

De last van sturing

Een nieuw perspectief voor de landbouw

Dr. T. Brandsen,
Drs. T. Cardoso Ribeiro,
Prof.dr. P.H.A. Frissen
Universiteit van Tilburg, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster
Postbus 19197
3501 DD Utrecht
tel.: 070 378 56 53
internet: <http://www.agro.nl/innovatienetwerk/>

ISBN: 90 – 5059 – 253 – 8
Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.
Rapportnr. 05.2.094 (serie achtergrondrapporten), Utrecht, april 2005.

Voorwoord

De overheid streeft ernaar om de administratieve lasten voor burgers en bedrijven vergaand te reduceren. Binnen het ministerie van LNV zijn op dat gebied al stevige stappen gezet. Het is echter de vraag of bij het handhaven van de vigerende sturingsopvattingen, deze administratieve lasten ook structureel omlaag kunnen worden gebracht. Wie minder administratieve lasten wil, zal de behoefte om te sturen, moeten temperen. Dat geldt niet alleen voor de overheid, maar ook voor het maatschappelijke middenveld, voor bedrijven en voor burgers. Het is onze opvatting dat structurele vermindering van de administratieve lasten alleen mogelijk is bij een fundamentele verandering van de sturingsopvatting, met in het verlengde daarvan een andere verantwoordelijkheidsverdeling. Alleen dan is het adagium van de minister van LNV, i.e. “Van zorgen voor naar zorgen dat”, ook waar te maken.

Met dit uitgangspunt heeft InnovatieNetwerk, in samenwerking met het voormalige Bureau Administratieve Lasten van LNV, een opdracht verstrekt aan de Tilburgse School voor Openbaar Bestuur om de hoofdlijnen voor een nieuw sturingsmodel voor de landbouw uit te werken. De resultaten van deze studie zijn weergegeven in dit rapport. Vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven zijn in begeleidende zin betrokken geweest.

In het gepresenteerde model is zelfsturing door de sector uitgangspunt. De rol van de overheid is daarvan een afgeleide. De overheid ziet er op systeemniveau op toe dat er via zelfregulering adequate normstellende en handhavende systemen in werking zijn, met voldoende checks and balances om ook de zwakkere, veelal niet-economische belangen te borgen. De overheid heeft een activistische en toezichhoudende rol, met een overgang van generiek naar flexibel toezicht. Regelingen worden verminderd en gebundeld om ruimte te geven aan deze differentiatie. Tevens wordt regelgeving voorzien van een houdbaarheidsdatum. De overheid moet ervoor waken om bovenop de private controlesystemen, publieke controlesystemen te leggen.

In feite behelst de voorgestelde benadering een zeer fundamentele verschuiving: issues als milieu, dierenwelzijn en gezondheid worden niet langer gedefinieerd als een verantwoordelijkheid van de overheid maar als een verantwoordelijkheid van de samenleving. De overheid heeft dan vooral als functie ervoor te zorgen dat het in die samenleving goed georganiseerd is.

Wij denken dat wanneer “Van zorgen voor naar zorgen dat” werkelijk wordt opgevat als een uitdaging voor zowel de overheid als het maatschappelijke veld, de hier gepresenteerde sturingsbenadering een belangrijke bron van inspiratie kan zijn om de benodigde stappen te zetten.

Dr. G. Vos

Directeur InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster

Inhoudsopgave

Voorwoord	i
1. Inleiding	1
2. Achtergrond, positionering en aanpak van het onderzoek	3
2.1. Achtergrond: het streven naar administratieve lastenverlichting	3
2.2. Positie en aanpak	4
3. Naar een andere sturingsconceptie	7
3.1. Met de stroom mee	7
3.2. Tegendraadse ontwikkelingen	9
4. Spiegelsectoren	13
4.1. Chemische Industrie	13
4.2. Farmaceutische Industrie	16
4.3. Luchtvaart	18
4.4. Internet	19
4.5. Thuiszorg	21
4.6. Sociale huisvesting	22
4.7. Tien lessen uit de spiegelsectoren	23
5. De taken verdeeld in de glastuinbouw en varkenshouderij	25
5.1. Glastuinbouw	26
5.2. Varkenshouderij	29
5.3. Emancipatie van individuele bedrijven, de sector én de overheid	31
6. Nieuwe sturingsarrangementen	33
6.1. Inleiding	33
6.2. Productdifferentiatie en flexibel toezicht	35
6.3. De overheid in een activistische rol	36
6.4. De overheid als toezichthouder	37
6.5. Institutionele vormgeving	44
6.6. Informatiestromen	46
7. Conclusie	49
7.1. Uitgangspunt	49
7.2. Naar een sturingsconceptie	51
7.3. Verschillen en overeenkomsten tussen de glastuinbouw en de varkenshouderij	54
7.4. Vervolgstappen	56

Bijlage 1 : Respondenten	59
Bijlage 2 : Factsheet Chemische Industrie	61
Bijlage 3 : Factsheet Farmaceutische Industrie	67
Bijlage 4 : Factsheet Luchtvaart	69
Bijlage 5a: Factsheet Internet	71
Bijlage 5b: Het toetsingskader van de Wetgeving voor de elektronische snelweg (Wes)	75
Bijlage 6 : Factsheet Thuiszorg	79
Bijlage 7 : Factsheet Sociale Huisvesting	81

1. Inleiding

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster heeft de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur gevraagd onderzoek te verrichten in het verlengde van het advies van de gemengde commissie *Administratieve Lastenvermindering*, die in maart 2004 haar advies *Lasten in Balans* heeft uitgebracht.

Opdrachtgever en onderzoekers delen de overtuiging dat de problematiek van de administratieve lastendruk slechts zinvol te begrijpen en op te lossen is in een breder kader van sturingsconcepties en daarin veronderstelde en gerealiseerde vormen van verantwoordelijkheidsverdeling in een beleidssector. Het onderzoek heeft nieuwe concepten ontwikkeld voor de verantwoordelijkheidsverdeling in de sturingsrelaties, en daarmee in de informatierelaties, tussen het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de agrarische sector. Uitgangspunt is dat de sector, waar mogelijk, in staat wordt gesteld tot zelfsturing en zelfregulering.

Het onderzoek is gebaseerd op literatuur en documentatie en op interviews met experts en vertegenwoordigers uit de agrarische sector. Om de diversiteit in de sector te weerspiegelen, zijn twee deelsectoren - de varkenshouderij en de glastuinbouw - met elkaar vergeleken. Dit maakt het mogelijk de randvoorwaarden voor zelfsturing scherper in beeld te krijgen. Daarnaast geven we de ervaringen uit enkele andere sectoren weer, zowel in het publieke als het private domein. Die ervaringen leveren inspiratie voor nieuwe arrangementen in de landbouw. Dit rapport is echter meer dan een catalogus van condities en alternatieven: het is een pleidooi voor radicale verandering waarin keuzes worden voorgelegd. Deze kunnen niet los worden gezien van bredere ontwikkelingen in de sector.

In hoofdstuk twee schetsen wij kort de context van het onderzoek. Hoofdstuk drie geeft aan binnen welke randvoorwaarden nieuwe arrangementen kunnen worden ontwikkeld. Naast gunstige ontwikkelingen moeten ook sterke tegenkrachten worden onderkend. Hoofdstuk vier tekent ervaringen op in andere sectoren waaruit lering kan worden getrokken. Vervolgens worden in hoofdstuk vijf twee deelsectoren van de landbouw met elkaar vergeleken. Hoofdstuk zes analyseert welke nieuwe sturingsarrangementen potentieel ontwikkeld kunnen worden, gegeven de doelstellingen die partijen in de sector nastreven. In het concluderende hoofdstuk zeven geven we aan welke richting naar onze smaak de beste kansen biedt voor duurzame zelfsturing. Daarbij geven we ook aan welke stappen de betrokken partijen op korte termijn kunnen nemen om nieuwe arrangementen te realiseren.

2. Achtergrond, positionering en aanpak van het onderzoek

2.1. Achtergrond: het streven naar administratieve lastenverlichting

Administratieve lasten zijn het gevolg van de in veel beleidssystemen voorziene informatierelaties tussen overheid en maatschappelijke sector. Deze informatierelaties zijn vaak eenzijdig: een verplichting, opgelegd door de overheid, om aan diezelfde overheid informatie te verstrekken. Behalve eenzijdig zijn de informatieverplichtingen vaak ook omvattend en gedetailleerd. Dat heeft enerzijds te maken met het omvattende en gedetailleerde karakter van regelgeving en anderzijds met de politieke wens om effecten van regelgeving en beleid permanent te monitoren. Bovendien is de herkomst van regelgeving en beleid gevarieerd: verschillende departementen, intermediaire organisaties, bedrijfsorganisaties, de decentrale overheden, internationale organisaties, de Europese Unie. Dit geldt in het bijzonder voor de Nederlandse landbouw.

De informatieverplichtingen die de overheid oplegt, zijn niet alleen omvangrijk en gedetailleerd. Ze worden bovendien door verschillende organisaties (onder meer LNV, VROM, productschappen) tegelijkertijd en niet altijd in een consistente samenhang opgelegd. Daarnaast geldt dat steeds meer regelgeving vanuit de Europese Unie komt (volgens schattingen van LNV 86%).¹ Wanneer de nationale instanties de ruimte hebben om Europese regelgeving te interpreteren (54%), gebeurt dit niet altijd op de zuinigste manier; al is dat niet systematisch in kaart gebracht. Hoewel recent onderzoek van onder meer Bovens de veronderstelling sterk relativeert dat een groot deel van de Nederlandse regelgeving een Europese origine heeft, geldt die relativering minder voor de landbouwsector. Volgens schattingen van LNV kosten de lasten van LNV-regels alleen al ondernemers jaarlijks meer dan 400 miljoen euro en zijn deze gemiddeld zeven uur per week kwijt om de overheid de benodigde informatie te verschaffen.

De ervaren regeldruk is aanleiding geweest voor verschillende initiatieven om tot vermindering van de administratieve lasten te komen. In de eerste plaats proberen groepen producenten specifieke afspraken met overheden te maken, om tot vrijstelling van generieke regelgeving te komen (zie hoofdstuk drie). Daarnaast zijn vanuit de overheid en vanuit georganiseerde belangen, trajecten voor administratieve lastenverlichting ingezet. Als uitvloeisel daarvan ligt er het rapport van de eerder genoemde gemengde commissie Administratieve Lastenverlichting, een samenstelling van vertegenwoordigers van bedrijfsleven en overheid.² De commissie heeft in haar advies aanbevelingen gedaan om vermindering van administratieve lasten te realiseren. Daarbij onderscheidt zij drie sporen:

1. Minder regels: directe vermindering van de informatievraag kan worden gerealiseerd door regelgeving te verminderen.

¹ SIRA Consulting, Indeling herkomst administratieve lasten LNV-regelgeving: onderzoek naar de (inter)nationale herkomst van de administratieve lasten van het ministerie van LNV, november 2003.

² Gemengde Commissie Administratieve Lastenverlichting, Lasten in Balans: Eindrapport van de Gemengde Commissie Administratieve Lastenverlichting, maart 2004.

2. Makkelijker maken: door middel van meervoudig gebruik en ICT-toepassingen kunnen de lasten van informatieverstrekking omlaag worden gebracht.
3. Omkering van informatieketens (toezicht-op-toezicht): door sterker te leunen op bestaande informatiestromen en verhoudingen binnen de keten, kan de overheid voorkomen dat zij onnodig om informatie vraagt.

De minister heeft zich bij de aanbevelingen van de commissie aangesloten en het begrip toezicht-op-toezicht nader gespecificeerd door onderscheid te maken tussen toezicht-op-controle en ketenomkering. Dit sluit feilloos aan op het beleid van het kabinet om de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke actoren (burgers, verbanden en bedrijven) te versterken. Het streven van LNV is om per 2007 tot een reductie van minstens 25% te komen, waarvan eind 2004 reeds ruim 15% is gerealiseerd volgens opgave van het departement.

2.2. Positie en aanpak

De positionering van dit onderzoek

Hoewel 25% reductie een aanzienlijke besparing betekent, kunnen de lasten niet wezenlijk worden verminderd zonder een fundamentele herbezinning op sturings- en toezichtarrangementen. In het tweede en met name het derde spoor van het lastenverlichtingstraject wordt hiervoor een opening gecreëerd. Wanneer slechts vanuit het bestaande systeem wordt geredeneerd, zal lastenvermindering een kwestie van schrappen en schrappen blijven. Het streven is om in dit rapport een stap verder te gaan en concepten te ontwikkelen voor nieuwe arrangementen waarbij reductie van administratieve lasten als vanzelf wordt gerealiseerd.

Het onderzoek ligt daarmee in het verlengde van Lasten in Balans en loopt parallel aan andere vervolgtrajecten, zoals onder andere door LNV in gang gezet. Het onderscheidende karakter van dit onderzoek uit zich vooral in de aanpak. Om te beginnen, wordt nadrukkelijk als uitgangspunt gekozen dat de sturingsconcepties in de landbouw veranderd moeten worden. Radicale verandering geldt niet als voorzichtig geopperde mogelijkheid, maar als startpunt. Administratieve lastenverlichting wordt de implicatie van het streven om zoveel mogelijk verantwoordelijkheid bij de sector zelf te leggen. Daarnaast wordt in het rapport expliciet verwezen naar andere sectoren, zowel in de publieke als de private sector, die met een soortgelijke problematiek te maken hebben. Dezelfde discussies spelen ook elders, en het zou onverstandig zijn geen lering te trekken uit ervaringen in andere sectoren.

Aanpak

Het onderzoek heeft tot doel de randvoorwaarden en ideeën voor nieuwe sturings- en toezichtarrangementen in kaart te brengen. Hiervoor zijn interviews verricht, gecombineerd met literatuurstudie en een analyse van relevante documentatie. De onderzoekers hebben met respondenten gesproken uit zowel de landbouwsector als daarbuiten (zie bijlage 1). Verder is op 4 november 2004 een expertmeeting georganiseerd waaraan verscheidene experts uit de landbouwsector hebben deelgenomen.

Onderzoeksteam en begeleiding

Het team van onderzoekers bestond uit Paul H.A. Frissen (projectleider), Taco Brandsen en Teresa Cardoso Ribeiro, allen werkzaam bij de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van de Universiteit van Tilburg. Frissen is daarnaast decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur te Den Haag. Het onderzoek werd begeleid door een commissie bestaande uit Dick Hylkema (LTO-Nederland), Paul Jansen (Sovion), Paul Raven (LNV), Gerard de Vent (LNV) en Ger Vos (InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster).

3. Naar een andere sturingsconceptie

Het uitgangspunt van dit rapport is dat een verandering van de sturings- en toezichtarrangementen kan leiden tot een wezenlijke en structurele vermindering van administratieve lasten. Het moge echter duidelijk zijn dat een dergelijke ingreep niet los kan worden gezien van bredere ontwikkelingen in de landbouw. Hoe nuttig of inventief arrangementen ook mogen zijn, zij kunnen slechts succesvol worden ingevoerd en instandgehouden als zij effectief inspelen op hun context. Met andere woorden: wie een verandering van sturingsconceptie in de landbouw nastreeft, moet rekening houden met gunstige en ongunstige ontwikkelingen, die het nieuwe arrangement op korte of langere termijn kunnen beïnvloeden.

Op korte termijn is het tij voor zelfsturing gunstiger dan het wellicht ooit geweest is. Zowel van bovenaf als van onderop wordt steun betuigd aan een afgeslankte vorm van regulering, waarbij meer verantwoordelijkheid bij de sector zelf komt te liggen. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat de tegenkrachten op lange termijn sterk en wellicht zelfs sterker zijn, waardoor overheidsregulering in de sector kan terugslipen. In het ontwerp van nieuwe arrangementen moet dan ook niet louter worden gesteund op goede wil, ook al is vertrouwen een wezenlijk ingrediënt voor hun succes.

Samenvattend zijn de volgende relevante omgevingsfactoren te noemen:

Gunstige ontwikkelingen	Ongunstige ontwikkelingen
<ul style="list-style-type: none">• Politieke steunbetuigingen• Rijping van nieuwe instrumenten• Freeriding• Beperking van de speelruimte	<ul style="list-style-type: none">• Initiatieven van onderop (grassroots)• Systeemdruk en regelaccumulatie• Wildgroei aan instrumenten• Incidenten

3.1. Met de stroom mee

Gunstige politieke context

Het kabinet-Balkenende 2 dringt sterk aan op deregulering en vermindering van administratieve lasten. De stellingname in het Actieplan Andere Overheid is wat dat betreft expliciet:

“De beoogde herdefiniëring van de rol van de overheid in relatie tot die van de maatschappij heeft gevolgen voor de sturingspretenties van de overheid. In plaats van een intensieve, vaak gedetailleerde sturing zal de overheid zich meer moeten concentreren op globale kaderstelling. Deze globale kaderstelling zal gestalte moeten krijgen door ofwel het afschaffen van bepaalde regels, ofwel het vervangen van gedetailleerde regelgeving door meer globale regulering. Globale kaderstelling door de overheid leidt ertoe dat er meer ruimte ontstaat voor burgers, bedrijven, instellingen, uitvoeringsorganisaties en – vanuit het rijk redenerend - medeoverheden. [...] Kortom, de overheid zou minder moeten willen regelen en meer moeten overlaten aan de samenleving.”³

³ Ministerie van BZK, Actieplan Andere Overheid, Actielijn 2, p. 16.

Zoals eerder aangegeven, heeft dit geleid tot verschillende initiatieven, zowel in de landbouw als in andere sectoren. Verder ligt de traditioneel belangrijke rol van de productschappen onder vuur, wat ertoe heeft geleid dat zij zich op verzoek van het kabinet herbezinnen op hun toekomstige rol.

Op het terrein van de landbouw heeft minister Veerman zich nadrukkelijk voorstander getoond van dergelijke ingrepen op zijn terrein; in veel sterkere mate dan zijn voorganger op het departement. Er wordt zelfs een poging ondernomen deze agenda naar het Brusselse niveau te exporteren.⁴ Er is bij de politieke top dus duidelijk de wil om de regeldruk te verminderen en om naar nieuwe sturingsarrangementen te zoeken; die meer verantwoordelijkheid aan de sector zelf laten.

Grassroots

Van onderop staan de traditionele arrangementen ook onder druk. Groepen producenten organiseren zich op kleine schaal en streven nieuwe verhoudingen na; onderling en in relatie tot andere partijen. Een voorbeeld zijn de bloemkooltelers uit Noord-Holland, die bezwaar maken tegen de teeltheffing van het Productschap Tuinbouw voor groenten in de open grond. Het verzet tegen de huidige vormgeving van de sector, niet in de laatste plaats vanwege slinkende winstmarges, wordt zo steeds actiever en zichtbaarder. Dat is belangrijk omdat het betekent dat veranderingen in de sturings- en toezichtarrangementen in principe op brede steun in het veld kunnen rekenen. Dat sluit aan bij een breder maatschappelijk patroon van weerstand en afkeer jegens regeldruk en regelzucht.

Organisaties en hun vertegenwoordigers pleiten in groten getale voor zelfsturing. Hierbij wordt vaak verwezen naar “maatschappelijk ondernemerschap”. In algemene zin verwijst dit naar de combinatie van een bedrijfsmatige werkwijze met de vervulling van maatschappelijke taken. Het leidt tot intensief debat over de vraag welke institutionele inbedding de publieke waarden waarborgt zonder de verworvenheden van het ondernemerschap teniet te doen. Deze discussies spelen in verschillende vormen in zowel de publieke als de private sector (zie ook hoofdstuk vier).

Een breder instrumentarium

Van belang is tevens dat er bouwstenen zijn ontwikkeld om nieuwe arrangementen vorm te geven. De ontwikkeling van een alternatief instrumentarium voor kwaliteitsbewaking en verantwoording heeft de afgelopen jaren een hoge vlucht genomen, zowel in de private als de publieke sector.⁵ Inmiddels bestaan er ook meer onderzoeksgegevens over de voordelen en valkuilen van dergelijke instrumenten, al kan nog lang niet worden gesproken van een uitgekristalliseerd beeld.⁶ Zo is er intussen meer ervaring met:

- Zelfreguleringsinstrumenten als convenanten en handvesten, waarmee partijen onderlinge afspraken kunnen maken op basis van vertrouwen en/of zelf georganiseerde handhaving;

⁴ Ministerie van LNV, Landbouw in de kijker: wie is waar verantwoordelijk voor?, werkdocument van het Nederlands voorzitterschap van de EU, 5-7 september 2004.

⁵ Algemene Rekenkamer, Verbreding van publieke verantwoording, SDU, 2004.

⁶ Brandsen, T., Meijer, A. en Montfort, C. van, “De dubbele helix van publieke rekenschap”, Bestuurskunde, verschijnt in 2005.

- Vergelijkingsinstrumenten, bijvoorbeeld benchmarks en visitaties, waarbij partijen de verhouding tussen elkaars prestaties kunnen inschatten;
- Garantie-instrumenten, bijvoorbeeld keurmerken, waarmee bedrijven en instanties kunnen aantonen dat ze aan bepaalde minimumnormen voldoen.
- Kwaliteitsinstrumenten die het mogelijk maken prestaties van afzonderlijke organisaties consequent en systematisch in kaart te brengen.

Een interessante bevinding uit onderzoek is dat instrumenten vaak meervoudig worden gebruikt. Dat kan problemen opleveren wanneer de randvoorwaarden voor verschillende vormen van gebruik strijdig met elkaar zijn. Soms willen organisaties bijvoorbeeld een benchmark ontwikkelen om elkaars verrichtingen te vergelijken, maar schrikken daarvan terug omdat de toezichthouder ook gebruik dreigt te maken van de informatie uit de benchmark. In dat geval leidt meervoudig gebruik tot pervertering. Partijen worden dan verleid c.q. genoopt tot strategisch gedrag en ondermijnen daarmee het sturingsarrangement. Meervoudig gebruik heeft echter ook een positieve kant: het betekent dat informatie slechts één keer hoeft te worden gegenereerd. Naarmate de ervaring met nieuwe instrumenten groeit, wordt het ook steeds makkelijker ze in te zetten ten behoeve van doelmatige verantwoording.

Conclusie: het tij is nu gunstig

Er kan worden geconcludeerd dat de wil en het vermogen tot zelfsturing zijn toegenomen. Deze ontwikkelingen maken een radicale verandering mogelijk die enkele jaren terug wellicht gewenst, maar nog niet realistisch was. Dat pleit ervoor om de gang richting nieuwe arrangementen op korte termijn in te zetten, daar de omstandigheden naar verwachting niet tot in lengte van dagen zo gunstig zullen blijven. Ook moet rekening worden gehouden met tegenbewegingen die wellicht minder zichtbaar, maar daardoor niet minder krachtig zijn.

3.2. Tegendraadse ontwikkelingen

Wie zich te zeer laaft aan de zegeningen van zijn tijd, verliest wellicht de kritische zin, vaak lijkend op somberheid, die een waakzaam mens past. Tegenover de gunstige ontwikkelingen van het moment staan enkele andere, die op termijn zelfs een radicale verandering teniet kunnen doen. Het is van belang hierop te anticiperen en nieuwe arrangementen reeds in zonnige tijden rijp te maken voor zwaar weer. Als de eerste druppels beginnen te vallen, is het daarvoor wellicht al te laat.

De schaar van de politieke verantwoordelijkheid

De bereidheid van moderne burgers om risico's te accepteren, is in de loop der jaren steeds ambivalenter geworden. Enerzijds neemt risicogedrag toe (verkeer, bungeejumping), anderzijds is de bereidheid om consequenties zelf te dragen stevig verminderd. Emancipatie, zo lijkt het, komt in conflict met maakbaarheid. De socioloog Beck heeft in dat verband gesproken over het (veel misbruikte) begrip "risicosamenleving". De overheid wordt steeds meer verantwoordelijk gehouden voor alles wat er misgaat in de samenleving. De overheid is daaraan zelf debet - zij heeft de samenleving

immers decennia van haar omvattende pretenties overtuigd. Dit staat haaks op de eerder genoemde, nu actuele beweging waarbij de overheid juist meer eigen verantwoordelijkheid verlegt richting burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Wanneer zich dan incidenten voordoen, komen bestuurders in een onaangename positie: enerzijds eist de samenleving ingrijpen, anderzijds moet de eigen verantwoordelijkheid van andere partijen worden gerespecteerd. Gezien hun afhankelijkheid van het electorale systeem is het begrijpelijk dat zij voor het eerste kiezen. Dat resulteert uiteindelijk in meer regels. De bestuurlijke reactie op de rampen in Enschede en Volendam is daar een goed voorbeeld van.

Ook wanneer zich in de landbouw incidenten voordoen, bijvoorbeeld rond voedselveiligheid, wordt snel naar de overheid gekeken “om er iets aan te doen”. De recente crises rond BSE en dioxine tonen aan hoe groot de belangstelling van publiek en media kan zijn. Onder deze druk zullen de politiek verantwoordelijke bestuurders geneigd zijn hun grip op de voedselketen te verstevigen, ongeacht eerdere afspraken. Het is op dergelijke momenten dat de kracht van nieuwe arrangementen werkelijk wordt getest.

Ook is de waardenintensiteit van de landbouwsector groot. Voedsel kent een indringende symboliek en is steeds sterker verweven geraakt met het discours van de veiligheid. In dat discours – ook in bredere maatschappelijke zin – lijkt de oude mythe van de maakbaarheid weer stevig te herleven.

Regelaccumulatie

Los van incidenten bestaat er een natuurlijke neiging in het openbaar bestuur tot regelverdichting. Regels lokken regels uit. Dit is geen ambtelijke onwil, maar de val van goede bedoelingen. Elk beleid kent onbedoelde gevolgen, aangezien het onmogelijk is alle mogelijke gebeurtenissen en reacties in te calculeren. De reactie daarop is vaak om de gaten in de regelgeving te dichten met een nieuwe regel, ook op aandringen van de sector. Veelal wordt bij voorbaat hierop geanticipeerd door reeds bij aanvang regelgeving dicht te timmeren. Met andere woorden: het feitelijke falen is een probleem, maar dat geldt evenzeer voor de bestuurlijke reactie daarop.

Hierdoor kunnen processen van regulering en deregulering een zichzelf herhalend karakter krijgen. Met de beste bedoelingen wordt een nieuw systeem opgetuigd, na verloop van tijd slibt het dicht, en uiteindelijk wordt de sector uitgebaggerd en begint het proces opnieuw. Wanneer deze cyclische (en cynische) interpretatie wordt geaccepteerd, moeten successen ten aanzien van administratieve lastenverlichting worden beschouwd als een lage waterstand bij eb. Een proces van double loop learning lijkt vereist: de betrokken partijen - de overheid in het bijzonder - dienen hun eigen reactiepatroon te doorzien en daaroverheen te stijgen.

De dictatuur van de minderheid

In het algemeen kunnen incidenten bij enkele bedrijven neerslaan op de gehele sector. Dat is bij recente crises gebleken: geconstateerde problemen bij een beperkt aantal bedrijven hebben consequenties voor het imago van “de landbouw”. Dit gevaar lijkt

dreigender te worden wanneer de overheid terugtreedt en meer verantwoordelijkheid bij een sector legt die nauwelijks sectorbreed gedragen afspraken kent door middel van zelforganisatie en zelfregulering. Dit biedt meer ruimte voor innovatieve bedrijven en samenwerkingsverbanden, maar ook voor malafide producenten. In een sterk imago-gevoelige sector is er dan een groot risico dat enkele rotte appels de hele mand bederven. Het zou getuigen van optimisme om te veronderstellen dat dergelijke voorvallen zich niet zullen voordoen. In combinatie met de eerder genoemde politiek-bestuurlijke druk betekent het dat nieuwe arrangementen potentieel kwetsbaar zijn. Tegelijkertijd is de contra-argumentatie dat dan centrale regulering noodzakelijk is, naïef. Ook in centralistische systemen weten malafide actoren vaak uitstekend hun wegen en uitwegen te vinden.

Stapelning van instrumenten

De gretigheid waarmee nieuwe instrumenten worden omarmd, heeft echter een belangrijk nadeel. In een aantal sectoren worden verschillende instrumenten op elkaar gestapeld zonder dat daar noodzakelijkerwijs veel samenhang tussen is. In een aantal gevallen hebben partijen nieuwe instrumenten ontwikkeld en ingezet in anticipatie op een proces van deregulering dat nog niet heeft plaatsgevonden. De consequentie is dat verschillende typen instrumenten naast elkaar bestaan en dat de administratieve lasten enkel toenemen. Zeker de toegenomen belangstelling voor toezicht en de intensieve pleidooien voor transparantie hebben dit effect. Controles worden op controles gestapeld. En wie transparantie wil, oogst formulieren.

De combinatie van toegenomen lasten en van overlappende (soms zelfs strijdige) instrumenten leidt er vervolgens toe dat nieuwe instrumenten onvoldoende draagvlak vinden of in de praktijk niet uit de verf komen. Dat kan voor de overheid dan weer een reden zijn om te concluderen dat zelfsturing niet werkt.

Inperking van de speelruimte

De ruimte om te bewegen, is in een aantal opzichten kleiner dan deze ooit geweest is. Dat heeft te maken met:

- De ontwikkelingen in de landbouwsector zelf: wanneer het economisch slecht gaat, wordt de druk om te innoveren groter, maar de beschikbare slack in organisaties neemt af. Ook kunnen de slechte vooruitzichten aanleiding zijn voor risicomijdend gedrag (hoewel ze, wanneer de nood zeer hoog wordt, ook het omgekeerde effect kunnen hebben).
- De strategie van de retailers: de prijzenslag tussen de supermarkten heeft consumenten een prettige besparing opgeleverd in barre tijden, maar een deel van de kosten daarvan is op de producenten afgewenteld. Daarmee dragen de retailers actief bij aan het slechte economische tij in de landbouw. De neiging om op lage prijzen en op huismerken te concentreren, kan tevens een rem zetten op product-differentiatie. Recent heeft een aantal organisaties, waaronder LTO-Nederland en de Stichting Natuur en Milieu, nog de noodklok geluid.

- Europeanisering van de regelgeving: het landbouwbeleid wordt in steeds mindere mate op nationaal niveau bepaald. De ruimte voor deregulering en innovatie wordt daardoor begrensd. Overigens verschillen de meningen over de vraag hoeveel regeldruk daadwerkelijk door Brussel veroorzaakt wordt.

Conclusie: robuuste arrangementen vereist

Nieuwe arrangementen moeten dan ook niet alleen radicaal, maar ook robuust zijn: ze moeten in staat zijn om ook in minder gunstige tijden druk van buitenaf te weerstaan.

Tevens moeten ze kunnen voorkomen dat de meerderheid het slachtoffer wordt van het wangedrag van een kleine minderheid. Dit betekent echter niet dat nieuwe arrangementen waterdicht zijn en dan maar terzijde mogen worden geschoven in tijden van crisis, doordat er dan terug wordt gegrepen op routine van het oude arrangement. Geen enkel arrangement is feilloos, maar van belang is wel dat onafhankelijkheid gewaarborgd is.

4. Spiegelsectoren

De rijke historie, de impact op de samenleving, de centrale positie van de export, de grote nadruk op veiligheid en de intensieve aanwezigheid van de overheid zijn doorslaggevende kenmerken geweest bij de selectie van spiegelsectoren. Deze spiegelsectoren zijn gekozen om een (natuurlijk beperkte) vergelijking te kunnen maken met de landbouwsector en daar lessen uit te trekken.

Gekozen zijn de chemische industrie, de farmaceutische industrie, de luchtvaart, de zorg, de huisvesting en het internet. Die laatste sector, het internet, geldt als tegenhanger van de overige sectoren. Daarmee is er binnen de spiegelsectoren ook sprake van contrastwerking, omdat de internetsector erg jong is en vanaf de oorsprong al sterk zelfregulerend.

In de analyse van deze spiegelsectoren hebben de volgende vragen centraal gestaan:

1. Welke lessen kunnen worden getrokken uit de wijze waarop de sturingsrelatie tussen overheid en sector is ingericht?
2. Op welke wijze veroorzaakt deze sturingsrelatie druk (ook in de zin van administratieve lasten) op de sector?
3. Op welke wijze gaat men in deze 'andere' sectoren hiermee om?
4. Welke (nieuwe en/of beproefde) inzichten bieden zij voor een duurzaam sturings- en informatiearrangement voor de landbouwsector?

4.1. Chemische Industrie⁷

Versnipperde overheidscontrole door gebrek aan samenwerking en afstemming

Volgens de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), waarvan 95% van de chemische bedrijven in Nederland lid is, worden hun leden (ruim 100 bedrijven, waaronder Akzo Nobel, DSM en Shell) jaarlijks met zo'n 33 audits geconfronteerd (zie ook de beschrijving van het pilotproject Chemiepark Delftzijl). Deze versnipperde controle door de overheid heeft volgens hen te maken met het gebrek aan afstemming en samenwerking op rijksniveau. Met name het willen vasthouden aan de eigen bevoegdheden, op alle bestuurslagen, en de focus op de eigen 'toko' staan de één-loketbenadering in de weg. Ook is men van mening dat, ondanks de inspanningen om de administratieve lastendruk in kaart te brengen, de daadwerkelijke effecten redelijk onzichtbaar zijn.

'De chemische industrie wordt geconfronteerd met een overvloed aan regels en administratieve lasten. De overheid ziet dit (deels) in, maar moet de daad bij het woord voegen. De industrie zou gebaat zijn bij een gebruikersvriendelijk overzicht van producten/stoffen waarvoor export-/importbeperkingen gelden, een één-loketgedachte in het kader van milieuvergunning (inspecties) en éénhoofdig gezag, bijvoorbeeld in

⁷ Zie ook bijlage 2a: Factsheet Chemische Industrie.

verband met de CO₂- en NO_x-emissiehandel. Daarnaast zou de overheid zich moeten houden aan gemaakte afspraken en geen additionele doelstellingen moeten opleggen bovenop of afwijkend van de Europese voorschriften.⁸

De onbetrouwbare overheid

Vanuit de sector worden initiatieven genomen om in samenwerking met de overheid tot een reductie van de administratieve lasten te komen; overwegend door convenanten. Deze convenanten worden in de sector als een vorm van georganiseerd vertrouwen ervaren, waarmee doelen van de sector en de overheid op elkaar worden afgestemd. Want, zoals door vertegenwoordigers van de chemische industrie wordt gesteld: 'Ondanks ons winstoogmerk, zijn wij ons wel degelijk bewust van onze maatschappelijke functie (zoals blijkt uit het Responsible Care-programma, het Nationaal Milieubeleidsplan-plus, het Benchmarkconvenant, de Stichting Samenwerken voor Veiligheid, e.a.)'. Daarnaast worden ook een goede beeldvorming en een goedgezinde publieke opinie van belang geacht. Wel is gebleken dat de bottleneck van een dergelijk arrangement bij de overheid ligt. In de praktijk blijkt namelijk dat afspraken met de verschillende overheden (door decentralisatie van taken krijgen ook bedrijven in de chemische industrie steeds meer met lokale overheden en provincie te maken) door de overheden vaak te makkelijk weer worden teruggedraaid en om die reden als onvoldoende hard worden beschouwd.⁹

Benchmarkconvenant energie-efficiëntie

In het Benchmarkconvenant energie-efficiëntie hebben de grote energieverbruikers met de Nederlandse overheid afgesproken dat er geen emissieplafond zou komen wanneer zij zich zouden inspannen om bij de wereldtop te horen op het gebied van energie-efficiëntie. Hoewel deze afspraak naar wens verliep van alle betrokkenen en gepaard ging met substantiële investeringen vanuit de sector, heeft de Nederlandse overheid deze op grond van een nieuwe, conflicterende EU-richtlijn terzijde geschoven. De nieuwe maatregel heeft als gevolg dat er een grens wordt gesteld aan de groei van de bedrijfstak, omdat ongeacht de winst die op de energie-efficiëntie geboekt wordt, het aantal emissierechten beperkt is. Als de emissierechten uitgeput zijn, moeten deze gekocht worden of nieuwe installaties nu energie-efficiënt zijn of niet. De extra kosten daarvan kunnen oplopen tot tientallen miljoenen euro's per jaar zonder dat er primair een innovatieve impuls van uitgaat en/of efficiënter wordt omgegaan met energie.¹⁰

Daar komt bij dat de prominentere positie van de decentrale overheden als gesprekspartner volgens de sector vaak leidt tot een vlucht in details, omdat zij de capaciteit en professionaliteit ontberen om met de complexe vraagstukken om te gaan die inherent zijn aan de chemische sector. Niet dat wat noodzakelijk is, krijgt de aandacht, maar wat voor de betreffende overheid beheersbaar is.¹¹ Maar niet alleen op rijks- en

⁸ VNCI en Cap Gemini (2004), p. 6.

⁹ VNCI, Jaarverslag 2003, p. 17.

¹⁰ VNCI en Cap Gemini (2004) Goed, Beter, Best: een studie naar de concurrentiepositie van de Nederlandse chemische industrie, p. 28.

¹¹ Rein Willems, Exploring New Approaches in regulating industrial installations (presentation at the High Level ENAP Conference), Kurhaus, 18th October 2004.

decentraal niveau wordt de nodige druk uitgeoefend op de sector. De positie van de Europese chemische industrie staat onder druk vanwege de Europese regelgeving; vooral op milieugebied. Deze blijkt in vergelijking met de andere regio's een onevenredig zware last te zijn die blijft toenemen.¹²

Aanbevelingen uit de sector ter verlichting van de administratieve lasten

Ter verlichting van de administratieve lasten doet de VNCI de volgende concrete aanbevelingen:¹³

- De introductie van een gebruikersvriendelijk overzicht van producten/stoffen waarvoor export-/importrestricties gelden;
- Het aanpassen van niet-handhaafbare regels;
- De invoering van de één-loketgedachte in het kader van milieuvergunning (inspecties);
- De simplificatie van complexe wetten, zoals het Registratiebesluit externe veiligheid, die bovendien afwijken van Europese voorschriften;
- Eenhoofdig gezag in plaats van twee bevoegde instanties, waarmee bedrijven bijvoorbeeld bij de CO₂- en NO_x-emissiehandel te maken krijgen;
- Consistentie in beleid en het vasthouden aan gemaakte afspraken;
- Geen additionele doelstellingen opleggen, zoals bij de lijst van ZEZ-stoffen.¹⁴

*'If legislators challenge trade and industry to realise innovations in this way, I guarantee we will deliver. It is after all our air, sea and land that we are talking about and that we also want to protect.'*¹⁵

Pilotproject Chemiepark Delftzijl

Naar aanleiding van een melding bij de VNCI dat een chemisch bedrijf in 1 jaar 52 keer door verschillende inspecties is bezocht, trok de VNCI aan de bel bij de inspecties van VROM en Verkeer en Waterstaat. In reactie hierop hebben zeven inspecterende instanties het initiatief genomen tot het pilotproject Chemiepark Delftzijl, dat vorm kreeg binnen het programma 'Andere Overheid', met de bedoeling de 'toezichtlast' aanzienlijk te reduceren. Het pilotproject bestond uit 3 stappen: 1. Een nulmeting die inzicht moest geven in de bestaande toezichtlast van bedrijven in de chemie en de efficiency van de inspecterende instanties; 2. Het uitvoeren van inspecties door de samenwerkende overheden en 3. Een eindmeting. Het hoge ambitieniveau (50% minder toezichtlast voor de bedrijven, 20% meer efficiency bij de inspecties) is niet helemaal gehaald; de in de pilot doorgevoerde quickwins leverden uiteindelijk respectievelijk 10 à 20% en 0 à 10% winst op. Maar het pilotproject leverde vooral ook kwaliteitswinst op en inzicht in de randvoorwaarden waaraan samenwerking bij de inspecties moet voldoen, om maximale kwalitatieve en kwantitatieve

¹² Zie ook bijlage 2b.

¹³ VNCI en Cap Gemini (2004), p. 50.

¹⁴ ZEZ: Zeer Ernstige Zorgen.

¹⁵ Rein Willems, Exploring New Approaches in regulating industrial installations (presentation at the High Level ENAP Conference), Kurhaus, 18th October 2004.

resultaten te kunnen bereiken, namelijk: afstemming (één integraal toezichtbezoek, één toezichtrapport, één rapportageverplichting en op termijn wellicht één vergunning), regie, verankering en vertrouwen. Wanneer inspecties tijdig en met de juiste partijen aan tafel afspraken maken over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, ligt de winst voor het grijpen (Rijkswaterstaat en het Waterschap Hunze en Aa's slaagden erin één systeem te ontwikkelen voor de beoordeling van meet- en registratiesystemen en de taken te verdelen. Voor beide instanties leverde dit tot 50% efficiëncywinst op. Voor de bedrijven daalde de toezichtlast op dit gebied met 20 - 40%). Een cruciale factor hierin is de regie. Eén van de betrokken partijen dient het initiatief en de regie naar zich toe te trekken. Samenwerking mag geen ad-hoc-aangelegenheid blijven, een werkwijze die als eerste sneuvelt als de organisatie onder druk komt te staan. Samenwerking moet dan ook in het 'normale' bedrijfsproces worden verankerd. Dat vraagt van de deelnemende instanties wel de moed om te experimenteren met inspectiemethoden en op zoek te gaan naar de minimaal benodigde handhavingsniveaus. Alle partners moeten vertrouwen hebben in elkaars integriteit en kwaliteit. Dan zijn ze niet alleen in staat activiteiten uit handen te geven aan andere inspecterende instanties, maar ook aan de bedrijven zelf, met hun eigen controlesystemen. Het is daarbij wel zinvol om op gepaste tijden de administratieve lastendruk door te lichten. Hierdoor kunnen veranderingen worden gesignaleerd en geëvalueerd.¹⁶

4.2. Farmaceutische Industrie

Regels en procedures zijn inherent aan de farmaceutische industrie. Voor elke handeling is er een procedure die specifiek en generiek door de overheid aan de industrie wordt opgelegd (zo heeft Diosynth, grondstoffenproducent voor geneesmiddelen, ten behoeve van zijn activiteiten zo'n 2600 SOP's oftewel Standard Operational Procedures, die intern gehandhaafd en om de twee jaar geactualiseerd moeten worden). De overheid rechtvaardigt haar dominante aanwezigheid door zich te beroepen op de borging van een goede volksgezondheid, hetgeen zij ziet als een kerntaak. Anders dan in de agrarische sector, worden deze regels per definitie sectorbreed opgelegd, zodat de ruimte aan freeriders ontnomen wordt. Van klein tot groot wordt elk bedrijf aan dezelfde intensiteit van regels onderworpen. Met name de grote bedrijven kiezen ervoor om een aparte afdeling op te richten om aan deze grote informatievraag te voldoen. Organon, de grootste internationale Nederlandse producent, ontwikkelaar en verkoper van geneesmiddelen, opererend als business unit van Akzo Nobel, heeft 600 van de 4500 werknemers fulltime hiervoor in dienst. Dit is uiteraard voor de kleinere bedrijven geen haalbare kaart. Het effect is dat zo'n 30% van de menskracht (naar schatting van de sector) moet worden ingezet om aan alle informatieverplichtingen van de vele regels (ook wel bekend onder de afkorting GXP's) te kunnen voldoen.

¹⁶ VROM-Inspectie (2005), Samenwerken loont. Minder toezichtlast voor bedrijven door samenwerking overheidsinspecties.

De internationale farmaceutische sector

Het (dicht)reguleren van de farmaceutische sector is niet alleen aan de Nederlandse overheid voorbehouden. Wereldwijd bestaat de neiging om tot in detail regels op te stellen waaraan de farmaceutische bedrijven moeten voldoen. Het grensoverschrijdende karakter van hun activiteiten zorgt er dan ook voor dat zij tegelijkertijd te maken hebben met veel, vaak conflicterende wetgeving van verschillende landen en/of internationale netwerken. Het is dan ook niet verwonderlijk dat inspanningen door dé sector op nationaal niveau nauwelijks prioriteit hebben (met uitzondering van het lidmaatschap van Nefarma, de belangenbehartiger van zo'n 50 research-georiënteerde farmaceutische bedrijven in Nederland).

De bundeling van krachten ten behoeve van de strijd tegen de administratieve lasten is sterk internationaal georiënteerd. De focus ligt op harmonisatie van wetgeving in ten minste EU-verband (European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations oftewel EFPIA), maar vaak ook in bredere samenwerkingsverbanden (International Conference on Harmonisation, ICH).

Registratie van geneesmiddelen is een grote last

Het produceren en willen leveren van geneesmiddelen binnen Europa en vanuit Europa aan de VS, Japan of elders, betekent dat het gehele productieproces en het product goedgekeurd en erkend moeten worden door het importerende land. De registratie van een geneesmiddel, een proces dat doorlopen moet worden alvorens een geneesmiddel op de markt wordt toegelaten (ook wel een nationale of Europese handelsvergunning genoemd die fungeert als the license to produce), is arbeidsintensief. Naast de hoge ontwikkelingskosten van een nieuw geneesmiddel (gemiddeld zo'n 800.000 dollar), levert met name de benodigde standaard verantwoordingsrapportage, honderden pagina's informatie die minutieus door het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG) wordt nagelopen, de nodige vertraging en kosten op. Het effect is dat innovatie en ontwikkeling van nieuwe geneesmiddelen dubbel worden belast, hetgeen voor farmaceutische bedrijven met een hoog vernieuwend gehalte een negatieve prikkel is.

De vertaling van de bijsluiter bij geneesmiddelen

Onderdeel van het registratieproces is het maken van de bijsluiter. Voor elk geneesmiddel moet een bijsluiter worden gemaakt door de producent, waarin zeer gedetailleerd voor patiënt en arts wordt aangegeven wat de risico's zijn van het gebruik. De producent maakt deze standaard in het Engels en legt deze ter goedkeuring voor aan de European Medicines Agency (EMA). Wanneer EMA deze goedkeurt, heeft de producent 5 tot 10 dagen om de bijsluiter tot een EU-proofbijsluiter te vertalen in zo'n 25 talen (o.a. Maltees) en wederom ter goedkeuring voor te leggen aan EMA, dat deze vertalingen bij de nationale autoriteiten uitzet. Om deze zeer tijdrovende herhaling van zetten te voorkomen, is vanuit de sector voorgesteld om dit in eigen beheer te laten plaatsvinden met vertalers die EMA-gecertificeerd zijn en van tijd tot tijd steekproefsgewijs worden gecontroleerd. Dit voorstel is tot spijt van de sector afgewezen.

Dit registratieproces moet voor elk land waar het betreffende geneesmiddel de markt wil betreden, grotendeels worden herhaald. Om de inspectielast te verminderen, heeft een aantal landen (EU, Japan, Australië, Canada, Zwitserland, e.a.) recentelijk via de Pharmaceutical Inspectorate Committees (PICS: een internationaal overleg tussen de nationale gezondheidsinspecties) afgesproken om elkaars nationale inspecties te erkennen. Anders dan voorheen herhaalt elk aangesloten importerende land niet weer het controleproces, maar vertrouwt op het controleproces van de aangesloten inspecties. Naast de controle vooraf, zijn ook de traceerbaarheid en verantwoording achteraf vereisten. Alle productie- en productgegevens moeten zo'n negen jaar tot eeuwig te raadplegen zijn, hetgeen leidt tot de nodige documentatie. Zo heeft Organon een eigen archief waar zo'n zes km dossiers is opgeslagen.

Europa: een opsomming van belangen in plaats van zorgvuldige prioritering
Anders dan in de VS, worden geneesmiddelen in Europa meer op wenselijkheid dan op veiligheid getoetst. Elk ziekenhuis of elke ziekenhuisgroep heeft zijn eigen medisch-ethische commissie. Terwijl de FDA, de Amerikaanse CBG, de enige toetsers is en dit overwegend wetenschappelijk benadert, kent Europa verschillende toetsers en daarmee standaarden die op de producten worden losgelaten. Dit maakt de introductie van geneesmiddelen voor bedrijven in de EU lastiger.

De overheid: verschillende petten, verschillende wensen

Terwijl het CBG gericht is op het borgen van de kwaliteit van geneesmiddelen en het waken over de volksgezondheid, is de minister van VWS gebaat bij voordelig geprijsde geneesmiddelen. Dus liever goedkoop, dan beter. Farmaceutische bedrijven worstelen dan ook met de vraag hoe zij de tegenstrijdige wensen van de overheid in het productieproces moeten vertalen.

4.3. Luchtvaart

Omgekeerde wereld: waar houdt de verantwoordelijkheid van de sector op?

De luchtvaartsector is letterlijk een grensoverschrijdende sector, wat met zich meebrengt dat betrokken bedrijven te maken krijgen met allerlei 'douanefuncties' die om bijzondere investeringen vragen van de sector. Terwijl elders het bewaken van de landsgrens als verantwoordelijkheid van de overheid wordt gezien, wordt security door luchthavens en luchtvaartmaatschappijen georganiseerd en bekostigd. Deze kosten lopen jaarlijks op tot zo'n €150 miljoen per jaar (€11 per passagier die de luchthaven Schiphol aandoet). Door "9-11" is de afgelopen jaren de aandacht voor veiligheid en het bewaken van de landsgrenzen alleen nog maar toegenomen. In de luchtvaartsector leeft dan ook de vraag of deze extra veiligheidsmaatregelen redelijkerwijs nog op de passagier en luchtvaartmaatschappijen mogen worden afgewenteld. Geen van alle partijen pleit voor minder security, maar alle vragen zich wel ernstig af of de sector het allemaal zelf moet blijven betalen.

Raadpleging stakeholders om kapitaalintensieve issues te identificeren

In de luchtvaartsector wordt al zo'n 1,5 jaar de discussie gevoerd over de tarieven die de luchthaven Schiphol hanteert. Deze worden als te hoog gepercipieerd. Vandaar dat er door de werkgroep luchtvaart van de VNO-NCW een enquête is gehouden onder de stakeholders in de sector om na te gaan wat de issues waren met een negatief effect op de level playing field van de sector wereldwijd. Naar aanleiding van dit initiatief heeft het ministerie van V&W een benchmark uitgevoerd naar wat in internationaal perspectief redelijke en/of mogelijk onredelijke regels zijn. De vergelijking heeft plaatsgevonden op aspecten als security & border control, luchthavenvergunningen, havengelden en vrachtafhandeling. Met deze initiatieven zijn de pijnpunten zichtbaar geworden en benoemd, wat the sense of urgency vergroot. Desondanks bestaat in de sector het gevoel dat er nog te weinig resultaat geboekt wordt. De overheid is welwillend en voortvarend in het initiëren van onderzoeken, maar concrete maatregelen en voelbare verbeteringen laten op zich wachten.

Daarnaast drukken ook Europese afspraken als het Schengen-verdrag (het scheiden van passagiers die naar landen reizen die het Schengen-verdrag van vrijverkeer van goederen en personen hebben getekend, van de andere passagiers) en aangescherpte eisen voor de verantwoording van geluid (gaat gepaard met zeer complexe en kostbare computerprogramma's) op de begroting. Dit leidt tot een accumulatie van kapitaalintensieve investeringen die stuk voor stuk voor rekening van de sector komen.

4.4. Internet

Vrijblijvend uitwisselen van informatie volledig gereguleerd door de sector

De beginfilosofie van het internet was en is nog steeds 'het vrijblijvend uitwisselen van informatie'. Vanaf de eerste dag dat .nl is vastgelegd - 25 april 1986 in het Centrum voor Wiskunde en Informatica (CWI) door Piet Beertema - hebben de registratieactiviteiten plaatsgevonden zonder directe betrokkenheid van de overheid en zonder een wettelijk kader. De registratie onder .nl vindt plaats op basis van zelforganisatie en zelfregulering door betrokkenen (in Europa is dat ook de regel, met als uitzonderingen Spanje en Finland).

In de eerste jaren lag het accent vooral op de ontwikkeling van technische systemen, regelgeving en procedures. De feitelijke registratiepraktijk kwam steeds meer centraal te staan door de groei van het aantal geregistreerde domeinnamen. De groei van het aantal domeinnamen hield gelijke tred met de groei van het internet in Nederland. Het aantal registraties begon uit te stijgen boven hetgeen een enkel persoon kon doen. Het behandelen van de juridisch-commerciële kanten was niet langer mogelijk onder de vlag van het CWI. Om hiervoor een structurele oplossing te vinden, heeft

Piet Beertema een aantal service providers benaderd. Samen met hen is 10 jaar na de delegatie van .nl aan het CWI, de oprichting van Stichting Internet Domeinregistratie Nederland (SIDN) voorbereid.

Professionalisering van de zelforganisatie en zelfregulering

Stichting Internet Domeinregistratie Nederland (SIDN) is op 31 januari 1996 opgericht en is sindsdien verantwoordelijk voor de uitgifte en registratie van .nl-domeinnamen. Bij de keuze van een rechtsvorm is de afweging gemaakt tussen een bedrijf, een vereniging of een stichting. De bedrijfsvorm viel af omdat daaruit het non-profit karakter onvoldoende duidelijk zou blijken. Een vereniging heeft het voordeel van democratische structuren, maar de continuïteit is afhankelijk van de samenhang tussen de leden. Een stichting zou het gevaar in zich dragen van onvoldoende openheid. Uiteindelijk is gekozen voor een mengvorm. SIDN is een stichting met daarnaast een Raad van Deelnemers (RvD) met een eigen voorzitter. Elke bij SIDN aangesloten deelnemer is automatisch lid van de RvD. Het bestuur is verplicht advies te vragen aan de Raad van Deelnemers over de samenstelling van het bestuur, de vaststelling van reglementen en het opstellen van kostendekkende tarieven. De eerste vergadering van de RvD is gehouden op 26 maart 1996. Op dat moment waren er 60 deelnemers geregistreerd. Inmiddels telt SIDN meer dan 1300 deelnemers. Daarnaast kent de SIDN het College voor Klachten en Beroep, dat de klachten over bepaalde besluiten van het bestuur van de SIDN beoordeelt. In 1999 is een Bureau opgezet, dat de uitvoerende taken van het bestuur overneemt, het operationele proces bewaakt en de verantwoordelijk draagt voor de beleidsvoorbereiding en voorlichtingstaken.¹⁷

De overheid stapt bescheiden in

Met het toenemende belang van internet en daarmee ook van domeinnamen, is de Nederlandse overheid de activiteiten actiever gaan volgen.

De nota Wes geeft een overzicht van de belangrijkste gevolgen van de elektronische snelweg voor de Nederlandse wetgeving en beoogt een legitimatie te geven aan het overheidsoptreden in de overgang naar de informatiesamenleving, voor zover het instrument wetgeving daarbij een rol kan spelen. In de nota worden de hoofdlijnen voor het Nederlandse wetgevingsbeleid voor internet als volgt weergegeven:

1. De Nederlandse wetgeving is in het algemeen zodanig techniek onafhankelijk geformuleerd dat deze in veel gevallen goed te gebruiken is op het internet.
2. Wat *offline* geldt, moet ook *online* gelden.
3. De taak van de overheid is faciliterend, beschermend en handhavend; een aantal wetten moet daarom worden aangepast, waarvoor een actieplan is opgesteld.
4. Een toetsingskader geeft aanwijzingen voor nieuwe regelgeving: zelfregulering heeft de voorkeur en regels moeten technologieonafhankelijk worden geformuleerd.

Aan de hand van deze hoofdlijnen is in de nota Wes een toetsingskader ontwikkeld – onafhankelijk van het specifieke juridische kader – dat in algemene zin aangeeft in welke gevallen overheidsoptreden wenselijk is en welke instrumenten de overheid

¹⁷ Bron: www.sidn.nl

daarbij moet aanwenden. Daarbij dient de ontwikkeling van de informatiesamenleving in beginsel aan de maatschappelijke krachten te worden overgelaten. Het kabinet kiest hier dus voor een terughoudende opstelling. Het kabinet dient volgens de nota Wes de verdere ontwikkeling van de informatiesamenleving wel zoveel mogelijk te stimuleren door zo gunstig mogelijke randvoorwaarden te scheppen.¹⁸ Dit heeft ertoe geleid dat de regering in 1998 aankondigt dat de wijze waarop SIDN de zelfregulering heeft vormgegeven, moet worden getoetst aan het kader voor zelfregulering dat is neergelegd in de nota Wetgeving voor de Elektronische Snelweg (Wes). In april 2000 voert het Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post (DGTP) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat deze toetsing uit. Op 6 juli 2001 wordt deze toetsing in het kabinet behandeld en verschijnt als kabinetsnota 'Nota Toetsing werkwijze Stichting Internet Domeinregistratie Nederland (SIDN)'.

4.5. Thuiszorg

De Nederlandse thuiszorg is traditioneel in handen van private non-profit instellingen. In de jaren negentig wordt de thuiszorg geopend voor commerciële aanbieders, waardoor concurrentie ontstaat. Dit is voor de traditionele instellingen en hun brancheorganisatie LVT aanleiding voor een grondige zelfbezinning.

De LVT is lid van het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming (NTMO), een verbond van brancheorganisaties uit onderwijs, huisvesting en zorg. Eén van de initiatieven van dit netwerk is de zogenaamde Branchecode op te stellen, een algemene gedragscode voor maatschappelijke ondernemingen, die de branches vervolgens naar hun eigen leden vertalen. Verder heeft de LVT in samenwerking met het ministerie van VWS een benchmark ontwikkeld, die de prestaties van de non-profit thuiszorginstellingen zichtbaar maakt (mede om ongewenste neveneffecten van concurrentie in de vorm van kwaliteitsverlies te voorkomen). Vanaf 2005 voert zij die benchmark zonder betrokkenheid van de overheid uit.

Een probleem met de benchmark is dat het meervoudige gebruik van informatie de non-profit aanbieders in principe kwetsbaar maakt voor hun commerciële concurrenten. De brancheorganisatie van niet-commerciële aanbieders speelt een dubbelrol: enerzijds verzamelt zij informatie die ten behoeve van de overheid wordt verzameld; anderzijds wordt informatie gebruikt om kennis tussen de bedrijven uit te wisselen. Informatie die aan de overheid wordt verstrekt, is echter in principe openbaar, waardoor concurrenten in theorie ook inzage zouden kunnen krijgen in productieprocessen. Ook worden instellingen potentieel kwetsbaar voor bezuinigingen van overheidswege. Daardoor heeft de LVT een prikkel, zeker nu zij de benchmark zelf beheert, om een deel van informatie uit de benchmark af te schermen voor de overheid.¹⁹

Wat hieruit naar voren komt, is dat het meervoudig gebruik van informatie problematisch kan worden, wanneer rond deze informatie verschillende belangen spelen. Dit is geen nieuw inzicht, maar wel één dat weer actueel wordt in de context van

¹⁸ Kabinetsnota Toetsing werkwijze Stichting Internet Domeinregistratie Nederland (SIDN), Kamerstukken II 1997/98, 25 880, nr. 2, p. 8 en zie voor een uitgebreide opsomming van criteria bijlage 4b.

¹⁹ Trommel, W., Brandsen, T., Heffen-Oude Vrielink, M. van, en Mouljin, M., "Performance measurement in public governance: successful interpretations of failure", *Society and Economy*, 26 (2004), 2-3, pp. 195-221; Hout, E. van en T. Brandsen, Hybridity in Dutch domiciliary care, paper gepresenteerd in de Third Sector Study Group van de European Group of Public Administration conference, Ljubljana, 1-3 September 2004.

administratieve lastenverlichting. Het geeft aan dat bij het beheer van informatie een balans moet worden gezocht tussen doelmatigheid enerzijds en het verstorende effect van rolconflicten anderzijds.

4.6. Sociale huisvesting

Meer nog dan voor de thuiszorg, geldt voor de sociale huisvesting dat deze zich tussen het publieke en het private domein in bevindt. De sociale huisvesting is de eerste sector in het publieke domein, waar de term “maatschappelijk ondernemerschap” wordt geadopteerd.

Lange tijd zijn woningcorporaties feitelijk weinig anders dan publieke agentschappen, omdat zij - hun formeel private vorm ten spijt - zeer sterk worden gereguleerd; meer dan landbouwers zich in hun ergste nachtmerries kunnen voorstellen. Met de financiële verzelfstandiging begin jaren negentig, wordt ook een flink deel van de regulering weggesneden, maar nog steeds gelden wettelijke doelstellingen en randvoorwaarden voor de activiteiten van corporaties.

Op het moment speelt wederom de discussie of de regulering te strak of juist te los is. Het is duidelijk dat de corporaties - hun branchevereniging Aedes voorop - pleiten voor een vermindering van de regeldruk en meer ruimte voor zelfregulering.

Om zijn streven kracht bij te zetten, heeft Aedes reeds een aantal instrumenten voor zelfregulering gelanceerd. Zo is er een systeem van visitaties opgezet waarbij corporaties zich op eigen verzoek door een externe commissie laten doorlichten. Ook is er een gedragscode voor leden opgesteld die nu wordt aangepast aan de eerder genoemde Branchecode. Een probleem is dat niet alle corporaties het eens zijn met de door Aedes gekozen koers en/of het gekozen instrumentarium. Het gevolg is dat een deel weigert deel te nemen aan de visitatie, publiekelijk zijn ongenoegen kenbaar maakt, en soms zelfs concurrerende instrumenten opzet. Ook blijft een grondige deregulering van overheidswege voorlopig uit, waardoor de regeldruk op korte termijn enkel toeneemt - niet toezicht-op-toezicht, maar toezicht-bovenop-toezicht. De legitimiteit van de nieuwe instrumenten wordt daarmee ondermijnd, hetgeen vervolgens weer de kans vermindert dat zelfregulering wordt toegestaan.

Wat dit duidelijk maakt, is dat de wil tot zelfregulering kan botsen met de neiging om deze collectief te regelen. Zelfregulering impliceert een grotere mate van vrijheid en is daarmee sterker afhankelijk van naleving dan van handhaving.²⁰ Wanneer sprake is van velerlei visies op zelfregulering, gekoppeld aan een grote onafhankelijkheid, dan is er een groot risico dat nieuwe collectieve arrangementen spaak zullen lopen. Wellicht is het in dergelijke gevallen beter om de schaal van de collectiviteit te verkleinen tot die partijen die de visie achter het gekozen arrangement delen.

²⁰ Van Heffen-Oude Vrielink, M. en Brandsen, T., “Brancheorganisaties en gedragscodes: de spagaat van zelfregulering”, *Recht der Werkelijkheid*, verschijnt binnenkort.

4.7. Tien lessen uit de spiegelsectoren

1. In de verschillende spiegelsectoren hebben actoren te maken met meerdere overheden die geen afstemming en goede onderlinge samenwerking kennen. Daardoor worden deze actoren in de verschillende sectoren met een accumulatie van informatieverplichtingen geconfronteerd. De behoefte aan de één-loketfunctie blijft actueel.
2. Het niveau waarop de krachten gebundeld moeten worden, wordt per sector anders gewaardeerd. In versnipperde sectoren, waar veel verschillende bedrijven gebukt gaan onder zware concurrentie, leidt samenwerking op sectorniveau tot een opsomming van belangen in plaats van verantwoorde keuzen die goed zijn voor de hele sector. In een dergelijke *setting* heeft het uitwisselen van informatie en delen van kennis geen prioriteit.
3. Zelfregulering en zelforganisatie zijn niet in elke sector vanzelfsprekend en moet met regelmaat gestimuleerd worden. Zonder de juiste prikkels bestaat de neiging om op regulering van de overheid te blijven steunen, die niet altijd samengaat met een innovatief klimaat.
4. Het systeem van vergunningverlening leidt tot veel papier en kostbare contacturen tussen de vergunningaanvrager en de vergunningverlener. Het zou goed zijn om te differentiëren naar kleine, middelgrote tot grote bedrijven. Het is onnodig om kleine bedrijven om de zoveel jaar op te zadelen met het kostbare en tijdsintensieve traject van het aanvragen van een nieuwe vergunning. Op sommige plaatsen is om die reden reeds gekozen voor algemene wetgeving, waarvan de naleving op basis van risicoanalyses en daaropvolgende gerichte steekproeven wordt gecontroleerd. Hiermee kan de controlefrequentie aanzienlijk worden gereduceerd.
5. Differentiatie is ook *the magic word* als het gaat om toezicht. Toezicht op toezicht kan een voor de hand liggend alternatief zijn, mits het niet betekent dat de controlekosten op het bedrijfsleven worden afgewenteld, omdat de overheid daar bovenop nog steeds - meer dan alleen op systeemniveau - de vinger aan de pols blijft houden. Breed wordt de noodzaak erkend om de goeden niet onder de kwaden te laten lijden. Goed gedrag moet worden beloond met een soepeler toezichtregime vanuit de overheid.
6. Van belang is dat naast de strategische en meer structurele wijzigingen die nodig zijn voor een efficiëntere en effectievere verstandhouding tussen overheid en sector, er ook op microniveau vorderingen worden gemaakt. Het reduceren van de administratieve lasten wordt niet gezien als een ingebed fenomeen; het behoeft constante aandacht. Door concrete maatregelen is het resultaat ook op korte termijn voelbaar en ontstaat er voldoende *commitment* voor langere-termijnprojecten.

7. Europa: Nederland is vaak roomser dan de paus. Bij het indienen van nationale plannen is de rijksoverheid vaak al te gedetailleerd, waardoor alle flexibiliteit die op middellange termijn noodzakelijk is, eruit is. Dit leidt op de werkvloer tot ingewikkelde, soms zelfs onuitvoerbare constructies.
8. Veiligheid – zowel in discours als in de praktijk – leidt tot dichtgetimmerde regelgeving die haar doel voorbijschiet. Vaak lijkt veiligheid te worden misbruikt als alibi om initiatieven uit de sector te smoren.
9. Wat *corebusiness* is, maakt uit. Zodra deze te maken heeft met veiligheid (of het nu om voedselveiligheid, externe veiligheid of volksgezondheid gaat) of een andere vorm van overlap heeft met een taak die de overheid als een van haar kerntaken beschouwt, geeft zij geen bevoegdheden uit handen. Elke vorm van zelforganisatie en/of zelfregulering wordt dan bijna per definitie gemarginaliseerd.
10. Dat iedereen die van internet gebruikmaakt zelf verantwoordelijk is voor de veiligheid van zijn of haar computers en bestanden, is een nationaal en internationaal algemeen geaccepteerd feit en is uitgangspunt van vele gezaghebbende documenten van onder andere de Raad van Europa en de Europese Commissie. De veronderstelling daarbij is dat niemand anders dan de eigenaar zelf kan voorkomen dat de computer besmet raakt. Interessant is om dit uitgangspunt ook voor andere sectoren te verkennen.

5. De taken verdeeld in de glastuinbouw en varkenshouderij

*'Iedere lidstaat streeft naar een duurzame, concurrerende en sociaal meer aanvaardbare landbouw. Maar hoe kunnen die doelstellingen worden bereikt? En wie is daar verantwoordelijk voor? Welke rol moet de nationale overheid spelen, wat dient de Europese Commissie te doen en wat moet de verantwoordelijkheid van de particuliere sector zijn?'*²¹

Hiermee opende het werkdocument voor de informele Landbouwrapad die in het najaar van 2004 onder het Nederlandse voorzitterschap van de EU werd gehouden. Dit document benoemt drie belangrijke nieuwe ontwikkelingen die vragen om de heroverweging van de bestaande verhoudingen tussen de betrokken overheden, maar misschien nog meer tussen de overheden en particuliere bedrijven, namelijk:

1. De mondialisering van de wereldhandel, de kwaliteitseisen van de consument, de milieuproblematiek en de uitgebreide Unie;
2. De fundamentele verandering in de structuur van de levensmiddelenindustrie tot geïntegreerde, globale leveringsketens die hun eigen regelingen ontwikkelen om aan de eisen van het publiek te voldoen ten aanzien van voedselveiligheid en kwaliteitsborging;
3. De voortschrijdende liberalisering en de daarmee samenhangende maatregelen ter verduurzaming van de landbouw die leiden tot te veel regels, met alle gevolgen van dien voor de concurrentiepositie van agrarische bedrijven.

Van oudsher heeft de landbouwsector te maken met *hands on*-overheden en vindt sturing van de bovengenoemde ontwikkelingen als vanzelfsprekend plaats door de nationale overheid en/of de Europese autoriteiten via wet- en regelgeving.²² Dit heeft echter als gevolg dat de rijksoverheid met haar wetten en regels jaarlijks ruim €17 miljard aan kosten veroorzaakt, waarvan het LNV-aandeel circa 2,5% (€430 miljoen) is.²³ Voor individuele bedrijven heeft dat ingrijpende consequenties, namelijk:

*'Een boer of visser is ruim drie uur per week bezig met het leveren van informatie die LNV van hem of haar vraagt. (...) Ook andere ministeries (VROM, V&W, SZW en Financiën), andere overheden (zoals gemeenten en waterschappen) en productieschappen veroorzaken met hun regelingen aanmerkelijke administratieve lasten. In totaal besteedt een ondernemer in de agrosector gemiddeld 7 uur per week aan dergelijke administratieve verplichtingen.'*²⁴

²¹ Werkdocument van het Nederlandse voorzitterschap van de EU (SN2636/04-ks/PM/ld): Landbouw in de kijker, wie is waar verantwoordelijk voor?, 5-7 september 2004.

²² Hans Bekke e.a. (1994) De salto mortale van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

²³ Onder de administratieve lasten wordt verstaan: de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid door het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie (bron: Eindrapport Gemengde Commissie administratieve lastenverlichting LNV (2004) Lasten in Balans, p. 9).

²⁴ Gemengde Commissie administratieve lastenverlichting LNV (2004), p. 9.

Om de consequenties hiervan concreet zichtbaar te maken, zullen in de volgende paragrafen twee contrasterende en qua ruimte zelfs concurrerende agrarische deelsectoren, de glastuinbouw en de varkenshouderij, nader belicht worden aan de hand van literatuuronderzoek en de analyse van gesprekken die met verschillende *stakeholders* uit beide sectoren zijn gevoerd.

5.1. Glastuinbouw

Van plant tot klant

De ontwikkeling van glastuinbouw kwam eind 19de eeuw op met de ontwikkeling van de stedelijke gebieden; vandaar dat de grote tuinbouwgebieden zich veelal om de grote steden bevinden, met name tussen Rotterdam en Den Haag en rond Aalsmeer. De glasgroenten en later ook bloemen werden gekweekt en verhandeld door familiebedrijven via ‘handje klap’ aan tussenhandelaren. Deze methode kostte veel tijd en door de tussenkomst van de zogenaamde ‘schipper’ ontvingen kwekers zelf niet de hoogste prijs, omdat zij op deze wijze geen zicht hadden op wat de klant uiteindelijk bereid was te betalen. In 1887 werd de eerste veiling geïntroduceerd. Kwekerijen brachten vanaf dat moment hun producten rechtstreeks naar de veiling, waar transparantie van aanbod en vraag was. Van plant tot klant bestond de keten in de 20ste eeuw uit: de veredelings- en selectiebedrijven die planten ontwikkelen; de kwekerijen, veelal familiebedrijven waar groenten, bloemen en planten werden gekweekt; de veilingen, bemiddelaars van producten; de groothandel, die levert aan supermarkten, importeurs en/of speciaalzaken; en uiteindelijk de klant, die de verse groenten, bloemen en/of planten mee naar huis neemt.

Onder het eigen succes gebukt: zowel product als productieproces onder vuur

De vraag naar Nederlandse glasgroenten en -bloemen bleef toenemen, maar gaandeweg, eind jaren tachtig, kreeg de sector meer en meer last van de concurrentie uit Zuid-Europa. Deze prijsgerichte concurrentie bezorgde de sector begin jaren negentig een minder goede naam. Vaak wordt ter illustratie de Duitse typering van de Nederlandse tomaten aangehaald, namelijk de Wasserbomben oftewel de waterbommen. Zo werd gesteld dat de Nederlandse producten ten koste van de smaak te ver waren doorgekweekt gericht op het minimaliseren van de kostprijs via kostenbesparende en opbrengstverhogende methoden. Daar kwam bij dat in toenemende mate de productiewijze van de sector onder druk kwam te staan van de publieke opinie. Om te kunnen produceren, werden kassen warm gestookt op gas, met als gevolg dat de glastuinbouw verantwoordelijk werd voor een significant deel van het totale Nederlandse gasverbruik (1 kilo tomaten staat gelijk aan 1 kubieke meter gas).²⁵ Naast het verbruik van gas en de daarbij vrijkomende broeikasgassen, hekelden potentiële klanten ook het gebruik van meststoffen die het (drink)water vervuilden en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ter bescherming van de gewassen tegen insecten, schimmels en bacteriën met een mogelijk schadelijk effecten op mens en omgeving.

²⁵ Ministerie van LNV (2004), p. 4-5.

Kiezen voor kwaliteit, mens- en milieuvriendelijkheid loont

Het verslechterde imago van product en productiewijze en het bewustzijn dat verandering noodzakelijk was, heeft in 1997 geresulteerd in het convenant 'Glastuinbouw en Milieu'. Hiermee hebben de tuinders en de overheid zich gecommitteerd aan de modernisering van de sector door afstemming van doelen. Naast het economisch wel willen varen, zijn vooral ook milieudoelstellingen vastgelegd in meetbare targets, waarop tuinders in 2010 zullen worden afgerekend. De overheid ondersteunt dit initiatief met o.a. de 'Regeling structuurverbetering glastuinbouwbedrijven', die de afbraak van oude kassen en het bouwen van nieuwe, milieuvriendelijke kassen met een hoger economisch rendement stimuleert.²⁶

De huidige, moderne glastuinbouw, zo'n 9.500 gespecialiseerde bedrijven, is verantwoordelijk voor de productie van vele soorten groenten (in het Westland), zoals tomaten, komkommers en paprika, maar ook bloemen en planten (in en rond Aalsmeer) in 10.542 hectare glas (\pm 0,25 procent van het totale grondoppervlak van Nederland) met een productiewaarde van zo'n €4,5 miljard per jaar (80% voor de export).²⁷ De laatste 25 jaar is het aantal bedrijven afgenomen, maar het aantal hectare glas gelijk gebleven. De traditionele familiebedrijven zijn verder geprofessionaliseerd en in grootte toegenomen (het aantal grote bedrijven van 5 of meer hectare is van 18 in 1980 toegenomen tot 259 bedrijven in 2003). Uit deze ontwikkeling zijn hypermoderne bedrijven ontstaan die zich dichter bij de klant zijn gaan positioneren, en als individuele bedrijven of verenigingen rechtstreeks aan de groot- of detailhandel zijn gaan leveren. Zij ervaren de korte lijnen met de klant als een mogelijkheid om de wensen van de klant beter in te schatten, ook als het gaat om het verbeteren van kwaliteit (meer en beter) en milieuvriendelijkheid. Veilingen hebben een soortgelijke ontwikkeling meegemaakt. Naast concentratie is het antwoord van veilingen op de moeilijkere tijden ook uitbreiding van diensten geweest.

The Greenery

In 1996 ontstond uit een fusie van 9 groente-, fruit- en paddestoelenveilingen The Greenery. The Greenery is inmiddels goed voor zo'n 50 procent van de totale Nederlandse handel in groenten en fruit en heeft een omzet van circa € 1,6 miljard op jaarbasis, met alleen in Nederland al zo'n 1800 medewerkers. Naast bemiddeling van groente, fruit en paddestoelen (GFP), verzorgt The Greenery er ook de kwaliteitscontrole, koeling, verpakking en distributie. Alle kwekerijen die aan de The Greenery leveren moeten voldoen aan strenge kwaliteits-, milieu- en voedselveiligheidseisen (o.a. EurepGap).²⁸

Het tij lijkt gekeerd. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen daalt, de Kyoto-doelstellingen zijn in zicht en de sector blijft efficiencylagen maken. De afgelopen jaren is de productiewaarde van de sector toegenomen (helemaal als naar de hele tuinbouwsector wordt gekeken).²⁹ Het aandeel plantaardige producten is in de totale productiewaarde van de landbouw gestegen tot vijftig procent (vierentwintig procent

²⁶ Ibidem.

²⁷ www.beehappy.nl

²⁸ www.thegreenery.com

²⁹ LEI en WUR(2004), De Nederlandse landbouw op het Europese scorebord, p. 28-66.

voor rekening van bloemen en planten).³⁰ In Europa is Nederland, naast de geduchte concurrent Spanje, de grootste groenteverancier. Het is een nek-aan-nekrace. Spanje zet weliswaar mee af, de belangrijkste markten zijn Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, maar voor de Nederlandse producten zijn de importerende landen bereid om meer te betalen. Ook kwalitatief maakt Nederland zijn comeback met de differentiatie in het aanbod, bijvoorbeeld de 'Tasty Tom Tomaat'.³¹ Inmiddels wordt de glastuinbouw als een zeer innovatieve sector gezien, zoals ook blijkt uit het onderstaande voorbeeld.

De Kas als Energiebron³²

'De Kas als Energiebron' is een initiatief van het InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster en SIGN, met als doel een energieleverende (!) kas te ontwikkelen die (zonne-)energie opslaat met behulp van zogenoemde Fiwihex-warmtewisselaars. Dit betekent dat het tuinbouwbedrijf van de toekomst niet alleen bloemen, planten en groenten levert, maar ook energie – voor eigen gebruik of aan afnemers elders in Nederland. Hiermee vindt een omslag plaats van de glastuinbouw als grootverbruiker van fossiele brandstoffen naar leverancier van duurzame energie (een levering van 17 m³ aardgas in tegenstelling tot een gemiddeld verbruik van 60 m³ per m² kasoppervlak). De bedenkers van het idee zijn winnaar geworden van het 'Ei van Columbus', de prijsvraag voor innovatie en duurzaamheid van vijf ministeries. Een consortium van ondernemers slaat dit voorjaar de eerste paal. De kosten worden geraamd op ongeveer €3,25 miljoen voor de bouw, installatie en exploitatie. De ministeries van EZ, Vrom en LNV en het Productschap Tuinbouw ondersteunen dit project financieel.

Goed gedrag door de overheid nog onvoldoende beloond

Ondanks de vele initiatieven van de sector en individuele bedrijven, al dan niet in samenwerking met de overheid (convenant 'Glastuinbouw en Milieu', herstructurering, de ontwikkeling van certificerings- en kwaliteitssystemen, waaronder Euro Retailer Produce Good Agricultural Practice (Eurep GAP) van een groep grote Europese supermarktketens, Hazard Analysis and Critical Control Point System (HACCP) en Milieu Project Sierteelt (MPS)), laat de overheid onvoldoende los. Hierdoor worden de informatieverplichtingen soms zelfs geïntensiveerd, omdat overheidsregels en verantwoordingsystemen uit de sector naast elkaar blijven bestaan. Overigens betekent dit niet dat de sector zelf per definitie ontevreden is met het imago een dichtgereguleerde sector te zijn. Regels zijn hoofdzakelijk hinderlijk wanneer niet iedereen zich eraan houdt, want de behoefte aan 'gelijke monniken, gelijke kappen', oftewel het bestaan van een *level playing field*, is erg groot. Het idee 'We moeten het met z'n allen doen' is sterk ingebed. Want goed gedrag, rekening houden met maatschappelijke behoeften en het voeren van een transparante bedrijfsvoering, is kostbaar. Het bijhouden van logboeken waarin de inzet van energie wordt vastgelegd en bewust wordt bijgehouden, brengt kosten met zich mee die anderen in mindering kunnen

³⁰ LEI en WUR (2004), p. 7.

³¹ LEI en WUR (2004), p. 51-52.

³² InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster (2003), Innovatieprogramma De Kas als Energiebron. Plan van Aanpak en FD, 'De broeikas als wapen tegen broeikas-effect', 24 januari 2004.

brengen op hun prijs, waardoor de zogenaamde ‘vrije jongens’, ook wel *freeriders* genoemd, een betere prijsconcurrentiepositie hebben. Goed gedrag wordt op deze manier niet beloond. Het zou ook anders kunnen. Het huidige beleid is er geen van inschatting van risico’s en het daar gericht naar handelen. Indien draaiboeken zouden worden bijgehouden van het productieproces door de verschillende schakels in de keten, is het op den duur mogelijk de zwakke schakels te identificeren en te ondersteunen. Zonder een dergelijk beleid is differentiatie van het toezichtregime en de intensiteit van de verantwoording niet mogelijk.³³

Het effect van ‘gelijke monniken, gelijke kappen’

Nu is het zo dat kleine en middelgrote tot grote bedrijven op dezelfde manier behandeld worden, wat betekent dat zij allemaal om de 5 jaar de nodige vergunningen moeten aanvragen, die maanden voorbereiding vergen. Hiervoor heeft de vergunningverlenende instantie fulltime personeel in dienst, dat regelmatig moet overleggen met de aanvrager, de aanvraag per bedrijf moet toetsen op de verschillende onderdelen, en zijn er aanzienlijke kosten aan verbonden voor de kleine ondernemer. Door de vergunning voor de kleine ondernemer om te zetten in een algemene regel, worden administratieve lasten voor beide partijen verminderd (sowieso minder contacturen) en kan er op basis van vermoeden van risico steekproefsgewijs worden nagegaan of de regels wel worden nageleefd (conform de methode van de belastingdienst). Hiermee maak je de overstap van generiek toezicht vooraf naar gericht toezicht achteraf op basis van gedegen risicoanalyse.

5.2. Varkenshouderij

Halvering van het aantal bedrijven in de afgelopen 10 jaar

De groei van de varkenshouderij heeft met name plaatsgevonden in de jaren zeventig en tachtig. Toen hebben velen in Noord-Brabant, Limburg, Gelderland en Overijssel de kans gegrepen om een familiebedrijf op te zetten. Voor die regio’s is de varkenshouderij een belangrijke economische pijler geweest. Het aantal varkenshouderijen is echter in het afgelopen decennium bijna gehalveerd. Van de 19.627 bedrijven die er in 1995 waren, zijn er nog 10.730 over. Desondanks behoort de Nederlandse varkenshouderij met een productieaandeel van bijna 10% nog steeds tot de top-5 van de EU-15.³⁴ Met de 11 miljoen varkens die Nederland rijk is, verdient de varkenshouderij zo’n €12 miljard op jaarbasis en biedt langs de hele kolom, van veevoerproducent tot supermarkt, aan zo’n 60.000 mensen werk. Over de toekomst van de sector wordt verschillend gedacht. Want ondanks de substantiële marktpositie, heeft de sector te maken met allerlei maatschappelijke gevoeligheden die zich in toenemende mate vertalen naar overheidsbeleid met aanzienlijke administratieve lasten (o.a. keuringskosten en dierenwelzijnsregels).³⁵

³³ Voorstel van Actal.

³⁴ LEI en WUR (2004), p. 86.

³⁵ Zie ook ‘De slotverklaring van de vervolgbijeenkomst toekomst intensieve veehouderij’, 19 januari.

De sector wil erkenning van de consument, maar krijgt dat onvoldoende

De verslechtering van het Nederlandse draagvlak heeft te maken met de reductie van de varkensstapel die is ingezet na de varkenspestuitbraak in 1997 en leidde onder invloed van milieubeleid en het daarmee gepaard gaande beleid tot herstructurering (via opkoopregelingen). De oplaaiende kritiek op de sector ten aanzien van dierenwelzijn en het milieu, bewoog de sector in 1985 tot de ontwikkeling en introductie van de certificeringsregeling IKB-Varkens (Integrale Keten Beheersing Varkens), die gebaseerd is op uitwisseling van informatie in combinatie met traceerbaarheid (identificatie en registratie) van de dieren en de eisen die worden gesteld aan het voer, de hygiëne en het eventuele gebruik van diergeneesmiddelen.³⁶ Sindsdien heeft de sector fors geïnvesteerd in de borging van kwaliteit en veiligheid van varkensvlees en is inmiddels negentig procent van de sector IKB-gecertificeerd. Naast IKB zijn de belangrijkste keurmerken: Milieukeur (vooral bedoeld voor keurslagers), Scharrelvarkens (Bon Vivant) en Biologisch. De varkenshouderij doet haar best om de kwaliteit van het vlees te garanderen en transparant te rapporteren over haar productieproces en product. Hiermee wil zij haar plaats in Nederland verdienen. Maar de consument maakt het haar niet makkelijk. Volgens de *stakeholders* uit de sector zijn consumenten akritisch als het om varkensvlees gaat. Zij gaan niet voor kwaliteit, maar voor de lage prijzen, wat de verschuiving van concurrentie op prijs naar kwaliteit, een lastige opgave maakt.

Tien belemmeringen vanuit de overheden

Daarnaast worden varkenshouders volgens de Werkgroep 'Belemmeringen Veehouderij', die is ingesteld door de Raad van Bestuur van de Wageningen Universiteit & Researchcentrum (WUR), geconfronteerd met de volgende tien belemmeringen:³⁷

1. Gescheiden wetgeving (ruimtelijke ordening, milieu, water en natuur) maakt de vergunningverlening complex, tijdrovend en chaotisch (daar heeft 43% van de varkenshouders last van);

Bundelen van informatie daar waar de lijntjes bij elkaar komen

Het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (Actal) pleit voor de aanpassing van de Veewet door samenwerking met VWS aan te gaan. Slachterijen hebben te maken met toezicht van meerdere ministeries. Nu wordt de bundelende rol van de slachterijen, waar alles samenkomt, gebruikt voor het innen van heffingen voor de productschappen. Veel informatie, waarvoor de slachterij zelf verantwoordelijk is als het gaat om de verwerking ervan, komt daar bijeen. Zo worden BSE-testen door de slachterij uitgevoerd. Een soortgelijke functie wordt ook door de veiling en de visafslagen uitgevoerd (omdat daar de vele lijntjes samenkomen). De vraag is natuurlijk wel of de slachterijen op een dergelijke functie zitten te wachten.

³⁶ Meer informatie hierover op: www.ikbvarkens.nl en www.veevleesei.nl

³⁷ Werkgroep 'Belemmeringen Veehouderij' (2004) Bewegingsruimte voor ondernemers. Tien belemmeringen in wet- en regelgeving voor de veehouderij

2. Wijziging van een bestemmingsplan of bouwblok is dermate complex en tijdrovend dat deze de bedrijfsontwikkeling ernstig belemmert (44% van de varkenshouders);
3. Reconstructieplannen komen te traag tot stand en zijn niet in balans met de beschikbare financiële middelen;
4. Wettelijk verplichte mestafzetovereenkomsten en dierrechten jagen de intensieve veehouderij onnodig op kosten en zetten haar dubbel op slot;
5. De keuringskosten voor vee en vlees zijn onnodig hoog;
6. Nultolerantie voor verontreinigingen leidt door de steeds fijnere detectiemethoden tot onnodig hoge kosten in de toeleverende en verwerkende industrie;
7. Bij controles en audits vragen controleurs dezelfde gegevens op. Dit leidt tot dubbelwerk en irritatie;
8. De nationale minimumeisen in welzijnswetten gaan verder dan de EU-richtlijnen voorschrijven, waardoor de Nederlandse ondernemers een concurrentienadeel ondervinden ten opzichte van hun Europese collega's (28% van de varkenshouders);
9. De overheid besteedt onevenredig veel aandacht aan de ontwikkeling van niches in vergelijking met de verduurzaming van de gangbare productie;
10. Regels zijn in het algemeen star en bieden te weinig ruimte voor innovatie.

5.3. Emancipatie van individuele bedrijven, de sector én de overheid

Hoewel in de gehele landbouwsector de effecten van de bovengenoemde ontwikkelingen duidelijk merkbaar zijn, blijft het voor de betrokken overheden lastig om daadwerkelijk los te laten en initiatieven vanuit de verschillende sectoren (die vaak elementen bevatten die verder gaan dan de eisen in wet- en regelgeving) met vertrouwen te omarmen - laat staan deze met structurele lastenverlichting te belonen door soepelere toezichtregimes toe te passen. In lijn met de strategie van Lissabon is tijdens de Informele Landbouwradaad dan ook de vraag centraal gesteld of dit de enige manier is om de openbare doelstellingen te bereiken en of het mogelijk zou kunnen zijn om de particuliere sector meer verantwoordelijkheid te laten dragen voor de vrijwaring van de openbare waarden, waaronder voedselveiligheid, milieu en dierenwelzijn.

Garanderen van kwaliteit via eigen systemen van tracking & tracing

Zo willen supermarkten alleen goed vlees en hebben daar een tracking & tracing- systeem voor. Deze prikkel moet gestimuleerd worden; zij zijn namelijk sterker dan de overheid. Nu wordt daar onvoldoende gebruik van gemaakt, waardoor er twee systemen naast elkaar bestaan. Wanneer de normen zijn overeengekomen, moet het verder door de overheid worden losgelaten. Zelfregulering gaat uit van een andere mentaliteit en leidt tot een grotere mate van naleving.

De conclusies van de informele Landbouwraad zijn, ondanks dat de vragen die bij aanvang van het overleg gesteld zijn een duidelijke sense of urgency weerspiegelen, voorzichtig ten aanzien van het overhevelen van verantwoordelijkheden naar de particuliere sector. Zo luidde de eerste conclusie als volgt:

‘Voedselveiligheid is een publieke verantwoordelijkheid die niet aan het bedrijfsleven kan worden overgelaten. Wel is meer interactie met het bedrijfsleven nodig om ervoor te zorgen dat de controle op voedselveiligheid op een zo efficiënt mogelijke manier kan plaatsvinden.’

Deze indruk werd bevestigd door de volgende constatering:

De questionnaire en de discussie laten zien dat het evenwicht tussen de overheid en het bedrijfsleven aan heroverweging toe is. De discussie staat echter nog in de kinderschoenen. Het is noodzakelijk op dit terrein verdere gedachten en initiatieven te ontwikkelen.’³⁸

Ook tijdens de expertmeeting ‘Sturingsconcepties en Informatierelaties in de agrarische sector’ die in het kader van dit rapport gehouden is, kwam dezelfde roep naar overheidsregulering naar voren. Echter, niet alleen vanuit de vertegenwoordigers van de overheid, maar zeker ook vanuit de sector. Argumenten waren *level playing field* en de positieve doorwerking van het imago een dichtgereguleerde sector te zijn, doordat het vertrouwen wekt bij de afnemer. Verder dragen ook veel maatschappelijke organisaties bij aan de stapeling van regels, met name als het gaat om de drie aandachtsgebieden milieu, dierenwelzijn en voedselveiligheid. Zo werd gesteld:

‘De markt straft af, maar heeft andere wetten dan in de samenleving acceptabel. Met voedselveiligheid mag niet geëxperimenteerd worden.’³⁹

Kortom: ondanks de grote mate van zelforganisatie en zelfregulering, durven bedrijven en/of de sector zelf, de overheid ook niet los te laten.

³⁸ EU 2004.NL, Voorzitterschapsconclusies van de Informele Landbouwraad, 5-7 september 2004.

³⁹ Een veelvuldig gehoorde stelling onder de deelnemers (een dwarsdoorsnede van de verschillende stakeholders uit de glastuinbouw en varkenshouderij) van de expertmeeting ‘Sturingsconcepties en Informatierelaties in de agrarische sector’, gehouden op 4 november 2004.

6. Nieuwe sturingsarrangementen

6.1. Inleiding

De ervaringen in de spiegelsectoren en in de glastuinbouw en varkenshouderij leveren een gemengd beeld op. Enerzijds lijkt in veel sectoren, ook in de landbouw, onder producenten de wil te bestaan om gezamenlijk tot afspraken te komen. Dat is een essentiële randvoorwaarde om tot zelfsturing te komen. Anderzijds toont de praktijk dat zich in dat proces problemen kunnen voordoen, ofwel in de interne samenhang (hoe groot is het risico van *freeriders* oftewel bedrijven die niet conformeren aan sectorale afspraken en kwaliteitswaarborgen en de daarmee samenhangende investeringen?) en de relaties met andere partijen (steunen of dwarsbomen ze de gewenste ontwikkeling?). Het lijkt erop, in weerwil van de beeldvorming, dat deze problemen in de glastuinbouw sterker zouden kunnen zijn dan in de varkenshouderij. Paradoxaal genoeg worden deze juist opgeroepen door de gunstigere randvoorwaarden, in de vorm van betere mogelijkheden voor productdifferentiatie.

Om dit punt duidelijk te maken, is het noodzakelijk om terug te keren naar het uitgangspunt, namelijk dat de administratieve lasten voor de betrokken ondernemers dienen te worden verminderd. Wanneer wordt nagedacht over administratieve lastenverlichting, wordt veelal de vraag gesteld welke regels kunnen worden geschrapt en hoe de last van toezicht kan worden gereduceerd. Het is echter productiever om de vraag precies omgekeerd te stellen: aan welke regulering is wel behoefte? Daarbij kan het antwoord zowel betrekking hebben op de inhoudelijke aspecten van regulering (wat?) als op de procedurele of procesmatige aspecten (hoe?). Alleen door vanuit dit uitgangspunt te werken, kan een conceptie worden ontwikkeld die een hernieuwd proces van regelaccumulatie kan voorkomen. Immers, een dergelijke conceptie kan als ankerpunt dienen om toekomstige regelgeving te toetsen. Wordt vanuit bestaande regelgeving geredeneerd, dan verschuift de aandacht naar vraagstukken van doorwerking en onbedoelde effecten. Dat is feitelijk een andere wijze van redeneren, waardoor weer snel de weg van nieuwe regelgeving wordt ingeslagen.

Wanneer de hiërarchische optiek wordt verlaten en gekozen wordt voor zelfsturing, impliceert dat een hoge mate van vertrouwen en acceptatie. In plaats van in te grijpen op bestaande systemen moet worden aangesloten bij bestaande ontwikkelingen en krachten - zowel de positieve als de negatieve. Het maakt dan ook uit wat de gevoeligheid is rond bepaalde producten of diensten. Het voorbeeld van de farmaceutische industrie toont hoe gevoeligheden rond de volksgezondheid er uiteindelijk toe leiden dat naar schatting 30% van het personeel in de sector moet worden ingezet om aan alle informatieverplichtingen te voldoen. Zo geldt ook dat de varkenshouderij op dat punt door de relatief grotere interne verdeeldheid en de incidenten van de afgelopen jaren (o.a. varkenspest), ondanks de herstructurering van de afgelopen vijf jaar, kwetsbaarder is dan de glastuinbouw, die reeds een traditie heeft opgebouwd van zelforganisatie, zelfgestuurde (innovatie)processen en productontwikkeling. Evenzeer is het van belang in welke economische fase een sector zich

bevindt. In een periode van toenemende prijsconcurrentie, zoals in de luchtvaart-sector het geval is, is het gevaar van *freeriders* groter en zal zoals blijkt de neiging om bindende regelgeving terug te dringen klein zijn. Eenzelfde gevaar dreigt bij beide besproken sectoren in de landbouw.

Het is dan ook onmogelijk om het vraagstuk van administratieve lastenverlichting los te zien van de bestaande verhoudingen en trends binnen de glastuinbouw en de varkenshouderij. Kostenbesparing is natuurlijk altijd nastrevenswaardig en kan in die zin als een neutraal doel worden beschouwd. Zeker bij een nadruk op industriële productie en een sterk prijsgevoelig product, zoals met name in de varkenshouderij, is dit een cruciaal streven. Wordt echter ook nagedacht over nieuwe sturingsarrangementen die verlichting van lasten tot gevolg hebben, dan moeten ook bredere vragen worden gesteld. In de meest algemene betekenis gaat het dan om de toekomst en om de toekomstige positie van de genoemde landbouwsectoren. Er zijn verschillende manieren waarop de lasten kunnen worden verminderd, maar verschillende arrangementen zullen verschillende effecten sorteren op andere terreinen zoals kwaliteit, duurzaamheid, innovatiekracht en imago. Zo moet het vraagstuk van toezicht niet los worden gezien van de kwaliteitsslag die recent gemaakt is in de varkenshouderij, en van de productinnovatie die zo kenmerkend is geweest voor de glastuinbouw.

In de discussie van de afgelopen jaren zijn reeds de nodige scenario's voor de toekomst van de Nederlandse landbouw ontwikkeld, waarbinnen verschillende accenten worden gelegd. Een rapport als *Voor het kalf verdronken is ...*, van de Raad voor het Landelijk Gebied, luidt de noodklok. Het is echter niet onze bedoeling om dergelijke exercities in dit rapport nog eens te herhalen, temeer daar wij ervan uitgaan dat landbouwproducenten hierin zelf een keuze kunnen maken. Het is onduidelijk of de productontwikkeling in de glastuinbouw door de markt beloond zal worden, of dat de blijvende nadruk op bulkproductie in de varkenshouderij op lange termijn levensvatbaar is. Daarnaast zal de toekomst van de landbouw in belangrijke mate een uitkomst zijn van ontwikkelingen en strategieën die maar beperkt op de schaal van Nederland te beïnvloeden zijn. Het ministerie van LNV zal meer nog dan nu het geval is, een diplomatenrol in het Brusselse circuit moeten ontwikkelen.

Duidelijk is echter dit: als het uitgangspunt van zelfregulering zowel normatief als empirisch serieus wordt genomen, moeten overheden hun inhoudelijke ambities en pretenties temperen en in ieder geval los zien van het beleid van afzonderlijke (groepen) producenten. De overheid is vrij om productiewijzen te stimuleren die in haar ogen de toekomst hebben. Tegelijkertijd moeten producenten de keuze hebben om een andere richting in te slaan, zelfs als dit achteraf gezien een economische dood betekent. Het omgekeerde is immers ook mogelijk. Het betekent dat ook ongewenste uitkomsten moeten worden geaccepteerd. Zeker in een tijd van grote onzekerheid moet het uitgangspunt van normatief overwicht worden verlaten. Er moet dan ook een scherpere lijn worden getrokken tussen een regulerende rol enerzijds, die ook door andere partijen kan worden vervuld, en een activistische rol van de overheid anderzijds. Uiteraard zullen deze verschillende rollen op een andere wijze worden ingevuld in diverse sectoren van de landbouw. In de varkenshouderij zal naar

onze smaak de keten een centrale rol in het toezicht dienen te krijgen, terwijl in de glastuinbouw relatief meer nadruk op initiatieven van groepen producenten zal komen te liggen. In het vervolg van dit hoofdstuk werken we dit verder uit.

6.2. Productdifferentiatie en flexibel toezicht

Het vraagstuk van de gewenste differentiatie wordt in de twee sectoren verschillend opgepakt. In de varkenshouderij is een relatief scherpe scheiding tussen gangbare productie en biologische productie, terwijl in de glastuinbouw een gradueler onderscheid bestaat. In principe heeft dergelijke differentiatie grote voordelen. Nu geldt dat systeemdruk - de neiging van bestuurders om na incidenten in te grijpen - vaak op de gehele sector neerkomt. In sectoren waar sprake is van duidelijke merken, is dat minder het geval. Wanneer Shell er in de beeldvorming kwalijke praktijken op nahoudt in de Noordzee of in Nigeria, gaan betrokken burgers bij de concurrent tanken, maar beschouwen het in eerste instantie niet als een smet op de gehele petrochemische industrie. Daarnaast noopt de globalisering überhaupt tot een duidelijke positionering van de Nederlandse landbouw op de wereldmarkt, op een segment waar zij toegevoegde waarde heeft.

'Branding' zou derhalve in het voordeel van de sector en van hoogwaardige onderdelen binnen de sector kunnen zijn. Juist de voor incidenten kwetsbare varkenssector zou hier baat bij hebben, maar deze heeft tegelijkertijd het nadeel van een product dat weinig onderscheiding toelaat, en waar de consument - meer nog dan bij groenten - prijsbewust is. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de mogelijkheden in beide sectoren nog onvoldoende zijn verkend. Keurmerken in de landbouw zijn over het algemeen meer *business to business*-gericht en niet herkenbaar voor de consument.⁴⁰ Daarnaast werken andere partijen in de keten niet mee: de retailers dwingen de markt in de richting van huismerken.

Dit is geen nieuwe discussie: er liggen op dit vlak de nodige adviezen. Vrij algemeen tenderen die in de richting van specialisatie op kwalitatief hoogwaardige segmenten (bijvoorbeeld biologische landbouw) en/of verbreding van de landschappelijke functie (bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer). Het moet echter niet volledig worden uitgesloten dat een strategie van kostenreductie en bulkproductie overlevingskansen biedt. Wellicht is dit, ondanks alle pogingen tot 'branding', de enige optie als het om de grootschalige productie van een grondstof als varkensvlees gaat. Dit is hoe dan ook een zaak voor de producenten. Juist als zij zich langs verschillende wegen ontwikkelen en zich op verschillende manieren profileren, wordt de landbouw als geheel minder kwetsbaar.

De vraag is nu welke rol de overheid daarbij moet spelen. Zoals gezegd is zij in haar activistische rol vrij om de door haar geprefereerde productiewijze te stimuleren en daarbij haar eigen normen voorop te stellen. Zelfs als dierenwelzijn en milieuefficiëntie een marginale plaats innemen in grootschalige productie, kan dit een speerpunt in het overheidsbeleid zijn. Al te sterke ambities en pretenties dienen echter vermeden te worden. Ook in de landbouwsector is de maakbaarheid buitengewoon bescheiden.

⁴⁰ Dagevos, H. en Horlings, I., 'Van Wasserbombe tot vlinderende consument' in Een Kwestie van Smaak, themaboek Telos 2004, pp. 86-92.

De activistische rol is alleen dan succesvol als deze weet aan te sluiten bij in de sector aanwezig ondernemerschap en innovatief vermogen. Ook geldt als belemmering dat elke vorm van ondersteuning in internationaal perspectief als marktverstoring kan worden opgevat, nu de Europese Commissie steeds scherper toeziet op concurrentierichtlijnen.

Voor haar toezichthoudende rol geldt veel strikter dat de overheid zich moet aanpassen aan de keuzes van de producenten. Immers, toezicht heeft betrekking op zwakheden in het productiesysteem of ontstaan als externe effecten daarvan, gedefinieerd vanuit publieke doeleinden. Daarbij dient aangetekend te worden dat niet alleen de overheid publieke doeleinden articuleert. Maatschappelijk ondernemerschap verwijst naar publieke belangen die door private actoren worden gearticuleerd en gediend.⁴¹ De overheid is geen eigenaar van het publieke domein, al heeft ze wel een specifieke positie en verantwoordelijkheid. Omdat nu elke bedrijfsstrategie een specifieke constellatie van doelstellingen impliceert, is het onvermijdelijk en wenselijk dat het toezicht navenant flexibiliseert. Hieronder werken wij beide rollen verder uit.

6.3. De overheid in een activistische rol

Het uitgangspunt van dit rapport is dat de overheid terug kan treden en meer verantwoordelijkheid bij de sector zelf kan leggen. Dat zou echter onvoldoende recht doen aan de denkkraft en het idealisme op departementaal niveau. Het is een misverstand te denken dat alleen bedrijven slim zijn en dat de staat dat niet is, zoals recent een Franse minister van liberale (en dus onverdachte huize) opmerkte. Bovendien is het strategisch gezien belangrijk om een uitlaatklep te vinden voor departementale initiatieven. Gezien de in hoofdstuk drie gesignaleerde mechanismen, is het onwaarschijnlijk dat een systeem kan worden gecreëerd waarbinnen organisaties als LNV niet met eigen initiatieven komen. Wat voorkomen moet worden, is dat dergelijke initiatieven interfereren met initiatieven van de sector zelf.

Niettemin kan de overheid ontwikkelingen stimuleren die zij van belang acht. Daarbij kan het gaan om biologische landbouw en landschapsontwikkeling. Ook het leggen van verbindingen tussen de landbouwsector en ontwikkelingen in andere sectoren past in dit kader. Ervaringen uit spiegelsectoren, zoals in dit rapport beschreven, kunnen van nut zijn in het voorkomen van reeds door andere sectoren gemaakte fouten.

In wezen is dit een voortzetting van de huidige praktijk, met het verschil dat de gewenste doelen niet over de hele breedte worden opgelegd, maar dat het beleid uitsluitend wordt gericht op *best practices*, die via positieve prikkels worden gevoed. Daarbij kunnen de beperkingen van de Europese concurrentiereggeving in principe gaan knellen, maar dergelijke steun kan ook juist bijdragen aan een vitale markt door alternatieve productievormen een duwtje te geven. Het kan lonen om vernieuwende praktijken, waarbij ondernemers met innovatie hun nek durven uitsteken, tijdelijk een ‘veilige ruimte’ te bieden. Vervolgens is het mede aan de overheid om ruchtbaarheid te geven aan succesvolle initiatieven en kennis hierover binnen de sector te

⁴¹ Dit concept staat de laatste tijd volop in de belangstelling, getuige o.a. de rapporten van de SER en WRR (Sociaal-Economische Raad, Ondernemerschap voor de publieke zaak, 2005; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Bewijzen van goede dienstverlening, Amsterdam University Press, 2004).

verspreiden, zonder daarmee te vervallen in een hiërarchische aanpak. Ook is het verstandig vooral aansluiting te zoeken bij succesvol en innovatief ondernemerschap in de sector zelf.

De geëigende weg voor de verspreiding van kennis is om gebruik te maken van maatschappelijke organisaties binnen de sector. Wanneer de overheid zelf kennisverspreiding ter hand neemt, is er het risico dat adviezen worden beschouwd als informele regelgeving, een probleem dat bijvoorbeeld in de rampenbestrijding speelt.⁴² Daar bleek dat adviezen vanuit het ministerie van BZK, hoewel ze formeel geen bindend karakter hadden, in de praktijk als officiële richtlijnen werden opgevat. Het ministerie van LNV zal ook evenwichtskunst moeten beoefenen, als zij best practices propageert en profielen voor gedifferentieerd toezicht ontwikkelt. Het is dan ook passender deze kennis via de band van kennisinstituten en -netwerken voor het voetlicht te brengen.

Het moge duidelijk zijn dat bij deze overheidsrol wel een grote mate van bescheidenheid past. De kennis over de beste weg voor de levensvatbaarheid van de Nederlandse landbouw op termijn ontbreekt. De inzet van publieke middelen zal daarom per definitie niet al te royaal kunnen zijn.

6.4. De overheid als toezichthouder

Focus en verantwoordelijkheid

Waar het om toezicht gaat, dienen twee vragen te worden gesteld. De eerste vraag is wat voor soort toezicht dient te worden uitgeoefend. Enerzijds zijn er maatschappelijk geaccepteerde bodemnormen, bijvoorbeeld ten aanzien van voedselveiligheid, waaraan in principe elke producent zich zou moeten houden. Waar ambitieniveaus echter in opwaartse richting variëren, moet toezicht worden gehouden op datgene waarop de producenten zich wensen te profileren. De tweede vraag is wie het toezicht op zich neemt. Zelfs wanneer er harde bodemnormen liggen, is daarmee nog niet gezegd dat de overheid de eerst aangewezen is om de handhaving op zich te nemen. Dit kan niet alleen extra administratie opleveren, maar ook de schijnzekerheid dat de borging van publieke belangen in alle gevallen het beste gewaarborgd is wanneer de overheid het toezicht daarop direct ter hand neemt. De taak van de overheid is echter in de eerste plaats om erop toe te zien dat er effectief toezicht plaatsvindt (oftewel: heeft de sector haar toezicht op orde en komen normen binnen de sector op evenwichtige wijze tot stand binnen een proces waarin ook 'zwakke' waarden op gelijke voet worden meegewogen en doorvertaald?) of dat nu is via een inspectie, via zelforganisatie of via een *tracking and tracing-systeem* van de supermarkt (oftewel, conform het motto van minister Veerman, 'van zorgen voor naar zorgen dat'). Uiteraard heeft dat wel gevolgen voor de wijze waarop misstanden gecorrigeerd worden; een punt waarop we later terugkomen.

De ambities van producenten zullen vermoedelijk boven de bodemnormen uitreiken. Wanneer deze ambities tot toetsbare normen worden omgebouwd, kunnen ook zij het onderwerp van regulering worden. Wanneer producenten zichzelf gericht organiseren,

⁴² Daarbij moet wel worden aangemerkt dat het probleem zich waarschijnlijk in mindere mate zal voordoen wanneer de toezichtstructuur in de landbouwsector daadwerkelijk wordt gewijzigd in de richting van meer zelfsturing. Ook is de gevoeligheid rond de te stimuleren ontwikkelingen vermoedelijk minder groot dan in de rampenbestrijding (vgl. M. Boogers, Brandsen, T. en Tops, P.W., "Zachte sturing in een harde wereld: de betekenis van

zou ook gekozen kunnen worden voor zelfregulering. Het is echter de vraag hoeveel er op dit punt verwacht kan worden. In de glastuinbouw zijn weliswaar met de overheid overeenkomsten gesloten over milieudoelstellingen, maar de innovatieslag creëert problemen op het niveau van individuele telers, waar afwijkende productiemethoden snel tot (prijs)concurrentievoordelen leiden. De afspraken op sectorniveau zijn wat dat betreft niet hard genoeg. Binnen de varkenshouderij lijkt dit vooralsnog beter geslaagd, maar daar heeft de collectieve inzet meer een defensief dan een offensief karakter. Mocht de externe druk van recente schandalen afnemen, dan kan de economische druk tot versplintering van het front leiden en tot een uitholling van de geloofwaardigheid van het IKB-certificaat.

En het is de vraag of dat erg is. Afspraken op een abstract sectorniveau kunnen vaak moeilijk de uiteenlopende visies onder organisaties dekken, zoals uit de vergelijking met de sociale huisvesting blijkt. De potentiële voordelen van naleving worden dan tenietgedaan, en zo blijkt dat een aantal telers in de glastuinbouw de overheid juist weer verwelkomt om het *freerider*-probleem aan te pakken. Het is dan wellicht verstandiger het schaalniveau voor arrangementen lager te leggen. Bovendien heeft zelfregulering juist een meerwaarde als het mogelijk is uiteenlopende producten te ontwikkelen en daarop toegesneden private arrangementen kunnen worden ontwikkeld. De marges in de glastuinbouw zijn wat dat betreft ruimer dan in de varkenshouderij, en dat betekent dat de focus van toezicht niet één (van overheid naar sector) maar twee schalen (van overheid naar groepen ondernemers) omlaag kan.

In de varkenshouderij lijkt het er vooralsnog op dat grootschalige productie tegen zo laag mogelijke kosten de norm blijft. Is dat inderdaad het geval, dan heeft gedifferentieerd toezicht in mindere mate een toegevoegde waarde. De effecten op naleving vanuit kleine schaalniveaus zullen vermoedelijk minder groot zijn. Dan is het efficiënter om sterk in te zetten op toezicht vanuit de keten.

Toezicht vanuit de keten

Hoe kan de overheid de teugels laten vieren wanneer er normen liggen die vanuit maatschappelijk oogpunt gehandhaafd zouden moeten worden? Dat is slechts mogelijk wanneer er een andere partij is die qua macht en belang dezelfde rol zou kunnen vervullen. Vanuit de belangen van de producenten zelf bezien, lijkt het volgens velen onwaarschijnlijk dat zelfregulering op dit punt mogelijk is. In slechte tijden kan de verleiding groot zijn om op kostenposten als veiligheid te beknibbelen, met mogelijk desastreuze gevolgen voor het imago van alle producenten. De naleving is dus een zwak punt, omdat de internalisering van de normen zwak is. Evenmin achten velen het waarschijnlijk dat het handhavingpotentieel tussen de producenten onderling op dit punt voldoende is.

Strikt genomen geldt hier natuurlijk dat de bewijslast aan de kant van de overheid én actoren in de sector ligt voorzover het gaat om het vaststellen van de mogelijkheid van zelfregulering. Als de mogelijkheden van zelfregulering beperkt zijn, lijkt het logischer om hierbij een rol te geven aan een externe partij. In de landbouwsector liggen dan

de retailers voor de hand. Zij hebben vanuit commercieel oogpunt zelf belang bij een acceptabel niveau van voedselveiligheid, omdat zelfs een akritische consument niet ziek wil worden. Dit geldt temeer daar zij (in tegenstelling tot de meeste producenten) wel duidelijk onderscheiden merken kennen. Incidenten zullen dus des te harder neerslaan op afzonderlijke retailers. Tegelijkertijd hebben zij ook de macht om hun normen bij producenten af te dwingen. Er wordt in de landbouwsector veel geklaagd over hun dwingende invloed aan het eind van de keten; deze kan echter ook ten goede worden aangewend. Verschillende supermarkten hanteren verschillende kwaliteitsniveaus, maar geen enkele is erbij gebaat om op dit vlak risico's te nemen. De recent gepresenteerde Eurep Gap-standaard (Eurep Gap Integrated Farm Assurance) geeft hier bijvoorbeeld uiting aan.

Zoals eerder aangegeven, zouden de retailers met name ten aanzien van vlees een toezichthoudende rol kunnen krijgen, gesteld dat gangbare productie de norm blijft. Bij biologische productie is veeleer sprake van ketenintegratie, waardoor het gedifferentieerde toezichtstelsel juist weer aan relevantie wint. Gaat het om de keten, dan is vooral van belang dat een duidelijk aangrijpingspunt wordt gekozen. In principe lenen de slachterijen zich daar goed voor, aangezien veel informatie daar wordt gebundeld. Gezien hun potentieel hebben ze nog een vrij schrale rol, zeker als dat wordt vergeleken met de visafslagen en de veilingen. Dergelijke knooppunten, in combinatie met traceersystemen en welbegrepen eigenbelang, zijn voldoende garantie voor beheersing van risico's. Mochten de risico's onverhoopt te groot blijken, dan zijn de retailers het aanspreekpunt, al lijkt een overheidsinterventie dan een logische reactie (een punt waar we in het volgende hoofdstuk nader op ingaan).

Uiteraard moet zorgvuldig worden beoordeeld welke normen zich hiertoe lenen. Dit kan door voedselveiligheid te scheiden van andere typen normen, bijvoorbeeld ten aanzien van duurzaamheid (waarbij de retailers niet over de hele linie een belang hebben). Vervolgens kunnen desgewenst met de retailers afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld in de vorm van convenanten. Dit is tot op zekere hoogte reeds de praktijk, getuige het al sinds 2001 bestaande convenant over biologische landbouw tussen onder andere LTO-Nederland, het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, het ministerie van LNV, Triodos en de Rabobank. Convenanten kunnen zich in principe beperken tot verduidelijking van gedeelde normen; echter zonder de noodzaak om tot harde afspraken te komen. Het voordeel voor producenten is evident: zij worden nog uitsluitend via de keten en niet langer verticaal op deze normen getoetst.

Potentieel is er een spanning tussen de vaststelling van bodemnormen van overheidszijde en het uitgangspunt van ketensturing anderzijds. Het kan immers voorkomen dat de overheid het in haar ogen minimale toezicht aan de retailers laat, maar dat die deze taak in de praktijk niet voldoende uitoefenen. Zo kan er toch vlees met groeihormonen in de schappen terechtkomen. Toch moet de overheid er op dat moment voor kiezen om niet alsnog zelf normen uit te vaardigen. Dat heeft zowel een instrumentele als een normatieve basis. De grondslag van het systeem is dat de retailers zelf verantwoordelijk worden gehouden, vanuit het gegeven dat voedselveiligheid hun belang

dient. Werkt het systeem, dan zouden zij via de weg van de markt dienen te worden afgestraft. Als interventie noodzakelijk is, dan werkt het systeem niet. Daarnaast zou dat betekenen dat de voormalige sturingsconceptie feitelijk behouden blijft.⁴³

De formulering van de bodemnormen is dan in principe geen taak van de overheid meer. Het is binnen de door ons voorgestelde sturingsconceptie aan de retailers om dergelijke normen te bepalen. Uiteraard kan de overheid er eigen opvattingen op nahouden over het maatschappelijk geaccepteerde minimum, en eventueel daarover met de retailers het gesprek aangaan. Essentieel voor toezicht vanuit de keten is echter dat de retailers zelf de inschatting maken welke bodemnormen zij maatschappelijk acceptabel achten. Vanuit commerciële overwegingen zullen ze daar naar verwachting niet onder duiken, omdat dit snel tot verlies van reputatie en klandizie zou leiden.

Het 'eBay-model': zelfgeorganiseerde transparantie door naming & shaming

eBay.com bestaat sinds 3 september 1995 en is een website waarop wereldwijd van iedereen (particulieren en bedrijven) goederen geveild kunnen worden, uiteenlopend van postzegelverzamelingen tot koelkasten en/of zeer exclusieve oldtimers. Na elke veilingtransactie kunnen zowel kopers als verkopers elkaar een beoordeling geven (positief, neutraal of negatief) met een korte motivatie. Deze beoordelingsgegevens en enkele additionele basisgegevens (aantal transacties, terugtrekking uit biedingen, e.d.) worden dan vervolgens automatisch door eBay opgeslagen en verwerkt tot een individueel profiel (iemand's reputatie als eBay-gebruiker) dat voor alle gebruikers van eBay beschikbaar is. Op deze wijze is voor elke partij op basis van hoor en wederhoor inzichtelijk met wie hij of zij te maken heeft en kan een gewogen keuze worden gemaakt of het wenselijk is om met de betrokkenen in zee te gaan.⁴⁴

Export

Veel van de landbouwproductie is voor de export, wat in dit verband uiteraard de kwestie oproept of de in Nederland afgesproken normen ook ter harte zullen worden genomen in het land van bestemming, bijvoorbeeld als het gaat om dierenwelzijn. Het is van belang dat hierbij de Nederlandse normen van kracht blijven, omdat anders - zeker gezien de omvang van de Nederlandse export - het fundament onder het gekozen sturingsconcept wordt aangetast. Uiteraard haakt dit aan bij de actuele Europese discussie of het principe van het land van bestemming of het principe van het land van oorsprong dient te gelden. Het is wat dat betreft essentieel dat een nieuw systeem van toezicht en controle anticipeert op en bestand is tegen initiatieven vanuit Brussel. De recente dienstenrichtlijn (de "Bolkestein-richtlijn") streeft ernaar belemmeringen voor vrije vestiging van aanbieders van diensten zoveel mogelijk weg te nemen en kiest daarbij voor het "land van oorsprong"-principe. Dat wil zeggen dat

⁴³ Zie ook: 'De concentratie in de voedselketen' (verslag mondiaal beraad industrie en handel), 17 januari 2005.

⁴⁴ : <http://pages.ebay.com/help/feedback/evaluating-feedback.html>

op een dienstverrichter alleen het recht van het land van vestiging van toepassing is en dat de lidstaten diensten die door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter worden verricht, niet mogen beperken. Op veel terreinen, bijvoorbeeld in de maatschappelijke dienstverlening, kan dat een fors probleem opleveren voor bestaande arrangementen (een punt dat ook aan de orde komt in het recente WRR-rapport *Bewijzen van goede dienstverlening*).

De doorvoering van het “land van oorsprong”-principe zou ertoe kunnen leiden dat op één markt producenten uit verschillende landen opereren, die onder verschillende toezichtregimes vallen. Daardoor zouden mogelijkerwijze ook landbouwproducten op de markt komen die op basis van verschillende standaarden zijn geproduceerd. Dat zou echter in een stelsel van flexibel toezicht hoe dan ook het geval zijn. Bij een aantal producten en diensten bestaat het vaak genoemde gevaar van een *race to the bottom*, wat zou betekenen dat er voor Nederlandse begrippen ondermaatse producten op de markt komen. Zo bestaat de angst dat schimmige Oost-Europese aanbieders van zorg in Nederland actief zouden worden, die de kwaliteitsnormen uit eigen land hanteren en zich niets gelegen hoeven te laten liggen aan Nederlandse standaarden. Dat is in zijn algemeenheid geen irreële veronderstelling, maar het zou niet voor landbouwproducten moeten opgaan, wanneer althans het toezicht vanuit de keten effectief wordt gerealiseerd. Tegelijkertijd wordt voor Nederlandse exportproducten de standaard hoog gehouden, omdat ook in het buitenland de Nederlandse normen gelden. Hiermee wordt een potentieel gat in het toezichtstelsel gedicht.

Een ander potentieel probleem ontstaat echter wanneer bepaalde landen buiten de Europese Unie waar Nederland naar exporteert, het beginsel van het land van bestemming hanteren, en Nederlandse producten vanwege te lage standaarden niet worden geaccepteerd. Het is echter aan producenten zelf om een kwaliteitsniveau te kiezen waarmee zij in staat zijn op die exportmarkten actief te kunnen zijn. Vervolgens is het aan de Nederlandse overheid om een helder kwaliteitsstempel mee te geven. Ten onrechte zou het beeld kunnen ontstaan dat de Nederlandse overheid alle kwaliteitsnormen loslaat. In dat verband verdient het aanbeveling dat zij haar toezichtbeleid op het internationale vlak profileert en uitdraagt, in samenwerking met de vertegenwoordigers van de producenten zelf.

De rol van eindverbruikers

Als er wordt gekeken naar andere partijen die de rol van de overheid geheel of gedeeltelijk zouden kunnen overnemen, dan ligt het voor de hand daarbij ook de positie van de eindverbruikers te bezien. Immers, het idee van de markt suggereert een zekere macht voor de vraag, en de term “vraagsturing” gooit in de publieke sector nu hoge ogen. De huidige landbouwsector is echter in sterke mate aanbodgestuurd. Er zijn nauwelijks banden tussen consumenten en producenten, waardoor er onvoldoende zicht is op de latente vraag. Consumenten hebben slechts beperkt de mogelijkheid om hun preferenties te articuleren. Op dit punt zijn de retailers bovendien een contraproductieve factor. Recent hebben zij gekozen voor een collectieve strategie

van prijsconcurrentie, waarvan de kosten deels zijn afgewenteld op de producenten. De A-merken dreigen te verliezen van de huisk merken. Dit verhoudt zich slecht met de noodzaak vanuit de landbouw om ruimte te ontwikkelen voor profilering.

Toch is het in principe mogelijk om duidelijke profielen (merken) te ontwikkelen. Veelal wordt de homogeniteit van het product aangevoerd als obstakel, maar dit gaat voorbij aan de voorbeelden waarbij dit wel is gelukt, zoals in het geval van AH Greenfields-rundvlees. Wat productontwikkeling betreft, is dat zowel een kwestie van technologie als marketing. Producten kunnen worden onderscheiden op grond van prijs en productiewijze. Tesco heeft zich bijvoorbeeld onderscheiden op grond van dierenwelzijn, zonder dat dit (op zichzelf) rampzalige gevolgen heeft gehad voor de verkoopcijfers. Vrijwel identieke producten kunnen echter ook een verschillende identiteit krijgen, ongeacht of zij in technisch opzicht wezenlijk verschillen. Producten kunnen worden verkozen, puur omdat zij uit een bepaalde regio komen, of omdat zij in een aansprekende verpakking worden verkocht, of omdat zij anderszins aan een bepaalde identiteit zijn verbonden. Dat vereist een stap van technische keurmerken naar duidelijk onderscheiden merkproducten.

De vraag is wat de burgers eigenlijk willen. In principe zijn er twee manieren waarop deze betrokkenheid gestalte kan krijgen. De eerste is door burgers als consumenten aan te spreken; de tweede is door ze direct in de besluitvorming te betrekken. Elke rol heeft specifieke implicaties voor de wijze waarop toezicht vanuit de overheid vorm dient te krijgen. Elke rol sluit ook aan op bepaalde beelden van burgers. Wat in de landbouwsector lijkt te overheersen is het beeld van de akritische, ongeïnteresseerde consument. Het enige wat hem interesseert, is een lage prijs. Daarbij moet echter wel worden opgemerkt dat het op dit moment nog uiterst moeilijk is om überhaupt als kritische consument op te treden. Informatie over de herkomst van producten en hun totstandkoming is immers nog steeds moeilijk te achterhalen. Vaak is deze wel beschikbaar, maar niet toegankelijk: het is ondoenlijk om voor elke pot sperziebonen het internet te raadplegen. Dat geldt in nog sterkere mate voor producten die merkloos in de schappen liggen. Door voor elk product de keten inzichtelijk te maken, krijgt de consument in theorie meer keuzevrijheid, waardoor marktsignalen een hogere graad van verfijning krijgen. Het probleem van de latente vraag is daarmee natuurlijk nog niet opgelost.

Verder is het mogelijk op kleinere schaal naar een hechtere band te zoeken. Zo kunnen burgers, al dan niet georganiseerd in maatschappelijke groeperingen, directer bij de productie worden betrokken. Dit kan door ze een vorm van zeggenschap te geven over de productie, dan wel via de weg van eigenaarschap of bindende contracten, dan wel via de weg van democratische inspraak of lidmaatschap. Aan dergelijke organisatievormen liggen verschillende concepties van de aard van de productie ten grondslag. Uit de Verenigde Staten en Japan zijn voorbeelden bekend van groepen consumenten die zich inkopen bij biologische boeren of die contracten met boerenbedrijven afsluiten. Daarbij blijft in wezen de economische rolverhouding gehandhaafd:

burgers blijven consumenten, maar oefenen op een andere wijze hun marktmacht uit. Overigens was dat in die gevallen niet gekoppeld aan een terugtrekkende overheid; al is dit in principe denkbaar.

Het is ook mogelijk om vanuit democratische overwegingen invloed te geven aan burgers en andere stakeholders. Dat verhoudt zich slecht met de kapitalistische traditie van de vrije onderneming, maar wordt minder ongewoon als het boerenbedrijf wordt beschouwd als een maatschappelijke onderneming met publieke taken. Dan dringt zich een vergelijking met eerder besproken sectoren als de sociale huisvesting op. Wanneer een dierhouderij zijn bedrijfsstrategie bijvoorbeeld primair formuleert vanuit dierenwelzijn of duurzaamheid, die als publieke belangen worden beschouwd, dan ligt dat uiteraard meer voor de hand dan wanneer zij zich richt op bulkproductie tegen zo laag mogelijke kosten. De coöperatieve organisatievorm lijkt bij uitstek geschikt om andere partijen bij de productie te betrekken. In Nederland is de milieu-coöperatie PION (voorheen De Peel) hier een voorbeeld van. De garantie voor consumenten zit dan niet in de verstrekte informatie over bijvoorbeeld de duurzaamheid van de producten, maar in het gegeven dat de producent een bepaalde organisatievorm heeft.

Of dergelijke initiatieven ook op grote schaal levensvatbaar zijn, is natuurlijk nog een open vraag. De huidige trends wijzen veeleer in de richting van prijsconcurrentie en het “afstraffen” van innovatie. Als die ontwikkeling niet kan worden omgebogen, dan zijn bulkproductie en een strategie van kostenvermindering, waar het merendeel van de varkenshouders op inzet, wellicht de verstandigste strategie, en niet de biologische varkenshouderij. De praktijk laat ook zien dat een aantal biologische boeren inmiddels is teruggeschakeld naar reguliere productie, omdat het biologische marktsegment onvoldoende groeit.

De focus van gedifferentieerd toezicht

Zelfsturing en -regulering houden in dat producenten gerechtigd zijn onverstandige keuzen te maken. Het overheidstoezicht dient erop gericht te zijn, hen in die keuzen te faciliteren. Het spreekt dan vanzelf dat verschillende modellen om een verschillende toetsing vragen. Het uitgangspunt daarbij is dan niet zozeer de ontwikkeling van de markt, maar de betrouwbaarheid.

Worden burgers aangesproken via de weg van de informatieverstrekking, dan dient toezicht zich te concentreren op de kwaliteit van de informatie: is de informatie beschikbaar, toegankelijk vormgegeven en betrouwbaar? Toezicht is dan een vorm van assurance. Worden burgers daarentegen aangesproken als coproductanten, dan dient toezicht zich te richten op de kwaliteit van de coproductie: is er werkelijk sprake van de directe betrokkenheid die naar de buitenwereld wordt gesuggereerd? Toezicht krijgt op deze wijze geen remmende, maar een aanjagende functie: bedrijven worden aangesproken op de consequente uitvoering van hun eigen strategie. Het is uiteraard niet de bedoeling dat de overheid de rol van de markt overneemt door uitspraken te doen over de effectiviteit van een bepaalde strategie. Gaat pakweg een coöperatie

over de kop omdat deze vorm van betrokkenheid van burgers op de markt geen toegevoegde waarde heeft: *so be it*. De rol van de toezichthouder wordt er één van merkbewaker: stemt het naar consumenten toe geprojecteerde beeld overeen met de praktijk? Producenten worden afgerekend op beloftes die zij zelf hebben ontwikkeld en aanvaard (bijvoorbeeld de te hanteren normen, maar ook afspraken over verantwoording en ingebouwde *checks and balances*). Wat zij niet beloven, behoort niet tot de competentie van de toezichthouder.

In een aantal gevallen, zoals agrarisch natuurbeheer, zijn niet burgers de voornaamste partners, maar andere partijen die een belangrijke rol spelen in het ruimtegebruik. In dat geval kan toezicht worden gericht op de regels die de betrokken partijen in onderling overleg hebben opgesteld. Een voorbeeld daarvan is het initiatief voor een gebiedscontract voor agrarisch natuurbeheer in Noord-Friesland waarbij boeren, LNV, provincie en gemeenten betrokken zijn. Uitgangspunt moet steeds zijn dat de voorgestelde zelfregulering gestoeld is op een doordachte strategie die niet alleen een reductie van overheidsregels eist, maar daarvoor ook een toegespitst alternatief biedt.

6.5. Institutionele vormgeving

Wanneer het hierboven uitgewerkte concept in de landbouwsector wordt doorgevoerd, heeft dat ingrijpende consequenties voor de institutionele vormgeving. In drie opzichten is een radicale verandering vereist. Om te beginnen is een omschakeling nodig van generiek naar flexibel toezicht. Verder moet de institutionele vormgeving van beleid, toezicht en uitvoering beter aansluiten op de doelstellingen van deze functies. Tot slot moeten de informatierelaties zo efficiënt mogelijk worden ingericht als binnen de randvoorwaarden van het systeem mogelijk is.

Van generiek naar flexibel toezicht

De keuzevrijheid van producenten laat natuurlijk onverlet dat de toezichthouder *freeriders* in de klem moet zetten. Het mag niet zo zijn dat producenten zich aan elke vorm van toezicht onttrekken door geen duidelijke positie te kiezen. Daarvoor moet een achtervangconstructie in werking treden. Wie zelf geen duidelijke strategische visie weet te ontwikkelen en binnen de eigen sector niet tot de orde kan worden geroepen, dient in het laatste geval te worden aangesproken via een generieke en intensieve vorm van toezicht vanuit de overheid. Daarnaast geldt uiteraard te allen tijde het toezicht op bodemnormen; vanuit de keten of anderszijds. Algemeen uitgangspunt is dat toezicht op toezicht en horizontale vormen van toezicht in een *peer to peer-vorm* (binnen de sector door de sector) te prefereren zijn; zowel normatief als empirisch.

Een harde opstelling richting overtreders is niet alleen fair in de richting van andere producenten, maar voorkomt ook dat elke vorm van malafiditeit of *freerider*-gedrag meteen tot generieke systeemdruk leidt. De overheid kan zo straffen uitdelen en in de ogen van het publiek actie ondernemen, zonder dat daarmee de gehele sector wordt getroffen. Ook worden producenten zo gedwongen zelf een heldere visie op zelfsturing te ontwikkelen. Dat bevordert bovendien zowel de naleving van onderlinge afspraken als de innovatie in de sector als geheel. Wanneer door producenten

zelf afspraken worden gemaakt over zelfsturing, is de kans op freerider-gedrag kleiner, omdat producenten nauw betrokken zijn bij de totstandkoming van de vormgeving daarvan. Wel wordt op deze manier ruim baan gegeven aan innovatieve constructies. De praktijk leert dat deze vaak ontstaan in de modder; niet achter de tekentafel. De overheid en sectororganen kunnen vervolgens bijdragen aan de verspreiding van best practices.

Het is van belang te benadrukken dat flexibel toezicht ook betrekking heeft op de toezichtnormen zelf, wat een andere visie impliceert dan verwoord in het door het ministerie van LNV ontwikkelde beleidskader “Toezicht op controle”. Het gaat dus niet alleen om een andere handhaving van normen, maar ook om de handhaving van andere normen. In het volgende hoofdstuk komen we hierop terug.

Beleid, toezicht en uitvoering

In recente departementsherschikkingen zijn beleids-, toezicht- en uitvoeringsfuncties verder gescheiden. Deze beweging moet worden aangemoedigd, temeer daar binnen een nieuw sturingsarrangement voor de landbouw de doelstellingen van beleid en toezicht sterker uiteen gaan lopen. Beleid zal gericht zijn op de stimulering van specifieke groepen binnen de sector, gedreven vanuit de toekomstperspectieven en doelstellingen die politiek-bestuurlijk worden geformuleerd. Het toezicht daarentegen dient aan te sluiten bij de keuzes van (groepen) ondernemers en in die zin neutraal te zijn. Dit onderscheid kan versterkt worden door de toezichtfunctie onder te brengen bij een onafhankelijke instantie, die noch door het departement, noch door de ondernemers zelf kan worden beïnvloed. Een voorbeeld van een dergelijke instelling in een andere sector is het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, dat met een grote mate van autonomie en gezag het financieel toezicht op de woningcorporaties uitoefent.

De scheiding tussen beleid en uitvoering is in zoverre problematisch dat er een kennis-kloof dreigt te ontstaan. Respondenten geven bijvoorbeeld aan dat een agentschap als LASER, hoewel op enige afstand van het departement LNV, te weinig voeling heeft met de producenten, waardoor de uitvoering van regelingen een belemmering vormt voor de praktijk. Willen de administratieve lasten blijvend gereduceerd worden, dan is juist een nauwe verbinding noodzakelijk. Een andere vormgeving van deze functie kan tot betere resultaten leiden. In ieder geval verdient het aanbeveling om de beleidsvrijheid van uitvoerende organisaties te vergroten en daarmee de beleidsrijkheid van hun handelen. Ook hier gelden uiteraard dezelfde uitgangspunten als hiervoor gesteld voor het rijk. Voorkomen moet worden dat de regeldruk en regelzucht zich slechts verplaatsen naar lagere systeemniveaus.

Een mogelijkheid is om nieuwe intermediaire instanties tussen beleid en uitvoering te creëren. In wezen bestaan deze al in de vorm van de productschappen; zij het dat deze slechts een deel van de regelgeving dekken en generiek toezicht uitoefenen. Een bezwaar is natuurlijk dat de productschappen via de figuur van het medebewind in een hiërarchische relatie tot het politiek-bestuurlijk systeem staan. Het zou beter zijn als de relatie losgekoppeld zou zijn en meer een netwerkarakter zou hebben, wat

het karakter van checks and balances zou versterken. Beleid en uitvoering komen zo meer naast elkaar te staan, met als gevolg dat het gewicht van praktische afwegingen in de uitwerking en toepassing van regelgeving toeneemt. Uiteraard is dan wel de voorwaarde dat een dergelijke nieuwe intermediaire instantie opgetuigd wordt in plaats van een bestaande constructie. Anders is het gevaar, zoals we in enkele spiegelsectoren hebben gesignaleerd, dat de ene constructie bovenop de andere wordt geplaatst.

Een voordeel van de productschappen zou kunnen zijn dat daarmee de betrokkenheid van (vertegenwoordigers van) producenten bij de vertaling en uitvoering van regelgeving wordt geïntensiveerd. Dat vergroot in principe de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regels, en kan een buffer vormen tussen de producenten en de regulerende instanties. Probleem is echter dat veel regelgeving langs de schappen heen loopt, waardoor producenten met verschillende bronnen van regels te maken krijgen.

In een toekomstig stelsel is het van belang dat zoveel mogelijk regelgeving voortkomt uit zelfregulering. Voor zover nog externe regelgeving noodzakelijk is, zou deze tot minder inconsistenties en minder lastendruk moeten leiden. Een belangrijke vraag is dan of de coördinatie die nodig is om dit te realiseren, bij voorkeur centraal of bij voorkeur op het niveau van de zelfregulerende actoren moet plaatsvinden. De schappen zouden hierin een belangwekkende rol kunnen spelen, op voorwaarde dat ze onafhankelijk zijn en niet hiërarchisch ondergeschikt in een medebewindconstructie. Daarnaast zou de corporatistische structuur van de schappen aanpassing behoeven in de zin van een verruiming van aantal en soort stakeholders die een positie hebben.

6.6. Informatiestromen

Een nieuw sturingsarrangement dat gebaseerd is op zelfregulering en flexibel toezicht, zal op zichzelf de noodzaak voor verstrekking van informatie *aan de overheid* verminderen. De architectuur van de informatiestromen *binnen de sector* en de verantwoordingsinformatiebehoefte *van de overheid* moeten echter wel op elkaar aansluiten. De nodige winst kan dan ook worden behaald door deze stromen zo slim mogelijk vorm te geven. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden denkbaar. Om te beginnen kan informatie worden verzameld in een gezamenlijk beheerde database. Door respondenten wordt echter aangegeven dat een dergelijke vormgeving erg kostbaar en onderhoudsintensief zal zijn. Meer moet verwacht worden van informatiesystemen die steunen op informatie die reeds binnen bedrijven aanwezig is; met andere woorden: van meervoudig gebruik.

Meervoudig gebruik kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door voort te bouwen op bestaande kwaliteitssystemen. De toezichthoudende instantie kan dan uiteraard wel van bedrijven verlangen dat ze gebruik maken van een kwaliteitssysteem dat door een externe partij is gecertificeerd. Hier snijdt het mes weer aan twee kanten: voor de betrokken bedrijven verminderen de lasten van de externe informatievoorziening, terwijl de toezichthouder op deze manier tegelijkertijd een rationalisering van de interne bedrijfsvoering stimuleert.

Het blijft echter noodzakelijk om de informatierelaties steeds in het perspectief van sturing te zien. Vermindering van administratieve lasten vraagt ook om een verandering van sturingsconcepties. Veel - zo niet alle - administratieve lasten zijn informatieverplichtingen. Tempering van informatieverplichtingen betekent dus eveneens een verandering van sturingsconcepties. Op het eerste gezicht is de relatie dus deze: wie minder administratieve lasten wil, moet minder intensief sturen; wie minder intensief stuurt, heeft een gematigdere informatiebehoefte; een gematigdere informatiebehoefte leidt tot minder informatieverplichtingen. Minder willen beheersen, is minder willen weten. Dat is ee op het eerste gezicht en in deze argumentatie is er sprake van een *zero sum game*. De relaties zijn daarmee nog niet fundamenteel gewijzigd.

Bij de in dit onderzoek ingenomen positie past echter dat informatierelaties worden omgekeerd. Uitgangspunt is autonomie van actoren die zelfregulerend opereren, waarbij overheidssturing een in te roepen verbijzonderde functie is. Informatierelaties volgen derhalve het patroon van zelfregulering. De overheid ziet slechts toe op de kwaliteit van *checks and balances* en op de mate waarin de informatieposities van de verschillende actoren in de zelfregulering voldoende evenwichtig zijn. Bovendien waakt de overheid voor informationele geslotenheid en ziet erop toe dat sectoren externe informatierelaties onderhouden om zich te verantwoorden over de gevolgen van hun handelen voor andere belangen en waarden.

Evident is dat naarmate de overheid door de sector vaker wordt ingeroepen om te interveniëren, bijvoorbeeld om een *level playing field* te garanderen, de informatieverplichtingen toenemen. Ook in die zin zijn informatieverplichtingen niet alleen een afgeleide van sturingsbehoeften van de overheid, maar ook van interventiebehoeften van de sector. Brancheorganisaties en publiekrechtelijke organisaties kunnen hierin een belangrijke temperende rol vervullen.

Belangrijk uitgangspunt bij de inrichting van informatievoorziening is dat de sector zelf - c.q. de actoren - binnen de sector eigenaar van de informatie is en blijft. De idee van de "digitale kluis" is in dat verband interessant. Actoren maken relevante informatie beschikbaar op een extern toegankelijke "plek". De overheid kan daar terecht voor haar informatiebehoeften. De overheid kan ook alleen daar terecht. Dat is de tempering in deze relatie. Aan de kant van de verstrekker is sprake van eenmaligheid; aan de kant van de afnemer is sprake van matiging: de informatiebehoefte dient te worden gerelateerd aan de beschikbaarheid. Keerzijde daarvan is dat de afnemer van informatie dan ook zijn verplichtingen tot dienstverlening of interventie matigt. Bij een grotere interventiebehoefte is een uitgebreidere informatieverplichting dan ook redelijk. Informatierelaties, met andere woorden, zijn ook ruilrelaties. Wie meer wil weten, zal iets te bieden moeten hebben; wie meer wil krijgen, zal zich transparanter moeten maken.

Toezicht-op-toezicht heeft als onvermijdelijk gevolg dat de materiële informatiebehoefte van politiek en departement moet afnemen. De informatie krijgt een abstract en indirect karakter. Meer over vraagstukken van inrichting en *checks and balances*,

veel minder over inhoudelijke uitkomsten. Uiteraard op voorwaarde dat de sector kan laten zien dat de inrichting en *checks and balances* voldoen aan minimale criteria van zorgvuldigheid, billijkheid en democratische proceskwaliteit. De beoordeling daarvan is een bij uitstek politiek vraagstuk. Daarom ook is het hier voorgestelde perspectief allerminst technocratisch.

7. Conclusie

7.1. Uitgangspunt

Wie minder administratieve lasten wil, zal de behoefte aan sturing moeten temperen. Dat geldt niet alleen voor de overheid, maar ook voor het maatschappelijke middenveld, voor bedrijven en voor burgers. De droom van de maakbare en beheersbare samenleving zit in alle hoofden. Dat is de reden dat de regeldichtheid in de verzorgingsstaat zo intens is. Niet alleen willen we allerlei inhoudelijke doelen realiseren, maar we willen ook onbedoelde effecten vermijden, bestrijden en compenseren. Dat verklaart de tragiek van veel beleidswerkelijkheden. Vermindering van administratieve lasten is dus alleen mogelijk als de sturingsconceptie radicaal anders wordt. Gebeurt dat niet, dan zal elke poging tot lastenvermindering stranden op de obsessieve angst voor onbedoelde gevolgen van de regelreductie die nodig is voor de lastenvermindering.

De verandering van sturingsconceptie die hier wordt voorgestaan, is niet alleen een kwantitatieve (minder regels zijn nodig voor vermindering van lastendruk) maar ook en vooral een kwalitatieve: niet alleen minder, maar vooral anders. Daarbij moet worden aangetekend dat deze verandering van sturingsconceptie niet op een utopisch verlangen is gebaseerd. Er komt geen ideaal systeem tot stand. Gebreken zijn onvermijdelijk, ook in een nieuw arrangement. Van een nieuwe sturingsconceptie wordt vaak verwacht dat deze feilloos is. De suggestie is dan steeds dat de oude of klassieke sturingsconceptie geen tekortkomingen kent. Duidelijk moet zijn dat waterdichte systemen niet bestaan. “Kwade” bedoelingen en handelingen zijn in geen enkel systeem te pareren. Hoe gedetailleerder de gebods- en verbodsbepalingen, hoe meer de “goeden” hieronder te lijden hebben. Dan ligt het meer voor de hand sturingsarrangementen zo in te richten dat “goede” bedoelingen en handelingen beloond worden.

Uitgangspunt van de hier geschetste sturingsconceptie is tweeërlei:

- In plaats van een verticaal arrangement, waarbij de overheid centraal doelen stelt en normen formuleert, komt een horizontaal arrangement van checks and balances.
- In plaats van het primaat van de politiek is er het primaat van de samenleving, waarvan politieke verantwoordelijkheden worden afgeleid.

Zelfsturing en zelforganisatie van en in de landbouwsector zijn het uitgangspunt. De rol van de overheid is een afgeleide daarvan. De overheid ziet erop toe dat zelfsturing en zelforganisatie mogelijk zijn en vitaal blijven. Dat is wat in de literatuur “metasturing” wordt genoemd, ofwel: sturing van sturing. Dat betekent dat in de landbouwsector voldoende en krachtige *checks and balances* moeten bestaan. De arena waarin wordt gehandeld en waarin beslissingen worden genomen, kent tegenover elke macht een compenserende tegenmacht: *countervailing powers*. Wanneer deze ontbreken, bevordert de overheid dat deze er komen, zonder zelf deze taak over te nemen. Steeds geldt dat ‘zorgen dat’ prevaleert boven ‘zorgen voor’.

De overheid stuurt met andere woorden op de context, op de randvoorwaarden waaronder de landbouwsector zelf regels kan stellen, verantwoording kan afleggen, controles kan uitoefenen. Daarbij ziet de overheid er in het bijzonder op toe dat zwakke of afwezige belangen – dierenwelzijn, milieubelangen, gezondheidsbelangen – voldoende en krachtige mogelijkheden tot articulatie hebben en dat deze altijd mee worden gewogen. Opnieuw geldt dan als uitgangspunt dat deze belangen vooral door maatschappelijke partijen moeten worden behartigd. De overheidsrol is die van scheidsrechter. En die speelt in een wedstrijd natuurlijk niet mee.

Deze checks and balances houden ook in dat systemen van verantwoording, controle en kwaliteitsbewaking een peer to peer-karakter hebben. Het gaat om horizontale arrangementen waarin de sector zichzelf reguleert en controleert via certificering, intercollegiale toetsing, visitaties, etc. Veel daarvan bestaat al en nog meer voorbeelden zijn aan andere sectoren te ontleen. Duidelijk moet zijn dat dergelijke horizontale systemen vaak harder en verplichtender zijn dan verticale, waarin ontwijkgedrag en strategisch handelen gemakkelijker zijn. In een dergelijk horizontaal arrangement heeft de landbouwsector het primaat, in samenspel met andere maatschappelijke domeinen en andere maatschappelijke belangen. Publieke belangen en publieke waarden zijn van de samenleving, niet van de politiek.

De overheid is niet de eigenaar van de vele publieke domeinen. Die zijn pluriform van aard. De overheid beschermt deze pluriformiteit, maar formuleert deze niet. Dat zou strijdig zijn met het meervoudige karakter van publieke waarden en belangen. De waarde “voedselveiligheid” bijvoorbeeld is een maatschappelijke waarde, geen politieke. Politiek is er de taak om te zorgen voor arrangementen waarin deze waarde kan worden gearticuleerd en behartigd. Zoals de minister van volksgezondheid niet verantwoordelijk is voor de volksgezondheid, maar hoogstens voor een stelsel waarin deze wordt bevorderd, zo is de minister van landbouw niet verantwoordelijk voor voedselveiligheid. Hij ziet erop toe dat er voldoende vitale arrangementen zijn waarin het publieke belang van voedselveiligheid is geborgd.

Niet langer is de sturingsrelatie inhoudelijk directief en gebaseerd op *command and control*. In het hier voorgestelde arrangement is er niet langer een sturingscentrum, een cockpit vanwaaruit inhoudelijk richting wordt gegeven aan de landbouwsector. Ook is het geheel van sturingsrelaties niet langer een piramide, waarin de politiek aan de top zit. Het gaat eerder om een archipel, waarin een politieke verantwoordelijkheid bestaat voor de kwaliteit en vitaliteit van de verbindingen.

Normstelling en sanctionering gebeuren dus voortaan door de sector zelf. De overheid codificeert indien nodig en ziet toe op de procescondities waaronder normstelling en sanctionering tot stand zijn gekomen. Ze grijpt alleen in wanneer niet aan deze procescondities is voldaan, bijvoorbeeld als normen zonder afweging van zwakke of externe belangen worden geformuleerd. Dat betekent ook dat de sector externe effecten altijd zal moeten meewegen en compenseren. En natuurlijk mogen privaatrechtelijke contracten tussen individuele partijen nooit sectorale of intersectorale

afspraken doorkruisen. Omgekeerd zouden totstandgekomen afspraken in een sector algemeen verbindend kunnen worden verklaard. Dat laatste zou ook kunnen bijdragen aan het realiseren van een *level playing field*.

7.2. Naar een sturingsconceptie

De kern van de sturingsconceptie

- Zelforganisatie door de landbouwproducenten is het uitgangspunt. De rol van de overheid is daarvan een afgeleide. Bij administratieve lastenverlichting gaat het niet enkel om deregulering en alternatieve toezichtarrangementen, waarbij de overheid afstand doet van gedetailleerd en direct toezicht. Het betekent ook dat de overheid het idee loslaat van een bovengeschatte positie, vanwaaruit zij de heersende normen bepaalt.
- Geen enkel sturingsstelsel is waterdicht; ook het huidige niet. Het gaat om de beheersing van risico's en niet om het creëren van (schijn) zekerheid.
- De overheid vervult twee rollen: een activistische en een toezichthoudende.
- Overheid ziet er op systeemniveau op toe dat er via zelfregulering adequate normstellende en handhavende systemen in werking zijn, met voldoende checks and balances om publieke belangen te borgen.
- Daar waar partijen er niet in slagen om tot zelfsturing en zelfregulering te komen, neemt de overheid die rol alsnog op zich. Daarmee worden innovatie en initiatief beloond en wordt gebrek aan ondernemerschap gestraft met streng overheidstoezicht.
- Het uitgangspunt is een overgang van generiek toezicht naar flexibel toezicht. Partijen definiëren zelf de aard en de intensiteit van de normen waaraan ze getoetst worden en ontwikkelen arrangementen voor zelfregulering. Differentiatie in toezicht kan op verschillende niveaus plaatsvinden, afhankelijk van waar zelfregulerende arrangementen totstandkomen: bijvoorbeeld binnen groepen ondernemers of via de retail.
- Toezicht op normen ten aanzien van voedselveiligheid kan aan de retailers worden overgelaten. Er is geen aanvullend toezicht nodig. De implicatie is dat ongewenste situaties niet vanuit de overheid moeten worden gecorrigeerd, zelfs als deze in conflict zijn met normen die de overheid zelf zou stellen.
- Regelgeving wordt verminderd en gebundeld om ruimte te geven aan differentiatie en flexibel toezicht. Regelingen worden voorzien van een houdbaarheidsdatum.
- Als de overheid enkel terugtreedt nadat private partijen zich hebben bewezen, ontstaat een (minstens tijdelijke) stapeling van verschillende controlesystemen. Een dergelijk uitgangspunt werkt in de praktijk contraproductief.

- Meervoudig gebruik van informatie kan worden bereikt door aansluiting op bestaande kwaliteitssystemen. Ondernemers blijven eigenaar van de informatie en stellen die middels een digitale kluis beschikbaar aan de overheid.
- Het ministerie van LNV dient haar nieuwe sturings- en toezicht-conceptie actief uit te dragen op Europees niveau.

In dit rapport is een concreet sturingsconcept ontwikkeld, waarbij het bovengenoemde uitgangspunt is toegepast op de landbouwsector. Daarbij werd gesignaleerd dat een dergelijk concept in zijn uitwerking robuust dient te zijn. Het tij voor vermindering van administratieve lasten is nu gunstig, maar de analyse voor gunstige en belemmerende factoren toont dat de context op lange termijn eerder ten nadele dan ten voordele van een dergelijke beweging werkt. Voorbeelden uit de chemische industrie en uit de maatschappelijke dienstverlening laten zien dat zelfs na veelbelovende initiatieven van onderop, er van overheidszijde in concrete zin soms weinig gebeurt.

Enerzijds vereist vermindering van lasten een terugtred van de overheid. Anderzijds is het niet realistisch om elke vorm van toezicht in de ban te doen. Onder politiek-bestuurlijke druk zal de overheid in één of andere vorm garanties eisen; zij het niet nu, dan op het moment dat zich incidenten voordoen. Verdere differentiatie in de landbouwsector kan in principe dergelijke systeemdruk spreiden en de economische levensvatbaarheid verhogen. In de glastuinbouw gaat dat echter makkelijker dan in de varkenshouderij. Versterking van de betrokkenheid van andere partijen (bijv. consumenten) kan helpen invulling te geven aan gedifferentieerde strategieën, maar dit geldt uiteraard in mindere mate wanneer wordt gekozen voor gangbare productie, zoals in de varkenshouderij het geval lijkt.

Het is echter niet aan de overheid om bedrijfsstrategieën te bepalen; slechts om ruimte te geven. Het uitgangspunt dient dan ook flexibel toezicht te zijn. Toezicht dient te worden gevarieerd om ruimte te maken voor innovatie en diversiteit binnen de sector. Producenten kiezen zelf de focus van het toezicht. Voor producenten die geen duidelijke keuzes maken, dient wederom generiek en intensief toezicht vanuit de overheid in werking te treden. Waar toezicht aan andere partijen kan worden overgelaten (bijv. aan de retailers), is van overheidswege in principe geen aanvullend toezicht nodig, zelfs als het gaat om maatschappelijke bodemnormen voor voedselveiligheid. De overheid is immers niet meer verantwoordelijk voor de voedselveiligheid, maar voor het laten functioneren van een maatschappelijk systeem dat de borging ervan garandeert. Dat impliceert dus ook dat ongewenste situaties niet vanuit de overheid moeten worden gecorrigeerd, zelfs als deze in conflict zijn met bodemnormen die de overheid zelf zou stellen. Gebeurt dit niet, dan wordt slechts gekozen voor een ander instrumentarium, niet voor een ander sturingsconcept.

Regelgeving dient te worden verminderd en gebundeld om ruimte te geven aan differentiatie en flexibel toezicht. Meervoudig gebruik van informatie kan worden gestimuleerd door aan te sluiten op bestaande kwaliteitssystemen. Intermediaire instanties dienen als buffer tussen regulerende instanties en producenten. Zij maken een vertaalslag tussen beleid en praktijk. De internetsector toont dat het voor private instanties mogelijk is een sleutelrol te vervullen in het beheer van maatschappelijke domeinen.

Het is van belang onze aanbevelingen te spiegelen aan die in het beleidskader “Toezicht op controle” van het ministerie van LNV. Dit kader gaat ervan uit, dat de overheid haar toezichtstelsel kan aanpassen aan private initiatieven zoals certificatie en bedrijfsrechtelijke controlesystemen of privaatrechtelijke controle-instellingen. Wordt de betrouwbaarheid van dergelijke private arrangementen geaccepteerd, dan houdt de overheid enkel nog toezicht op de werking van die arrangementen. Normstelling en flexibiliteit blijven in “Toezicht op controle” echter nadrukkelijk de discretie van de overheid: zij kan “niet gedwongen worden om haar eigen toezichtstelsel aan te passen aan elk willekeurig initiatief uit het bedrijfsleven” (p. 10). De bewijslast ligt bij de private partijen. Dat is een wezenlijk onderscheid met de aanbevelingen in dit rapport.

Op het eerste gezicht lijkt “Toezicht op controle” een tamelijk vergaande visie, die in instrumenteel opzicht deels overlapt met ons eigen sturingsconcept. Fundamenteel gezien schuilt in het eerstgenoemde document echter nog een traditionele overheid, die risico's mijdt. In “Toezicht op controle” wordt in wezen dezelfde benadering gekozen die destijds bijvoorbeeld ook aan menige marktwerkingoperatie ten grondslag lag. De maakbaarheidgedachte was daar nog volop aanwezig, zij het anders vormgegeven: “Alles mag, als het maar is wat wij willen.” Vermindering van administratieve lasten blijft zo een gunst, verleend aan het bedrijfsleven.

Daarmee is er een niet geringe kans dat dit kader op termijn niet de gewenste effecten bewerkstelligt. In wezen kan het worden beschouwd als een gematigdere variant van dezelfde beleidsvisie die de aanleiding was voor het oorspronkelijke probleem. “Toezicht op controle” is immers gericht op “het toezicht op de naleving van wettelijk vastgestelde normen op de naleving waarvan de overheid toeziet”, niet op de eigen normen van het bedrijfsleven. Daarmee wordt de moeilijkste vraag eigenlijk ontdoken, namelijk of de overheid niet van haar normstellende positie af zou moeten zien.

Een werkelijke omslag vereist acceptatie van de mogelijkheid dat de feitelijke praktijk onder de bodemnormen duikelt die de overheid zelf zou hebben gesteld. Zo kan zich het geval voordoen dat de retailers hun taak als bewakers van voedselveiligheid niet goed oppakken en dat de voedselveiligheid wordt bedreigd. De vraag is hoe de overheid in dat geval reageert. Hoewel de verleiding groot zal zijn om eigenstandig bodemnormen te leggen, is de enige consistente reactie om de retailers aansprakelijk te stellen, en dan in principe bij voorkeur via de indirecte weg van het marktmechanisme.

Dat dit maatschappelijke risico's oproept staat buiten kijf, maar daarmee komt de kern van de voorgestelde aanpak naar boven. Het streven is niet maatschappelijke risico's uit te bannen, maar ze te beheersen. Het is beter een beredeneerd risico te nemen dan een zekerheid te suggereren die slechts een illusie is. Los daarvan is een systeem uiteraard gebrekkig, als een ander sturingsmechanisme moet worden ingeroepen in geval van misstanden. Sturingsconcepties dienen consistent te worden toegepast in goede én slechte tijden.

Wil het toekomstige beleid effectief zijn, dan dient het niet alleen haar instrumentarium te veranderen, maar ook haar normatieve basis. Op termijn werkt het averechts wanneer beleidsuitgangspunten en -instrumenten worden losgekoppeld, zoals in het beleidskader van LNV het geval lijkt, en de vragen die dit oproept onbehandeld te laten. Ook is het risicovol als uitgangspunt te nemen dat private systemen zich eerst moeten bewijzen, voordat de overheid haar inspanningen aanpast. Dit is de situatie die we in enkele spiegelsectoren hebben aangetrokken (bijv. thuiszorg en huisvesting): zo komen verschillende controlesystemen naast elkaar te bestaan, waardoor de administratieve lasten enkel toenemen en het draagvlak voor private arrangementen afneemt. Wanneer vanuit de sector arrangementen worden ontwikkeld en het lange tijd duurt voordat de overheid deze officieel als betrouwbaar bestempelt, wat geen irreëel scenario is, dan leidt dit tot een tijdelijke maar pijnlijke lastenverzwaring. Zo wordt het draagvlak voor nieuwe arrangementen ondermijnd en innovatie ontmoedigd.

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan wij in op de uitwerking en uitvoering van onze algemene oplossingsstrategie naar de glastuinbouw en de varkenshouderij toe.

7.3. Verschillen en overeenkomsten tussen de glastuinbouw en de varkenshouderij

In de loop van dit hoofdstuk is reeds een aantal verschillen tussen de twee sectoren glastuinbouw en varkenshouderij aan de orde gekomen. Deze verschillen zijn van invloed op de wijze waarop de voorgestelde aanpak vorm kan krijgen. De mogelijkheden voor varkenshouders om zich op de markt te onderscheiden zijn minder groot vanwege de kenmerken van hun product. Dit wordt versterkt doordat varkenshouders grondstoffen en geen eindproducten verstrekken, waardoor ze minder invloed hebben op wat uiteindelijk de consument bereikt. Daarnaast zijn op cultureel vlak de gevoeligheden rond varkens hoger, zowel ten aanzien van voedselveiligheid (mede door recente crises en schandalen) en de bewerking van het product. Differentiatie is dus minder eenvoudig te realiseren en kostprijsontwikkeling is van groter belang. Het onderscheid tussen gangbare en biologische productie is scherper dan in de glastuinbouw.

In beide sectoren is de wil tot samenwerking in de loop der jaren toegenomen onder druk van een kwetsbare (zij het internationaal gezien nog goede) marktpositie. Onder druk van schandalen is in de varkenshouderij inmiddels stevig geïnvesteerd in borging van veiligheids- en kwaliteitsnormen. De glastuinbouw is relatief succesvol geweest op het vlak van gezamenlijke innovatie. Door respondenten in beide sectoren

wordt benadrukt dat de overheid niet afwezig kan zijn, opdat dergelijke investeringen niet teniet worden gedaan. De vraag is echter op welke wijze producenten zelf tot collectieve afspraken zouden kunnen en moeten komen, en waarop dergelijke afspraken betrekking zouden moeten hebben. Het vraagstuk naar de gewenste vorm van concurrentie is daarbij van wezensbelang, aangezien investeringen op de lange termijn teniet kunnen worden gedaan, wanneer de markt deze uiteindelijk niet beloont.

Eigenschappen van producten, inclusief culturele en traditionele associaties daarmee, hebben invloed op datgene waarop bedrijven kunnen concurreren. In beide sectoren blijkt dat de prijs nog een belangrijke factor is. Bedrijven hebben weliswaar invloed op de aard van de vraag, bijvoorbeeld door prijsconcurrentie zoveel mogelijk te mijden, maar de besproken sectoren hebben daarin een verschillende uitgangspositie. Door de verfijndere gradaties in de productontwikkeling in de glastuinbouw is in principe ook meer gradatie in typen concurrentie mogelijk. Daarmee wordt het probleem van ongewilde prijsconcurrentie echter nijpender. Aangezien de marktsegmenten in de varkenssector scherper onderscheiden zijn, zou theoretisch gezien het negatieve effect van prijsconcurrentie op het toegevoegde-waardesegment minder moeten zijn.

Bij de bepaling van de gewenste vorm van concurrentie doemt een aantal obstakels op, waarvan de houding van de consument er één is. Een ander obstakel is de strategie van de retailers (die juist richting prijsconcurrentie drijft). De scherpste vuurgevechten van de prijzenoorlog lijken voorbij, maar de strategische kentering van met name Albert Heijn werkt nog steeds door. Verder lijkt het moeilijk om regelgeving wezenlijk te verminderen, wanneer vanuit Europa de lengte en kromming van komkommers worden bepaald. Ook worden in een aantal gevallen officiële instanties als het ministerie bij wet als controlerende instantie aangemerkt. Wat dat betreft, doemt een vergelijking met de chemische industrie op, waar de Europese regelgeving toeneemt en soms dwars door nationale initiatieven heen dendert. Er is weinig wat de producenten hier zelf aan kunnen doen. Op dit punt ligt meer een taak voor het ministerie van LNV, dat de grondvoorwaarden voor een nieuw systeem dient te scheppen, bijvoorbeeld door af te zien van aanvullende regulering en door in Europese gremia vermindering van regeldruk te bepleiten. In de volgende paragraaf gaan we hier nader op in.

Ook binnen de sectoren zelf ligt een belemmering, in die zin dat het onbegonnen werk lijkt om tot eensluidende afspraken over het kwaliteitsniveau te komen. Het gevaar is dat vervolgens binnen de sectoren zelf een dynamiek ontstaat die de ontwikkeling van private collectieve arrangementen verhindert. Binnen de varkenshouderij lijkt er voldoende sociale druk om gezamenlijk tot vergaande normen op het punt van voedselveiligheid te komen, waar dit binnen de glastuinbouw minder het geval is. In laatstgenoemde sector zou het principe van gedifferentieerd toezicht dan ook het verst dienen te worden doorgevoerd. Zo wordt het mogelijk het grotere potentieel voor differentiatie te realiseren en de ontwikkeling van collectieve arrangementen op een niveau te brengen waar de wil bestaat om deze te realiseren. Zoals eerder aangegeven

is compartementalisering van marktsegmenten vereist, maar in de varkenshouderij komt deze natuurlijker tot stand dan in de glastuinbouw, maar is zij ook grover. Daarmee zijn de varkens vatbaarder voor tegenslagen. Om het scherp te stellen: schandalen kunnen zich beter in de glastuinbouw voordoen dan in de varkenshouderij.

In beide gevallen lijken afspraken op sectorniveau niet de juiste weg. Bij de kassen is het vooral zaak om weerbare groepen producenten te creëren die zoveel mogelijk hun eigen marktstrategie kunnen kiezen. Rond de varkens is het vraagstuk meer gericht op efficiency: de gevoeligheden maken een hoger niveau van afspraken over voedselveiligheid noodzakelijk, terwijl de markt juist kostenvermindering vereist. Zo beschouwd liggen afspraken op ketenniveau voor de hand. Waar collectieve knooppunten als veilingen in de glastuinbouw juist een punt van zorg zijn, gezien hun anonimiserende karakter, kunnen punten van samenkomst als de slachterijen juist van cruciaal belang zijn in de minder fijnmazige varkenssector. In die rol dienen ze te worden gestimuleerd.

7.4. Vervolgstappen

Via een aantal stappen kan de verwezenlijking van deze strategie dichterbij worden gebracht. Van de kant van producenten zijn er al de nodige initiatieven, maar vooral van de kant van de ministeries moeten op korte termijn rasse schreden genomen worden. Het uitgangspunt van het kader “Toezicht op controle” dat initiatieven in eerste instantie vanuit het bedrijfsleven moeten komen, is qua suggestie onjuist. Het probleem zit niet in de afwezigheid van initiatieven van onderaf, maar in het gebrek aan daadkracht bij de overheid om de volgende noodzakelijke stap te nemen.

Het is op zichzelf niet zo moeilijk om een stappenplan te bedenken dat logisch in elkaar steekt. Evenals bij de oplossing zelf geldt echter dat het op papier uitgestippelde traject een robuust karakter moet hebben. Bestuurlijke processen verliezen snel tempo wanneer de aandacht verdwijnt, beleidsprioriteiten veranderen snel, en incidenten (bijv. voedselschandalen) kunnen jaren zorgvuldige discussie in een kwestie van weken tenietdoen. Het is dus vooral zaak om kunstmatig druk op de ketel te houden, zelfs als de bestuurlijke wil verslapt.

- *Regelgeving oormerken*: vermindering van de regelgeving is uiteraard een stap, die te allen tijde gezet moet worden. Dit proces is al in gang gezet. Belangrijk is echter dat een harde deadline wordt gesteld door bestaande regels generiek te voorzien van een “houdbaarheidsdatum”. Clusters bestaande regelgeving kunnen dan vervolgens worden toebedeeld en heroverwogen. Wordt deze datum zonder nader bericht overschreden, dan vervalt de regel automatisch. Dat betekent dat de bewijslast in één slag wordt omgekeerd. Gebrek aan initiatief leidt zo tot vermindering van regelgeving.
- *Het kalf in de put werpen*: gegeven de verleiding van haar positie, moet de overheid voor zichzelf barrières opwerpen om op de oude voet door te gaan. Het proces van regulering dient op afstand te worden geplaatst. Wanneer regels bekeken zijn

en als nuttig bestempeld, kunnen zij worden overgedragen aan intermediaire instanties tussen beleid en uitvoering. Dit kan helpen voorkomen dat de deregulering weer sluipend teniet wordt gedaan.

- *Infrastructuur ICT*: meervoudig informatiegebruik vereist een investering vooraf, aangezien het inefficiënt en lastenverzwarend is om de benodigde infrastructuur vanuit producenten zelf te laten ontwikkelen. Concreet moet een systeem van digitale kluisjes worden opgezet, aansluitend op eerdere initiatieven in het kader van het Actieprogramma Electronische Overheid. Hoewel het in bepaalde opzichten haaks staat op het principe van gedifferentieerd toezicht, vereist dit gelijktijdig een zekere mate van rationalisering van de informatiestromen.
- *Uitbouw kennisinfrastructuur*: hoewel het initiatief primair bij de producenten zelf ligt, ligt het voor de hand best practices en mogelijke toezichtprofielen zoveel mogelijk te ontsluiten. Binnen de sector kan hier systematischer vorm aan worden geven, bijvoorbeeld in de vorm van een kennisdatabank in beheer van een onafhankelijke partij.
- *De boer op gaan*: het ministerie van LNV dient zich in te zetten om de ingeslagen koers ook naar andere partijen over te doen slaan. Om te beginnen zullen met andere departementen (met name VROM) afspraken dienen te worden gemaakt over regelgeving die tot aan de “veegploeg” wordt overgedragen. Het niveau van dit overleg dient met zorg te worden gekozen. Het kan aanbeveling verdienen om afspraken op dit punt *lowkey* te houden, opdat deze geen gepolitiseerd karakter krijgen. Daarnaast is het essentieel een vervolg te geven aan de lobby voor deregulering op Europees niveau, die door minister Veerman is ingezet. Ook binnen de Brusselse raads werkgroepen dient deze stevig te worden ingezet. Het is onduidelijk hoe effectief Nederland op dit niveau opereert.

Bijlage 1: Respondenten

Naam	Organisatie
1. Beckers, T.	Universiteit van Tilburg (UvT), Telos
2. Beers, G.*	Universiteit Wageningen, LEI
3. Bij, J. van der	SER
4. Bots, G.J.	VNCI
5. Brugging, L.	Regiebureau-POP
6. Bruil, W.*	Universiteit Groningen, Instituut Agrarisch recht (IAG)
7. Damm, J.	Organon
8. Draaisma, P.*	Ministerie van LNV, Dir. Uitvoering Regelingen
9. Gemert, W. van*	Nederlandse Vakbond Varkenshouderij
10. Have, A. ten*	LTO
11. Hörlings, I.	Uvt, Telos
12. Hylkema, D.	LTO en SIGN
13. Jansen, M.	CBL
14. Jansen, P.	Sovion B.V.
15. Koolen, K.*	Gemengde Cie. Administratieve lastenvermindering
16. Leeuw, R. de	Organon
17. Oosten, G. van	ZLTO
18. Raaij, L. van	Azivo Apotheken
19. Raven, P.*	Ministerie van LNV, Directie Landbouw
20. Rijn, W.M. van*	LTO Groeiservice en Rijnplant B.V.
21. Stufkens, M.P.	Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (Actal)
22. Veenenbos, H.	Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI)
23. Versteijlen, G.*	Plantenziektenkundige Dienst
24. Vreeburg, H.	Schiphol Group
25. Wessling, M.	BOF
26. Willems, R.	Shell en VNCI

* Respondenten die geraadpleegd zijn middels de rondetafelconferentie 'Sturingsconcepties en Informatierelaties in de agrarische sector', 4 november 2004.

Bijlage 2: Factsheet Chemische Industrie

Wat? ⁴⁵	<p>Basischemie</p> <p>In Nederland is vooral de productie van zogenaamde basischemicaliën belangrijk. Ruim 60 procent van de totale chemische productie bestaat uit grondstoffen (zoals etheen en propeen, waaruit allerlei plastics gemaakt worden) en halffabrikaten (zoals kunstharsen). Kenmerkend voor de basischemie is de fabricage van grote hoeveelheden, lage verkoopprijzen per gewichtseenheid en relatief kleine winstmarges. De aanvangsinvesteringen in fabrieken en research (gericht op productiemethodes) zijn naar verhouding juist hoog. Het vestigingsklimaat voor de basischemie in Nederland is echter goed. Ons land heeft een gunstige geografische ligging, in de buurt van de grote industriële centra en de afnemers van chemische producten, en een goede infrastructuur. De grondstoffen uit de aardolieraffinage en natuurlijke grondstoffen als aardgas en zout, die de chemie nodig heeft, zijn volop aanwezig.</p> <p>Fijnchemie</p> <p>Het overige deel van de chemische productie in Nederland bestaat uit fijnchemie. Denk daarbij aan: pigmenten, bestrijdingsmiddelen, zeep, wasmiddelen, parfum, reuk- en smaakstoffen, geneesmiddelen en verven. In deze sector zijn de geproduceerde hoeveelheden naar verhouding klein en de winstmarges relatief hoog. Het onderzoek in de fijnchemie richt zich vooral op producten en producttoepassingen en wordt gekenmerkt door een hoog investeringsrisico.</p>
Waar?	Het zwaartepunt van de activiteiten ligt in de basischemie, met onder andere drie krakerlocaties. De grote chemielocaties bevinden zich in het Rijnmondgebied, Dordrecht, Moerdijk, Bergen op Zoom, Vlissingen, Terneuzen, Sittard-Geleen en Delfzijl.
Hoe?	De Nederlandse chemische industrie is sterk op de export gericht. De bedrijfstak slaagt erin de concurrentiepositie op peil te houden door sterk op de kosten te blijven letten en de arbeidsproductiviteit steeds verder te verhogen.

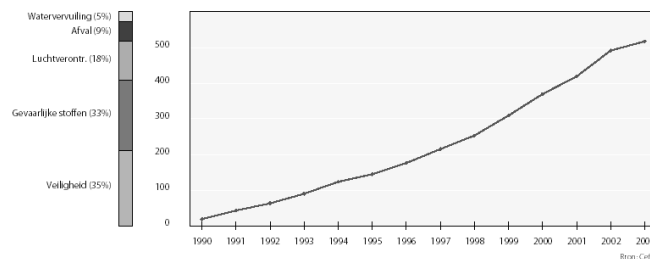
⁴⁵ VNCI en Cap Gemini, Goed, beter, best: Een studie naar de concurrentiepositie van de Nederlandse chemische industrie, september 2004, p. 5, 23 en 38-39.

<p>Enkele cijfers</p>	<p>De omzet van de branche is in 2003 dan ook met ruim 3% gestegen tot €34 miljard. Hiermee heeft de branche het goed gedaan vergeleken met andere sectoren in Nederland. De investeringen van de Nederlandse chemische industrie bedroegen in 2001 en 2002 ongeveer €1,8 miljard en zijn in 2003 met 6% gedaald tot €1,7 miljard. De Nederlandse chemische industrie telt circa 760 bedrijven en staat wat betreft omzet op de achtste plaats in Europa. De bedrijfsresultaten bedragen ongeveer 9% van de omzet en zijn daarmee beter dan in de meeste andere bedrijfstakken in Nederland. De chemische industrie speelt op de Nederlandse markt nog altijd een heel belangrijke rol. Zij is namelijk binnen de industrie verantwoordelijk voor: 10% van de werkgelegenheid, 15% van de productie, 20% van de export, 25% van de investeringen en 30% van de onderzoeks- en ontwikkelingsuitgaven.</p>
<p>AL⁴⁶</p>	<p>De chemische industrie wordt dagelijks geconfronteerd met een overvloed aan regels en administratieve verplichtingen, waarvan er vele overbodig, strijdig of niet handhaafbaar zijn. Hieronder wordt een aantal voorbeelden gegeven die de chemische industrie parten speelt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Voor bedrijven is vaak moeilijk te achterhalen welke regels allemaal van toepassing zijn. Zo is het niet eenvoudig een overzicht te krijgen van stoffen/producten waarvoor exportbeperkingen gelden. - Er zijn grote knelpunten onder bestaande regels als de Arbeidsomstandighedenwet, het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) en de Aanvullende Risico Inventarisatie en Evaluatie (ARIE). Bij knelpunten kan gedacht worden aan de verplichting gebruik te maken van externe diensten, het (onnodig) verder dan de Europese regels gaan met het maken van een veiligheidsrapport en de vergaande certificatie- en opleidingseisen. - regels vindt de industrie terug in de vorm van globaal Niet-handhaafbare geformuleerde eisen, waarvan de interpretatie aanleiding tot problemen geeft. - Het Besluit financiële zekerheid zorgt voor onnodige financiële druk op de chemische industrie. - Regels die in hun uitleg ertoe leiden dat ze een belemmering vormen voor het innovatiebeleid of voor duurzaam ondernemen. De brede uitleg van het begrip "afvalstof" voor de opwerking van oplosmiddelen zodat ze opnieuw kunnen worden gebruikt, leidt er bijvoorbeeld toe dat hiervoor ook een afvalverwerkingvergunning moet worden aangevraagd.

⁴⁶ VNCI (2004), p. 36-37.

- Er zijn zeer ingewikkelde wetstechnische constructies, zoals het Wetsvoorstel uitvoering verdrag van Aarhus en het Registratiebesluit externe veiligheid, waarbij wederom wordt afgeweken van de Europese voorschriften.
- Het feit dat bedrijven bij de CO₂-emissiehandel met twee bevoegde instanties te maken krijgen en daardoor zowel via het milieuverlag als via een emissiejaarrapport moeten gaan rapporteren, vergt van hen een extra inspanning. Als hierbij voor NO_x een verificatieverplichting wordt opgenomen, leidt ook dit tot onnodige lastenverzwaring.
- De zogenaamde pseudo-wetgeving, zoals de NER en CUWVO, bevat besluiten die voor bedrijven tot een enorme lastenverzwaring leiden.
- De nieuwe lijst van ZEZ-stoffen (zeer ernstige zorg) heeft op een indirecte manier een grote uitbreiding van de reikwijdte van regels tot gevolg. Nederland gaat hiermee bovendien verder dan Europese normen voorschrijven.
- Voor een aantal stoffen waarvoor lange-termijnafspraken zijn gemaakt, ziet de chemische industrie vaak nieuw beleid met additionele doelstellingen op zich afkomen, zoals voor NO_x, SO₂ en VOS. In het kader van 'afpraak is afspraak' wordt gewezen op het belang van consistentie in beleid en het vasthouden aan afspraken die in milieuconvenanten zijn gemaakt.

Figuur 3.2 Regelgeving op milieugebied in Europa
Aantal cumulatief in periode 1990-2003



SWOT-analyse⁴⁷

Sterke punten:

- Gunstige ligging aan de Noordzeekust;-
Bereidheid tot verandering;
- Bereidheid tot samenwerking;
- Innovatief;
- Hoogontwikkelde kennisinfrastructuur;
- Deel van bestaande bedrijfsterreinen beschikbaar voor nieuwbouw;
- Goed opgeleide medewerkers;
- Beschikbaarheid van aardgas en zout in de Nederlandse bodem.

Zwakke punten:

- Overheidsbeleid mist continuïteit en consistentie. Meerjarige afspraken zijn moeilijk of niet te maken. Een voorbeeld hiervan is de invoering van CO₂-emissiehandel, waarbij de overheid in 2003 een streep heeft gehaald door de afspraak in het Benchmarkconvenant dat bedrijven geen emissieplafond opgelegd krijgen zolang ze zich inspannen om in 2012 tot de wereldtop op het gebied van energie-efficiency te behoren;
- De regering en het parlement in Den Haag hebben lang de indruk gegeven zich geen zorgen te maken over de internationale positie van de industrie in het algemeen en de chemie in het bijzonder;
- Gebrekkige arbeidsflexibiliteit (wetgeving, CAO's en mentaliteit);
- Afname beschikbaarheid van technisch geschoold personeel op alle niveaus;
- Hoge energiekosten;
- Overheid doet veel te lang over het nemen van beslissingen en durft geen risico te nemen.

Bedreigingen:

- Ontbreken van een level playing field in Europa;
- Verzwakte concurrentiepositie t.o.v. landen buiten Europa door REACH (stoffenbesluit);
- Versterkte regelgeving;
- Toenemende congestie op de wegen en spoorwegen;
- Hoge pensioenkosten;
- Verdwijnde afzetmarkt naar Azië.

⁴⁷ VNCI (2004) Goed, beter, best, p. 21-22.

Kansen

- R&D-samenwerking tussen industrie, universiteiten en overheidsinstellingen (technologische topinstituten en andere innovatieve samenwerkingsverbanden);
- Benutten van universitaire research op het gebied van biotechnologie en nanotechnologie voor nieuwe processen en producten;
- Behoefte in de markt aan nieuwe materialen en milieuvriendelijke oplossingen;
- Verdere verlaging van de arbeidskosten (door automatisering);
- Samenwerking tussen de regio's Rijnmond, Zuidwest-Nederland en Antwerpen;
- Hernieuwde interesse van regering en parlement voor industriebeleid.

Bijlage 3: Factsheet Farmaceutische Industrie

Wat?	<p>De farmaceutische industrie heeft drie kernwaarden als basis: ondernemend, innovatief en onmisbaar. Deze innovatieve en kennisintensieve branche streeft ernaar nieuwe inzichten in de wetenschap om te zetten in moderne geneesmiddelen. Daarvoor is risicodragend onderzoek nodig, waarmee enorme geldbedragen zijn gemoeid. Daarom is het noodzakelijk dat de farmaceutische industrie marktgericht en winstgevend kan opereren. Dankzij onderzoek krijgt de consument niet alleen de beschikking over nieuwe geneesmiddelen, maar ook over steeds effectievere geneesmiddelen, geneesmiddelen met minder bijwerkingen en geneesmiddelen met een groter toedieningsgemak. De ontwikkeling en productie van nieuwe geneesmiddelen is cruciaal voor het welzijn van de consument. Het is in het belang van de volksgezondheid dat er in geneesmiddelen wordt geïnvesteerd. Zonder continue vernieuwing van het arsenaal kwalitatief hoogwaardige geneesmiddelen, kan de samenleving niet optimaal functioneren.</p>
Waar?	<p>Wereldwijd is Europa nog steeds de grootste producent van farmaceutische producten (37,5% van de totale productie), maar de VS (30%) en Japan (20%) volgen op de voet.</p>
Enkele cijfers	<p>Een innovatieve en kennisintensieve branche die in Nederland aan circa 16.000 mensen werkgelegenheid biedt (in Europa is dat 588.000, waarvan 91.300 in Research & Development) en een onmisbare pijler vormt binnen de gezondheidszorg (Nefarma, Jaarverslag 2003, p. 13), waar in heel Europa zo'n 20 miljard euro aan Research & Development-investeringen in omgaat.</p>
AL	<p>Voor de registratie van nieuwe en wijzigingen van bestaande geneesmiddelen leiden tot een zeer gedetailleerde informatieverplichtingen aan verscheidene nationale en internationale controleorganen, waaronder de Medisch Ethische Toetsingscommissie (METC), de Inspectie voor de volksgezondheid (IGZ), het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG) en European Medicines Agency (EMA).</p>

**Zelfregulerings-
instrument**

De overtuiging dat ondernemen én maatschappelijke verantwoordelijkheid samen kunnen en moeten gaan, heeft in de loop der jaren geleid tot het opstellen van zelfregulering op diverse terreinen. Die bestaande zelfregulering is nu geactualiseerd, verder uitgebreid en in één Gedragscode samengebracht. Het resultaat is een handzaam en volledig overzicht van alle inhoudelijke normen. De betrokken partijen hebben met deze gedragscode de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de farmaceutische bedrijfstak geregeld, inclusief de wijze waarop zij erop kunnen worden aangesproken.

Bijlage 4: Factsheet Luchtvaart

Wat?	<p>In 1910 maakte de zeppelin 'Deutschland' de eerste commerciële vlucht, waarmee het begin van de burgerluchtvaart werd ingeluid. Het vervoer van passagiers per vliegtuig kwam met name op na WO-II. In de oorlog nam namelijk de vraag naar vrachtvliegtuigen drastisch toe en deze vliegtuigen werden later door luchtvaartmaatschappijen ingezet voor hun lijndiensten. Hier kwam echter al snel verandering in. Oorlogsvliegtuigen waren immers ontworpen voor kortstondige taken, terwijl de burgerluchtvaart behoefte had aan vliegtuigen die ontworpen waren voor langdurige, regelmatige vluchten.</p> <p>De ontwikkeling van de Nederlandse luchtvaart hing nauw samen met de Koninklijke Nederlandse Luchtvaartmaatschappij (KLM) en Fokker. Verkeersmachines van Fokker vlogen al ver voor de oorlog over de hele wereld en de KLM was één van de eerste luchtvaartmaatschappijen ter wereld. De KLM vloog op 17 mei in 1920 voor het eerst van Amsterdam naar Londen en maakte haar eerste intercontinentale vlucht in 1924 met een Fokker VII.</p> <p>Vanaf de eerste luchtballon die in 1873 opsteeg, was duidelijk dat internationale afspraken over het gebruik van het luchtruim onontbeerlijk waren. Verschillende partijen zijn rond de tafel gaan zitten met als doel afspraken te maken om hun sector een economisch impuls te geven door de doelmatigheid én veiligheid te verbeteren. Deze samenkomst resulteerde in 1944 in de oprichting van de International Civil Aviation Organization (ICAO) en de Convention on International Civil Aviation. Tot op de dag van vandaag is dit verdrag geldig. ICAO opereert vanuit Montreal onder mandaat van de Verenigde Naties en telt zo'n 180 'lidstaten'.⁴⁸ Naast ICAO en alle nationale luchtvaartautoriteiten zijn er nog zo'n 5 luchtvaartorganisaties, waaronder de Joint Aviation Authority (JAA), European Civil Aviation Conference (ECAC), Eurocontrol, Eurocontrol Guild of Air Traffic Services (EGATS) en Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), die aan zo'n 25 internationale verdragen moeten voldoen.⁴⁹</p>
-------------	--

⁴⁸ www.icao.int

⁴⁹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004).

Waar?	In totaal heeft Nederland 15 luchthavens: de Mainport Schiphol bij Amsterdam en 14 regionale luchthavens (3 met een militaire status) verspreid over het hele land. ⁵⁰
Enkele cijfers	Nederland heeft een vooraanstaande positie in de luchtvaart, aanzienlijk groter dan op grond van zijn inwoneraantal verwacht zou mogen worden. Deze positie resulteert onder andere in een grote internationale luchthaven in de Randstad, die werk biedt aan zo'n 120.000 mensen. Zo kreeg alleen Schiphol in juli en augustus 2004 al zo'n 4 miljoen passagiers te verwerken. ⁵¹
AL	Voor het voldoen aan alle wetgeving en richtlijnen rond veiligheid moet de sector zo'n €150 miljoen per jaar reserveren, wat gelijkstaat aan gemiddeld 11 euro per passagier die de luchthaven Schiphol aandoet. ⁵²

⁵⁰ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004).

⁵¹ Schiphol Group (2005), Maandelijkse Verkeer & Vervoercijfers juli en augustus 2004.

⁵² Schiphol Group (2005), Intern onderzoek naar de administratieve lasten van de Nederlandse Luchtvaartsector, uitgevoerd in samenwerking met de grotere luchtvaartmaatschappijen en andere relevante stakeholders.

Bijlage 5a: Factsheet Internet

Wat?	<p>Internet: informatie op computers die met elkaar in verbinding staan</p> <p>De informatie wordt aangeboden door particulieren en bedrijven en is toegankelijk voor iedereen die inbelt naar het internet. De meeste informatie wordt min of meer belangeloos verstrekt. Het internet heeft de langste tijd gediend als netwerk voor (academisch) onderzoek. De laatste jaren zien meer en meer bedrijven en particulieren de mogelijkheden die dit netwerk biedt. Tegenwoordig kunnen mensen en bedrijven het internet wereldwijd gebruiken om informatie op te vragen, om te communi-</p>
Wanneer?	<p>Internet is ontstaan in de jaren zestig als een project van het ministerie van Defensie van de Verenigde Staten. De bedoeling was een gedecentraliseerd netwerk te creëren dat nog steeds zou werken als bepaalde delen plat zouden liggen. Dus in plaats van lineair geschakelde computers waarbij het hele netwerk ontregeld is als één schakel ontbreekt, werden de computers als in een web met elkaar verbonden:</p> <p>Dit project werd ARPANET (Advanced Research Projects Agency Network) genoemd. De Advanced Research Projects Agency van het Pentagon werd in 1969 opgericht om een veilig en betrouwbaar communicatie netwerk voor het defensieapparaat te ontwikkelen.</p> <p>Om het netwerk wereldwijd te kunnen gebruiken, was een nieuw standaard protocol benodigd. Zo werd de IP (Internet Protocol)-technologie ontwikkeld, waarin bepaald wordt hoe elektronische boodschappen ingepakt, geadresseerd en verstuurd worden via dat nieuwe netwerk.</p> <p>Dit standaard protocol werd in 1977 ontwikkeld en werd TCP/IP (Transmission Control Protocol/ Internet Protocol) genoemd. TCP/IP maakt het mogelijk om verschillende branches van andere complexe netwerken direct aan het ARPANET te verbinden. Dit nieuwe geheel van netwerken werd al gauw "het internet" genoemd.</p>

	<p>Wetenschappers en onderzoekers in andere branches gingen al redelijk vlot gebruik maken van dit netwerk. Evenals de National Science Foundation (NSF) van de Verenigde Staten, die zelf een soortgelijk netwerk had ontwikkeld dat NSFNET heette. Dit netwerk nam de TCP/IP-technologie over van ARPANET, en zo ontstond een groot internationaal netwerk.</p> <p>In de jaren zeventig werd het netwerk verfijnd door hogesnelheidscomputers op strategische plaatsen neer te zetten en met elkaar te verbinden, waardoor de snelheid van het dataverkeer groeide.</p> <p>In 1985 begon de NSF een programma om het internet in de gehele VS aan te bieden. De NSF creëerde een backbone onder de naam NSFNET, die ter beschikking werd gesteld aan alle educatieve instellingen, overheidsinstellingen en aan organisaties die bezig waren met internationale onderzoeken.</p> <p>Het ARPANET werd in 1989 gesloten vanwege gebrek aan fondsen en support vanuit het leger. In de jaren negentig maakte het internet een explosieve groei mee. Geschat werd dat het aantal op het internet aangesloten computers elk jaar verdubbelde.</p> <p>Halverwege 1994 verbond het internet ongeveer twee miljoen computers in meer dan 100 landen en waren er ongeveer 23 miljoen gebruikers.</p>
Wie?	KPN, Vodafone, Hewlett-Packard, Siemens, en IBM zijn de 5 krachtigste ICT-bedrijven in Nederland.
Enkele cijfers	<p>Bedrijfsleven</p> <p>In 2001 leden de honderd krachtigste ICT-bedrijven in Nederland nog een gezamenlijk verlies van 10,1 miljard euro. In 2002 werd, ondanks stevige reorganisaties, met een verlies van 7,5 miljard euro slechts een bescheiden stap in de goede richting gezet. In 2003 is het verlies omgeslagen in een winst van 2,1 miljard euro. Hoe goed dat cijfer ook is - en het is goed -, het betekent nog niet dat er breed herstel is in de ICT-markt. De andere twee variabelen, omzet en aantal werknemers, ontwikkelen zich nog niet erg hoopvol. De gezamenlijke omzet van de top-100 bedrijven in 2003 bedroeg 34,1 miljard euro, 1,3 procent minder dan in 2003.</p>

In 2002 daalde de omzet nog met 8,8 procent. In 2002 zakte de werkgelegenheid bij de top-100 bedrijven in met 16.750 arbeidsplaatsen tot een totaal van 166.600; een reductie met 9,1 procent. In 2003 verdwenen nog eens 9800 banen, een verlies van 5,9 procent. Bij KPN gingen de meeste banen verloren. In 2002 slankte het bedrijf in Nederland al af met een omvang van 7888 mensen; in 2003 verminderde het personeelsbestand met nog eens 2489 mensen.

Particulieren

In 2000 had inmiddels bijna 44 procent van de Nederlandse bevolking de mogelijkheid om vanuit de eigen woning contact met internet te leggen. Uitgesplitst naar mannen en vrouwen voert de mannelijke helft van de bevolking nog altijd de boventoon. Iets meer dan 50 procent van alle mannen heeft thuis dan wel op het werk toegang tot internet. Bij vrouwen ligt dit percentage op ruim 37 procent. Wordt echter gekeken naar alleen die mensen die zich (ook) vanuit het eigen huis op internet kunnen begeven, dan blijkt dat beide groepen elkaar keurig in evenwicht houden.

Bijlage 5b: Het toetsingskader van de Wetgeving voor de elektronische snelweg (Wes)⁵³

1. Regelgeving dient bij voorkeur plaats te vinden op mondiaal niveau, of in ieder geval tezamen met zoveel mogelijk landen. Met name het privaatrecht leent zich daarvoor, en voorts standaardisatie en andere regelgeving op het gebied van de economische ordening, maar ook andere onderwerpen waarover de culturele opvattingen niet sterk uiteenlopen. Indien dit niet haalbaar is, is regeling in een kleiner internationaal verband, zoals de OESO of Raad van Europa, een goed alternatief. Indien dat alternatief ook niet haalbaar is, wordt gekozen voor het niveau van de Europese Unie.
2. Regelgeving op nationaal niveau kan worden overwogen:
 - a. Ter bescherming van normen en waarden.
 - b. Indien regelgeving op internationaal niveau niet haalbaar is, of te lang zou duren.
 - c. Om de concurrentiepositie van Nederland te versterken.
 - d. Als voorbeeld voor de internationale rechtsontwikkeling.
3. Als alternatief voor overheidsregulering dient eerst te worden onderzocht of andere oplossingen mogelijk zijn, waarbij vormen van zelfregulering zoveel mogelijk moeten worden gestimuleerd. Dit geldt in ieder geval zolang:
 - a. Geen “verdringing” van traditionele communicatie plaatsvindt;
 - b. Er sprake is van technologische turbulentie.

Daarnaast kan voor problemen veroorzaakt door technologie, in sommige gevallen de technologie zelf ook oplossingen aanreiken. Filtersystemen ter bescherming van jeugdigen tegen ongewenst aanbod zijn hiervan een voorbeeld.
4. Deze zelfregulering dient aan de volgende voorwaarden te voldoen:
 - a. De doelgroepen die in het geding zijn, zijn voldoende georganiseerd.
 - b. Er vindt er een gelijkwaardige behartiging plaats van de relevante maatschappelijke belangen.
 - c. Er vindt voldoende binding plaats van alle partijen.
 - d. De handhaving van de afspraken is voldoende verzekerd.
5. De overheid draagt zorg voor de naleving van de voorwaarden genoemd onder 4.
6. Zij kan daarvoor onder meer de volgende instrumenten gebruiken:
 - a. Het behartigen van onvoldoende vertegenwoordigde belangen.
 - b. Het opstellen van ondersteunende wetgeving.
 - c. Het dreigen met wetgeving, indien de zelfregulering niet aan de voorwaarden voldoet.

⁵³ Kabinetsnota Toetsing werkwijze Stichting Internet Domeinregistratie Nederland (SIDN), Kamerstukken II 1997/98, 25 880, nr. 2, Bijlage 1, p. 27-28.

- d. Toezicht.
 - e. Het meewerken aan de handhaving.
7. Overheidsoptreden is in ieder geval aan de orde indien fundamentele normen en waarden van de democratische rechtsstaat in het geding zijn. Met betrekking tot de elektronische snelweg kan men daarbij vooral denken aan bescherming van klassieke grondrechten van burgers en aan de preventie en opsporing van ernstige inbreuken op de rechtsorde en de staatsveiligheid.
 8. Vanwege het turbulente karakter van de ontwikkelingen rond de elektronische snelweg dient het overheidsingrijpen zo flexibel, adequaat en tijdig mogelijk te zijn. Afweging met het belang van de rechtszekerheid vindt plaats.
 9. Het wordt getoetst of bestaande wettelijke normen voldoende houvast bieden, zodat de rechtsontwikkeling aan de rechter kan worden overgelaten.
 10. Het wordt getoetst of overheidsoptreden langs bestuurlijke weg kan plaatsvinden. Daarbij kan men denken aan:
 - a. Een voorbeeld als functiegebruiker van de elektronische snelweg.
 - b. Voorlichting.
 - c. Convenanten.

Voor zover dit bestuurlijk optreden de vrijheid van particulieren beperkt, is daarvoor een wettelijke grondslag vereist.
 11. Het wordt getoetst of een nadere uitwerking van het privaatrecht met het oog op de elektronische snelweg geschikt is, teneinde rechtsonzekerheid in rechtsverhoudingen weg te nemen.
 12. Indien geen van de voorgaande vormen, of een combinatie daarvan, voldoet, zal het overheidsingrijpen echter plaats dienen te vinden in de vorm van, of binnen het kader van, formele, publiekrechtelijke wetgeving. Daarbij wordt gezocht naar alternatieven voor materiële normen in de wet. De formele wet omvat alleen algemene normen, tenzij:
 - a. Meer specifieke normen nodig zijn om de bescherming van klassieke grondrechten te verzekeren.
 - b. De voorwaarden worden vastgelegd waaronder de overheid op die rechten inbreuk mag maken.
 13. Getoetst wordt of technologie?onafhankelijke regelgeving mogelijk is. Technologie?onafhankelijke regels zijn niet geschikt:
 - a. Als definitie van de reikwijdte van een regeling.
 - b. Als rechtssubjecten ? in verband met de ingewikkelde technologie? juist behoefte hebben aan inzicht in de technologie.
 - c. Als technologie?onafhankelijke regels aan rechtssubjecten onvoldoende houvast zouden bieden over de aard van hun rechten en plichten.

- d. De voorwaarden worden vastgelegd waaronder de overheid op die rechten inbreuk mag maken.

De voorkeur voor technologie?onafhankelijke wetgeving kan ertoe leiden inhoudelijke normen niet op te nemen in specifieke, technische wetgeving. Ter toelichting: bijvoorbeeld alle regels over privacy worden opgenomen in een algemene privacy-wet en niet in verschillende op technologie gebaseerde sectorspecifieke wetten.

14. Bij de invulling van algemene normen wordt een keuze gemaakt tussen:
- a. Zelfregulering.
 - b. Overlaten aan de rechter.
 - c. Een AMvB, of een ministeriële regeling.
 - d. Een mengvorm tussen de voorgaande instrumenten.

Bijlage 6: Factsheet Thuiszorg

Wat?	<p>Thuiszorg omvat persoonlijke en huishoudelijke verzorging, alsmede verpleging. Cliënten zijn bijvoorbeeld ouderen die langer zelfstandig willen wonen, of revaliderende patiënten. De financiering wordt verzorgd op grond van de AWBZ.</p> <p>Van oorsprong werden deze diensten uitsluitend geleverd door private non-profit aanbieders. In de jaren negentig heeft de overheid concurrentie in het systeem geïntroduceerd, waardoor ook commerciële aanbieders het veld hebben betreden. Dit leidde tot efficiencyverbetering onder de oorspronkelijke aanbieders, maar ook tot een golf fusies en allianties die de beoogde concurrentie grotendeels tenietdeed. Verder bleek dat commerciële aanbieders zich voornamelijk op de lucratieve marktsegmenten richtten, waardoor de non-profits een relatief groot aandeel minder lucratieve cliënten overhielden. Dit bracht een aantal van hen in financiële problemen. Daarnaast bracht een aantal aanbieders de kosten omlaag door op de kwaliteit van de dienstverlening in te leveren. Dit alles bracht de overheid ertoe de marktwerking tijdelijk in de ijskast te zetten. In 1998 echter besloot VWS om een vraaggericht systeem te introduceren, waarmee marktwerking weer hoger op de agenda kwam.</p> <p>Eén van de methoden om het kwaliteitsverlies tegen te gaan was om benchmarking te introduceren, in samenwerking tussen branchevereniging LVT en VWS.⁵⁴ De LVT voert deze sinds kort alleen uit. De certificering door een onafhankelijke instelling heeft bovendien geleid tot uniforme kwaliteitseisen op sectorniveau. Verder is in samenwerking met brancheorganisaties uit andere sectoren een gedragscode opgesteld. Haar actieve opstelling heeft de sector echter niet gebracht dat zij wordt ontzien in de bezuinigingen van recente jaren. De grotere transparantie van de thuiszorg maakte het voor de overheid zelfs makkelijker te bepalen in welke budgetten van de thuiszorg zij kan snijden zonder de kwaliteit en toegankelijkheid van zorg aan te tasten. Dat heeft de bereidheid van leden van de LVT om mee te werken aan de ontwikkeling van de benchmark niet vergroot.</p>
-------------	--

⁵⁴ Van Heffen-Oude Vrielink, M. en Brandsen, T., "Brancheorganisaties en gedragscodes: de spagaat van zelfregulering", *Recht der Werkelijkheid*, 2, 2004 (25), pp. 31-50.

Waar?	Private non-profit thuiszorginstellingen zijn in heel Nederland actief.
Enkele cijfers	Personeel: 66.700 fte; 184.000 personen. Cliënten pleeg- en thuiszorg: 600.000. Cliënten kindzorg: 800.000. Cliënten kraamzorg: 150.000 .
AL	Het toezicht in deze sector is sterk versnipperd, waardoor de instellingen aan een groot aantal verschillende instanties verantwoording afleggen, onder andere het College Tarieven Gezondheidszorg, het zorgkantoor, de Inspectie voor de Volksgezondheid, en economische controlediensten. De LVT heeft samen met Arcares een traject opgezet om de verantwoordingsrelaties te stroomlijnen. Dit heeft onder andere geleid tot het in 2003 door de overheid en enkele andere instanties getekende Convenant Maatschappelijke Verantwoording. De administratieve lasten van verantwoordings- en kwaliteitssystemen vanuit de sector zijn relatief laag, maar nu de overheid niet lijkt over te gaan tot systematische deregulering, dreigt de bereidheid van lidinstellingen af te nemen om mee te werken aan een eigen instrumentarium.

Bijlage 7: Factsheet Sociale Huisvesting

Wat?	<p>De woningcorporaties zijn private non-profit instellingen, die de sociale woningvoorraad beheren. Internationaal gezien gelden zij als sector buitengewoon sterk, vanwege hun grote, diverse en kwalitatief goede voorraad, hun goede reservepositie en hun relatief grote vrijheid. Sinds de zgn. bruteringsoperatie begin jaren negentig genieten zij een grote mate van financiële zelfstandigheid en ontvangen zij nauwelijks nog subsidies vanuit de overheid. Wel zijn zij wettelijk gebonden aan het regulerend kader voor woningcorporaties. Op hun vermogen rust een bestemmingsplicht, wat betekent dat opbrengsten uitsluitend ten behoeve van de volkshuisvesting mogen worden ingezet.</p> <p>In het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) worden hun wettelijke taken gedefinieerd: het passend huisvesten van lagere inkomens en doelgroepen van beleid, woningkwaliteit, financiële continuïteit, leefbaarheid in buurten en wijken, betrokkenheid van huurders en bewoners bij de beleidsontwikkeling, en huisvesting voor ouderen en gehandicapten. De precieze invulling daarvan wordt aan lokale partners (corporaties in samenwerking met gemeenten, bewoners en andere partijen) overgelaten. In principe zou dat de vorm van harde afspraken kunnen nemen, maar in de meeste gevallen gaat het in de praktijk om intentieafspraken.</p> <p>Het overgrote deel van de woningcorporaties is verenigd in brancheorganisatie Aedes, die recent sterk heeft geijverd voor deregulering en alternatieve vormen van verantwoording. Voorzitter Willem van Leeuwen was de initiatiefnemer van het Netwerk Toekomst Maatschappelijk Onderneming, dat een branchecode voor maatschappelijk ondernemers heeft ontwikkeld en waartoe naast Aedes ook brancheorganisaties uit zorg (Arcares, LVT, NVZ) en onderwijs (HBO-raad, Bve-raad) behoren.</p>
Waar?	<p>Woningcorporaties zijn actief in heel Nederland en met name in stedelijke gebieden. Voorheen was hun werkgebied meestal beperkt tot één gebied, maar vele werken nu op regionaal of zelfs nationaal niveau.</p>

Enkele cijfers	De corporaties bezitten ongeveer 34% van de totale Nederlandse woningvoorraad. Hun aantal is in de loop der jaren sterk gedaald; van ruim 800 in 1990 naar minder dan 600. Hun gemiddelde bezitsgrootte is stabiel gebleven op ongeveer 3500 woningen, maar de onderlinge grootteverschillen zijn sterk toegenomen.
Administratieve Lasten	Administratieve lasten vloeien vooral voort uit verschillende bronnen. Om te beginnen moeten corporaties informatie verstrekken aan officiële instanties als het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en de VROM-Inspectie. Daarnaast verstrekken zij vaak informatie via sectorale verantwoordingsmechanismen als de visitatie (uitgevoerd via stichting Raeflex) en benchmarks zoals Transparante Corporatie. Deze sectorale instrumenten zijn soms ontwikkeld door brancheorganisatie Aedes, soms door groepen actieve corporaties, mede vanuit het idee dat deze het verticale toezicht zouden kunnen vervangen. Evenals in de thuiszorg dreigt echter verzadiging: nu de overheid niet duidelijk inzet op deregulering, lijken de totale administratieve lasten enkel toe te nemen.