

De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit in het systeem voor borging van voedselveiligheid

Een verkenning naar de toepasbaarheid van een institutioneel-economisch perspectief

Emiel Wubben (Wageningen Universiteit)
Eric ten Pierick
Jan Willem van der Schans
Krijn Poppe

Projectcode 62589

Maart 2003

Rapport 7.03.05

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit in het systeem voor borging van voedselveiligheid; een verkenning naar de toepasbaarheid van een institutioneel-economisch perspectief

Wubben, E., E. ten Pierick, J.W. van der Schans en K. Poppe

Den Haag, LEI, 2003

Rapport 7.03.05; ISBN 90-5242-805-0; Prijs € 12,25 (inclusief 6% BTW)

50 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport behandelt één maatschappelijk probleem en vijf beleidsproblemen rond voedselveiligheid. Deze worden geanalyseerd vanuit institutioneel-economisch perspectief. Ook drie beleidsopties rond de opzet van de Voedsel en Warenautoriteit worden zo geanalyseerd. Belangrijkste doel van dit onderzoek is gelegen in het nagaan van de toepasbaarheid van het institutioneel-economisch instrumentarium door het LEI op dergelijke vraagstukken.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie@lei.wag-ur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie@lei.wag-ur.nl

© LEI, 2003

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	13
2. Theoretisch kader	15
2.1 Eigendomsrechtentheorie	16
2.2 Transactiekostentheorie	17
2.3 Principaalagenttheorie	18
2.4 Conclusie	19
3. Eén maatschappelijk probleem en vijf beleidsproblemen	21
3.1 Eén maatschappelijk probleem	21
3.1.1 Gebrek aan vertrouwen	21
3.1.2 Ontoereikende mix van internalisatiemechanismen	23
3.1.3 Ter afsluiting	24
3.2 De wet- en regelgeving is omvangrijk, complex en ondoorzichtig	25
3.3 Het systeem voor handhaving is omvangrijk, complex en ondoorzichtig	26
3.4 Publieke en private belangen zijn onvoldoende gescheiden	29
3.5 Verdeling van publieke verantwoordelijkheden is onduidelijk	30
3.6 Er ontbreekt een centrale, gezaghebbende informatiebron	32
3.7 Conclusie	34
4. Drie beleidsopties	36
4.1 De Allesdoener (november 2000)	36
4.2 De Risicomanager (juli 2001)	37
4.3 De mooiweermanager (januari 2002)	39
5. Conclusie	42
5.1 Samenvatting	42
5.2 Aanbevelingen	45
Literatuur	47
Bijlagen	
1. Activiteiten binnen de beleidscyclus	49
2. Interviews	50

Woord vooraf

Ook de economische wetenschap kent zijn innovaties. In het afgelopen decennium is de economische analyse van instituties uitgegroeid tot een nieuwe loot aan de stam van de economische wetenschap. In het LNV-onderzoeksprogramma 'Gamma' is het LEI gevraagd een vernieuwing aan te brengen in haar traditionele onderzoeksveld, zowel door het toepassen van nieuwe kennis uit de economische wetenschap (zoals institutionele economie) als door koppeling van Gammaonderzoek aan Bètaonderzoek.

In dat kader is een onderzoek opgestart met een institutionele analyse van het voedselveiligheidsvraagstuk. In overleg met de begeleidingscommissie is daarbij gekozen voor een actuele case: de oprichting van de Nederlandse Voedselautoriteit (NVA), inmiddels omgedoopt tot de Voedsel en Warenautoriteit (VWA).

Deze ambitieuze onderzoeksopzet is niet zonder gevolgen gebleven. Het aantal medewerkers met kennis op het vlak van institutionele economie is binnen het LEI nog (te) beperkt en mede met het oog op dit capaciteitsprobleem is een beroep gedaan op dr. Emiel Wubben van Wageningen Universiteit om in dit onderzoek te participeren. Daarmee werd het onderzoek ook een voorloper in de interactie binnen de inmiddels nieuw gevormde kenniseenheid Maatschappijwetenschappen. Van LEI-zijde participeerden dr. Jan Willem van der Schans en ir. Eric ten Pierick. Programmaleider dr. Paul Diederik leverde eveneens inhoudelijke inbreng. Na enkele interne concepten heeft drs. Krijn Poppe (hoofd afdeling Dier) de projectleiding verder inhoud gegeven. De eerste resultaten zijn besproken met een groepje deskundigen: de heer A. Oldenkamp (VWA), de heer C.A. Hazeu (WRR), de heer K. de Gooyer (Rikilt), de heer W. Riepma en de heer J. Teeuw (beiden PVE). Tijdens het project werden ook enkele deskundigen geïnterviewd (bijlage 2).

Op basis van hun inbreng is het rapport gereed gemaakt, een taak die vooral Emiel Wubben op zich heeft genomen. Bovengenoemde begeleidingsgroep heeft nog de mogelijkheid van commentaar gehad. We zijn in het bijzonder dr. C.A. Hazeu van de WRR, die een populair Nederlands handboek over institutionele economie heeft gepubliceerd, erkentelijk voor zijn screening van onze denkpatronen.

Al met al was het project door de combinatie van een ambitieuze wetenschappelijke aanpak, een vernieuwende aanpak voor het LEI en een weinig stabiele case een tour de force. We hopen dat één van de gevolgen van het project ook is dat er een resultaat is waarop kan worden voortgebouwd in de komende jaren, ten gunste van de vernieuwing van de wetenschap in het LEI en voor een effectievere aanpak van de voedselveiligheid.

Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse
Algemeen directeur LEI B.V.



Samenvatting

In dit onderzoek bestuderen we niet zozeer wat de verantwoordelijkheden zijn van de overheid voor voedselveiligheid, maar hoe ze vorm gegeven worden. Daarbij kent het onderzoek twee doelstellingen. Ten eerste het toetsen van de institutioneel-economische analyse op haar herkenbaarheid en bruikbaarheid voor vraagstukken waar het LEI aan werkt. De tweede doelstelling betreft het inzicht verwerven in alternatieve systemen van waarborging van voedselveiligheid.

De institutionele economie vormt het theoretisch kader van dit onderzoek. Een keuze in beleid is een keuze uit instituties. Instituties bakenen een gedragsruimte af. Ze sluiten bepaalde gedragalternatieven uit omdat ze onaanvaardbaar of ongewenst zijn. Institutionele economie bestudeert instituties met gebruikmaking van de principes van de economische wetenschappen. Doel is het bepalen van (het stelsel van) de institutie(s), c.q. organisatievorm(en), c.q. contractvorm(en), met de laagste som van transactie- en productiekosten.

Instituties bakenen gedragsruimten af op verschillende aggregatieniveaus. We kijken in dit onderzoek naar de inzet van middelen in een één op één situatie (contractspecificatie), in de relaties tussen groepen (keuze uit soort contracten) en op het niveau van de staat (regelgeving, eigendom). De relaties worden dan bezien vanuit respectievelijk de principaalagenttheorie, de transactiekostentheorie en de eigendomsrechtentheorie. De drie komen in abstracto tot respectievelijk de toedeling van kosten en baten, de organisatorische setting en de verdeling van de uitgangspunten. Meer dan in de in detail herkenbaarheid of de normatieve uitspraken, ligt de kracht van de theorie in het systematisch bestuderen en consequent doordenken van instituties.

Het vraagstuk van voedselveiligheid is in Nederland in 1999 door het Berenschot-rapport op de kaart gezet, enerzijds als een maatschappelijk probleem en anderzijds als een beleidsprobleem. Dit rapport geeft nog steeds een goed overzicht van de te onderscheiden vraagstukken. Het maatschappelijk probleem betreft het tekort aan vertrouwen bij het individu in de veiligheid van het voedsel. Het beleidsprobleem valt in vijf problemen uiteen (Berenschot, 1999). Twee daarvan betreffen de wet- en regelgeving aangaande voedselveiligheid zelf: de wet- en regelgeving is omvangrijk, complex en ondoorzichtig; respectievelijk het systeem voor handhaving is omvangrijk, complex en ondoorzichtig. Verder zouden publieke en private belangen onvoldoende gescheiden zijn. Bovendien wordt de rijksoverheid zelf aangesproken op de onduidelijke verdeling van publieke verantwoordelijkheden. Al of niet een probleem voor de overheid betreft tot slot het ontbreken van een centrale, betrouwbare, gezaghebbende informatiebron. Afhankelijk van de weging van actuele omstandigheden zal de lezer het vraagstuk van de borging van voedselveiligheid vooral zien als probleem van perceptie en vertrouwen dan wel als probleem van de verandering van ordeningsmechanismen. In het eerste geval komt de nadruk op het maatschappelijk probleem en het vijfde beleidsprobleem te liggen. In het tweede geval komt de nadruk te liggen op de eerste vier beleidsproblemen.

Het vraagstuk van gebrek aan vertrouwen bij de consument kan institutioneel uiteenlopend worden geduid. De externaliteiten en intransparantie maken dat opportunisme gemakkelijk kan gaan overheersen, ten koste van het algemeen belang. De omstandigheden kunnen de transactiekosten flink laten oplopen. Gevoed door de informatieasymmetrie staat de betrouwbaarheid van betrokkenen ter discussie. Wie moet de risico's dragen en hoe zit het met de verantwoording? De landbouw kent een veelheid aan transactiespecifieke en vooral maatschappelijke internalisatiemechanismen. Wellicht moet de nadruk op maatschappelijke internalisatiemechanismen herzien worden.

Gelet op de integrale transactiekosten, is er een suboptimalisatie van het totale systeem van borging voedselveiligheid: zowel de systemen van wet- en regelgeving als die van handhaving zijn te omvangrijk, complex en ondoorzichtig. De eigendomsrechten zijn onvolkomen, de *residual claimant* is niet eenduidig en organisatievormen zijn ondoelmatig; er zijn daardoor forse negatieve externe effecten, met per saldo een hoge lastendruk van voedselveiligheid, ook door specifieke investeringen die moeten worden gedaan. De nadruk ligt wellicht te veel op maatschappelijke internalisatiemechanismen. Deze twee beleidsvraagstukken betreffen in principe vooral problemen met eigendomsrechten en ruilmechanismen. Bij wet- en regelgeving gaat het met name om de eigendomsrechten. Bij de handhaving gaat het om contractspecificaties, en daarmee delegatievraagstukken, maar vooral ook om de ruilmechanismen met transactiekostenvraagstukken.

Wat betreft de scheiding van publieke en private belangen kennen de PBO's een unieke combinatie van taken. Het ontbreekt echter aan transparantie. Hun taken gaan gepaard met toezichts- en zelfbindingskosten richting meerdere bazen. Toch blijft het bij de PBO's moeilijk in te schatten die rollen ze hebben als hoeder van voedselveiligheid. Een vergroting van de duidelijkheid van (interferentie van) publieke en private belangen is gewenst. PBO's hebben autonoom een aantal internalisatiemechanismen gerealiseerd, naast de maatschappelijke internalisatiemechanismen, waaraan ze zelf deelnemen. Ook bij bestaande toezichtorganisaties is het nodig om keuring en controle af te splitsen van de toezichtstaak. De analyse in dit rapport laat zien dat het niet zuiver is toezicht op uitvoering en de uitvoering zelf in dezelfde persoon of zelfs in één organisatie te verenigen.

De transactiekosten zouden dalen bij toewijzing van de politieke verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid aan één minister. Er zijn in de in hoofdstuk vier besproken voorstellen echter (ten minste) twee verantwoordelijke ministers die vasthouden aan hun publieke verantwoordelijkheden. Ook de handhavinginstanties zijn verspreid en dus relatief duur. Dit maakt het moeilijk iemand aansprakelijk te stellen voor de crisiskosten. Bovendien is de regelgeving suboptimaal voor een ketenaanpak. Het resulteert in inefficiënte ruilmechanismen en een zwakke publieke verantwoording. De beleidsvraagstukken 'Splitsing publiekprivate belangen' en 'Verdeling van publieke verantwoordelijkheden' zijn in essentie gelijk: ze behandelen variaties op het vraagstuk van één agent, uitvoerder, met meerdere principalen, opdrachtgevers. Die principalen zijn respectievelijk ongelijksoortige en gelijksoortig. De agent zal in principe die principaal volgen bij wie de (verwachte) som van specifieke investeringen en *incentives*, de beloning, het hoogst is.

Bij voedselveiligheid is er geen enkele partij die door de bevolking als gezaghebbend te boek staat. Toch pretenderen vele partijen gezag te hebben. De burger heeft een informatieachterstand en zal dus informatieverzamelkosten moeten maken. Inconsistenties in informatie leiden tot aanvullende kosten voor het beoordelen ervan. Dit zijn transactiekos-

ten. Bij alle informatievoorziening is het een probleem dat er geen eenduidig beeld bestaat van wat veilig is. Voor bedrijven geldt, mutatis mutandis, dezelfde problematiek. Het gevolg is dat, geaggregeerd over de totale bevolking, de totale transactiekosten in crisissituaties een omvangrijke maatschappelijke 'kosten'-post kunnen vormen. Tot slot lijkt het voor het opbouwen van een vergelijkbaar gezaghebbend imago als een centrale bank noodzakelijk dat de voedingsautoriteit zowel in reguliere als in buitengewone omstandigheden de *residual claimant* is: deze toezichthouder moet idealiter direct kunnen interveniëren, dus crisismanagement kunnen verrichten. In het geval van juridische problemen, is het alternatief om niet het crisismanagement, maar de crisiscommunicatie bij de autoriteit onder te brengen. De woordvoerder naar buiten is dan tenminste dezelfde, in goede en slechte dagen.

In hoofdstuk vier zijn uiteenlopende beleidsopties rond de VWA bestudeerd, hier getypeerd als de Allesdoener, de Risicomanager en de Mooiweermanager. Rondom de publicatie van het beleidsvoorstel van de Allesdoener werd gerekend op enkele duizenden werknemers bij de toezichthouder op de lange termijn. Alle activiteiten van enige relevantie rond voedselveiligheid moest erin worden opgenomen, en wel binnen de pijlers onderzoek, toezicht en communicatie. Daar tegenover staat het alternatief van de Risicomanager: een bureau van enkele tientallen personen die voornamelijk opdrachten uitzetten en coördineren. De mooiweermanager zal wellicht een tussenpositie innemen. De Allesdoener zorgt voor veel verandering in de instituties met op korte termijn een relatief beperkte bijdrage aan de oplossing van het ene maatschappelijke en de vijf beleidsvraagstukken. De Risicomanager heeft wellicht in de dagelijkse praktijk weinig in te brengen. De principaalagent relaties zijn namelijk ongunstig. De mooiweermanager zal de wereld van de toezichtorganisaties in principe kunnen opschudden.

Worden de beleidsproblemen in deze varianten opgelost? De Allesdoener rationaliseert langs de hiërarchische weg. Keten voor keten wordt geanalyseerd en onder het bewind van de autoriteit gebracht. Het primaat van de politiek wordt hersteld voor maatschappelijke externaliteiten. Vermoedelijk levert het een onderbenutting op van mogelijkheden om transactiegebonden externaliteiten via de markt, ketens of netwerken te regelen. De Risicomanager laat in potentie ruimte om het onderscheid tussen maatschappelijke en transactie specifieke externaliteiten uit te nutten. De realisatie is sterk afhankelijk van de specifieke invulling van de instituties. De gevonden modus heeft als voordeel dat het beleid depolitiseert. De integratie vindt plaats op beleid. Daarentegen lijkt dit voorstel de complexe, ondoorzichtige uitvoering niet te wijzigen. De mooiweermanager heeft duidelijk invloed op de toezichthouders. Ook zijn communicatie, onderzoek en beleidsadvisering opgenomen in het takenpakket. Nadelig blijft dat de opbouw van reputatie en gezag moeilijk is. Dit vanwege de organisatorisch inbedding en het uitgangspunt dat in tijden van crisis, de minister het heft in handen moet nemen. De vergelijking met de NMa en De Nederlandse Bank leert dat deze constructie niet vanzelfsprekend is.

In hoeverre reduceren de drie beleidsopties het maatschappelijk probleem van het gebrek aan vertrouwen bij de consument in voedsel, overheid en bedrijfsleven? Dit vraagstuk hangt sterk samen met de vraag naar een gezaghebbend spreker. Het gaat dan om crisiscommunicatie en crisismanagement, naast risico-identificatie en -beheer. Het is goed dat risicobeheer bij de overheid blijft: het gaat om de politieke keuzen in wet- en regelgeving. Risico-identificatie is in deze betrekkelijk neutraal. De Allesdoener zal langzaam

maar zeker kunnen werken aan het verbeteren van de instituties in de ketens. Hij blijft echter bij een crisis met handen (management) en mond (communicatie) gebonden aan de politiek, in casu de minister. Het vertrouwen wordt daarmee toch voor een groot deel bepaald door anderen dan de voedselautoriteit. De minister is de *residual claimant*. De Risicomanager is organisatorisch en qua activiteiten in iedere situatie te veel onderdeel van de ministeries om eigenstandig te kunnen werken aan het vertrouwen van de consument in voedsel en overheid. Dit zal nauwelijks anders zijn dan wat de ministeries zelf al (kunnen) doen. De mooiweermanager is meer op het toezicht zelf betrokken en kan dus bouwen aan de kwaliteit transparantie en complexiteit ervan. De randvoorwaarden (zoals een ketenaanpak, crisismanagement en -communicatie) en transparante *agency*-relaties zijn echter niet ideaal ingericht.

Samengevat zal diegene die het voedselveiligheidsprobleem primair als vertrouwenskwesitie ziet een andere beleidsoptie aanbevelen dan wie de organisatieproblematiek centraal wil blijven zetten. Gegeven de behandelde vraagstukken zal bij een nadruk op het vertrouwensvraagstuk de Allesdoener de voorkeur hebben, de beleidsoptie uit het kamerstuk van november 2000. Het levert een grote organisatie op waar men uiteindelijk niet omheen kan én die zichzelf niet kan verstoppen achter anderen. Bij een nadruk op problemen met organisatievormen verdient het beleidsvoorstel uit het kamerstuk van januari 2002 de voorkeur, de mooiweermanager. Ook op dit laatste voorstel is flink wat af te dingen, maar bij dit voorstel worden tenminste de toezichthouders zelf aangepakt. Beide beleidsvoorstellen lijken echter onvoldoende oog te hebben voor transactiespecifieke internalisatiemechanismen. De eigendomsrechten en ruilmechanismen kunnen veel meer via de markt of keten worden geregeld dan nu lijkt te worden nagestreefd.

Met dit onderzoek is aannemelijk gemaakt dat institutionele economie een bijdrage kan leveren aan het LEI-onderzoek. Een probleem bij het voedselveiligheidsvraagstuk is wel dat een natuurlijke begrenzing vrijwel ontbreekt. Er is dan ook nog veel ruimte voor vervolgonderzoek en kwantificering.

1. Inleiding

De organisatie van het systeem van waarborging van voedselveiligheid wordt herijkt, zowel in Nederland als elders in de EU. De belangrijkste reden voor deze herijking is dat de bevolking door de diverse voedselschandalen van het afgelopen decennium bezorgd is geworden over de veiligheid van het voedsel. Daarbij bleek in Nederland het, op Thorbecke en de eerste gezondheidswet van 1901 teruggaande, toezicht niet meer zo goed te werken als gedacht en gewenst. De aanleiding tot de herijking betrof de afstemmingsproblemen tijdens de dioxinecrisis. Het moest anders of beter. De minister van LNV constateerde dat 'Nederland op het terrein van wet- en regelgeving en ten aanzien van de organisatorische vormgeving nog niet klaar is om in die Europese beweging volwaardig mee te gaan' (Tweede Kamer, november 2000, p.2). De borging van voedselveiligheid moest worden aangepast aan nieuwe inzichten.

Dit onderzoek is gericht op de organisatorische vormgeving van het zich wijzigende toezicht op voedselveiligheid in Nederland. In lijn met de EU (Europese Commissie, 2000), wil de overheid het vertrouwen van de Nederlander in voedselveiligheid verbeteren door een aan de rijksoverheid gebonden autoriteit voor voedselveiligheid in te stellen, de Voedsel en Warenautoriteit (VWA). Lost de instelling van die autoriteit de geschetste problemen op? De overheid gebruikt aldus regelgeving, in deze een instellingsbesluit, om namens de Nederlanders toezicht te houden op het bedrijfsleven. Dit lijkt overzichtelijk en eenduidig, maar dat is het niet. Zo slaat een deel van genoemde bezorgdheid juist op de omvang en verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de rijksoverheid zelf. Bovendien is de bestaande regelgeving voor voedselveiligheid en de toepassing ervan al omvangrijk, complex en onoverzichtelijk. Wat is in een dergelijke situatie dan de positie van de ingestelde autoriteit? Eenduidigheid is overigens niet eenvoudig realiseerbaar. Zo is er regelmatig licht tussen het woord van de burger en het gedrag van de consument. Hoe kan er dan namens de Nederlander eenduidig toezicht worden gehouden? Ook is het object van toezicht, het bedrijfsleven, fundamenteel aan verandering onderhevig door met name schaalvergroting, concentratie, internationalisatie, en ketenvorming. Ten slotte blijkt het begrip toezicht niet eenduidig gehanteerd te worden. Het wordt door betrokkenen ook wel gebruikt waar controle en/of keuring wordt bedoeld. De vraag naar de borging van voedselveiligheid is dus middels de instelling van de VWA niet zomaar beantwoord.

Centraal begrip in dit onderzoek is toezicht. Hier gebruiken we toezicht in de betekenis van 'het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren' (MinBiZa, 2001a, p.6). Deze definitie sluit aan op eerder onderzoek van onder andere de Rekenkamer (1997/8) en de commissie Borghouts (2000): in essentie is toezicht, in tegenstelling tot keuring en controle, de exclusieve (eind)verantwoordelijkheid van de overheid.

In dit onderzoek bestuderen we niet zozeer wat de verantwoordelijkheden zijn van de overheid voor voedselveiligheid, maar hoe ze vormgegeven worden (WRR, 2000). Het

'wat' betreft de vraag die belangen de overheid - op basis van politieke afwegingen - aanmerkt als publieke belangen. De overheid heeft haar publieke (eind)verantwoordelijkheid volmondig geaccepteerd. Hier voeren we geen discussie over de politieke afwegingen. Het beantwoorden van de 'hoe-vraag' betekent dat moet worden bepaald op die wijze het publieke belang het best geborgd kan worden en die publieke en private actoren die operationele verantwoordelijkheden toegedeeld dienen te krijgen (WRR, 2000). Om de voorgestane veranderingen in het toezicht op voedselveiligheid te kunnen beoordelen is het dus idealiter nodig te weten die partijen erbij betrokken zijn, wie waarvoor verantwoordelijk is, die economische prikkels ('incentives') partijen ondervinden om voedselveiligheid te waarborgen en die systemen er zijn om tot regels en afspraken te komen, om op naleving daarvan toe te zien en om tegen overtredingen op te treden. Aldus kunnen we een oordeel vormen over de effectiviteit en efficiëntie van de gekozen vormen van toezicht. Een dergelijk onderzoek gestructureerd vanuit de economische literatuur wordt institutioneel-economische analyse genoemd.

Het onderzoek kent twee doelstellingen. Ten eerste, het toetsen van de institutioneel-economische analyse op haar herkenbaarheid en bruikbaarheid voor vraagstukken waar het LEI aan werkt. Het onderzoek vindt plaats in het kader van het programma 'Integratie gamma- en bètaonderzoek'. Om deze doelstelling te realiseren zijn de concepten toegepast op een actueel vraagstuk, te weten de vormgeving van toezicht op voedselveiligheid. Het voordeel van een actueel onderwerp is de invloed die van het onderzoek kan uitgaan op de vormgeving in wording. Nadeel van de actualiteit van het onderwerp is dat het onderwerp niet stabiel is, maar zich tijdens het onderzoek ontwikkelt. De tweede doelstelling komt voort uit deze toepassing en betreft het inzicht verwerven in alternatieve systemen van waarborging van voedselveiligheid. Hopelijk kan de VWA er haar voordeel mee doen in de afweging en beargumentering van de verschillende alternatieven voor de vormgeving van de VWA en het toezicht.

In hoofdstuk twee zullen we eerst de theorie van de institutionele economie behandelen. Met name gaan we in op de begrippen van de eigendomsrechtentheorie, de transactiekostentheorie en de principaalagenttheorie. Vervolgens worden in hoofdstuk drie één maatschappelijk vraagstuk en vijf beleidsvraagstukken rondom voedselveiligheid geanalyseerd. In hoofdstuk 4 zal worden gezien in hoeverre een drietal alternatieve beleidsopties een oplossing biedt voor die beleidsvraagstukken. Het rapport eindigt met een samenvatting en aanbevelingen.

2. Theoretisch kader

De institutionele economie vormt het theoretisch kader van dit onderzoek naar de instelling van de VWA in het systeem voor borging van voedselveiligheid. Een keuze in beleid vormt een keuze uit instituties. Een institutie is gedefinieerd als een regelmatigheid in gedrag of een regel¹ die algemeen aanvaard is door de leden van een sociale groep en die het gedrag specificeert in een specifieke situatie. Zowel zelfsturing als externe sturing is daarbij mogelijk (Rutherford, 1994). Van belang voor die keuzes uit instituties zijn de effecten ervan op het handelen van mensen en organisaties (Coase, 1984). Mensen en organisaties ondervinden die instituties en zorgen voor de uitvoering ervan, maar ze kunnen (de toepassing van) instituties, regelgeving, ook beïnvloeden. Instituties sluiten bepaalde gedragsalternatieven uit als zijnde onaanvaardbaar dan wel ongewenst. Ongewenstheid wordt in dit onderzoek op economische gronden bepaald.

De leidende vraag is naar de efficiënte ordening van de economie. Formeel gesteld is het doel van de institutionele economie het bepalen van (het stelsel van) de institutie(s), c.q. organisatievorm(en), c.q. contractvorm(en), met de laagste som van transactie- en productiekosten. Transactiekosten zijn samen te vatten als de kosten om het systeem gaande te houden. Instituties beperken transactiekosten, omdat ze gedragingen voorspelbaar maken. Belangrijke uitgangspunten van de institutionele economie zijn (1) dat informatie en de ruil zelf niet gratis zijn, en (2) dat de mens beperkte vermogens heeft tot informatieverwerking en afweging. De literatuur geeft bijvoorbeeld aan dat in een handelsrelatie bij grote relatie-specifieke investeringen aan de kant van slechts één van de twee partijen het gewenst is om deze afhankelijke partij organisatorisch te integreren. Zo zou de introductie van een exclusief voedselveiligheidskeurmerk voor één afnemer, bijvoorbeeld een supermarktketen, met hoge investeringen voor de leverancier, bijvoorbeeld een slachter, ook beter niet via dagmarkt-relaties moeten worden georganiseerd.

Twee belangrijke kwalificaties zijn te maken bij onze toepassing van institutionele economie. Ten eerste, de institutionele economie is meer geschikt voor het analyseren van instituties, dan voor het voorspellen of voorschrijven van instituties. Wel zal het door analyse beter begrijpen van de voorliggende situatie en alternatieven kunnen leiden tot betere beslissingen. Ten tweede, de standaard economische theorie is minder geschikt om (veranderingen in) posities te beoordelen vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid. Bijvoorbeeld, compenseert men kleinere boeren voor relatief ingrijpende regelgeving met geld, via minder verplichtingen, gedogen bij de controle, of helemaal niet? Binnen de kaders van die theorie vormt de verdeling van welvaart formeel geen onderwerp van onderzoek. De theoretici gaan uit van gegeven (machts)verhoudingen.

Instituties bakenen gedragsruimten af op verschillende aggregatieniveaus. We kijken in dit onderzoek naar de inzet van middelen per één op één situatie (contractspecificatie), de relaties tussen abstracte partijen (keuze uit soort contracten) en op het niveau van de

¹ Regels zijn zowel wetten, contracten als afspraken.

staat (regelgeving, eigendom), maar niet naar het niveau van de maatschappij (normen en waarden). Aldus kunnen we ons beperken tot de min of meer maakbare relaties en geformaliseerde instituties met betrekking tot het toezicht op voedselveiligheid. De relaties worden dan gezien vanuit respectievelijk de principaalagenttheorie, de transactiekosten-theorie en de eigendomsrechtentheorie. De drie komen in abstracto tot respectievelijk de toedeling van kosten en baten, de organisatorische setting en de verdeling van de uitgangsposities. We leggen in het kort de kernbegrippen van deze drie literatuurvelden uiteen. Voor dit hoofdstuk is ook gebruikgemaakt van Hazeu (2000) en Williamson (2000).

2.1 Eigendomsrechtentheorie

De eigendomsrechtentheorie bestudeert wat in een land geruild mag worden, formeler uitgedrukt: de specificatie en toewijzing van eigendomsrechten. Het gaat dan over de formele algemene sets van regels die de werking van de markt, de politiek, en de hiërarchie/bureaucratie mogelijk maken. Een product of dienst kan je voorstellen als een bundel eigendomsrechten. Die regels kunnen op verschillende manieren eigendomsrechten specificeren en toedelen. De wijze van specificatie en toedeling leidt tot bepaalde economische gedragingen. Bijvoorbeeld, de boer mag zijn land bebouwen en de productie verkopen, maar hij mag ook zijn land zelf verkopen: hij heeft er de eigendomsrechten over. De boer mag ook water uit zijn grond pompen, maar strikt voor eigen gebruik; hij heeft er beperkte eigendomsrechten over. Maar hij mag de onder zijn grond gelegen olie niet eens oppompen; hij heeft er absoluut geen eigendomsrechten over. Het gaat bij de theorie van eigendomsrechten primair over het recht over bezit en niet om het bezit zelf waarover dat het recht geldt. Er zijn bijbehorende begrippen, waarvan we de belangrijkste toelichten. We kunnen spreken over de sterkte van een recht, de beslissingsbevoegdheden, de deling van benuttingsmogelijkheden, de overdraagbaarheid van rechten, en de verdeling van de positieve en negatieve gevolgen. De afschaffing van inenting tegen varkenspest en MKZ leverde iedere boer een financiële meevaller op. Maar de miljarden aan kosten voor het niet-inenten, dat wil zeggen de kosten door voedselcrises, zijn vooral voor rekening van anderen, te weten de overheden, de recreatie, enzovoort. Dit zijn de *opportunity costs* of alternatieve kosten van inenten. De kosten en de baten van het boerenbedrijf komen dus blijkbaar niet allemaal en altijd bij dezelfde partij te liggen. Bij de gewone bedrijfsvoering, bijvoorbeeld het fokken, is het wel zo dat het saldo van kosten en baten bij de boer terecht komt. De boer heeft dan 'recht' op het restant na afwikkeling van contracten met derden en voorzover niet in strijd met de wet en gebruiken: hij is *residual claimant*.

Belangrijke problemen in de relatie tussen het eigendomsrecht en het economisch gedrag zitten in de gevolgen voor derden enerzijds en het (oneigenlijk) gebruik ervan door derden anderzijds. Dit laatste noemen we *free rider*-gedrag, liftersgedrag. De gevolgen voor derden noemt men externaliteiten of externe effecten. De problemen ontstaan doordat normaliter niet alle mogelijke situaties in contracten zijn vast te liggen en niet alle gevolgen in de contracten zijn opgenomen. Zo mag de boer niet onbeperkt koeienmest op zijn grond aanbrengen vanwege mogelijk negatieve gevolgen voor het milieu (een externaliteit). De toerist daarentegen geniet gratis van de geuren en kleuren van het agrarische land (*free rider*). Het via toewijzing van 'rechten' in de afwegingen van de boer inbrengen van

de externe effecten geeft uit economisch allocatief oogpunt gewenste stimuli. Dit inbrengen van externe effecten heet internalisatie. Het geheel doet economisch betere beslissingen ontstaan. Denk hier bijvoorbeeld aan mestquota, CO₂-quota en landschaps-subsidies. Bij de eigendomsrechtentheorie gaat het om het principe van het creëren en toewijzen van eigendomsrechten en niet om hoe efficiënt er geruild wordt.

2.2 Transactiekostentheorie

Bij de transactiekostentheorie staat de efficiëntie van ruiltransacties centraal, als de vraag naar de keuze uit de formeel bepaalde uitwisselingsmechanismen. Hoe (efficiënt) is de uitwisseling van eigendomsrechten georganiseerd? De belangrijkste uitwisselingsmechanismen zijn de markt en de hiërarchie, maar de transactievormen tussen deze twee uitersten zijn steeds belangrijker geworden. Het gaat in de beoordeling dus primair om het minimaliseren van de (ingeschatte) transactiekosten: 'The costs of drafting, negotiating, and safeguarding an agreement' (Williamson, 1975). Ook de studie van bijvoorbeeld de geïntegreerde keten of de multidivisionele organisatie past binnen het toepassingsveld van de transactiekostentheorie. Deze theorie kent de volgende kernbegrippen: (1) de beperkte capaciteiten, rationaliteit, van mensen, ofwel *bounded rationality*; (2) het opportunisme van het individu; (3) de complexiteit/onzekerheid in de omgeving; en (4) de problematiek van de interdependente besluitvorming, het *small numbers-problem*. De eerste twee begrippen hebben betrekking op het individu, de andere twee op de omgeving van de transacties. De laatste drie begrippen samen vormen het probleem van de transactiekosten voor de qua rationaliteit beperkte mens: bij het zich mogelijk voordoen van opportunisme, onzekerheid en onvolkomen concurrentie kan het individu er niet helemaal van uitgaan dat prestatie en uitbetaling in balans zijn. Voor de tuinder was de veilinghandel een oplossing voor een dergelijk vraagstuk. Ten opzichte van de tuinder had de rondreizende opkoper een informatievoorsprong over de afzetmogelijkheden. De veilingcoöperatie beperkte voor tuinders de afhankelijkheid van het beperkte aantal opkopers en hun kennis (*small numbers-problem*). Door het open veilsysteem werd ook de onzekerheid over vraag en aanbod geminimaliseerd. Het probleem van opportunistische gedragingen door de tuinder zelf werd beperkt door de veilplicht voor al zijn producten.

We kunnen opportunistisch gedrag mogelijk beter interpreteren als ondoelmatige organisatievormen, dat wil zeggen organisatievormen die niet in overeenstemming zijn met de verwachtingen van de tegenpartij bij het sluiten van de overeenkomst. Zo staan in bovenstaand voorbeeld niet de intenties van tuinders en opkopers centraal maar wel de interactieproblemen bij afhankelijkheid. Vanwege de ondoelmatigheid van bestaande organisatievormen zijn later naast de veilplicht het gastveilen en andere veilcontracten ontstaan.

De keuze uit alternatieve uitwisselingsmechanismen wordt bepaald door de omvang van de relatiespecifieke investeringen, het aantal/de omvang van de transacties, en de onzekerheid rondom het contract. Dit geeft afhankelijkheidsproblemen. Dergelijke problemen bestaan door de onmogelijkheid dan wel onbetaalbaarheid om alle alternatieve toekomstige situaties in contracten op te nemen. Ter verduidelijking van deze en gerelateerde begrippen gebruiken we het eerdergenoemde voorbeeld van een exclusief keurmerk voedselveiligheid

voor één supermarktketen bij hoge kosten voor de slachter. De toeleverancier moet namelijk investeringen doen specifiek voor die unieke klant; of wel er is sprake van *asset specificity*. In hun relatie is de slachter dan meer afhankelijk dan de supermarktketen. Bij het stopzetten van de relatie gaan deze investeringen verloren, omdat ze, vanwege de exclusiviteit van het keurmerk, niet alternatief aanwendbaar zijn. Dit noemt men *sunk costs* of relatiegebonden kosten. De exclusieve afnemer kan zich opportunistisch gaan gedragen, bijvoorbeeld door na het ingaan van het contract heronderhandelingen te starten om betere contractvoorwaarden te bedingen. Dit heet *ex post haggling*. Naast het verbreken van het contract kan het vertragen van de contractuitvoering het gevolg zijn: het zogenaamde *hold-up* probleem. Dit afhankelijkheidsprobleem stimuleert dat minder klantspecifiek wordt geïnvesteerd dan economisch wenselijk (Hart, 1995, 27). De conclusie is dat in deze situatie een dagmarkrelatie inefficiënt is.

Er zijn verschillende alternatieven om (de verwachting van) opportunisme in het algemeen, en in het geval van het exclusieve keurmerk in het bijzonder, te beperken. De oplossingsrichtingen zijn als volgt samen te vatten: (1) het ordenings- of ruilmechanisme wijzigen, bijvoorbeeld door het handelen ten behoeve van het keurmerk met een lange termijn contract te formaliseren; (2) het reduceren van de verwachting van opportunisme, bijvoorbeeld door te bouwen aan wederzijds vertrouwen tussen betrokken personen. Het gaat respectievelijk om de inhoud van uitwisselingsmechanismen, dat wil zeggen het type contract, respectievelijk het werken aan de bepalende variabelen, hier de verwachting van opportunisme. De eerste richting, het aanpassen van het ruilmechanisme, is wenselijk wanneer opportunisme overheerst. De organisatievorm is dan duidelijk ondoelmatig. De tweede richting, wederzijds vertrouwen opbouwen, lijkt te prefereren bij meer gevoelige zaken en in situaties met elkaar wantrouwende partijen. Verwachtingen worden geacht het handelen te leiden. De consument handelt normaliter in vertrouwen op de veiligheid van het voedsel. Deze tweede richting wordt vaak gebruikt door merkfabrikanten, maatschappelijke groepen en autoriteiten om goodwill te kweken. Autoriteiten kunnen dit bijvoorbeeld doen door gezag op te bouwen. Het wijzigen van het type contract dan wel het werken aan de verwachtingen zijn twee dominante lijnen in dit onderzoek.

2.3 Principaalagenttheorie

De principaalagenttheorie, ook wel *agency*-theorie genoemd, gaat in de meest basale vorm over de inhoud van de contractuele relatie tussen twee personen, te weten enerzijds een principaal, die opdrachten geeft, en anderzijds de agent, de opdrachtnemer, die namens de principaal beslissingen neemt en ze uitvoert. Onderzoekers bestuderen hier het keuzevraagstuk van de invulling van het contract: verloopt een ruil daardoor efficiënt; hoe zit de verantwoording in elkaar? Met name discussies over publieke en private verantwoording, *governance*, is op deze literatuur gestoeld. De in de analyses meegenomen transactiekosten beperken zich tot de kosten na ondertekening van het contract. Met andere woorden, in tegenstelling tot bij de transactiekostentheorie worden hier kosten voor het tot stand komen van het contract, bijvoorbeeld informatiekosten, niet apart beschouwd. Ze worden hoogstens als deel van het contract zelf ingesloten (Hart, 1995, 21). Zo worden onzekerheden, bijvoorbeeld in de afzet van het genoemde keurmerkproduct, in de analyses opgenomen als

risico's. Risicohouding en controleproblemen staan centraal in de beoordeling van de contractuele relatie. We hebben het dan bijvoorbeeld in abstracto over chefwerknemer en aandeelhouderdirecteur relaties, of over de Tweede Kamer en het Kabinet, het Ministerie van LNV en de agrariërs, enzovoort.

De principaalagenttheorie kent een aantal veelvuldig gebruikte begrippen, waarmee uiteenlopende vraagstukken worden geanalyseerd. Zo spreekt men over asymmetrische informatie. Kenmerkend voor asymmetrische informatie is dat de twee betrokkenen niet over volledige noch over dezelfde informatie beschikken ten aanzien van de omstandigheden en elkaars doelen, belangen en gedragingen. Dit is vooral problematisch omdat men ervan uitgaat dat betrokkenen verschillende doelen en belangen hebben. Gegeven ongelijke doelen en belangen en asymmetrische informatie zal de opdrachtnemer waarschijnlijk zijn eigen doelen proberen na te streven door zich of vroegtijdig aan het contract te onttrekken of door zich na ondertekening opportunistisch te gedragen. Die twee gedragingen staan bekend als zelfselectie, *adverse selection*, en vrijbuitergedrag, *moral hazard*. Na het ingaan van het contract leidt de informatiekloof tot extra kosten omdat toezicht en mogelijk bijsturing nodig is, opdat de opdrachtnemer het belang van de opdrachtgever nastreeft. Dit zijn de *monitoring*-kosten. Een opdrachtnemer, de agent, kan proberen de principaal gunstig te stemmen door aan zelfbinding te doen, bijvoorbeeld in de vorm van testrapporten, resultaatafhankelijke salariering en jaarverslagen. Dit staat bekend als *bonding*-kosten. Ten slotte, de combinatie van een informatiekloof en de verschillen in doelen en belangen kan tot gevolg hebben dat bepaalde transacties en contracten weliswaar wenselijk zijn, bijvoorbeeld een keurmerk voor voedselveiligheid, maar dat ze in het geheel niet of onvoldoende tot stand komen. Dit wordt het welvaartsverlies of *residual loss* genoemd. Samen worden de kosten voor toezicht, van zelfbinding, en het welvaartsverlies, ordeningskosten of *governance*-kosten genoemd.

2.4 Conclusie

Deze drie literatuurvelden bepalen de begrippenkaders van dit onderzoek. Een keuze in beleid vormt een keuze uit instituties. Institutionele economie bestudeert de afbakening van gedragsruimten door keuzen uit instituties op economische gronden. We hebben gezien dat de drie literatuurvelden op verschillende aggregatieniveaus werken. De eigendomsrechtentheorie bestudeert de specificatie en toewijzing van eigendomsrechten en het gerelateerde economisch gedrag. Belangrijke vragen betreffen het bepalen van de legitieme besluitvormers, de rechthebbenden op de resultante, en de ongewilde of juist gezochte gevolgen voor derden. Bij de transactiekostentheorie gaat het om de keuze van een efficiënt uitwisselingsmechanisme, denk aan de dagmarkt versus een bedrijfsinterne opdracht (hiërarchie), gelet op vooral de (ingeschatte) transactiekosten. Het grote probleem is de mogelijkheid van opportunistisch handelen. Enerzijds is bij systematische problemen in de ruil het ordeningsmechanisme ondoelmatig en aanpassing van het contract gewenst. Anderzijds verdient bij elkaar wantrouwende partijen het werken aan wederzijds vertrouwen de voorkeur. Met de principaalagenttheorie bestuderen onderzoekers de invulling van het contract zelf: verloopt een ruil daardoor al of niet optimaal? Hoe zit de verantwoording in elkaar? Verbeteringen kunnen komen door aanpassingen in risicoverdeling, de commitering door

de uitvoerder. Bij deze theorie staan de kosten van toezicht en bijsturing, en van zelfbinding centraal.

De keuze van de institutionele theorie heeft belangrijke implicaties. Ten eerste, door de soms sterke assumpties wordt een wissel getrokken op de 'verantwoorde vereenvoudiging' van de onderwerpen van onderzoek. Zo ontbreekt het doorgaans aan historiciteit. Ten tweede, inzichten vanuit andere invalshoeken (zoals politicologie, bestuurskunde of recht) zullen in dit onderzoek niet naar voren komen. Ten derde, sectorspecifieke aspecten komen niet aan bod. Dit laatste is conform de overheidswens te komen tot een over de sectoren heen uniforme vormgeving van het Nederlandse systeem voor borging van voedselveiligheid (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2000, p.4). De kracht van de institutionele theorie ligt met name in het systematisch bestuderen en consequent doordenken van instituties.

Ten slotte, de institutionele economie was traditioneel beperkt tot commerciële activiteiten, maar dat is niet langer het geval. Buiten het commerciële deel van de maatschappij is het echter lastiger om eenduidige, kwantitatieve gegevens te vinden. Daarom spreekt men formeel over een 'normatieve constellatie': de empirische test van de tucht van de markt ontbreekt, waardoor het kwalitatieve aspect van de analyse de overhand heeft: in hoeverre helpt een institutie op verschillende niveaus ordeningsproblemen in principe efficiënt op te lossen? Dergelijke ordeningsproblemen bespreken we in het volgende hoofdstuk. Enkele voorgestelde institutionele oplossingen bespreken we het daaropvolgende hoofdstuk.

3. Eén maatschappelijk probleem en vijf beleidsproblemen

In dit hoofdstuk zullen we de ons inziens belangrijkste vraagstukken ten aanzien van voedselveiligheid institutioneel-economisch interpreteren. Het vraagstuk van borging van voedselveiligheid is in Nederland in 1999 door Berenschot op de kaart gezet (Berenschot, 1999). Dat rapport geeft nog steeds een goed overzicht van de te onderscheiden problemen. Wij hebben de geconstateerde problemen benoemd als enerzijds een maatschappelijk probleem en anderzijds een beleidsprobleem. Het maatschappelijk probleem betreft het tekort aan vertrouwen bij het individu in de veiligheid van het voedsel. Het beleidsprobleem valt in vijf vraagstukken uiteen. De eerste twee vraagstukken betreffen de wet- en regelgeving aangaande voedselveiligheid zelf. De wet- en regelgeving is omvangrijk, complex en ondoorzichtig. Ook het systeem voor handhaving is omvangrijk, complex en ondoorzichtig. Verder zouden publieke en private belangen onvoldoende gescheiden zijn. Het vierde vraagstuk is dat de rijksoverheid zelf aangesproken wordt op de onduidelijke verdeling van publieke verantwoordelijkheden. Al of niet een probleem voor de overheid betreft tot slot het ontbreken van een centrale, betrouwbare, gezaghebbende informatiebron. Afhankelijk van de weging van actuele omstandigheden zal de lezer het vraagstuk van de borging van voedselveiligheid vooral zien als probleem van perceptie en vertrouwen dan wel als probleem van de verandering van ordeningsmechanismen. In het eerste geval komt de nadruk op het maatschappelijk probleem en het vijfde beleidsprobleem te liggen. In het tweede geval komt de nadruk te liggen op de eerste vier beleidsproblemen te liggen. Voor de Voedsel en Warenautoriteit (VWA) is die weging van belang. Daarmee kan worden besloten dat bijvoorbeeld het publiek gezag van de VWA centraal moet staan of dat bijvoorbeeld de handhaving snel eenvoudiger moet worden. In dit hoofdstuk zullen we deze zes vraagstukken achtereenvolgens bestuderen, vanuit de institutioneel-economische kaders.

3.1 Eén maatschappelijk probleem

3.1.1 Gebrek aan vertrouwen

Het eerste probleem is het alom gestelde gebrek aan vertrouwen in veiligheid van voedsel, overheid en bedrijfsleven. Vertrouwen is een door feiten gerechtvaardigd en door feiten eventueel te weerleggen vermoeden dat de andere partij zich in overeenstemming met de afspraken gedraagt (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1999). De grote aandacht voor de terugkerende problemen met voedselveiligheid in media en politiek wordt indicatief gevonden voor het gebrek aan vertrouwen in voedselveiligheid bij de bevolking:

'Door vele schandalen [...] en calamiteiten [...] is het basisvertrouwen in de veiligheid van het landbouwproduct onder druk gekomen.' (Cie Wijffels, 2001).

Europees onderzoek, uit 1997 en 1998, brengt naar voren dat 68% van de Europese consumenten bezorgd is over voedselveiligheid (Folberts en Dagevos (2000)). Daar staat het volgende tegenover:

'Driekwart van de ondervraagde Nederlanders vindt voedingsmiddelen in Nederland betrouwbaar en veilig.' (Berenschot, 1999).

Deze mening is ook terug te vinden in gedrag. Zo is het opvallend dat de Nederlandse consumptie van producten die betrokken waren bij de recente voedselcrises een relatief geringe terugval liet zien. Het welvaartsverlies vanwege het wegvallen van omzet is hierdoor relatief beperkt gebleven. In essentie lijken veel van de gerelateerde rapporten vooral te gaan over de onmacht van de overheid zelf. Blijkbaar is de bevolking niet exclusief bezorgd over de materiële veiligheid van voedsel zelf, maar heeft ze geen zicht op de gedragingen van overheid en bedrijfsleven in tijden van crises.

In institutionele termen valt het volgende op: (1) de consument kan geen voedselveiligheid kopen (incomplete eigendomsrechten); (2) men heeft bij crises hogere transactiekosten (inefficiënt uitwisselingsmechanisme); en (3) de consument heeft een informatieachterstand (asymmetrische informatie).

Voedselveiligheid is niet te koop. Toch ondervindt de consument de gevolgen van voedselcrises, er zijn dus externaliteiten. Externaliteiten wijzen op een incomplete set te verhandelen eigendomsrechten. De consument is geen veroorzaker van de crises maar ondervindt wel de gevolgen van voedselonveiligheid. Ook in reguliere situaties zijn er producten op de markt die onveilig zouden kunnen zijn, bijvoorbeeld eieren met salmonella, die tot niet-claimbare kosten kunnen leiden, bijvoorbeeld ziektekosten. Toch kan de consument niet kiezen: er bestaan er geen (deel)markten voor salmonellahoudende eieren en salmonellavrije eieren. Ook wordt de langetermijngezondheidsschade van residuen van bestrijdingsmiddelen in voedingsmiddelen niet in de voedselprijs verwerkt. De consument moet in een crisissituatie overheidsinterventies afwachten zonder dat de consument in de markt de verschillen een prijs kan geven. Er heerst in de EU de gewoonte om naar de overheid te kijken, de toezichthoudende agent namens de burger. Dat het ook anders kan bewijst de situatie in de VS, waar bij problemen in de voedselketens vooral de bedrijven (de producenten, verwerkers of winkeliers) aansprakelijk worden gesteld. De aanbieders worden er juridisch aangepakt en moreel aangesproken (*name, blame and shame*). In de EU kijken we meer naar de overheid. De consument heeft bij aankoop een incompleet overzicht, oftewel incomplete eigendomsrechten. Hij kan in de winkel niet alle belangrijke keuzes zelf bepalen. De consument moet maar vertrouwen op de winkelier en de overheid. Vanwege de intransparante wet- en regelgeving is het bovendien voor de consument volstrekt onduidelijk wie (in tijden van nood) zijn belang nu echt behartigt: supermarkten en overheden laten doorgaan, met goed recht, meer variabelen meewegen dan alleen consumentenbelangen. Aan de andere kant van de keten wordt goed gedrag van de aanbieders ook niet altijd beloond. Zo is de boer pas sinds 2001 aansprakelijk voor het veroorzaken van problemen ten aanzien van voedselveiligheid, en is het traceren van vlees tot bij de boer vaak nog moeilijk. Het gevolg is dat er geen perfecte koppeling ontstaat tussen inspanning en beloning. Institutioneel-economisch is dan te verwachten dat de uitvoerder zijn inspanningen zal verminderen, resterende lusten probeert toe te eigenen en lasten, c.q.

kritiek, zal proberen af te wentelen. Opportunisme kan dan gaan overheersen, ten koste van het algemeen belang.

De tweede constatering in institutionele termen rond het gebrek aan vertrouwen betreft de hogere transactiekosten in situaties van crises. Reeds het toenemend vermoeden van opportunisme doet de transactiekosten stijgen. De transactiekosten, bijvoorbeeld extra zoektijd, staan deels los van werkelijk uitbetaalde geldbedragen. Vanwege de interdependente besluitvorming, de complexiteit/onzekerheid in de omgeving en het vermoeden van opportunisme zit de qua rationaliteit beperkte mens met een transactiekostenprobleem (zie paragraaf 2.2): gemiddeld denkt de bevolking dan langer na, zoekt meer informatie, en het handelen wordt minder vanzelfsprekend ingevuld. Het gevolg is dat, geaggregeerd over de totale bevolking, de transactiekosten in crisissituaties een omvangrijke maatschappelijke 'kosten'-post kunnen vormen. Voor bedrijven geldt, mutatis mutandis, hetzelfde.

De derde constatering, de informatieachterstand, slaat op het gebrek aan informatie, met name door intransparantie. In tijden van crises is het gedrag van betrokkenen voor de bevolking niet transparant: er is asymmetrische informatie, die niet snel is op te heffen. Maar transparantie is nu juist een noodzakelijke, voorwaarde om het vertrouwen bij de consument te vergroten (Cie Wijffels, 2001, p.14). Gebrek aan vertrouwen (constatering twee) en intransparantie (constatering drie) verwijzen naar een twijfel aan de betrouwbaarheid van het object van kritiek (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1999). Voor het verkrijgen van het imago een betrouwbare gezaghebbende partij, is de exacte positionering van de toezichthouder van primair belang. De VWA zou die betrouwbaarheid gaan representeren en daarmee het vertrouwen in en de transparantie van de publieke zorg om voedselveiligheid verhogen.

3.1.2 Ontoereikende mix van internalisatiemechanismen

Om de externe effecten, richting de bevolking, in het besluitvormingsproces van betrokkenen te internaliseren, zien we momenteel een mix van maatschappelijke en transactiespecifieke mechanismen. De bestaande internalisatiemechanismen zijn doorgaans niet van recente datum. Enerzijds bestaan er vele maatschappelijke internalisatiemechanismen, zoals belastingen, heffingen, subsidies, generieke wetgeving, enzovoort. Anderzijds kent en ontwikkelt het bedrijfsleven transactiespecifieke mechanismen zoals contracten, waarborgen, certificatiesystemen en privaatrechtelijke keurmerken. De retailer is normaliter eerstverantwoordelijke voor problemen met voedingsproducten. Deze stelt op zijn beurt de toeleveranciers aansprakelijk.

In tijden van crises domineren de maatschappelijke internalisatiemechanismen. Bijvoorbeeld de kosten voor bestrijding van de MKZ, BSE en varkenspest bedragen vele miljarden ten laste van de algemene middelen. Het was ook de overheid die zorgde voor de instelling en initieel van de bekostiging van de (kostbare) routineonderzoeken naar BSE. In tijden van crises internaliseren de transactiespecifieke mechanismen blijkbaar de externaliteiten maar in beperkte mate. Bovendien, gelet op de teruggang in eindverkoop (residual loss), de onvrede (wantrouwen) en de ontwijkende gedragingen (moral hazard), blijkt ook het totaal aan maatschappelijke en transactiespecifieke internalisatiemechanismen in onvoldoende mate de externe effecten te internaliseren.

Is de huidige mix van internalisatiemechanismen te verbeteren? Er zijn meerdere redenen om een positief antwoord te geven. Ten eerste, er kan steeds meer en preciezer worden getraceerd. Maar willen we wel alles weten wat we kunnen meten en wie moet er eigenlijk iets mee? Ten tweede, de eisen ten aanzien van voedselveiligheid, bijvoorbeeld de residuen, breiden zich uit en gaan regelmatig omhoog. Maar moet de overheid daar allemaal op toezien? Ten derde, de afweging van kosten en baten van de huidige mechanismen zijn aan het schuiven. Dit komt bijvoorbeeld door de concentratie van bedrijven (bijvoorbeeld de zuivelproducenten) en de samengesteldheid van producten (bijvoorbeeld kantenklaar-maaltijden). De toezichthouders zijn hier in principe nog niet op ingesteld. Ten vierde moet worden geconstateerd dat recentelijk nieuwe internalisatiemechanismen zijn ontstaan. Denk bijvoorbeeld aan HACCP, tracking & tracingsystemen zoals Nutrace (van Nutreco) en Pork Chain System (van Dumeco), en aan geïntegreerde zorgsystemen. Dankzij de ICT kunnen product recalls steeds efficiënter en effectiever worden. Als gevolg van deze ontwikkelingen kunnen garanties, certificaten en keurmerken via de markt voedselveiligheid garanderen. Ten vijfde, er zijn nieuwe opvattingen en (beleids)trends in dit veld. Zo is de Nederlander mondiger geworden en wenst serieus te worden genomen. Bevoogding is uit. Ten zesde, sinds de jaren tachtig zien we in de gehele maatschappij dat meer en meer uit het publieke naar het private domein wordt overgeheveld: niet de overheid is primair verantwoordelijk maar het bedrijfsleven.

Welk van de drie institutionele constatering (externaliteiten, transactiekosten en informatieachterstand) heeft de overhand? Wanneer het individu zich zorgvuldig gedraagt, dan moet hij erop kunnen vertrouwen geen wezenlijke voedselveiligheidsrisico's te lopen. De leverancier (en alle andere partijen binnen de keten) dienen ervoor te zorgen dat de consument in vertrouwen kan kopen. En de overheid dient te zorgen voor adequate wet- en regelgeving. Dan hoeft de burger helemaal niet zoveel te weten, zolang de relevante kennis van de aanbieders maar in vertrouwenwekkend gedrag is omgezet, bijvoorbeeld in de vorm van etikettering en certificering, en de opbouw van merknamen, deelmarkten, enzovoort. Het ontbreekt dus vooral aan afdoende eigendomsrechten en toezichtvormen, om de externaliteiten te internaliseren: de internalisatiemechanismen moeten worden aangepast. De consument kan dan beter kiezen.

3.1.3 Ter afsluiting

Het vraagstuk van gebrek aan vertrouwen bij de consument kan institutioneel uiteenlopend worden geduid. De externaliteiten en intransparantie maken dat opportunisme gemakkelijk kan gaan overheersen, ten koste van het algemeen belang. De omstandigheden maken dat de transactiekosten flink kunnen gaan oplopen. Gevoed door de informatieasymmetrie staat de betrouwbaarheid van betrokkenen ter discussie. Wie moet de risico's dragen en hoe zit het met de verantwoording? De landbouw kent een veelheid aan transactiespecifieke en vooral maatschappelijke internalisatiemechanismen. De conclusie mag zijn dat de (nadruk op) maatschappelijke internalisatiemechanismen herzien moet worden.

3.2 De wet- en regelgeving is omvangrijk, complex en ondoorzichtig

De wet- en regelgeving op het gebied van voedselveiligheid bestaat uit wetten en regels, die door verschillende partijen, op verschillende momenten, om verschillende redenen zijn geformuleerd. Het totaal aan wet- en regelgeving is het product van een aanzienlijk aantal partijen verdeeld over meerdere niveaus (onder meer Codex, Europees, nationaal en publiekrechtelijk). Bovendien kent de regelgeving voor voedselveiligheid geen duidelijke begrenzing ten opzichte van met name de regelgeving voor dierwelzijn, diergezondheid, arbeidsomstandigheden, en kwaliteit. Er is bijvoorbeeld regelgeving op het gebied van de kwaliteit van voedsel die goeddeels over voedselveiligheid gaat. De VWA incorporeert het afgrenzingsprobleem door zich bezig te willen houden met risicomanagement bij voeding en consumentenproducten, diergezondheid en -welzijn. Houdt men zich dan straks bezig met zowel onderzoek, toezicht en controle, als voorlichting, zowel bij BSE en biologische bestrijdingsmiddelen; venkel en vaatwassers; alcoholische dranken en auto's? Zowel voor de concentratie op kernactiviteiten, de noodzakelijke kennisbasis, de beheersbaarheid, de communicatie, en de legitimiteit en de aansprakelijkheid van de VWA lijkt een natuurlijke inperking van het domein aan te raden. Een ander kenmerk van de vigerende wet- en regelgeving is de verticale oriëntatie: iedere sector kent zijn eigen specifieke wet- en regelgeving. Dit leidt tot ongelijke normen en signalen. Die verschillen per sector zijn vaak niet goed te rechtvaardigen en hinderen een *level playing field*, een gelijkwaardige concurrentiepositie.

Het resultaat is een stelsel van wetten en regels dat als omvangrijk, complex en ondoorzichtig kan worden getypeerd. Men schrijft over een aantal van meer dan zestig instanties die zich in meer of mindere mate bezighouden met formulering en/of controle van wet- en regelgeving van voedsel en voedselveiligheid; één toezichtorganisatie maakt melding van een werkterrein dat is vastgelegd in liefst veertien (kader)wetten en voorschriften. Er is dus steeds meer tijd en specialistische kennis noodzakelijk om dit stelsel te doorgronden. Dit geldt zowel voor de partijen die aan de betreffende regels zijn onderworpen als voor de partijen die toezicht op de naleving moeten houden. Ook wordt het bedrijfsleven geacht actief te zijn in informatievergaring. Vertaald in institutioneel-economische termen is er met name voor het bedrijfsleven, onderworpen als het is aan de regels, door de omvang, complexiteit en ondoorzichtigheid ervan, ook in normale tijden sprake van relatief hoge informatiezoekkosten. Er zijn vele, soms onderling tegengestelde regels, zonder één loket waar alles uitputtend en betrouwbaar verkrijgbaar is. Voor de andere groep, de toezichthouders, betekent dit dat de toezichts- of 'safeguarding'-kosten relatief hoog zijn.

Een ander aspect van dit beleidsvraagstuk is de padafhankelijkheid van wet- en regelgeving. Aanpassing van wet- en regelgeving resulteert in eenmalige kosten (*sunk costs*) voor aanpassing van regels, gebruiken, administraties en systemen en soms in hogere terugkerende kosten, bijvoorbeeld door de toename in administratieve lastendruk vanwege de handhaving (zie paragraaf 3.3). Optimalisatie van transactie- en omschakelkosten leidt doorgaans tot een nadruk op aanpassingen *binnen* het bestaande systeem (Olson, 1965; Olson, 1982). Aanpassing van wet- en regelgeving binnen het bekende raamwerk levert snel, redelijk voorspelbare effecten op tegen lage aanpassingskosten bij het object van regelgeving. De transactiekosten stijgen doorgaans in beperkte mate en er zijn geen

omschakelkosten. Een verandering van het heersende paradigma duurt lang, kost veel geld, tijd en energie, met een zeker afbreukrisico. De eenmalige omschakelkosten zijn vaak hoog en de daling van de jaarlijkse transactiekosten ongewis. Los van de kosten voor de betrokkenen krijgen bepaalde partijen (departementen, het middenveld, enzovoort) gevestigde belangen bij de bestaande wet- en regelgeving. Een steeds omvangrijker circuit houdt zich bezig met en is afhankelijk van het voortbestaan van het geheel van wet- en regelgeving. Dit versterkt de neiging wet- en regelgeving incrementeel aan te passen, meestal door een opstapeling van wet- en regelgeving. Per saldo gaan veranderingen niet gradueel maar vertonen structuurbreken. Ze gaan daarom meestal in golven (*punctuated equilibria*). Door de padafhankelijkheid ontstaan extra uitvoeringskosten: mogelijke opstapeling van administratieve lasten; en hogere transactiekosten in de waarborging van voedselgezondheid.

Dit eerste beleidsvraagstuk benadrukt de onduidelijke eigendomsrechten door opstapeling van maatschappelijke internalisatiemechanismen. We zien in de wet- en regelgeving tot op heden en in de recente kamerstukken voorstellen die sterk leunen op maatschappelijke internalisatiemechanismen. Daarbinnen legt de wetgever de nadruk op verhoging van de eenduidigheid van het wettelijk kader en uniformering van de benadering (Tweede Kamer, 2000, p.2). Dat belooft een structuurbreuk met genoemde opstapeling van wetten en regels, met dus een zeker afbreukrisico. Daar staat tegenover dat de bij die ambitie betrokken ministeries tevens belangen hebben bij de bevestiging van de bestaande situatie (zie ook paragraaf 3.1). De rijksoverheid heeft duidelijk een voorkeur voor het dicht bij de minister halen/houden van de instituties die met voedselveiligheid te maken hebben. Voorzover het een structuurbreuk is, lijkt het er een die de externe effecten reduceert middels vooral maatschappelijke internalisatiemechanismen.

3.3 Het systeem voor handhaving is omvangrijk, complex en ondoorzichtig

Op het gebied van voedselveiligheid is een omvangrijk, complex en ondoorzichtig handhavingssysteem ontstaan. Een problematische wet- en regelgeving hoeft in principe nog geen problematisch handhavingssysteem op te leveren. Bij voedselveiligheid is dit wel het geval: we zien vele organisaties, die los van elkaar overlappend controleren, en hun eigen werk centraal zetten. Institutioneel zien we een spectrum aan organisaties die rechtstreeks gekoppeld zijn aan de Minister (Staatstoezicht), een agentschap vormen of een (intern verzelfstandigde) dienst, naast vele publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en een handvol privaatrechtelijke organisaties (zelfstandige bestuursorganen). Vele partijen hebben een eigenstandige rol. In de vleesverwerkende industrie kennen we bijvoorbeeld de volgende toezichthouders: RVV, KvW, AID, Bouwinspectie, Milieu-inspectie, Arbeidsinspectie, Brandweer, Centraal Bureau Slachtverzekeringen en PVE. Natuurlijk hebben ze niet allemaal (even veel) met voedselveiligheid te maken, maar de begrenzing is lastig aan te geven. De opstapeling van controles bij bedrijven zorgt voor toenemende handhavingskosten. Toezichthouders werken soms langs elkaar heen, resulterend in dezelfde controles door verschillende toezichthouders (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2001b), of zelfs in tegengestelde eisen (bijvoorbeeld bij de Maliënkolderhandschoen). Op locatie wordt dit meestal opgelost door te schikken naar de belangen van de dominante toezichthouder (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2001c). Sommige voedselveiligheid-toezichthouders

staan er verder om bekend niet of nauwelijks te kijken naar de beperking van de toezichtlasten. Berenschot (1999) concludeert:

'De aanwezigheid van (dit grote) aantal actoren, publiek en privaat, verspreid over verschillende sectoren en met elk eigen (deel)terreinen, geeft een complex en soms ook versnipperd beeld. Ook ingewijden weten vaak niet hoe precies de verantwoordelijkheden en taken verdeeld zijn. Het aangeven van bijbehorende bevoegdheden is vaak nog lastiger.' (Berenschot, 1999, 27).

Het resultaat is dat het toezicht, de controle, de keuring en de inspectie, gericht op het gebruik van die wet- en regelgeving, complex, omvangrijk en intransparant zijn.

Een dergelijk handhavingapparaat brengt aanzienlijke transactiekosten met zich mee voor het bedrijfsleven, met name directe toezichts- of 'safeguarding'-kosten en specifieke investeringen ten behoeve van het toezicht. De toezichtlasten voor voedselveiligheid, die het bedrijfsleven moet opbrengen, kunnen zo flink oplopen. Bijvoorbeeld bij een slachterij tot enkele procenten van de omzet. Dit zijn investeringen en informatiekosten exclusief bestemd voor de toezichthouder, controleur, keurder en/of inspecteur. Het bedrijfsleven blijkt zelfs moeite te moeten doen erachter te komen tot welk 'loket' men zich in voorkomend geval moet richten. Institutioneel-economisch betekent het gebrek aan transparantie dat de eigendomsrechten niet eenduidig zijn toegewezen en dat er mogelijk problemen kunnen bestaan bij het aanwijzen van de 'residual claimant': Wie gaat er over wat? Wie is er verantwoordelijk als er iets misgaat?

De handhaving betreft een voornamelijk maatschappelijk ingericht systeem met de mogelijkheid van afwenteling, *moral hazard*. De overheid controleert via keuring, controle en toezicht namens ons allen, waarbij doorgaans de kosten als heffingen worden doorberekend. De keuring en controle vanuit de overheid, bijvoorbeeld door de RVV, maakt dat de publieke overheid sterk betrokken is op het primaire productieproces. Bij gebleken feilen wordt dan al snel naar de overheid gekeken als schuldige: de overheid heeft in haar hoedanigheid van keurder en/of controleur niet goed gewerkt. Een mogelijk effect van deze menging van overheidsactiviteiten is dat bedrijven de grenzen opzoeken van wat de overheid middels haar controlesystematiek toelaat: als het niet wordt verboden mag het; zolang je niet wordt gecorrigeerd kun je doorgaan. Dit is typisch *moral hazard*. De overheid kan niet altijd overal zijn en moet dus kiezen waarop de aandacht te richten. Zo holt het systeem zich vanzelf uit, door het ontbreken van duidelijke afbakening van ieders bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De wetgever heeft gesteld te willen komen met een verheldering van het onderscheid tussen publieke en private taken (Tweede Kamer, 2000). In lijn hiermee zou volgens ons de toezichthouder het keuren en controleren aan het bedrijfsleven moeten laten. Anders houdt de VWA toezicht op de VWA als controleur en blijft het opportunistische gedrag problematisch. Er bestaat reeds een markt voor keurders en voor controleurs, dus ook praktisch is de verheldering van taken realiseerbaar.

Een duidelijk voorbeeld voor de problematische werking van het handhavingssysteem is de casus varkenspest¹ uit de jaren negentig, dat verschillende ongewenste mechanismen aan het licht bracht. Ter bestrijding van ziekten moeten transporteurs hun wagens na elke

¹ Varkenspest heeft geen effect op de gezondheid van de mens, maar wordt door sommige consumenten wel als een voedselveiligheidsprobleem gezien.

rit schoonspuiten. In de beginjaren negentig werden transportwagens in de praktijk veel minder vaak schoon gemaakt. Met name wanneer het vroom, was het schoonmaken een dure en langdurige klus die men liever vergat. De boeren, de transporteurs, en de toezichthouders wisten dat het niet mocht en waarom, maar het werd gedoogd. Varkenspest echter gedijt juist goed bij lage temperaturen. Het lokte aldus negatieve externe effecten uit. Willens en wetens lieten een aantal betrokkenen de situatie voortduren: de voordelen waren voor de direct betrokkenen, de nadelen voor de verre rijksoverheid. Dit uit eigenbelang uitnuttend van gegeven regels en handhavingsbeleid heet ook wel *moral hazard*. Het maatschappelijke internalisatiemechanisme werkte dus niet goed: de vigerende ruilmechanismen en eigendomsrechten lokte economische gedragingen uit, die niet adequaat waren. Dergelijk opportunistische herhaalde zich toen de varkenspest eenmaal was uitgebroken: varkens werden bewust uit de besmette gebieden getransporteerd nog net voordat de rijksoverheid het te verwachten transportverbod kon uitvaardigen en afdwingen. Zo kon de varkenspest zich in principe juist versneld verspreiden. Ook zijn de financiële verliezen bij boeren sterk beperkt ten opzichte van een situatie zonder overheidsinterventie. De varkensprijzen stegen sterk voor de niet-getroffen boeren, waarna de compensatieregeling de verliezen bij de boeren met ruiming vergoedde. De conclusie mag zijn dat ziektepreventie en voedselveiligheid niet rendeert voor de individuele producent: in dit geval is er onvoldoende financiële *incentive* om in economisch handelen voedselveiligheidsafwegingen beter te laten prevaleren. Door specifieke investeringen in betere schoonmaakruimten en de verandering in verantwoordelijkheidsstelling van de boer en transporteur zullen tegenwoordig minder negatieve externe effecten rondom varkenstransporten worden uitgelokt. De eigendomsrechten en, in het kielzog, de uitwisselingsmechanismen zijn gewijzigd.

Bij handhaving worden (nieuwe) transactiespecifieke internalisatiemechanismen onderbenut. Zoals met het voorbeeld aangegeven, is het systeem van handhaving maatschappelijk ingericht. De aanbieder legt zo mogelijk de kosten van het gebrek aan voedselveiligheid elders, bij de overheid, de consument of de gezondheidszorg. De directe commerciële relatie komt niet snel in het geding. Er kan veel meer gebruik worden gemaakt van transactiespecifieke mechanismen, bijvoorbeeld tracking en tracing in ketenverband. Het is ons inziens niet toevallig dat Nutrace in een groep verticaal geïntegreerde ondernemingen is ontstaan. Mede door het intern zichtbaar zijn van afschuifmechanismen en de grotere zichtbaarheid optimaliseert een verticaal geïntegreerde onderneming minder iedere individuele schakel en meer de keten als geheel. Onafhankelijke bedrijven lijken door hun deelbelangen en de bestaande mechanismen niet de meerwaarde van de totale keten te maximaliseren maar hun individuele kosten te minimaliseren.

De conclusie uit de behandeling van de eerste twee beleidsproblemen is dat we, gelet op de integrale transactiekosten, zitten met een suboptimalisatie van het totale systeem van borging van voedselveiligheid. De systemen van wet- en regelgeving en die van handhaving zijn te omvangrijk, complex en ondoorzichtig. De 'residual claimant' is niet eenduidig, de eigendomsrechten onvolkomen, organisatievormen zijn ondoelmatig, en er zijn daarom forse negatieve externe effecten; de lastendruk rond voedselveiligheid, waaronder specifieke investeringen, lijkt hoog, en de nadruk ligt te veel op maatschappelijke internalisatiemechanismen.

3.4 Publieke en private belangen zijn onvoldoende gescheiden

Er heerst wantrouwen ten aanzien van de combinatie van publieke en private activiteiten, en de asymmetrische vertegenwoordiging bij met name regelgevende instanties. Bij onderzoeksinstituten, zoals RIVM, TNO en RIKILT, worden private en publieke taken in één organisatie gecombineerd. Bij een adequate (internationale) marktwerking hoeft dat niet problematisch te zijn. Dit wordt al moeilijker voor duidelijk herkenbare, monopolistische instellingen met toezichhoudende, keurende, controlerende en inspecterende taken, zoals de COKZ, de CPE, de KCB, SKAL, de NAK, en de SKV. Formeel en publiekelijk steeds moeilijker acceptabel gevonden, wordt het combineren van deze taken met wetgevende taken, in een en dezelfde partij, in casu de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO). PBO's zijn bij de Wet op de bedrijfsorganisatie (1950) ingesteld, met als doel om de sector sterker bij het beleid te betrekken en andersom. Een PBO kent private en publieke taken: richting de landbouw heeft het de bevoegdheid tot medebewind en richting de overheid en politiek fungeert de PBO als platform. PBO's hebben hun eigen regelgeving, besluiten en verordeningen, waarmee ze de agrarische sector ondersteunen, autonoom of in medebewind met de overheid. Van het totale budget van de PBO's bestaat bijna 10%, zo'n 30 miljoen euro, uit administratieve vergoedingen van de rijksoverheid voor het uitvoeren van medebewindstaken. Met name de kleinere PBO's zijn sterk afhankelijk van hun publieke taken. De meeste PBO's zijn actief op het gebied van de voedselveiligheid.

De intransparantie van toezicht op voedselveiligheid heeft veel kritiek op de PBO's tot gevolg. Een PBO probeert kostenefficiëntie voor het bedrijfsleven, effectiviteit van regelgeving en transparantie naar buiten toe te verenigen. Met name de combinatie van medebewindstaken en private taken wordt door de buitenwacht gewantrouwd. Het gevaar bestaat dat private belangen de uitvoering van publieke taken beïnvloeden. Bijvoorbeeld, de effectiviteit en transparantie van regels kunnen lijden onder de nagestreefde efficiëntie. Het is niet ondenkbaar dat strijdige belangen 'een verstorende rol kunnen spelen bij de vraag of regelgeving nodig is en zo ja, welk type regels passend is.' (Berenschot, 1999). In de PBO's zijn de medebewindvoerder (de principaal) en de uitvoerder (de agent) in één organisatie verenigd. Dit is een weinig transparante setting.

De gemengde belangen zijn (mede) veroorzaakt doordat PBO's meerdere opdrachtgevers kennen. In de institutioneel-economische terminologie wordt er in dat geval gesproken over 'plural principals'. De PBO is als uitvoerder werkzaam voor meerdere bazen: de rijksoverheid, de brancheorganisaties en de vakbonden. Uit eigenbelang dienen ze allen de PBO te controleren (*monitoring costs*). Gegeven de situatie met meerdere bazen is het anders onduidelijk of de belangen van elke baas wel voldoende behartigd worden. Iedere baas wenst dat een uitvoerder maximaal zijn belangen behartigt. Zo neemt het PVE deel aan EU-overlegorganen om richting te geven aan EU-beleid voor haar sectoren. Dat beleid kan later mogelijk door de PVE worden uitgevoerd. Ook kan ze aanvullende regelgeving afkondigen. Het is ongewenst dat aanvullende regelgeving in principe kan worden ingezet om effecten van regelgeving vanuit de overheid te dempen, te reduceren. Om naar alle opdrachtgevers geloofwaardig over te komen moeten de PBO's middels zelfbinding tonen dat ze van goede wil zijn (*bonding costs*). In een doorlopende relatie met wantrouwende partijen levert dit 'checks' en 'balances' op. Als voorbeeld van deze kosten geldt de benoeming door de Kroon van de PBO-voorzitters, naast medeondertekening door een minister van

regels en verordeningen. In institutionele termen gevat zal de agent, de PBO, die principaal volgen waarbij de (contante) som van specifiek investeringen en beloningen, het meest positief uitvalt.

Verder kennen de PBO's een asymmetrische vertegenwoordiging; ze vertegenwoordigen sommige partijen directer dan andere partijen. In PBO-besturen zijn werkgevers en werknemers direct vertegenwoordigd. Hun belangen zullen zeker dominant meewegen. Beide partijen vertegenwoordigen direct de productiekant van de sector. Daarentegen worden de belangen van andere belanghebbenden bij de sector slechts indirect vertegenwoordigd. Ze hebben geen directe stem. Denk bijvoorbeeld aan consumenten, lokale overheden en milieugroeperingen. Natuurlijk kiest de consument in de winkel, maar de keuze uit prijs-assortiment-hoeveelheid, beïnvloedt niet direct de gestelde regels, de innovaties, de (moeilijk observeerbare) voedselveiligheid, kwaliteit, enzovoort. Ze moeten afwachten of de direct vertegenwoordigenden hun belang meenemen in de besluitvorming, of niet.

Het is in de constellatie van de PBO's niet duidelijk wie exclusief hoeder is van de voedselveiligheid. PBO's verenigen meerdere beleidsgerelateerde taken, waarbij vanwege haar tussenpositie het ge- of misbruik van een informatievoorsprong op de loer ligt. Dit in combinatie met genoemde 'checks' en 'balances' betekent een informatieasymmetrie die het in moeilijke tijden makkelijker maakt om de rol van *residual claimant* naar de overheid door te schuiven. In andere tijden kan de PBO het opportunistische gebruik van informatie terug zien in de centraliteit die ze innemen in hun beïnvloedingsnetwerk. Verder kan die voorsprong uitmonden in een zekerder continuering van de organisatie. In institutionele woorden is het van cruciaal belang te weten wie eigendomsrechten heeft op voedselveiligheid. Een voorbeeld: bestraling van eieren is wat betreft de Nederlandse overheid en het PVE geen probleem, maar de EU verbiedt het. Wie bepaalt nu wat de boer wel en wat niet mag? Duidelijkheid over dergelijke kwesties reduceert intransparantie en wantrouwen.

Samengevat moet worden geconcludeerd dat de PBO's een unieke combinatie van taken kennen, die echter niet allemaal transparant zijn. Sommige direct belanghebbenden zitten wel aan de bestuurstaafel, en andere belanghebbenden (bijvoorbeeld consumenten) niet. Hun taken gaan gepaard met toezichts- en zelfbindingskosten richting meerdere bazen. Toch blijft het bij de PBO's moeilijk in te schatten die rollen ze hebben als hoeder van voedselveiligheid. PBO's hebben autonoom een aantal internalisatiemechanismen gerealiseerd, naast maatschappelijke internalisatiemechanismen, waar ze vanuit medebewind aan deelnemen. De combinatie lijkt niet langer continueerbaar gezien de eerder genoemde wens van de rijksoverheid tot verheldering van het onderscheid tussen publieke en private taken (Tweede Kamer, 2000).

3.5 Verdeling van publieke verantwoordelijkheden is onduidelijk

Bij de borging van voedselveiligheid is de publieke verantwoordelijkheidsverdeling zelfs voor ingewijden niet geheel duidelijk. Over de verantwoordelijkheden voor de ketenpartijen zijn in de jaren negentig expliciet en specifiek afspraken gemaakt, neergelegd in het 'Convenant De Leeuw/Sangster'. Bijvoorbeeld, de 'knip' in de primaire verantwoordelijkheidsverdeling voor wetgeving en controle ligt bij vlees in de uitsnijdersfase. Bij groente

en fruit ligt de splitsing bij de veiling. In het eerste traject is het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (onder andere de Landbouwkwaliteitswet) en in het tweede het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (onder andere de Warenwet) verantwoordelijk. Desondanks is, tot en met 2001, een meer overkoepelende politieke verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid nergens expliciet belegd. Er zijn twee ministers, met hun eigen politieke verantwoordelijkheden, die ook nog eens van elkaar afhankelijk zijn voor het eindresultaat. Ook de handhavinginstanties zijn verspreid ondergebracht. Zo valt de KvW onder het Staatstoezicht bij VWS, maar houdt ze onder andere toezicht op de RVV, dat weer onder LNV valt. Wat betreft het toezicht horen de PBO's bij de SER en bij de ministeries.

De onduidelijke verdeling van publieke verantwoordelijkheden kan gemakkelijk leiden tot een situatie waarin het niet duidelijk is wie de 'residual claimant' is: wie is er uiteindelijk politiek verantwoordelijk voor als er iets mis gaat met de voedselveiligheid? Volgens de literatuur is het van belang dat de 'residual claimant' eenduidig kan worden aangewezen. Het gaat erom het batige of nadelige saldo in imago, geld, juridische aansprakelijkheid, enzovoort, te laten toekomen aan diegene met de grootste invloed op de activiteiten. In de ideaalsituaties met één opdrachtgever geldt normaliter dat de 'residual claimant' duidelijk is, te weten de principaal. Wanneer de agent een eigenstandige centrale rol vervult met meerdere principalen, dan komt de agent in aanmerking voor de rol van 'residual claimant', bijvoorbeeld in de vorm van opbouw van imago, c.q. reputatie. De minst duidelijke situatie is die van een sterk afhankelijke agent/opdrachtnemer met meerdere principalen/opdrachtgevers.

De verspreiding van handhavinginstanties levert extra uitvoeringskosten door duplicering van toezicht en verantwoording op. Centrale concepten binnen de principaal-agenttheorie zijn de kosten voor toezicht en die voor zelfbinding. Op deze punten kent de optie met één opdrachtgever vooral voordelen ten opzichte van de optie met meerdere opdrachtgevers. Immers, er is slechts één partij die hoeft toe te zien, waardoor de 'monitoring'-kosten relatief laag kunnen blijven. Er hoeft ook maar richting één principaal verantwoording te worden afgelegd (door de agent), waardoor dus ook de 'bonding'-kosten relatief laag kunnen blijven. Tot slot wordt bij een kleiner aantal partijen ook het risico van het niet kunnen realiseren van handelingen, en dus het welvaartsverlies, beperkt. Dit speelt wanneer een agent tussen twee opdrachtgevers gemengeld wordt.

Ook vanuit de transactiekostentheorie pleit toepassing van de kostensoorten informatie, onderhandelingskosten en 'enforcement'-kosten in principe voor de optie met één opdrachtgever. Die relatie is het meest efficiënt. Doordat er bij die optie minder contractpartijen zijn, hoeft er waarschijnlijk minder informatie te worden verzameld, verlopen de onderhandelingen waarschijnlijk sneller en eenvoudiger en wordt de kans op een geschil gereduceerd.

Verder is bij meerdere principalen de juridische aansprakelijkheid onduidelijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor de kosten in het geval van een crisis. Wanneer meerdere politici deelverantwoordelijkheden dragen dan is het mogelijk dat opportunisme leidt tot langdurige grensconflicten tussen ministeries.

Ten slotte, het opkomende ketendenken gaat niet goed samen met de hiervoor beschreven 'knip in keten'. Bij de borging van voedselveiligheid levert dit extra uitvoeringskosten op. De integrale transactiekosten bij integratie zullen hoogstwaarschijn-

lijk lager liggen dan bij het in twee delen onderscheiden houden van voedselketens. Zo kan het voor een toezichthouder nuttig zijn om in plaats van telkens te corrigeren aan het einde van de keten, mechanismen te formuleren die eerder in de voedselketen aangrijpen. Het bestaan van de 'knip' maakt dit lastig. In de praktijk betekent dit al snel dat er extra afstemming dient plaats te vinden of dat er overlap plaatsvindt, waardoor extra transactiekosten ontstaan bij overheden en bedrijven.

Samengevat, vrijwel alle institutionele concepten leiden tot de conclusie dat eenduidigheid en duidelijkheid de verdeling van de publieke verantwoordelijkheden voor voedselveiligheid de transactiekosten reduceren. Er zijn echter meerdere ministers die vasthouden aan hun deel van de publieke verantwoordelijkheden. Het de facto hebben van meerdere bazen maakt de toezichthouder waarschijnlijk zwakker. Ook de handhavinginstanties zijn verspreid en dus relatief duur. Dit maakt het bovendien vrij moeilijk in het publieke domein een partij aansprakelijk te stellen voor bijvoorbeeld crisiskosten: overheden kunnen proberen hun verantwoordelijkheden te ontlopen. Ten slotte, het verdeeld liggen van de publieke verantwoordelijkheden is suboptimaal, wanneer de ketenbenadering verder gaat overheersen.

3.6 Er ontbreekt een centrale, gezaghebbende informatiebron

De situatie met betrekking tot de communicatie richting het bedrijfsleven en de samenleving kan als volgt worden gekarakteriseerd: 'Er zijn vele zenders, maar er is geen autoriteit' (Berenschot, 1999). Of: 'Er is geen centrale vertrouwenwekkende boodschap, er is geen herkenbare boodschapper' (Berenschot, 1999). Mede door het grote aantal uiteenlopende controle- en toezichtorganisaties spreken in normale en in tijden van crisis vele partijen een woordje mee zonder dat de informatie richting de bevolking consistent en coherent hoeft te zijn. Er is geen duidelijke rolverdeling en er zijn geen eenduidige criteria bij het opvangen en interpreteren van signalen uit het veld. De kans is groot dat deze partijen

'uiteenlopende meningen vanuit hun eigen belang als feiten presenteren. [...] Geen van de partijen fungeert als de centrale boodschapper die op basis van deskundigheid en vanuit een onbesproken positie¹ informeert over de relevante ontwikkelingen.' (Berenschot, 1999).

Vele partijen hebben een goede reputatie, sommigen claimen met gezag te spreken, maar een gezaghebbende autoriteit ontbreekt. Een gezaghebbend spreker kan in tijden van crisis zijn gezag 'kapitaliseren', bijvoorbeeld in voorlichting. Maar hij kan dit gezag niet eerst eenvoudig verkrijgen als een regulier handelbaar product. Gezag krijg je als een neveneffect van transparant, vertrouwenwekkend handelen, bijvoorbeeld in toezicht (zie paragraaf 3.1). Maar wie spreekt met gezag? Bij voedselcrises deden de Minister van LNV en de voorzitter van LTO-Nederland ieder hun best om betrouwbaar over te komen. Maar ook allerlei call-centers, het Voedingscentrum en de media verspreiden relevante informatie. Met meerdere sprekers naast elkaar is het vermoeden van opportunisme al snel gewekt.

¹ Bedoeld wordt: het bedrijfsleven en de samenleving.

Zo wordt de Minister van LNV altijd aangewreven het belang van de agrariërs te wegen met de belangen van de burgers. Verder wordt aangenomen dat zijn berichtgeving nog eens wordt gekleurd door politieke overwegingen en zijn relatie met 'Brussel'.

Het ontbreken van een centrale, betrouwbare, gezaghebbende informatiebron leidt - vanuit een institutioneel-economisch perspectief - tot transactiekosten voor het vinden en beoordelen van de betrouwbaarheid van informatie: er moet met name door de burger ten opzichte van de overheid en het bedrijfsleven een informatieasymmetrie worden overwonnen. Om tot een volledig en correct beeld van een bepaalde situatie te kunnen komen, moet informatie worden verzameld via meerdere, soms moeilijk traceerbare kanalen. Ook inconsistenties in informatie leiden tot kosten voor ondernemer en consument, namelijk voor het beoordelen van de inhoud van de informatie. Zo bleek het tijdens de BSE-crisis lastig erachter te komen wat te doen met informatie uit de diverse bronnen, omdat die informatie tegenstrijdig bleek te zijn. Voor betrokkenen was er blijkbaar geen autoriteit, dat wil zeggen een gezaghebbend spreker, met een vertrouwenwekkende boodschap. Een gezaghebbend spreker reduceert de informatiezoekkosten, zelfs bij mogelijke tegenstrijdigheden: je vertrouwt namelijk vooral op die gezaghebbende persoon/organisatie.

Bij alle informatievoorziening is het bovendien een probleem dat er geen eenduidig beeld bestaat van wat veilig is: het woord veilig is multi-interpretabel. De norm verschilt over de tijd en tussen sectoren. Aangezien een nulrisico vaak niet reëel is, als het al kan, is altijd een keuze van acceptabele veiligheidsniveaus en communicatie daarover noodzakelijk.

Daarbij komt dat de consument met name tijdens voedselcrises andere informatiebehoefte kent dan de producent. De producent wil weten wat hij moet en kan doen: wat mag ik nog wel ondernemen, gegeven de noodmaatregelen; wie draait voor de kosten op? Hij moet snel, specifieke kennis hebben. De consument wil slechts weten wat bij bepaalde voedingsmiddelen de veiligheidsrisico's zijn en wat te doen; is dit product betrouwbaar; Kan het veilig geconsumeerd worden of niet?

Ten slotte, het vraagstuk of de informatiebron bij crisissituaties moet afwijken van de informatiebron in normale omstandigheden. Het probleem van gezag als bijproduct pleit voor het in één hand bundelen van toezicht en voorlichting, voor respectievelijk het opbouwen van gezag door het bewijzen van betrouwbaarheid, en om het gezag te 'kapitaliseren', in met name crisissituaties. Ten aanzien van voedselveiligheid wil men het primaat tijdens een crisis bij de minister leggen: deze treedt op als besluitvormer en woordvoerder. De reflex om in crisissituaties naar een minister te kijken lijkt vanzelfsprekend, maar dat is het niet. Het bij nood verschuiven van het primaat naar de minister kan worden opgevat als een teken van wantrouwen naar de kundigheid van de reguliere toezichthouder en informatiebron in gewone tijden. Het is als de principaal die het werk van de agent weer op zichzelf neemt. Hoe komt het dan dat de bevolking wel accepteert dat in penibele financiële en/of monetaire situaties, niet de Minister van Financiën maar de directeur van De Nederlandse Bank, c.q. de ECB, het crisismanagement en het woordvoederschap voert? Dergelijke autoriteiten, de centrale banken, hebben op het monetaire gebied inmiddels een reputatie hoog te houden en gezag opgebouwd. Het ministerie van Financiën zorgt voor de eigendomsrechten, de centrale bank voor de kwaliteit van de ruilmechanismen. Zou deze taakverdeling kunnen werken bij voedselveiligheid? Voor het opbouwen van een vergelijkbaar imago als de centrale bank lijkt het noodzakelijk dat de

voedingsautoriteit zowel in reguliere als in buitengewone omstandigheden de *residual claimant* is: deze toezichthouder moet idealiter direct kunnen interveniëren, crisismanagement verrichten. In het geval van juridische problemen, is het alternatief om niet het crisismanagement, maar crisiscommunicatie bij de autoriteit onder te brengen.

3.7 Conclusie

Dit hoofdstuk behandelde één maatschappelijk en vijf beleidsproblemen rond voedselveiligheid met een institutioneel-economische interpretatie. De problemen zijn geformuleerd op basis van het Berenschot-rapport uit 1999. Afhankelijk van de weging van actuele omstandigheden zal de lezer het vraagstuk van de borging van voedselveiligheid vooral zien als probleem van perceptie en vertrouwen dan wel als probleem van de verandering van ordeningsmechanismen.

Het maatschappelijk probleem betreft het tekort aan vertrouwen bij het individu in de veiligheid van het voedsel. Externe effecten en intransparantie maken dat opportunisme gemakkelijk kan gaan overheersen, ten koste van het algemeen belang. Maar wie moet de risico's dragen en hoe zit het met de verantwoording? De landbouw kent een toenemend aantal transactiespecifieke, maar vooral vele maatschappelijke internalisatiemechanismen.

Er zijn in dit hoofdstuk vijf beleidsproblemen besproken: ten eerste, de wet- en regelgeving is omvangrijk, complex en ondoorzichtig; ten tweede, het systeem voor handhaving is omvangrijk, complex en ondoorzichtig; ten derde, publieke en private belangen lijken onvoldoende gescheiden; ten vierde, bij de rijksoverheid is er een onduidelijke verdeling van publieke verantwoordelijkheden; en, ten vijfde, het ontbreekt aan een centrale, betrouwbare, gezaghebbende informatiebron.

Gelet op de integrale transactiekosten, is er een suboptimalisatie van het totale systeem van borging voedselveiligheid: zowel de systemen van wet- en regelgeving als die van handhaving zijn te omvangrijk, complex en ondoorzichtig. Wat betreft wet- en regelgeving zijn de eigendomsrechten onvolkomen, de ontwikkelingen in wet- en regelgeving padafhankelijk en de nadruk ligt wellicht te veel op maatschappelijke internalisatiemechanismen (zeker daar waar transactiespecifieke alternatieven in opkomst zijn) de residual claimant is niet eenduidig, en organisatievormen zijn ondoelmatig, met als gevolg forse negatieve externe effecten, en per saldo een hoge lastendruk voedselveiligheid. Bij wet- en regelgeving gaat het met name om de gebrekkige eigendomsrechten en padafhankelijkheden in wet- en regelgeving. Bij de handhaving gaat het om contractspecificaties, delegatievraagstukken, maar vooral om de ruilmechanismen, allemaal vraagstukken van transactiekosten.

Over de scheiding van publieke en private belangen moet met name worden gezegd dat de PBO's een unieke combinatie van taken kennen. Het ontbreekt echter aan transparantie. PBO's hebben autonoom een aantal internalisatiemechanismen gerealiseerd, naast de maatschappelijke internalisatiemechanismen, waar ze vanuit medebewind aan deelnemen. Hun taken gaan gepaard met toezichtkosten van meerdere opdrachtgevers en zelfbindingskosten richting die opdrachtgevers. Het blijft bij de PBO's weinig transparant die rollen ze hebben als hoeder van voedselveiligheid en hoe die rollen interfereren.

De transactiekosten zouden dalen bij toewijzing van de politieke verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid aan één minister. Er zijn, tot en met 2001, (ten minste) twee verantwoordelijke ministers, die vasthouden aan hun publieke verantwoordelijkheden. Ook de handhavinginstanties zijn verspreid en dus relatief duur. Dit maakt het vrij moeilijk iemand aansprakelijk te stellen voor de crisiskosten. Bovendien is de regelgeving suboptimaal voor een ketenaanpak. Het resulteert in inefficiënte ruilmechanismen en zwakke publieke verantwoording. De twee beleidsvraagstukken Splitsing publiek/private belangen en Verdeling van publieke verantwoordelijkheden zijn in essentie vergelijkbaar: ze behandelen beide het vraagstuk van één agent met meerdere principalen. Die principalen zijn respectievelijk ongelijksoortige en gelijksoortig. De agent zal in principe die principaal volgen bij wie het (verwachte) saldo van *incentives* en specifieke investeringen het hoogst is.

Bij voedselveiligheid is er geen enkele partij die door de bevolking als gezaghebbend te boek staat. Toch pretenderen vele partijen gezag te hebben. De burger heeft een informatieachterstand en zal dus informatieverzamelkosten moeten maken. Inconsistenties in informatie leiden elk tot aanvullende kosten voor het beoordelen ervan. Dit zijn transactiekosten. Bij alle informatievoorziening is het een probleem dat er geen eenduidig beeld bestaat van wat veilig is. Het gevolg van het ontbreken van een gezaghebbend spreker is dat iedereen transactiekosten maakt, al is het maar in de winkel bij de keuze uit het schap. Geaggregeerd over de gehele bevolking kan dit optellen tot omvangrijke transactiekosten, waar de (alternatieve) kosten van een in te stellen autoriteit tegen mag worden afgewogen. Ten slotte lijkt het voor het opbouwen van een vergelijkbaar imago als de centrale bank noodzakelijk dat de voedingsautoriteit zowel in reguliere als in buitengewone omstandigheden de *residual claimant* is: deze toezichhouder moet idealiter direct kunnen interveniëren en crisismanagement verrichten. In het geval van juridische problemen, is het alternatief om niet het crisismanagement, maar crisiscommunicatie bij de autoriteit onder te brengen.

De zes problemen of vraagstukken verschillen sterk in institutionele kenmerken en oplossingen. Blijft staan dat we niet weten wat het materiële probleem is: gaat het primair om vertrouwen of om organisatieproblemen. In het eerste geval vormen informatie en gezag de sleutel tot de oplossing van het probleem. In het tweede geval moeten contract(vorm) en mogelijk eigendomsrechten worden herzien. In het volgende hoofdstuk worden een aantal beleidsopties behandeld.

4. Drie beleidsopties

In dit hoofdstuk zullen we drie beleidsopties tegen het licht houden en kijken in hoeverre ze in principe zouden kunnen bijdragen aan de oplossing van het in hoofdstuk drie beschreven maatschappelijke vraagstuk en de vijf beleidsvraagstukken. De drie te bespreken beleidsopties zijn gekozen uit de reeks publicaties in de afgelopen jaren, die voorbereiden op de oprichting van de VWA. Het betreffen drie kamerstukken, te weten de novemberbrief 2000, het instellingsbesluit van de NVa van juli 2001 en de januaribrief 2002. In deze drie kamerstukken zijn verschillende instituties voorgesteld. We typeren de daarin besproken nog op te richten VWA achtereenvolgens als de Allesdoener, de Risicomanager en de Mooi-weer-manager. Er is geen (chrono-)logische lijn gezocht of ingebracht. Voortgangsrapportages zijn niet als zelfstandige standpuntposities meegenomen in de analyse. Hierna geven we per optie kort een typering, gevolgd door een overzicht van de activiteiten binnen de beleidscyclus, afgesloten met de vraag naar de bijdrage ervan aan de oplossing van de zes problemen. Het gaat er hier om te kijken of de toepassing van institutionele theorie op beleidsopties extra inzichten verschaft.

Om de drie stukken onderling vergelijkbaar te maken hebben we onder andere gebruikgemaakt van de beleidscyclus. Zie bijlage 1 voor een overzicht van 18 activiteiten in een beleidscyclus. Deze activiteiten kunnen worden samengevat in zes fasen, te weten: Beleidsvoorbereiding; Beleidsvaststelling; Beleidsuitvoering; Beleidshandhaving; Beleids-sanctionering; en Beleidsevaluatie. De lijst fungeert als kapstok om de zwaartepunten van een beleidsoptie duidelijk te krijgen.

4.1 De Allesdoener (november 2000)

In de notitie *De Nederlandse Voedsel Autoriteit: Modernisering en stroomlijning van de organisatie op het gebied van de voedselveiligheid*, schrijven de ministers van LNV en VWS samen dat er een Nederlandse Voedselautoriteit (NVa) komt die (a) de centrale regie krijgt over de drie hoofdstromen onderzoek, controle en communicatie, (b) de samenhang tussen die hoofdstromen moet gaan bewaken en (c) verantwoordelijk wordt voor de gehele uitvoering van het voedselveiligheidsbeleid. De hoofdstroom onderzoek wordt verenigd in een Instituut voor de Voedselveiligheid, waarin alle wettelijke en dienstverlenende taken op het gebied van voedselonderzoek worden samengebracht. De hoofdstroom controle wordt verenigd in een Voedsel Waarborging Bureau, waarin de publieke taken op het gebied van de voedselcontrole, -keuring en -inspectie worden samengebracht. Keten voor keten zal worden geanalyseerd en onder de regels van de NVa worden geplaatst. De hoofdstroom communicatie gaat lopen via het Voedingscentrum Nederland, dat zorg zal gaan dragen voor de publieke informatie en communicatie over de veiligheid van het voedselpakket. De ministers van LNV en VWS zullen beide als opdrachtgever fungeren.

Voorlopig start een interdepartementale projectorganisatie, maar doorrekenend kan dit tot een organisatie van enkele duizenden personen uitgroeien.

Deze notitie beschrijft eigenlijk een ingrijpend transformatieproces omdat bij alle onderdelen de publieke en private taken gescheiden moeten zijn. Dat verhoogt de transparantie en minimaliseert misbruik van een informatievoorsprong.

Gelet op de beleidscyclus houdt de Allesdoener zich bezig met de beleidsvaststelling, de beleidsuitvoering, en de beleidshandhaving. Anderzijds is er geen plaats ingeruimd voor risico-identificatie, het verkennen en afwegen van beleidsalternatieven, het formuleren van wetten, de aansturing van de opsporing, en het evalueren van en adviseren over het voedselveiligheidssysteem. Van de beleidsvoorbereiding is alleen risicobeoordeling¹ meegenomen. De NVa kent alleen de administratieve sanctionering. Belangrijk is dat de NVa geen risicomangement en crisismanagement zal ondernemen. Ook beleidsevaluatie valt geheel buiten het bestek van de NVa. Die activiteiten zijn voorbehouden aan het ministerie.

De confrontatie van de Allesdoener met de vijf vraagstukken levert opvallende conclusies op. (1) Zo is deze optie geen directe oplossing voor de complexe wet- en regelgeving, omdat aan de onvolkomen eigendomsrechten niet direct kan worden gewerkt. Aan regelgeving zelf en beleidsevaluatie doet de Allesdoener niets. Wel zal het keten voor keten onder gezag van de Allesdoener brengen, leiden tot een eigen agenda: met de opbouw van kennis zal wellicht meer en meer aan beleidsverkenning worden gedaan. Langs die indirecte weg kan vanuit eigenbelang een nadruk op vereenvoudiging van wet- en regelgeving komen te liggen. (2) De handhavingproblematiek zal minder worden omdat alle publieke taken in één hand komen. Dan kan intern afgestemd worden waar dit nu nog helemaal niet gebeurt. (3) Dit voorstel is duidelijk gericht op het scheiden van publieke en private taken, dus dat probleem zal minder worden. (4) Wat betreft de publieke verantwoordelijkheden is het onduidelijk of dat iets verbetert: de organisatie is nog onduidelijk. LNV en VWS blijven opdrachtgever. (5) De Allesdoener kan ook het probleem van gezaghebbend spreken vrij sterk reduceren. Omdat het alles onder één dak heeft (onderzoek, toezicht en communicatie) kan een gezaghebbende partij ontstaan. Het zou echter stukken beter gaan wanneer ook het crisismanagement onder de Allesdoener zou vallen. Afsluitend kunnen we stellen dat deze beleidsoptie de nadruk toch weer legt bij maatschappelijke internalisatiemechanismen. De trendbreuk blijft beperkt.

4.2 De Risicomanager (juli 2001)

Met het 'Besluit instelling Voorlopige Nederlandse Voedselautoriteit' (Tweede Kamer, 2001a) wordt een interdepartementale directie in het leven geroepen: de Voorlopige NVa.

¹ In Ministers van LNV en VWS (Tweede Kamer, 2001b) worden de termen risicobeoordeling, -beheer en -communicatie als volgt omschreven:

- risicobeoordeling: de wetenschappelijke beoordeling van risico's;
- risicobeheer: het - met inachtneming van de risicobeoordeling - afwegen van beleidsalternatieven en zo nodig nemen van maatregelen;
- risicocommunicatie: de interactieve uitwisseling van informatie en meningen tussen beleidsmakers, wetenschappers, consumenten, bedrijfsleven en andere relevante actoren.

Deze Voorlopige NVa krijgt de volgende taken: (1) de programmering van strategisch en toegepast onderzoek gericht op risicoanalyse op het gebied van voedselveiligheid en gezonde voeding; (2) de programmering, onderlinge afstemming en de evaluatie van werkzaamheden van de RVV en de KvW, het toezicht houden op de PRO's namens de minister van VWS, én het namens de minister van LNV uitoefenen van Rijkstoezicht op de COKZ, de CPE, het KCB en de SKAL; (3) de programmering en uitvoering van de communicatie op het gebied van voedselveiligheid en gezonde voeding; (4) het adviseren aan de ministers van LNV en VWS over de beheersing van risico's op het gebied van voedselveiligheid en gezonde voeding; (5) het bijdragen aan de formulering van uitgangspunten voor beleid en regelgeving op het gebied van voedselveiligheid en gezonde voeding; en het jaarlijks rapporteren over de relatie voeding-gezondheid op basis van de bevindingen in dat jaar. Een belangrijk deel van de activiteiten betreft de communicatie.

Hierbij zijn veel opmerkingen te maken. Het is opvallend dat het instellingsbesluit niet spreekt over aparte organisatorische eenheden voor onderzoek en/of toezicht. Verder is de voedselautoriteit een aan de ministers ondergeschikte dienst, die onder een ambtelijke stuurgroep komt te staan. De kosten van de voedselautoriteit komen voor rekening van de ministeries. Wat betreft de toezichtactiviteiten zal ze de facto als opdrachtgever richting RVV en KvW fungeren, maar de jure zijn dit gedelegeerde taken, geen wettelijke bevoegdheden. Daardoor is het transformatieproces niet zo ingrijpend, maar mogelijk wel sneller. Ten opzichte van de bestaande situatie komt er met deze toezichthouder vooral een centrale coördinatie bij voor de borging van voedselveiligheid. Gezondheidseffecten worden belangrijker.

Gelet op de beleidscyclus houdt de aldus omschreven toezichthouder zich vooral bezig met de volgende beleidsvelden: beleidsvoorbereiding, met name het uitzetten van risicoanalyses en het verkennen van beleidsalternatieven; beleidsvaststelling, te weten de aansturing van onderzoek, toezicht en communicatie; beleidsuitvoering, met name communicatie, toezicht op keuring en controle; en beleidsevaluatie. Er is nauwelijks plaats voor beleidshandhaving (keuring en controle, onderzoek ten behoeve van handhaving, en toezicht op keuring en controle) noch voor het via regelgeving nemen van maatregelen, het uitwerken van beleid naar protocollen, en dergelijke, noch voor opsporingsactiviteiten. Net als de Allesdoener kan de Risicomanager zelf slechts administratief sanctioneren.

Wat betreft de vijf beleidsvraagstukken uit hoofdstuk drie heeft de risicomanager een duidelijke adviestaak bij de herziening van wet- en regelgeving. Als uitvoeringsorganisatie heeft de toezichthouder er belang bij dat de opdrachtgever (de overheid, tevens wetgever) minimaliseert op complicerende omgevingsfactoren, bijvoorbeeld tegenstrijdige wetgeving. Dat maakt de eigen beslisruimte groter en de activiteiten efficiënter en minder reactief. Ten tweede, de problematische handhaving zal onderling beter worden afgestemd. Het programmeren, afstemmen en evalueren van de toezichtorganisaties leidt vrijwel zeker tot vereenvoudiging van de handhaving. Omdat de organisatie niet onafhankelijk is, kan het relevant zijn wie in de raden van advies en de stuurgroep zitten. Die personen zitten er namens belanghebbenden en zullen die deelbelangen dan verdedigen (zie paragraaf 3.4). Dit kan het streven naar vereenvoudiging sterk beïnvloeden. Anderzijds wordt het beleid gedepolitiseerd omdat de stuurgroep het wel onderling eens moet worden. Ten derde, de notitie omzeilt de vraag naar de splitsing tussen privaat en publiek belang. Ten vierde is opvallend dat de publieke verantwoordelijkheden volgens dit model niet duidelijker opge-

splitst zijn in vergelijking met de oude situatie. Enerzijds zal de samenhang in verantwoordelijkheden worden versterkt doordat cruciale spelers in de stuurgroep verenigd zijn. Anderzijds blijft de suboptimale 'knip in de voedingsketen' in stand. Ten vijfde, kan de toezichthouder gezaghebbend spreken? Dat is goed mogelijk omdat de Risicomanager naar eigen inzichten onderzoek kan uitzetten. Maar de vruchten van goed gedrag komen in eerste instantie terecht bij de opdrachtgevers, te weten de betrokken ministeries. Per saldo zal dit pas goed uitpakken wanneer ook crisismanagement tot de activiteiten van de Risicomanager gaat behoren.

De stuurgroep die boven de Risicomanager staat, functioneert als principaal; zij bepaalt de autonomie van de agent, de toezichthouder. Er is voor ieder van hen geen natuurlijke stimulans om het algemeen belang te dienen boven een deelbelang. De vrijheid van de Risicomanager lijkt sterk afhankelijk van de ambtenaren en ministers. Een en ander kan er toe leiden dat meer relatiespecifieke internalisatiemechanismen worden gebruikt. Ondanks dat het in principe om een klein voedselveiligheidsbureau gaat, lijken met name de wet- en handhavingvraagstukken goed aan te pakken te zijn. De integratie vindt aldus plaats op het niveau van het beleid, zoals het hoort, niet in de uitvoering op locatie. Het succes hangt af van de invulling van het beleid.

4.3 De mooiweermanager (januari 2002)

Op 22 januari 2002 werd *Verzwarend concept uitwerking en realisering van de Nederlandse Voedselautoriteit* naar de Tweede Kamer gestuurd (Tweede Kamer, 2002). Hierin werd een positie ingenomen na aanleiding van de op 1 oktober aangehouden motie Waalkens, die vroeg om een verdergaande aanpak dan die inmiddels in enkele voortgangsnotities was neergelegd. De naamgeving mooiweermanager slaat op de incomplete set van activiteiten, de mogelijke problemen voor de toezichthouder in het geval van een voedselcrisis, en de afhankelijkheid van het ontbreken van al te veel opportunisme bij de principalen en de bestaande toezichthouders. Anders loopt het niet best af met deze mooiweermanager.

De voorgestelde voedselautoriteit bevat duidelijk meer dan een 'kleine NVa, met een beperkte coördinerende rol' (Tweede Kamer, 2002, p.1). Die notitie is zodanig opgesteld dat het op deze plek niet nuttig is om een specifieke lijst van taken op te stellen. De notitie levert vooral een overzicht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het voorstel omvat een centrale overkoepelde eenheid met daaronder twee 'onderdelen'. De centrale eenheid zorgt voor de strategie, de programmering en aansturing van onderzoek, communicatie, beleidsadvisering en de ondersteunende taken. De zogenoemde onderdelen bestaan uit respectievelijk de KvW en de RVV voorzover gericht op keuren, controleren en handhaven. Daar omheen is een weinig transparante constellatie ontworpen. Het voorstel gebruikt de scheiding van de rol van beheerder en opdrachtgever: VWS is de beheerder, en VWS en LNV zijn opdrachtgevers. Bovendien hebben de twee ministeries specifieke verantwoordelijkheden uit hoofde van tenminste zes wetten (Tweede Kamer, 2002, p.3). De autoriteit beschikt over de bevoegdheden van het Staatstoezicht op de volksgezondheid die aan de uitvoerende KvW wordt gedelegeerd. Het Rijkstoezicht vanwege de Landbouwkwaliteitswet komt de centrale eenheid toe. De 'agent', een Directeur-generaal, die bij VWS is ondergebracht, kent één beheerder, twee opdrachtgevers en twee ongelijk verantwoordelijken. Net als bij de bestaande KvW streeft men de status van agentschap na.

woordelijken. Net als bij de bestaande KvW streeft men de status van agentschap na. De noodzaak tot ondersteunende wetgeving, het takenpakket van de RVV en de aansturing ervan, de formele interne organisatiestructuur, het aantal onder de 'onderdelen' vallende publiekrechtelijke controle-instanties en de mate van exclusiviteit tot voedselveiligheid zijn hier allemaal nog niet uitgekristalliseerd.

De Directeur-generaal is ambtelijk verantwoordelijk voor het budget en voor de kwaliteit van het toezicht op keurings- en controleorganisaties. Deze bij VWS ondergebrachte persoon heeft twee opdrachtgevers. Deze constructie kan gemakkelijk opportunisme uitlokken aan de zijde van LNV; bijvoorbeeld wanneer LNV dusdanig veel opdrachten geeft dat VWS het daarvoor benodigde budget niet beschikbaar wenst te stellen. Verder is de DG zowel verantwoordelijk voor de operationele aansturing van de RVV als voor het toezicht op die RVV. Maar waar operationele aansturing een dagelijkse betrokkenheid vergt, vereist toezicht duidelijk afstand tussen de toezichthouder en de RVV. De oorzaak is de ministeriële verantwoordelijkheid bij het in de RVV ondergebrachte risicomanagement. Bij een crisis is de minister aanspreekbaar. Beter was het geweest om de RVV verder op de afstand van de opdrachtgever te plaatsen. Daarvoor moet het risicomanagement uit de RVV worden gelicht of moet wellicht de wet worden gewijzigd. De in de brief voorgestelde totale set van principaal/agent relaties is suboptimaal, maar een structurele verbetering lijkt nauwelijks mogelijk, gegeven de huidige set van eigendomsrechten. De uitkomst lijkt niet conform de motie Waalkens, waar naar wordt verwezen (Tweede Kamer, 2002; motie Waalkens, 2001).

Economisch-institutioneel is het aan te raden een formele splitsing te maken tussen (1) de beslisser en controleur, actief bij belangrijke beslissingen, en (2) de initiatiefnemer en uitvoerder (Fama & Jensen, 1983). De centrale eenheid fungeert dan als een soort Raad van Commissarissen, dat wil zeggen als beslisser bij en controleur op belangrijke keuzen. Die toptoezichthouder is er, onder andere, voor het 'toezicht op toezicht'. De handhavende divisie, in de notitie de 'twee onderdelen' genoemd, omvat de toezichthouders, zoals de KvW. Deze toezichthouders moeten als uitvoerende Raden van Bestuur zorgen dat de toptoezichthouder, de principaal, tevreden blijft. Lukt dat niet dan kan de toptoezichthouder de taken van een specifieke toezichthouder naar een andere organisatie laten overgaan, al of niet via aanbesteding. Het geeft goede *incentives* voor de toezichthouders en flexibiliteit voor de toptoezichthouder. Dit is een efficiënt, effectief, eenduidig en transparant systeem van de borging van de voedselveiligheid. Afgaande op de kenschets valt de evaluatie niet zo positief uit.

Wanneer we uitgaan van dit kamerstuk en gerelateerde stukken dan wordt met dit voorstel werk gemaakt van de volgende beleidsvelden: beleidsvoorbereiding, met name risicobeoordeling en verkenning beleidsalternatieven; beleidsvaststelling, met name de aansturing van onderzoek, toezicht, en communicatie; reguliere communicatie; beleids-handhaving; beleidssanctionering; en beleidsevaluatie. Voor het gemak nemen we hier de toezichthouders en de centrale eenheid als één geheel. De dan zeer omvangrijke set van activiteiten kan bijna niet uitgebreider. Toch is juist het ontbreken van crisismanagement en crisisinformatie een probleem. Voor de opbouw van gezag bij de autoriteit is het bijna noodzakelijk dat ook slecht nieuws en het managen van de crisis eronder valt. Het bij de ministeries houden van dergelijke negatieve situaties bevestigt een vermoeden van de toezichthouder als een Mooi-weer-bureau. Het gezag zal er niet sterker door worden.

Anderzijds kunnen bij deze derde beleidsoptie de gespecialiseerde toezichthouders zelf aangepakt worden.

Bij de vijf beleidsvraagstukken gaat de aandacht vooral naar de eerste twee vraagstukken, te weten het omvangrijke, complexe, en ondoorzichtige systeem van wet- en regelgeving en dito systeem voor handhaving. De wet- en regelgeving kan langzaam maar zeker verbeteren omdat deze organisatie toezichthouders bundelt. De adviestaak is hiervoor belangrijk. De handhaving wordt op de schop genomen, maar het aantal taken is mogelijk te veel voor één bord. Het vraagstuk van de menging van publiek belang met privaat belang is niet in het stuk opgenomen. De opsplitsing van publieke verantwoordelijkheden is hier maar moeizaam opgepakt. Door de voortgaande afhankelijkheid van de ministeries is het twijfelachtig of de organisatie een gezaghebbende bron van informatie kan worden.

Opvallend aan de drie beleidsvoorstellen is hun verscheidenheid, herkenbaar in alleen al het aantal werknemers. Rondom de publicatie van de Allesdoener werd gerekend op enkele duizenden werknemers op de lange termijn bij de toezichthouder. Alles van enige relevantie voor voedselveiligheid moest er idealiter in worden opgenomen: onderzoek, toezicht en communicatie. Daar tegenover stond het alternatief van de Risicomanager: een bureau van enkele tientallen personen dat voornamelijk opdrachten uitzet en coördineert. De mooiweermanager neemt wellicht een tussenpositie in. De Allesdoener brengt veel in beweging met een relatief beperkte bijdrage aan de oplossing van de één plus vijf vraagstukken. De Risicomanager heeft in de praktijk mogelijk weinig in te brengen. De mooiweermanager zal de wereld van toezichtorganisaties kunnen opschudden.

5. Conclusie

In dit onderzoek hebben we eerst de theorie van de institutionele economie behandeld. Er is uitleg gegeven van enkele kerngrippen van de eigendomsrechtentheorie, de transactiekostentheorie en de principaalagenttheorie. Vervolgens zijn één maatschappelijk vraagstuk en vijf beleidsvraagstukken rond voedselveiligheid uiteengezet. In het daaropvolgende hoofdstuk werd bezien in hoeverre een drietal alternatieve beleidsopties een oplossing bieden voor die beleidsvraagstukken. We geven hier achtereenvolgens een samenvatting en aanbevelingen.

5.1 Samenvatting

In dit onderzoek bestuderen we niet zozeer wat de verantwoordelijkheden zijn van de overheid voor voedselveiligheid, maar hoe ze vorm gegeven worden. Daarbij kende het onderzoek twee doelstellingen. Ten eerste het toetsen van de institutioneel-economische analyse op haar herkenbaarheid en bruikbaarheid voor vraagstukken waar het LEI aan werkt. De tweede doelstelling is het inzicht verwerven in alternatieve systemen van waarborging van voedselveiligheid.

De institutionele economie vormt het theoretisch kader van dit onderzoek. Een keuze in beleid vormt een keuze uit instituties. Instituties bakenen een gedragsruimte af. Ze sluiten bepaalde gedragsalternatieven uit als zijnde onaanvaardbaar of ongewenst. Institutionele economie bestudeert instituties met gebruikmaking van de principes van de economische wetenschappen. Doel is het bepalen van (het stelsel van) de institutie(s), c.q. organisatievorm(en), c.q. contractvorm(en), met de laagste som van transactie- en productiekosten.

Instituties bakenen op verschillende aggregatieniveaus gedragsruimten af. We kijken in dit onderzoek naar de inzet van middelen per één op één situatie (contractspecificatie), de relaties tussen groepen (keuze uit soort contracten) en het niveau van de staat (regelgeving, eigendom). De relaties worden dan bezien vanuit respectievelijk de principaalagenttheorie, de transactiekostentheorie en de eigendomsrechtentheorie. De drie komen in abstracto tot respectievelijk de toedeling van kosten en baten, de organisatorische setting en de verdeling van de uitgangsposities. Meer dan in de in detail herkenbaarheid of de normatieve uitspraken ligt de kracht van de theorie in het systematisch bestuderen en consequent doordenken van instituties. De theorie is in hoofdstuk twee uiteengezet.

Het vraagstuk van voedselveiligheid is in Nederland in 1999 door het Berenschot-rapport op de kaart gezet, enerzijds als een maatschappelijk probleem en anderzijds als een beleidsprobleem. Dit rapport geeft nog steeds een goed overzicht van de te onderscheiden vraagstukken. Het maatschappelijk probleem betreft het tekort aan vertrouwen bij het individu in de veiligheid van het voedsel. Het beleidsprobleem valt in vijf problemen uiteen (Berenschot, 1999). Twee daarvan betreffen de wet- en regelgeving aangaande voedselvei-

ligheid zelf: De wet- en regelgeving is omvangrijk, complex en ondoorzichtig; Het systeem voor handhaving is omvangrijk, complex en ondoorzichtig. Verder zouden publieke en private belangen onvoldoende gescheiden zijn. Bovendien wordt de rijksoverheid zelf aangesproken op de onduidelijke verdeling van publieke verantwoordelijkheden. Al of niet een probleem voor de overheid betreft het ontbreken van een centrale, betrouwbare, gezaghebbende informatiebron. Afhankelijk van de weging van actuele omstandigheden zal de lezer het vraagstuk van de borging van voedselveiligheid vooral zien als probleem van perceptie en vertrouwen dan wel als probleem van de verandering van ordeningsmechanismen. In het eerste geval komt de nadruk op het maatschappelijk probleem en het vijfde beleidsprobleem te liggen. In het tweede geval komt de nadruk te liggen op de eerste vier beleidsproblemen te liggen.

Het vraagstuk van gebrek aan vertrouwen bij de consument kan institutioneel uiteenlopend worden geduid. De externaliteiten en intransparantie maken dat opportunisme gemakkelijk kan gaan overheersen, ten koste van het algemeen belang. De omstandigheden maken dat de transactiekosten flink kunnen gaan oplopen. Gevoed door de informatieasymmetrie staat de betrouwbaarheid van betrokkenen ter discussie. Wie moet de risico's dragen en hoe zit het met de verantwoording? De landbouw kent een veelheid aan transactiespecifieke en vooral maatschappelijke internalisatiemechanismen. Wellicht moet de nadruk op maatschappelijke internalisatiemechanismen herzien worden.

Gelet op de integrale transactiekosten, zitten we met een suboptimalisatie van het totale systeem van borging voedselveiligheid: zowel de systemen van wet- en regelgeving als die van handhaving zijn te omvangrijk, complex en ondoorzichtig. De eigendomsrechten zijn onvolkomen, de *residual claimant* is niet eenduidig, organisatievormen zijn ondoelmatig, er zijn daarom forse negatieve externe effecten, met per saldo een hoge lastendruk voedselveiligheid, waaronder specifieke investeringen. De nadruk ligt wellicht te veel op maatschappelijke internalisatiemechanismen. Deze twee beleidsvraagstukken betreffen in principe vooral problemen met eigendomsrechten en ruilmechanismen. Bij wet- en regelgeving gaat het met name om de eigendomsrechten. Bij de handhaving gaat het om contractspecificaties, delegatievraagstukken, maar vooral om de ruilmechanismen, transactiekostenvraagstukken.

Wat betreft de scheiding van publieke en private belangen moet worden gezegd dat de PBO's een unieke combinatie van taken kennen. Het ontbreekt echter aan transparantie. Hun taken gaan gepaard met toezichts- en zelfbindingskosten richting meerdere bazen. Toch blijft het bij de PBO's moeilijk in te schatten die rollen ze hebben als hoeder van voedselveiligheid. Een vergroting van de duidelijkheid van (interferentie van) publieke en private belangen is op basis van deze analyse gewenst. PBO's hebben autonoom een aantal internalisatiemechanismen gerealiseerd, naast de maatschappelijke internalisatiemechanismen, en waaraan ze deelnemen. Ook bij bestaande toezichtorganisaties is het nodig om keuring en controle af te splitsen van de toezichtstaak. De analyse in dit rapport laat zien dat het niet zuiver is toezicht op uitvoering en de uitvoering zelf in één organisatie of zelfs in dezelfde personen te verenigen.

De transactiekosten zouden dalen bij toewijzing van de politieke verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid aan één minister. Er zijn in de in hoofdstuk vier besproken voorstellen echter (tenminste) twee verantwoordelijke ministers, die vasthouden aan hun publieke verantwoordelijkheden. Ook de handhavinginstanties zijn verspreid en dus rela-

tief duur. Dit maakt het vrij moeilijk iemand aansprakelijk te stellen voor de crisiskosten. Bovendien is de regelgeving suboptimaal voor een ketenaanpak. Het saldo is het bestaan van inefficiënte ruilmechanismen en een zwakke publieke verantwoording. De beleidsvraagstukken splitsing publiekprivate belangen en verdeling van publieke verantwoordelijkheden zijn in essentie gelijk: ze behandelen variaties op het vraagstuk van één agent met meerdere principalen. Die principalen zijn respectievelijk ongelijksoortige en gelijksoortig. De agent zal in principe die principaal volgen bij wie de (verwachte) som van specifieke investeringen en de beloning het hoogst is.

Bij voedselveiligheid is er geen enkele partij die door de bevolking als gezaghebbend te boek staat. Toch pretenderen vele partijen gezag te hebben. De burger heeft een informatieachterstand en zal dus informatieverzamelkosten moeten maken. Inconsistenties in informatie leiden tot aanvullende kosten voor het beoordelen ervan. Dit zijn transactiekosten. Bij alle informatievoorziening is het een probleem dat er geen eenduidig beeld bestaat van wat veilig is. Voor bedrijven geldt, mutatis mutandis, dezelfde problematiek. Het gevolg is dat, geaggregeerd over de totale bevolking, de totale transactiekosten in crisissituaties een omvangrijke maatschappelijke 'kosten'-post kunnen vormen. Ten slotte lijkt het voor het opbouwen van een vergelijkbaar gezaghebbend imago als een centrale bank noodzakelijk dat de voedingsautoriteit zowel in reguliere als in buitengewone omstandigheden de *residual claimant* is: deze toezichthouder moet idealiter direct kunnen interveniëren, dus crisismanagement kunnen verrichten. In het geval van juridische problemen, is het alternatief om niet het crisismanagement, maar crisiscommunicatie bij de autoriteit onder te brengen. De woordvoerder naar buiten is dan tenminste dezelfde, in goede en slechte dagen.

Vervolgens zijn in hoofdstuk vier uiteenlopende beleidsopties rond de VWA bestudeerd, hier getypeerd als de Allesdoener, de Risicomanager en de Mooi-weer-manager. Rondom de publicatie van het beleidsvoorstel van de Allesdoener werd gerekend op enkele duizenden werknemers bij de toezichthouder op de lange termijn. Alle activiteiten van enige relevantie rondom voedselveiligheid moest erin worden opgenomen, en wel binnen de pijlers onderzoek, toezicht en communicatie. Daar tegenover staat het alternatief van de Risicomanager: een bureau van enkele tientallen personen die voornamelijk opdrachten uitzetten en coördineren. De mooiweermanager zal wellicht een tussenpositie innemen. De Allesdoener zorgt voor veel verandering in de instituties met op korte termijn een relatief beperkte bijdrage aan de oplossing van de één plus vijf vraagstukken. De Risicomanager heeft wellicht in de dagelijkse praktijk weinig in te brengen. De principaalagent relaties zijn namelijk ongunstig. De mooiweermanager zal de wereld van toezichtorganisaties in principe kunnen opschudden.

Zijn de beleidsproblemen opgelost? De Allesdoener rationaliseert langs de hiërarchische weg. Keten voor keten wordt geanalyseerd en onder het bewind van de autoriteit gebracht. Het primaat van de politiek wordt hersteld voor maatschappelijke externaliteiten. Vermoedelijk levert het een onderbenutting op van mogelijkheden om transactiegebonden externaliteiten via de markt, ketens of netwerken te regelen. De Risicomanager laat in potentie ruimte om het onderscheid tussen maatschappelijke en transactie specifieke externaliteiten uit te nutten. De realisatie is sterk afhankelijk van de specifieke invulling van de instituties. De gevonden modus heeft als voordeel dat het beleid depolitiseert. De integratie vindt plaats op beleid. Daarentegen lijkt dit voorstel de complexe, ondoorzichti-

ge uitvoering niet te wijzigen. De mooiweermanager heeft duidelijk een invloed op de toezichthouders. Tevens zijn communicatie, onderzoek en beleidsadvisering opgenomen in het takenpakket. Nadelig blijft dat de opbouw van reputatie en gezag moeilijk is. Dit vanwege de organisatorisch inbedding en het uitgangspunt dat in tijden van crisis, de minister het heft in handen moet nemen. De vergelijking met de NMa en De Nederlandse Bank leert dat dit niet vanzelfsprekend hoeft te zijn.

In hoeverre reduceren de drie beleidsopties het maatschappelijk probleem van het gebrek aan vertrouwen bij de consument in voedsel, overheid en bedrijfsleven? Dit vraagstuk hangt sterk samen met de vraag naar een gezaghebbend spreker. Het gaat dan om crisiscommunicatie en crisismanagement, naast risico-identificatie en -beheer. Het is goed dat risicobeheer bij de overheid blijft: het gaat om de politieke keuzen in wet- en regelgeving. Risico-identificatie is in deze betrekkelijk neutraal. De Allesdoener zal langzaam maar zeker kunnen werken aan het verbeteren van de instituties in de ketens. Hij blijft echter bij crisis met handen (management) en mond (communicatie) gebonden aan de politiek, i.c. de minister. Het vertrouwen wordt daarmee toch voor een groot deel bepaald door anderen dan de voedselautoriteit. De minister is de *residual claimant*. De Risicomanager is organisatorisch en qua activiteiten in iedere situatie te veel onderdeel van de ministeries om eigenstandig te kunnen werken aan het vertrouwen van de consument in voedsel en overheid. Dit zal nauwelijks anders zijn dan wat de ministeries zelf al (kunnen) doen. De mooiweermanager is meer op het toezicht zelf betrokken en kan dus bouwen aan de kwaliteit, transparantie en complexiteit ervan. De randvoorwaarden zoals een ketenaanpak, crisismanagement dan wel -communicatie, en transparante *agency*-relaties zijn echter niet ideaal ingericht.

Samengevat zal diegene die het voedselveiligheidsprobleem primair als vertrouwenskwesstie zien een andere beleidsoptie aanbevelen dan wie de organisatieproblematiek centraal wil blijven zetten. Gegeven de behandelde vraagstukken zal bij een nadruk op het vertrouwensvraagstuk de Allesdoener de voorkeur hebben, de beleidsoptie uit het kamerstuk van november 2000. Het levert een grote organisatie op waar men uiteindelijk niet omheen kan én dat zichzelf niet kan verstoppen achter anderen. Bij een nadruk op problemen met organisatievormen verdient het beleidsvoorstel uit het kamerstuk van januari 2002 de voorkeur, de mooiweermanager. Ook op dit laatste voorstel is flink wat af te dingen, maar bij dit voorstel worden tenminste de toezichthouders zelf aangepakt. Beide beleidsvoorstellen lijken echter onvoldoende oog te hebben voor transactiespecifieke internalisatiemechanismen. De eigendomsrechten en ruilmechanismen kunnen veel meer via de markt of keten worden geregeld dan nu lijkt te worden nagestreefd.

5.2 Aanbevelingen

Dit onderzoek probeert te bezien in hoeverre dat institutionele economie toepasbaar is op het veld van onderzoek van het LEI. Het is aan de lezer om conclusies te trekken. Ons inziens is het zeer wel mogelijk. Wel is met name de formele afwezigheid van de dimensie tijd in de gebruikte institutionele theorie hinderlijk: partijen hebben tijdgebonden belangen; wet- en regelgeving laat zich maar langzaam wijzigen; en waarden en normen hebben al helemaal hun eigen dynamiek. In dit onderzoek kon helaas geen recht worden gedaan aan

mogelijke nuancerings en onderscheiden stromingen die binnen het institutioneel-economische perspectief zijn ontwikkeld.

Problematisch bij de toepassing van institutionele economie op de borging van voedselveiligheid is het bijna ontbreken van natuurlijke begrenzingen bij het onderwerp. Dit is zichtbaar in de wet- en regelgeving, bij de handhaving, en ten aanzien van de verdeling van politieke verantwoordelijkheden, 'handhavingstaken die breder zijn dan alleen voedselveiligheid' (Tweede Kamer, 2002). Bovendien is de onoverzichtelijke omvang van wet- en regelgeving en de traagheid om deze te veranderen funest om een ideaalplaatje met bijbehorende voorafgaande stadia te kunnen schetsen. Gelet hierop kan de autoriteit mogelijk als transitie-manager werken, van publiek en corporatistisch naar veel meer individueel-privaat en marktordenend toezicht. De ontwikkelingen in ICT, consumentvoorkeuren, normen en waarden, en winstpotentieel maken het mogelijk om veel meer de transactie-specifieke internalisatiemechanismen te gebruiken dan velen voor ogen staat.

In lijn met deze problematiek is het onderwerp van de bestudering van aparte ketens. Hoe zijn de eigendomsrechten, externaliteiten, ruilmechanismen, incentives, enzovoort, geregeld in die specifieke keten? Ook de impact van de bestuurlijke ketensplitsing kan dan worden gewaardeerd. Enkele beleidsvragen in dit onderzoek behoeven een dergelijke aanpak. Bij een toepassing op een kleiner, beter afgebakend terrein zou ook een poging ondernomen kunnen worden om kosten te kwantificeren, daarmee aansluitend op het data-intensieve karakter van veel LEI-onderzoek.

Een onderwerp dat zeker in aanmerking komt voor vervolgonderzoek betreft het vraagstuk van de kritische burger versus de opportunistische consument. Niet de voedselveiligheid zelf is zozeer een probleem, maar de instituties in al die productienetwerken en het tekort aan vertrouwen bij de burger in voedsel, overheid en bedrijfsleven. Hier zijn inefficiënte instituties werkzaam, die aangepast moeten worden. Wat zijn de alternatieven? Moet met name richting burgers niet eerst worden gewerkt aan de onvermijdelijkheid van risico's voordat we weer een extra technologie introduceren?

Verder is het vraagstuk relevant van de grensvlakken dan wel synergie tussen voedselveiligheid en andere domeinen, zoals dierenwelzijn, diergezondheid, allergieën, kwaliteit, duurzaamheid, enzovoort. Hoe is institutionele theorie te gebruiken om problemen van delegatie, tegenstrijdige wet- en regelgeving en handhaving en afstemming aan te vatten?

Ten slotte, maar niet het minste, is het (internationaal) relevant om de verschillende voedselautoriteiten institutioneel te vergelijken. De oprichting ervan in alle EU-landen maakt dat op empirische gronden lering kan worden getrokken ten aanzien van de impact van regelgeving en de efficiëntie van voedselautoriteiten. Dit vergelijkend onderzoek zal longitudinaal moeten worden opgezet, mede in verband met de traagheid van de materie. Een dergelijk grootschalig onderzoek kan zeker zijn vruchten kunnen afwerpen en de theorievorming verder helpen.

Literatuur

Berenschot, *Voedselveiligheid: Waarborgen en waar zorgen*. Onderzoek naar het waarborgen van voedselveiligheid. Utrecht, 1999.

Commissie Borghouts, *Eindadvies van de ambtelijke commissie toezicht*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000.

Commissie Wijffels, *Toekomst van de veehouderij, agenda voor een herontwerp van een sector*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 2001.

Coase, R.H., 'The new institutional economics'. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 140 (1984), pp. 229-31.

Europese Commissie, *Witboek over voedselveiligheid*. Nr. COM (1999), 719 definitief. België, Brussel, 2000.

Fama, E. en M. Jensen, 'Separation of ownership and control'. In: *Journal of Law and Economics* 26 (1983), pp. 301-26.

Folberts, J.P. en J.C. Dagevos, *Veilig en vertrouwd*. LEI-DLO, Den Haag, November 2000.

Hart, O., *Firms, contracts, and financial structure*. Oxford U.P., New York, 1995.

Hazeu, C.A., *Institutionele Economie - Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Coutinho, Bussem, 2000.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Na verzelfstandiging in balans*. Handreikingen externe verzelfstandiging. 1999.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Het toezicht de maat nemen. Een meetlat voor de doelmatigheid van het toezicht op bedrijven*. Rapportage van de MDW-werkgroep Toezicht op het bedrijfsleven. Augustus 2001a.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Startnotitie MDW Toezicht op het bedrijfsleven*. Bijlage 2 bij: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001a). 2001b.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Meetlat toezichtlasten, veldonderzoek naar de praktische toepasbaarheid en hanteerbaarheid van de meetlat toezichtlasten*. Bijlage 3 bij: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001a). 2001c.

Motie Waalkens, 'Voedselveiligheid'. In: *Kamerstuk 26991 55* (16 oktober 2001).

Olson, M., *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge, 1965.

Olson, M., *The Rise and Decline of Nations. Economic growth, stagflation and social rigidities*. Yale University Press, New Haven, 1982.

Rekenkamer, 'Toezicht op uitvoering publieke taken'. In: *Kamerstukken II, 25956 1* (1997/8).

Rutherford, M., *Institutions in Economics* 1 (1994), pp. 182. Cambridge U.P., Engeland.

Tweede Kamer der staten generaal, 'De Nederlandse Voedsel Autoriteit: Modernisering en stroomlijning van de organisatie op het gebied van de voedselveiligheid'. In: *Kamerstuk 26991 37* (6 november 2000).

Tweede Kamer der staten generaal, 'Besluit instelling Voorlopige Nederlandse Voedselautoriteit'. In: *Kamerstuk TRCNVa/2001/13* (18 juli 2001). 2001a.

Tweede Kamer der staten generaal, 'Voortgangsrapportage nr. 1 ten aanzien van de ontwikkeling van de Nederlandse voedselautoriteit'. In: *Kamerstuk 26991 53* (2001b).

Tweede Kamer der staten generaal, 'Verzwarend concept uitwerking en realisering van de Nederlandse Voedselautoriteit'. In: *Kamerstuk TRCNVa/2002/04* (2002).

Tweede Kamer der staten generaal, *Besluit instelling Voorlopige Nederlandse Voedselautoriteit*. 18 juli 2001.

Tweede Kamer der staten generaal, 'Verzwarend concept uitwerking en realisering van de NVA'. In: *Kamerstuk TRCNVa/2002/04* (22 januari 2002).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 'Het borgen van publiek belang'. In: *Rapporten voor de regering* 56 (2000). SDU, Den Haag.

Williamson, O.E., *Markets and Hierarchies; Analysis and antitrust implications; A study in the economics of internal organization*. Free Press, New York, 1975.

Williamson, O.E., 'The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead'. In: *Journal of Economic Literature* 38 (september 2000), pp.595-613.

Bijlage 1 Activiteiten binnen de beleidscyclus

Beleidsvoorbereiding

- Identificeren voedselveiligheidsrisico's (inclusief onderzoek t.b.v. normstelling)
- Beoordelen voedselveiligheidsrisico's en technische normen
- Verkennen beleidsalternatieven

Beleidsvaststelling

- Afwegen beleidsalternatieven
- Via wet- en/of regelgeving nemen van maatregelen
- Aansturing onderzoek, controle, keuring, toezicht, opsporing en communicatie

Beleidsuitvoering

- Uitwerken van beleid naar instructies, protocollen, enzovoort
- Accreditatie
- Reguliere communicatie (inclusief risicocommunicatie)
- Crisiscommunicatie

Beleids handhaving

- Controle op uitvoering van beleid (controle, keuring)
- Onderzoek t.b.v. handhaving (laboratorium)
- Toezicht op controle en keuring

Beleids sanctionering

- Opsporing
- Sanctionering (administratief en strafrechtelijk)

Beleids evaluatie

- Evaluatie (voedselveiligheidssysteem)
- Advisering (voedselveiligheidssysteem) aan minister en/of parlement
- Verantwoording

Bijlage 2 Interviews

In het kader van dit project werden interviews gehouden met:

PVE:

Ir. J.N. (Hans) Schouwenburg: J.N.Schouwenburg@pve.agro.nl

Drs. S.B.M. Jongerius

KvW:

Mr. G.J.B. Koenen Ing.: Gerrit.Koenen@kvw.nl

COKZ:

Dr.Ir. Leen de Jong: jong@cokz.nl

Ir. Lykele Aardema: l.aardema@wxs.nl

LNV:

Mw. Drs. R.A. Muller-Visser: r.a.muller@vvm.agro.nl (mw. Muller viel in voor Edwin Hecker)