



LEI

WAGENINGEN UR

Nieuwe rollen, nieuwe kansen?

A photograph of two hands, one from an adult and one from a child, both wearing white wristbands. They are holding a long, white, wavy ribbon that loops between them. The background is a gradient of teal and green.

Een programmeringsstudie
voor toezicht op controle
in het agro-foodcomplex

Nieuwe rollen, nieuwe kansen?

Erik de Bakker

Gé Backus

Trond Selnes

Marieke Meeusen

Paul Ingenbleek

Coen van Wagenberg

A blue-tinted photograph of two hands, one from the top right and one from the bottom left, holding a white ribbon that loops between them. The hands are wearing white shirt cuffs. The background is a solid blue color.

Een programmeringsstudie
voor toezicht op controle
in het agro-foodcomplex

Nieuwe rollen, nieuwe kansen? Een programmeringsstudie voor toezicht op controle in het agro-foodcomplex
Erik de Bakker, Gè Backus, Trond Selnes, Marieke Meeusen, Paul Ingenbleek, Coen van Wagenberg
Den Haag, LEI, 2007

Rapport: 6.07.08

ISBN/EAN: 978-90-8615-133-2

Prijs € 10,- (inclusief 6% BTW)

104 p., 20 fig./tab., 3 bijl.

Deze programmeringsstudie identificeert de kennislacunes die van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van nieuwe toezichtarrangementen in het kader van toezicht op controle. In dit beleid zouden meer kansen te benutten zijn. Als aanbeveling voor vervolgonderzoek worden drie prioriteiten aangegeven: onderzoek naar de mogelijkheden die de 'markt voor certificering en controle' biedt voor toezicht op controle, een meer diepgaande bestuurskundige analyse van nieuwe toezichtarrangementen en verdergaand draagvlakonderzoek in combinatie met maatschappelijke kosten-batenanalyses.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2007

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

☒ toegestaan mits met duidelijke bronvermelding

☐ niet toegestaan



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

Voorwoord

Op verzoek van het ministerie van LNV zijn in deze programmeringsstudie de kennislacunes in kaart gebracht voor toezicht op controle in het agro-foodcomplex. Het onderzoek is gefinancierd via het BO-thema 'Macrotrends en sociaal-economische vragen in internationaal verband' dat valt onder het cluster Economisch Perspectiefvolle Agroketens (BO-03)

Deze programmeringsstudie werd begeleid door de Werkgroep Toezicht op Controle van LNV die (anno december 2006) bestond uit: M. van den Broeke, C. Goewie, M. Goossens, G. Heeringa, S. de Jong, F. Leenstra, E. Maathuis, G. Theunissen, A. Vroegop, B. Vrolijk en M. Willemsen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze studie ligt bij het LEI.

De auteurs danken de leden van de werkgroep voor het commentaar en de suggesties tijdens de uitvoering van het onderzoek en de voorbereiding van het rapport. Verder willen ze de respondenten en deskundigen die zijn gesproken, hartelijk danken voor hun tijd en betrokkenheid. M.-J. Bogaardt van het LEI wordt bedankt voor de interviews die hij heeft gedaan.

Den Haag, januari 2007

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to be 'J.C. Blom'.

Dr. J.C. Blom
Algemeen directeur LEI

Inhoud

Voorwoord

Samenvatting

- I. Achtergrond en opzet onderzoek
- II. Inhoud van het rapport
- III. Conclusies en aanbevelingen

Summary

1	Inleiding	1
	1.1 Toezicht op controle in het agro-foodcomplex	1
	1.2 Doel en afbakening van de programmeringsstudie	1
	1.3 Probleemstelling en probleemvelden	4
	1.4 Methode en aanpak	6
	1.5 Leeswijzer	7
2	Achtergronden, lessen en ervaringen	8
	2.1 Inleiding	8
	2.2 Politiek-ideologische inbedding van toezicht op controle	8
	2.3 Onvermijdelijke afstand, het gevaar van te grote afstand	10
	2.4 Zelfregulering en toezicht op controle	12
	2.5 Het nieuwe van toezicht op controle	15
	2.6 De mogelijke voordelen van toezicht op controle	17
	2.7 Efficiëntie en effectiviteit	19
	2.8 Controle, handhaving en stuurbaarheid	21
	2.9 Conclusies	23
3	Een oriënterend raamwerk	24
	3.1 Inleiding: maatschappelijke en publieke belangen	24
	3.2 Publieke agro-foodbelangen en (zelf)regulering	24
	3.3 De mogelijkheden van marktwerking en concurrentie	26
	3.4 Conclusies	27
4	Controle incentives in de keten	28
	4.1 Inleiding	28
	4.2 Maatschappelijke baten van het borgen van voedselveiligheid	29
	4.3 Averechtse selectie en moreel gevaar	30
	4.4 Onzekerheid en transactiekosten	31
	4.5 Kosteneffectiviteit: Casus salmonella bij vleesvarkens	32
	4.6 Conclusies	39

5	Marktwerving in certificering en controle	40
	5.1 Inleiding	40
	5.2 Traditionele en nieuwe controlesystemen	40
	5.3 Gradaties van controle en gedragscodeorganisaties	42
	5.4 Certificering als dynamisch proces	45
	5.5 Over de totstandkoming van kwaliteitscriteria	46
	5.6 De bedrijven die deelnemen aan certificeringssystemen	48
	5.7 Conclusies	49
6	Pilotprojecten en TopC-beleid in de praktijk	51
	6.1 Inleiding	51
	6.2 Milieu Programma Sierteelt en PrimaBol (tuinbouw)	52
	6.3 Integrale Keten Beheersing Varkens (vleessector)	55
	6.4 Good Manufacturing Practice+ (diervoeder)	58
	6.5 TrusQ (diervoeder)	61
	6.6 Vion Zichtkeuring (slachterij)	63
	6.7 Trends en patronen	66
7	Discussie	70
	7.1 Inleiding	70
	7.2 Transitie, horizontalisering en smart regulation	70
	7.3 Beleidslijnen van toezicht op controle	72
	7.4 Politiek-bestuurlijke kansen en kennislacunes	73
	7.5 Sociaal-economische kansen en kennislacunes	76
8	Conclusies en aanbevelingen	80
	8.1 Algemeen	80
	8.2 De vijf probleemvelden	81
	8.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	84
	8.4 Tot besluit	85
	Literatuur	86
	Bijlagen	89
	I. Vijf clusters van beleidsvragen	89
	II. Deelnemers van de LEI-workshop	90
	III. Informanten	91

Samenvatting

I. Achtergrond en opzet onderzoek

Bij toezicht op controle gaat het om nieuwe toezichtarrangementen waarin de private sector meer zorg draagt voor de naleving van wettelijke regels en waarin de overheid meer op afstand opereert doch eindverantwoordelijk blijft. Bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is de verwachting dat toezicht op controle zal leiden tot een meer efficiënte en effectieve borging van publieke belangen. Deze verwachting kenmerkt zich doorgaans door een opvatting van toezicht op controle waarin het samenspel tussen overheid en het bedrijfsleven in het kader van een slimmere regulering centraal staat.

In het Beleidskader Toezicht op Controle (Bk TopC) staan de voorwaarden beschreven voor toezicht op controle. In samenhang hiermee zijn in 2005 vijf initiatieven op het vlak van zelfcontrole en certificering gekozen als pilots voor het beleid. Het betrof twee kwaliteitssystemen in de plantensector (Milieu Programma Sierteelt en Primabol), twee in de diervoederindustrie (Good Manufacturing Practice+ en TrusQ) en het Integrale Ketenbeheersingssysteem in de varkenssector.

Deze programmeringsstudie beoogt de kennislacunes te identificeren die van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van toezicht op controle in het agro-foodcomplex. De opdracht was breed te kijken naar de mogelijkheden van nieuwe toezichtarrangementen, niet alleen voor het publieke belang van voedselveiligheid maar ook voor aanverwante publieke belangen zoals voedselkwaliteit (opgevat als authentiek en hoogwaardig voedsel), dierenwelzijn, milieu en 'fair trade'. Ook was er de vraag hoe het alternatieve zichtkeuringssysteem van Vion zich verhield tot toezicht op controle. De algemene probleemstelling luidt als volgt:

Welke economische, bestuurskundige en maatschappelijke factoren zijn van belang voor de ontwikkeling van nieuwe toezichtarrangementen in het agro-foodcomplex en welke kennislacunes treden naar voren bij een nadere analyse van deze factoren?

Zoals vaker bij relatief nieuwe beleidsontwikkelingen bleek ook bij toezicht op controle geen gedeelde visie te bestaan binnen het krachtenveld van de diverse betrokken partijen. Tegen de achtergrond van de kabinetsvisie Andere Overheid en de LNV-wens van een agro-foodcomplex dat midden in de samenleving staat (Visienota Voedsel en Groen) werd tevens duidelijk dat bij toezicht op controle in bredere zin ook vragen spelen over de ontwikkeling van dialoog en de maatschappelijke verankering van nieuwe toezichtarrangementen. In moderne netwerksamenlevingen lijkt effectief en efficiënt beleid in toenemende mate afhankelijk van het wederzijdse vertrouwen dat in horizontale communicatieverbanden wordt opgebouwd. Deze studie draagt bij aan de discussies die dit oproept voor toezicht op controle door de haken en ogen van de verschillende onderwerpen zichtbaar te maken. Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van documentenstudies, workshops, interviews, observaties van beleidsprocessen en uitwisseling van informatie en inzicht met andere onderzoekers. Ook is aandacht geschonken aan relevante ervaringen op andere beleidsterreinen.

II.

Inhoud van het rapport

Na het inleidende hoofdstuk 1 gaat hoofdstuk 2 in op de achtergronden van toezicht op controle en de lessen en ervaringen die er bestaan met soortgelijke vormen van zelfregulering in het verleden. Dit hoofdstuk is vooral bedoeld voor degenen die breder geïnteresseerd zijn in de maatschappelijke, bestuurlijke en economische aspecten en biedt ook enige sociologische en politiek-bestuurlijke reflectie.

In hoofdstuk 3 wordt een oriënterend raamwerk gepresenteerd aan de hand van de publieke belangen die het onderwerp kunnen zijn van toezicht op controle en de verschillende vormen van (zelf)regulering die hier zijn te onderscheiden. In dit verband wordt ook ingegaan op de mogelijkheden van marktwerking en concurrentie.

In hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 wordt dieper ingegaan op sociaal-economische vraagstukken: controle incentives in de keten en de markt voor certificering en controle. Deze hoofdstukken zijn met name interessant voor de meer economisch geïnteresseerden.

Hoofdstuk 4 kijkt naar de mogelijkheden van flexibele controle systemen in de keten voor de verbetering van kosteneffectiviteit en reductie van controlekosten. In dit kader is voor een Deens controleprogramma voor salmonella bij varkens een model doorgerekend dat de kosten en baten van controle incentives in de keten cijfermatig in beeld brengt. Dit hoofdstuk vereist enige economische ondergrond.

Hoofdstuk 5 behandelt de kansen voor marktwerking van certificering en toezicht op controle. Daarbij spitsen we ons toe op de markt van certificeringssystemen die zich heeft ontwikkeld met betrekking tot duurzaamheid. Op dit terrein is namelijk tot nu toe het meeste onderzoek verricht naar de mogelijkheden van marktwerking bij certificering en controle.

Hoofdstuk 6 biedt een weergave van het onderzoek naar de pilotprojecten en de gevolgde beleidsprocessen. Dit hoofdstuk is vooral interessant voor degenen die een overzichtsbeeld willen krijgen van het beleid in de praktijk (knelpunten en kansen).

Hoofdstuk 7 bevat een reflectie op onze empirische bevindingen waarbij we teruggrijpen op de analyses in de eerdere hoofdstukken. Dit hoofdstuk is bedoeld voor degenen die op een wat dieper niveau kennis willen nemen van de onderbouwing van onze conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 8. Hierin staan ook specifieke onderzoeksvragen voor eventueel vervolgonderzoek geformuleerd.

III. Conclusies en aanbevelingen

De algemene conclusie is dat het Bk TopC allerlei kansen biedt met betrekking tot een hervorming van de rolverdeling tussen overheid, bedrijven en burgers. In het licht van de reikwijdte die het beleidskader in principe biedt, wordt een aantal daarvan zonder duidelijke redenen echter niet of te weinig benut. Ook blijkt het beleidskader in de praktijk lang niet altijd goed aan te sluiten op de behoeften van de sector aan slimmere reguleringsvormen en wederzijdse toenadering op basis van een gelijkwaardige dialoog. Het gevaar bestaat dat het Bk TopC te statisch wordt ingezet en te weinig dialogisch wordt gebruikt. Als verklaring kan onder meer worden gewezen op het gemis van een algemeen gedeelde beleidsvisie en het gebrek aan kennis over de mogelijkheden van de diverse private certificering- en controlesystemen. Ook kwaliteitssystemen die zich in open concurrentie richten op de borging van zaken zoals biologische landbouw, fair trade of dierenwelzijn (de 'markt voor certificering en controle'), bieden kansen voor toezicht op controle.

- Het nieuwe van toezicht op controle lijkt vooral te schuilen in de grotere inzet van beleidsmiddelen op het gebied van zelfregulering en in de sturingsfilosofie die hieraan ten grondslag ligt. Wil men de kansen op dit vlak en van het Bk TopC goed benutten dan dient toezicht op controle te worden beschouwd als onderdeel van een transitieproces waarin bestuurlijke horizontalisering, sociale leerprocessen en vertrouwensrelaties van groot belang zijn. Ook de maatschappelijke factoren van draagvlak en civil society verdienen de aandacht wil men voorkomen dat nieuwe toezichtarrangementen onverwacht stuiten op zware kritiek of non-acceptatie van maatschappelijke organisaties bij nieuwe schandalen en crises.
- In algemene zin geldt verder dat kennis van de werking en invloed van sociaal-economische oriëntaties en mechanismes onontbeerlijk is, wil men de kansen goed benutten. Voor het agro-foodcomplex lijken goede kansen te bestaan om de kosteneffectiviteit van controlebeleid te verhogen en de lastendruk bij bedrijven te verminderen. Bijzondere aandacht verdienen hier de effecten en incentives van private controlesystemen in de keten.
- De sociaal-economische voordelen moeten echter niet alleen, zoals nu vaak gebeurt, worden gezocht in een mogelijke administratieve lastendrukvermindering maar ook in zaken zoals een betere aansluiting bij de doelen en belangen van bedrijven of van de sector, een grotere transparantie van processen en activiteiten in de bedrijfsorganisatie, een verbetering van het bedrijfsimago of de toename van de legitimiteit van een onderneming (social licence to produce). Flexibele, private controlesystemen in de keten, die mede inspelen op de incentive van een goed bedrijfsimago, zijn hiervan een goed voorbeeld.
- Verder onderzoek naar de 'markt voor certificering en controle' is van belang om meer inzicht te krijgen in de kansen die ook hier voor toezicht op controle bestaan. Het gaat hier om controle- en certificeringssystemen die zich dikwijls op bovenwettelijke wijze profileren op een goede borging van bijvoorbeeld biologische landbouw, fair trade of dierenwelzijn. Deze kwaliteitssystemen lijken vaak niet alleen een borging te bieden voor de naleving van wettelijke normen wat betreft de specifieke aspecten waarop ze zich profileren, maar ook op het gebied van voedselveiligheid of milieu. Ze

kunnen dus allerlei wettelijke normen omvatten die de overheid dient te controleren en te handhaven, wat ze in principe interessant maakt voor het toezicht op controlebeleid.

- Het toezicht op controlebeleid en de daarmee verbonden pilotprojecten hebben gezorgd voor veel energie en dialoog. Het gevaar is echter niet denkbeeldig dat de opgewekte energie en dialoog stukloopt op wederzijds onbegrip en frustratie. Wat hier ontbreekt is een heldere bestuurlijke visie op toezicht op controle die door de belangrijkste betrokken stakeholders wordt gedeeld. Daarnaast is er een tekort aan praktische kennis met betrekking tot de ontwikkeling van stakeholderdialoog en bestaat er in de huidige praktijk behoefte aan meer sociaal-economisch inzicht in de kosten en baten van nieuwe toezichtarrangementen.

Op basis van onze belangrijkste conclusies komen we tot drie prioriteiten voor vervolgonderzoek:

1. Bestuurskundige en rechtssociologische beleidskeuzekennis

Een breder gedeelde beleidsvisie op toezicht op controle is van groot belang wil men over toezicht op controle zowel intern als extern helder kunnen communiceren. Een meer diepgaande bestuurskundige en rechtssociologische analyse van nieuwe toezichtarrangementen kan hieraan bijdragen. Deze analyse zou in de vorm van een essay als input kunnen dienen voor een centraal gevoerde beleidsdiscussie met belangrijke bestuurlijke, economische en maatschappelijke stakeholders.

- Waar wil men met elkaar naar toe met nieuwe toezichtarrangementen en via welke weg(en) wil men dit proberen? Hoe verticaal, hoe horizontaal?
- Voegt het LNV-beleid van toezicht op controle iets toe aan het EU-beleid en hoe verhoudt het zich tot het beleidswerk van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA)? Moet LNV als hoeder van collectieve belangen hier iets toevoegen of initiëren?
- Zou toezicht op controle wellicht als een hoog kwalitatief beleidskeurmerk moeten worden neergezet, bedoeld voor private certificeringssystemen die er ook in slagen de verbinding te leggen met de civil society?

2. Onderzoek naar de markt voor certificering en controle

De vragen die bij de markt voor certificering en controle spelen met betrekking tot de kansen voor toezicht op controle, hebben onder meer betrekking op de concurrentie-intensiteit van certificering, de gevolgen van strategieën van gedragscodeorganisaties op de manier van controleren, het effect van concurrentie tussen deze organisaties op duurzaamheid en de verbinding met de civil society. Deze kennis kan verhelderen in hoeverre de randvoorwaarden van een aanjagende concurrentie aanwezig zijn en in hoeverre dit de inzet van toezicht op controle vanuit dit perspectief mogelijk en aantrekkelijk maakt. Door een specifieke casus te nemen, zouden de kansen die hier bestaan meer concreet kunnen worden gemaakt. Vanuit het perspectief van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) moet hier worden ingezet op meer inzicht in de relatie tussen effectiviteit en efficiëntie bij toezicht op controle.

3. Beleidsondersteunend draagvlakonderzoek en MKBA t.b.v. pilots

Hier moet verder worden ingezet op onderzoek naar draagvlak en het sociale krachtenveld bij toezicht op controle (stakeholderanalyses). Het RIKILT-onderzoek naar toezicht op controle in de diervoederbranche (GMP+) kan hier als voorbeeld dienen; dergelijke onderzoeken zouden ook voor andere pilots kunnen worden uitgezet. Daarin moet aandacht zijn voor procesbegeleiding in het kader van de ontwikkeling van stakeholderdialoog; bij voldoende stakeholderkennis zou dit element van procesbegeleiding zelfs centraal kunnen staan. Een dergelijke combinatie van onderzoek en procesbegeleiding moet samen gaan met de ontwikkeling van MKBA's op het gebied van controle- en handhaving en met MKBA-onderzoek naar de effecten van controle incentives in de keten.

Het is mogelijk dat een aantal van deze onderzoeksprioriteiten wellicht ook binnen andere beleidstrajecten dan toezicht op controle hun plek moet krijgen. Voor ons voorstel van een meer diepgaande bestuurskundige en rechtssociologische analyse ten behoeve van een breder gedeelde bestuurlijke visie op toezicht op controle, geldt bijvoorbeeld dat dit misschien op een hoger beleidsniveau moet worden ingezet. Bij een dergelijke analyse gaat het er namelijk ook om toezicht op controle duidelijker af te bakenen en te positioneren ten opzichte van andere beleidstrajecten die verwant zijn aan het beleidsprincipe van toezicht op controle. Dit neemt niet weg dat inkleuring van de door ons geconstateerde witte vlekken, ook als deze deels in andere beleidstrajecten of op hoger niveau geschiedt, volgens ons een impuls kan geven aan een meer gestroomlijnde borging van publieke agro-foodbelangen waarvan ook het toezicht op controlebeleid zal profiteren.

Summary

New roles, new opportunities? Supervision of inspections in the agro-food complex

The supervision of inspections policy relates to new supervisory arrangements whereby the private sector is assigned more responsibility for compliance with statutory regulations; the authorities then operate at a greater distance but retain the ultimate responsibility. The Ministry of Agriculture, Nature Management and Food Quality expects that the supervision of inspections will result in more efficient and effective assurances for public interests. These expectations are usually characterised by a view of the supervision of inspections in which the interactions between the authorities and the business community pivot on more practical ('smart') regulations.

This programming study is intended to identify the knowledge gaps of importance to the further development of the supervision of inspections in the agro-food complex. The assignment was to carry out a broad review of the opportunities for new supervisory arrangements which would not be restricted solely to the public interest in food safety but would also extend to associated public interests such as food quality (understood as authentic and high-grade food), animal welfare, the environment, and fair trade. The overall formulation of the question was as follows:

Which economic, administrative and social factors are of importance to the development of new supervisory arrangements, and which knowledge gaps are revealed by a further analysis of these factors?

As is often the case with relatively new policy developments, once again it transpired that the various stakeholders involved have no shared viewpoint on the supervision of inspections. In addition, it transpired that within the broader context of the supervision of inspections there are also questions as to the development of dialogue and the societal integration of new supervisory arrangements. It would appear that in modern societies effective and efficient policy has become more dependent on the mutual confidence that develops within horizontal communications networks. This study makes a contribution to the questions this invokes for the supervision of inspections by providing an insight into the snags associated with the various issues. The study was carried by means of document reviews, workshops, interviews, observations of policy processes, and the exchange of information and insights with other researchers. The study also devoted attention to relevant experiences in other policy areas.

The general conclusion from this study is that the supervision of inspections policy framework offers a wide range of opportunities for the reform of the division of roles between the authorities, business community, and the public. However, when viewed from the perspective of the fundamental scope of the policy framework it transpires that a number of these opportunities are either not used or are used only to an inadequate extent. In addition, it transpires that in practice the policy framework is often far from compatible with the sector's needs for more practical regulations and a mutual approach

to the issue on the basis of a dialogue on an equal footing. There is a risk of an excessively static and insufficiently dialogic use of the available policy framework. This can in part be explained by the absence of a generally-shared policy viewpoint on supervision of inspections and the lack of knowledge about the opportunities offered by the various private certification and inspection systems.

On the basis of the conclusions the following three priorities are proposed for further studies:

1. Administrative and socio-legal policy-options knowledge

The focus with concern to socio-legal policy-options should be on a more in-depth administrative analysis of new supervisory arrangements that can contribute to a generally-shared policy-based viewpoint on the supervision of inspections; this will be of essential importance to clear internal and external communications during the implementation of the policy. This analysis could be presented in the form of an essay serving as input for centralised policy discussions with major administrative, economic and social stakeholders.

2. Survey of the certification and inspection market

Further studies of the mechanisms of the certification market are required. Questions that need to be addressed during this study relate, for example, to the intensity of competition in the certification market, the consequences of the inspection strategies adopted by code of conduct organisations, the effects of competition between these organisations on sustainability, and the existence of ties with the civil society. The resultant knowledge can shed light on the extent to which the preconditions of such a certification market are met, and the extent to which this market offers opportunities for the supervision of inspections.

3. Policy-supporting studies

These studies will need to focus on stakeholder analysis and the social field of forces involved in the supervision of inspections. Attention should be devoted to the process management required for the development of stakeholder dialogue, whereby in the event of sufficient stakeholder knowledge this element of the process management could even play a pivotal role. In addition, attention shall need to be devoted to the development of social cost-benefit analyses in the inspection and enforcement areas, and to social cost-benefit analysis studies of the effects of incentive systems for food quality in the chain.

Inleiding

1.1 Toezicht op controle in het agro-foodcomplex ¹⁾

Toezicht op controle krijgt momenteel veel aandacht in het beleid van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Het gaat hier om nieuwe toezichtarrangementen waarin de private sector zelf meer zorg draagt voor de naleving van wettelijke regels en waarin de overheid meer op afstand opereert doch eindverantwoordelijk blijft. Bij LNV is de verwachting dat dergelijke nieuwe toezichtarrangementen zullen leiden tot een meer efficiënte en effectieve borging van publieke belangen. Deze verwachting binnen het ministerie kenmerkt zich veelal door een opvatting van toezicht op controle waarin het samenspel tussen overheid en het bedrijfsleven in het kader van een slimmere regulering centraal staat.

Vanuit een breder beleidsmatig perspectief kan toezicht op controle evenwel ook worden verbonden met de beleidsambitie meer betrokkenheid van de samenleving te creëren bij wettelijke standaarden en regels in het agro-foodcomplex. Kijken we naar de politiek-ideologische achtergrond en inbedding van dit beleid, zoals geformuleerd in de kabinetsvisie *Andere Overheid* (Kamerstukken II, 2003/04, 29362, nr. 1) of in de Visienota *Voedsel en Groen* (Kamerstukken II, 1999-2000, 27232, nr. 2), dan spelen hier ook vragen die betrekking hebben op vermaatschappelijking van het beleid. Vanuit dit bredere perspectief draait toezicht op controle niet alleen om het samenspel tussen overheid en het bedrijfsleven in het kader van een slimmere regulering, maar ook om een nieuwe rolverdeling tussen overheid, bedrijfsleven en samenleving. In deze studie wordt zowel gekeken naar de mogelijkheden die er bestaan voor efficiënte en effectieve beleidsuitvoering als naar bestuurlijke vraagstukken in het kader van transitie en de maatschappelijke verankering van beleid. Daarbij vragen we ons steeds af in hoeverre bij toezicht op controle sprake is van nieuwe rollen en welke kansen er hier liggen voor een goede borging van publieke belangen.

1.2 Doel en afbakening van de programmeringsstudie

In maart 2005 is door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) het *Beleidskader Toezicht op Controle* (*Toezicht op Toezicht*) (hierna afgekort als Bk TopC) aangeboden aan de Tweede Kamer. Hierin staan de voorwaarden beschreven waaronder toezicht op controle mogelijk is in het agro-foodcomplex. In samenhang hiermee zijn in 2005 vijf initiatieven op het vlak van zelfcontrole en certificering gekozen als pilots voor het beleid (zie Figuur 1.1). De meeste van deze pilotprojecten waren bij het afronden van deze programmeringsstudie nog niet beëindigd en nog volop bezig. De pilotprojecten hadden en hebben als inzet de kwaliteitssystemen van de sector zelf te verbinden met

¹⁾ 'Het agro-foodcomplex vormt het geheel van economische activiteiten die samenhangen met de productie, verwerking en distributie van agrarische producten (food en non-food) van binnen- en buitenlandse oorsprong.' Kamerstukken II, 1999-2000, 27323, nr. 2, p. 5.

Figuur 1.1

5 pilotprojecten in het kader van toezicht op controle

MPS: verbinding van Milieu Programma Sierteelt in de plantsector met Bk TopC waarbij eisen m.b.t. gewasbeschermingsmiddelen centraal staan.

Primabol: verbinding van het certificatieschema Primabol in de bloembollensector met Bk TopC waarbij eisen m.b.t. gewasbeschermingsmiddelen centraal staan.

IKB-systemen varkens: verbinding van Integrale Ketenbeheersingssystemen in de varkenssector met Bk TopC waarbij voedselveiligheidseisen centraal staan.

GMP+: verbinding van het kwaliteitssysteem Good Manufacturing Practice in de diervoederindustrie met Bk TopC waarin voedselveiligheidseisen centraal staan.

TrusQ: Verbinding van eigen kwaliteitssysteem m.b.t. voedselveiligheid van zes diervoederbedrijven (verenigd in stichting TrusQ) met Bk TopC.

nieuwe toezichtarrangementen volgens het principe van toezicht op controle. Bij het ministerie van LNV bestond in dit verband behoefte aan kennis om te komen tot een goede afstemming tussen het Bk TopC en de opzet en werkwijze van (bestaande) private certificering- en controlesystemen. Ook was de vraag hoe het alternatieve zichtkeuringssysteem van Vion zich verhiel tot toezicht op controle. De in dit kader ingestelde Werkgroep Toezicht op Controle (Wg TopC), die tevens optrad als begeleidingscommissie voor deze studie, wenste meer inzicht in de macro-aspecten welke een rol spelen bij de keuze voor nieuwe toezichtarrangementen, vooral wat betreft economische consequenties, de internationale dimensie en de acceptatie van burgers. De opdracht die verder werd meegegeven was breed te kijken, dus niet alleen naar de mogelijkheden van toezicht op controle voor het publieke belang van voedselveiligheid maar ook voor aanverwante publieke belangen zoals voedselkwaliteit, dierenwelzijn, milieu, duurzaamheid, arbeidsomstandigheden en 'fair trade'.

In deze programmeringsstudie wordt in algemene en conceptuele zin gekeken naar de beleidslijnen en de economische, bestuurlijke en maatschappelijke factoren die voor toezicht op controle van belang zijn.¹⁾ We schenken daarbij ook aandacht aan de kennis en ervaring die op andere beleidsterreinen zijn opgedaan met toezicht op controle en wat hieruit kan worden geleerd voor het agro-foodcomplex. Om meer inzicht te verwerven in de mogelijkheden tot afstemming van het Bk TopC met private certificeringssystemen zijn de vijf pilotprojecten en het toezichtarrangement van Vion bestudeerd op

¹⁾ Duidelijkheidshalve: onze conceptuele analyses hieromtrent in hoofdstuk twee tot en met vijf gaan uit van welvarende staten van Noord-Europese aard waarin een modern en mondiaal georiënteerd agro-foodcomplex tot ontwikkeling is gekomen.

hun opzet en werkwijze. Het doel van deze programmeringsstudie is de kennislacunes te identificeren die van belang zijn voor de verdere beleidsontwikkeling van toezicht op controle in het agro-foodcomplex.

Afbakening van het onderzoek

Benadrukt zij dat dit onderzoek geen gedetailleerde evaluatie is van de pilotprojecten en ook niet ambieert een beleidsmatige blauwdruk aan te geven voor toezicht op controle. Het beschikbare budget voor empirisch onderzoek binnen deze programmeringsstudie is ingezet om in vogelvlucht over de pilotprojecten en het Vion-project heen te gaan en op deze manier de algemene knelpunten en patronen in de praktijk te identificeren. Het was niet mogelijk om bijvoorbeeld voor één of meer projecten meer diepgaand draagvlakonderzoek te verrichten (met betrekking tot de acceptatiebereidheid van burgers en bedrijven) of een economische analyse uit te voeren naar de neerslag van de kosten en baten van de nieuwe toezichtarrangementen. Degenen die een empirisch antwoord verwachten op de vraag welke stakeholders in de pilots goedkoper of duurder uit zijn met toezicht of controle en hoe de kosten en baten zich hier verhouden tot de meer klassieke toezichtarrangementen, moeten we dus teleurstellen. Wel geven we in algemene zin aan welke haken en ogen er bestaan bij een toekomstige beantwoording van dit soort vragen en hoe niettemin een vruchtbaar begin met de beantwoording hiervan gemaakt zou kunnen worden.

Tevens beklemtonen we dat deze studie niet de ambitie heeft alle beleidsinitiatieven te behandelen die verwant zijn aan toezicht op controle omdat ze zich in het kader van een veranderende overheid ook richten op een efficiënte en effectieve borging van publieke belangen. We concentreren ons hier op het beleid rond toezicht op controle voor zover dat gestalte kreeg in de pilotprojecten en de Wg TopC. We schenken slechts zijdelings aandacht aan het LNV-project SALDO (Structurele Administratieve Lastenvermindering Door Omkering) of aan de bredere beleidsmatige zoektocht van LNV naar slimme (de)reguleringsvormen in het programma Ketens. Ook het project Plantkeur, waarin getracht wordt fytosanitaire inspectietaken van de Plantenziektenkundige Dienst (PD) onder te brengen bij keuringsdiensten van het bedrijfsleven, komt slechts marginaal aan bod. De uitvoerende activiteiten van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) in het kader van nieuwe toezichtarrangementen worden alleen behandeld voor zover die in de pilots en voor het toezicht op controlebeleid relevant zijn.

In 2006 zong de beleidsterm toezicht op controle in diverse beleids- en onderzoekscircuits rond en bleken de interpretaties hiervan behoorlijk uiteen te kunnen lopen. Het is illustratief voor de beleidsdynamiek rond nieuwe toezichtarrangementen die zelfs voor betrokken beleidsmedewerkers of professionele onderzoekers moeilijk viel bij te houden. Binnen het bestek van deze programmeringsstudie was het niet mogelijk deze beleidsdynamiek in meer omvattende zin te analyseren. Wel zullen we ingaan op het bestuurlijke probleem dat een heldere visie op toezicht op controle lijkt te ontbreken. Er ligt weliswaar er een beleidskader dat hier helderheid pooft te bieden, en dat dat tot op zekere hoogte ook zeker doet, maar in de praktijk van het beleid worden de uitgangspunten en implicaties van dit kader door belangrijke betrokken stakeholders niet goed begrepen of gedeeld.

Ten slotte zij aangegeven dat in deze studie, mede op verzoek van de opdrachtgever, niet wordt ingegaan op bestuurlijke inpassingsvraagstukken van specifieke aard. Er wordt dus niet in meer concrete zin ingegaan op de controlerende taken van overheidsinstellingen en de daarmee samenhangende functies en bevoegdheidsverdelingen of bijvoorbeeld op de bestuurlijke positionering en imbedding van de Raad van Accreditatie (RvA) in het toezicht op controlebeleid.

1.3 Probleemstelling en probleemvelden

Toezicht op controle is niet alleen een *hot issue* in het beleid van LNV maar in vele opzichten ook een brandende kwestie. Er bestaat veel onduidelijkheid en onzekerheid over een nieuwe rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven. Daarbij komt dat het onderwerp van voedselveiligheid, waarop het toezicht op controlebeleid zich grotendeels richt, maatschappelijk zeer gevoelig ligt. Bij de overheid, die zowel institutioneel als politiek eindverantwoordelijk blijft voor de naleving van normen en regels, bestaat de vrees dat de zaken haar zouden kunnen ontglippen. Uitbesteding van controle aan de private sector roept de vraag op of en in hoeverre de desbetreffende publieke belangen goed of voldoende behartigd worden. Ook speelt de vraag welke maatschappelijke kosten en baten zijn verbonden met nieuwe toezichtarrangementen en in hoeverre vermindering van bedrijfslasten en een meer efficiënte overheidsinzet van toezichts- en controlecapaciteiten daadwerkelijk gerealiseerd kan worden. Anderzijds is er een groeiend besef dat de effectiviteit van centrale overheidsregulering beperkt is in onze hedendaagse netwerksamenleving en dat het voor de overheid meer dan ooit noodzakelijk is te zoeken naar alternatieve vormen van regulering die op een beter draagvlak kunnen rekenen.

De algemene probleemstelling van deze programmeringsstudie luidt als volgt:

Welke economische, bestuurlijke en maatschappelijke factoren zijn van belang voor de ontwikkeling van nieuwe toezichtarrangementen in het agro-foodcomplex en welke kennislacunes treden naar voren bij een nadere analyse van deze factoren?

Voorafgaande aan deze programmeringsstudie is reeds vanuit beleid een aantal vragen geformuleerd met betrekking tot nieuwe toezichtarrangementen (zie bijlage 1). Uitgaande van deze beleidsvragen zijn de problemen bij toezicht op controle aan de hand van een vijftal velden te thematiseren (zie figuur 1.2). Deze uiteenlopende thema's en probleemvelden illustreren dat het een complexe materie betreft die meerdere beleidsterreinen bestrijkt.

Figuur 1.2**Probleemvelden bij toezicht op controle****Economische consequenties van nieuwe toezichtarrangementen**

Behalve de effectiviteit en efficiëntie van nieuwe arrangementen die uitgaan van toezicht op controle speelt hier bijvoorbeeld de vraag of moet worden uitgegaan van één of meerdere concurrerende systemen.

Verder vallen hieronder: macro-economische gevolgen door de eventuele verschuiving van aansprakelijkheden en de mogelijkheden van maatschappelijke baten/kosten-analyse (MKBA)

Bereidheid bedrijfsleven tot deelname aan nieuwe toezichtarrangementen

Dit betreft de invloed van het sociale krachtenveld op de bereidheid tot deelname van het bedrijfsleven en het vertrouwen van de gecontroleerden in controlerende of toezichthoudende autoriteiten. Een andere kwestie is de invloed hierop van de verdeling van verantwoordelijkheden, gekozen sturingsmechanismen en handavingsstijlen.

Acceptatie burger

De houding, het vertrouwen en de acceptatiebereidheid van de burger met betrekking tot nieuwe toezichtarrangementen. Deze thema's hangen samen met vragen rond governance en een eventuele actievare institutionalisering daarvan in het beleidsproces zelf.

Internationale dimensie

Hier gaat het om kwesties zoals de beleidsmatige ruimte voor nieuwe toezichtarrangementen binnen EU-wet- en regelgeving en het internationale verdragsrecht, de Nederlandse concurrentiepositie en de invloed van eventuele nieuwe arrangementen op de positie van derde landen, in het bijzonder ontwikkelingslanden.

Bestuurlijke inpassing

De vragen op dit vlak betreffen doorverwerking van Europese en nationale regelgeving in toezichtarrangementen, bestuurlijke opzet van nieuw toezichtarrangementen, de onafhankelijkheid van controles (borging) en effecten van sancties alsmede de bestuurlijk-juridische positie van nieuwe toezichtarrangementen naast bestaande controle- en handavingsystemen van de overheid?

1.4 Methode en aanpak

In deze studie zijn verschillende sporen van informatie- en kennisverwerving gevolgd. Naast deskresearch, beleidsanalyse, het ontwerpen van conceptuele raamwerken en sociaal-economische analyses, zijn er interviews afgenomen, beleidsprocessen gevolgd en twee workshops georganiseerd.

Benadering van en discussies met andere deskundigen

Tijdens het project is een aantal externe deskundigen op het terrein van zelfregulering benaderd om hun visie te geven op toezicht op controle. Deze deskundigen waren afkomstig uit verschillende hoeken (universiteit, bedrijfsleven, overheid). (Voor een overzicht, zie bijlage 2.) Een deel van hen was goed thuis in het agro-foodcomplex terwijl anderen juist kennis hadden van wettelijke regulering en toezicht op toezicht in andere beleidsdomeinen (onderwijs, gezondheidszorg, milieubeleid, arboregelgeving). Met deze deskundigen is op 2 juni 2006 een LEI-workshop georganiseerd waarin eerste conceptstukken van deze studie zijn bediscussieerd. Daarnaast is gesproken met twee criminologen die goed bekend waren met regulerings- en handavingsproblematiek.

Beleidsanalyse en conceptuele raamwerken

Het deskresearch stond vooral in het teken van conceptuele analyse van nieuwe toezichtarrangementen in het kader van toezicht op controle. Er is onderzoek gedaan naar bestuurskundige literatuur en beleidsstukken om tot een begripsmatige verheldering te komen van de materie en een oriënterend raamwerk te bieden. Vanuit een economisch perspectief zijn in dit verband de randvoorwaarden in kaart gebracht die de marktwerking van certificering bepalen. Ten behoeve van meer inzicht in mogelijke kostenbesparingen van nieuwe toezichtarrangementen en de mogelijkheden van maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), is studie gedaan naar controle incentives in de keten.

Empirisch onderzoek en observaties

Om inzicht te verwerven in de opzet en werkwijze van de pilotprojecten die plaatshadden in uiteenlopende bedrijfstakken (varkenshouderij, diervoederindustrie, slachterij, sierteelt en bloembollensector), is een beperkt aantal personen geïnterviewd dat nauw betrokken was bij deze projecten. (Voor een overzicht, zie bijlage 3.) Van het GMP+ project kregen we veel empirische informatie van collega-onderzoekers die in dezelfde periode onderzoek deden naar toezicht op controle in de diervoederbranche (getrokken door het RIKILT). Ook waren we aanwezig op de stakeholders workshop die in het kader van het RIKILT-project op 29 juni 2006 is georganiseerd. Daarnaast zijn in de onderzoeksperiode (februari-september) de vergaderingen bijgewoond van de Werkgroep Toezicht op Controle. Door het bijwonen van deze vergaderingen konden beleidsprocessen van nabij worden gevolgd. Op 5 juli 2006 was er in het kader van dit project een interne LNV-workshop waarin de voorlopige resultaten van deze studie met beleidsmedewerkers zijn bediscussieerd.

1.5 Leeswijzer

Degenen die snel kennis willen nemen van de resultaten van dit onderzoek, wordt aangeraden de samenvatting en eventueel hoofdstuk 8 te lezen. Voor degenen die vooral in specifieke onderwerpen of aspecten van toezicht op controle zijn geïnteresseerd, biedt de onderstaande beschrijving van de opeenvolgende hoofdstukken een aantal handvatten.

In hoofdstuk 2 gaan we in op de achtergronden van toezicht op controle en de lessen en ervaringen die er bestaan met soortgelijke vormen van zelfregulering in het verleden. Dit hoofdstuk is vooral bedoeld voor degenen die breder geïnteresseerd zijn in de maatschappelijke, bestuurlijke en economische aspecten en biedt ook enige sociologische en politiek-bestuurlijk reflectie op dit beleidsonderwerp.

In hoofdstuk 3 presenteren we een oriënterend raamwerk aan de hand van de publieke belangen die het onderwerp kunnen zijn van toezicht op controle en de verschillende vormen van (zelf)regulering die hier zijn te onderscheiden. In dit verband wordt ook ingegaan op de mogelijkheden van marktwerking en concurrentie. Dit korte hoofdstuk biedt inzicht in de contouren van het bestuurlijke beleidsveld van toezicht op controle en geeft aan waar de verschillende richtingen van economisch onderzoek geplaatst moeten worden.

In hoofdstuk 4 en 5 wordt dieper ingegaan op sociaal-economische vraagstukken: controle incentives in de keten en de markt voor certificering en controle. Deze hoofdstukken zijn met name interessant voor de meer economisch geïnteresseerden en vereisen ook enige economische ondergrond. Dit geldt met name voor hoofdstuk 4 waarin een *dynamisch principal agency model* wordt doorgerekend.

Hoofdstuk 6 bevat een weergave van het onderzoek naar de pilotprojecten en de gevolgde beleidsprocessen. Het is vooral bestemd voor degenen die een overzichtsbeeld willen krijgen van het beleid in de praktijk en de knelpunten en kansen die hier bestaan.

In hoofdstuk 7 reflecteren we op de empirische bevindingen uit het vorige hoofdstuk waarbij we terugrijpen op de conceptuele analyses en raamwerken van de eerdere hoofdstukken. Dit hoofdstuk is bedoeld voor degenen die op een wat dieper niveau kennis willen nemen van de onderbouwing van onze conclusies en aanbevelingen.

In hoofdstuk 8 eindigen we met een aantal conclusies en aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Daarbij lopen we ook de verschillende probleemvelden na die bij toezicht op controle bestaan.

Achtergronden, lessen en ervaringen

2.1 Inleiding

Toezicht op controle is momenteel een veel bediscussieerd onderwerp in het beleid van LNV. De pilots worden met aandacht gevolgd en de politieke druk om het liefst zo spoedig mogelijk tot tastbare resultaten te komen is aanzienlijk. Veel beleidsvorming richt zich op het samenspel tussen overheid en het bedrijfsleven waarbij druk wordt gezocht naar concrete reguleringsvormen die kunnen leiden tot meer efficiëntie en effectiviteit. Daarmee kunnen de ontstaansgeschiedenis en de politiek-bestuurlijke inbedding van een bepaald beleidsstreven op de achtergrond raken en soms vergeten worden. In dit hoofdstuk kijken we ook naar de politiek-ideologische inbedding van het toezicht op controlebeleid en naar de sturingsfilosofie die hieraan ten grondslag ligt. Een dergelijke reflectie is ons inziens van belang om de bredere bestuurlijke vraagstukken die hier spelen, over de ontwikkeling van dialoog in het kader van governance en de maatschappelijke verankering van beleid, niet uit het oog te verliezen. Deze vraagstukken hebben ook een belangrijke relatie met effectiviteit en efficiëntie als we bedenken dat in moderne netwerksamenlevingen efficiënt en effectief beleid meer dan ooit afhankelijk lijkt van het vertrouwen dat in horizontale communicatieverbanden wordt opgebouwd.

We behandelen eerst de politiek-ideologische achtergrond van toezicht op controle waarbij ook de noodzaak van draagvlak aan de orde komt (par. 2.2). Vervolgens verkennen we welke inzichten er over zelfregulering bestaan en welke lessen hieruit te trekken zijn voor nieuwe toezichtarrangementen in het agro-foodcomplex. Nadat we kort zijn ingegaan op de 'onvermijdelijke afstand tot adressaten' bij wettelijke regulering en het bestuurlijke fenomeen van governance (par. 2.3), schenken we aandacht aan het begrip zelfregulering en hoe toezicht op controle hier is te classificeren (par. 2.4). Vervolgens vragen we ons af in welke opzichten toezicht op controle in het agro-foodcomplex nieuw is en bespreken we de betekenis van *corporate citizens* in dit verband (par. 2.5). In de daaropvolgende paragrafen gaan we in op de mogelijke voordelen van toezicht op controle (par. 2.6), vraagstukken van efficiëntie en effectiviteit (par. 2.7), en de problematiek van controle, handhaving en stuurbaarheid (2.8). Aan het eind zetten we een aantal conclusies op een rij (2.9).

2.2 Politiek-ideologische inbedding van toezicht op controle

In zijn toelichting op het Bk TopC refereert de minister van LNV aan het streven van het kabinet om de rol en taakopvatting van de overheid waar mogelijk te heroverwegen. 'De oplossing voor maatschappelijke vraagstukken moet immers niet altijd in de eerste plaats bij de overheid worden gezocht; waar mogelijk kan het initiatief door burgers, bedrijven en maatschappelijke partijen worden opgepakt.' (Kamerstukken II, 2003/04, 29362, nr. 1, p. 2) Het principe van toezicht op controle past volgens de minister bij een overheid die niet alles tot in de puntjes wil verzorgen en

(dood)regelen maar vooral wil ondersteunen ('van zorgen voor naar zorgen dat'). 'Ook op het terrein van overheidstoezicht zijn er kansen voor burgers en bedrijven om initiatieven te ontplooien. Door toezicht op controle uit te oefenen kan aan de nieuwe rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven vorm gegeven worden.' (idem)

In de kabinetsvisie *Andere Overheid* (Kamerstukken II, 2003/04, 29362, nr. 1) komt de bepleite heroverweging van de rol en taakopvatting van de overheid uitvoerig aan bod. Hierin wordt gesteld dat de modernisering van de overheid vereist dat er een nieuwe balans tussen rechten en plichten dient te worden gevonden. Wil men aan de eisen van een moderne samenleving voldoen, dan is volgens het kabinet een hervorming van de rolverdeling tussen overheid en burgers hard nodig. De modale burger gaat immers nog steeds uit van een paternalistische overheid en wordt daarin, ondanks het feit dat de overheid in de afgelopen decennia op een aantal terreinen is teruggetreden, vaak ook gesterkt door een overheid die zich paternalistisch opstelt (idem, p. 4). Dit heeft geleid tot 'onrealistische verwachtingspatronen over hetgeen de overheid vermag'. (idem, p. 5) De emancipatie van de burger, aldus het kabinet, zal pas zijn geslaagd wanneer de burgers een meer actieve invulling kunnen geven aan hun eigen verantwoordelijkheid en de overheid zich beter kan richten op haar kerntaken.

'De paternalistische verzorgingsstaat dient te worden hervormd tot een participatiestaat die zich vooral kenmerkt door meer gelijkwaardige verhoudingen tussen burgers en overheid. Voor de overheid betekent dat een bij de moderne samenleving passend, en daarmee aangepast ambitieniveau. Dit aangepaste ambitieniveau kenmerkt zich door concentratie op de kerntaken van de overheid.' (Kamerstukken II, 2003/04, 29362, nr. 1, p. 6)

De gewenste participatiestaat, aldus het kabinet, kan niet centraal worden opgelegd maar dient te worden gestimuleerd door 'in-staat-stellend' beleid waarbij een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. 'Te weinig wordt gebruik gemaakt van het potentieel van de civil society om horizontale verantwoordingsrelaties te creëren.' (Kamerstukken II, 2003/04, 29362, nr. 1, p. 7). Zelfregulering wordt hier gezien als een mogelijkheid om meer verantwoordelijkheden over te brengen naar maatschappelijke organisaties en marktpartijen en op deze manier het doel van een meer terughoudende overheid te realiseren. Ook het streven om de administratieve lasten voor de burger met 25% te reduceren dient te worden gezien in het kader van een overheid die minder en anders wil regelen en die meer horizontale verantwoordingsrelaties wil creëren.

De noodzaak van draagvlak

De wensen die het kabinet-Balkenende II koesterde over de participatiestaat en de civil society bevatten zonder twijfel een ideële motivatie en lading, maar zijn ook uit noodzaak ingegeven. De ingrijpende veranderingen in moderne, westerse samenlevingen die het gevolg zijn van processen als individualisering, informatisering en internationalisering, hebben geleid tot een steeds grotere variëteit aan leefstijlen en voorkeuren en tot kritische en mondige burgers die de aanvaardbaarheid van regels regelmatig ter discussie stellen. Burgers blijken vaak goed in staat morele appels die 'van bovenaf' wordt uitgestrooid te neutraliseren of te negeren, bijvoorbeeld door te verwijzen naar het

gedrag van anderen of door de verantwoordelijkheid terug te kaatsen naar de overheid. Dit geldt ook voor ondernemers of bedrijven in het agro-foodcomplex. Centralistisch geformuleerd beleid wordt hoe langer hoe minder als vanzelfsprekend geaccepteerd en kan zelfs averechts werken. Maatschappelijk draagvlak vereist meer dan vroeger een communicatief vaardige overheid die via dialoog en onderhandeling vertrouwen en acceptatie weet te bewerkstelligen. Voor het agro-foodcomplex geldt verder dat complexer wordende voedselproductieketens, nieuwe technologieën en voortschrijdende internationalisering de kans op nieuwe, onvoorziene problemen (*emerging risks*) hebben doen toenemen. Met de ontwikkeling van het agro-foodcomplex kreeg de overheid een hoofdrol te vervullen in het monitoren en controleren van de voedselveiligheid. De huidige inrichting van het controlesysteem lijkt echter verouderd omdat het onvoldoende rekening houdt met technologische, economische en politiek-maatschappelijke ontwikkelingen die voor veel ongerustheid en onzekerheid kunnen zorgen, met name waar het gaat om publiek belangen zoals voedselveiligheid of diergezondheid.¹⁾ Dat het hier niet gaat om een typisch Nederlands probleem maar om een internationale reguleringsproblematiek, daarvan getuigt het beleidspleidooi in het *Witboek over voedselveiligheid* (Commissie van de Europese Gemeenschappen 2000) en de invoering van de General Food Law. Het Europese beleid dat hierin gestalte krijgt, richt zich nadrukkelijk op het herstel en de instandhouding van het vertrouwen van de burger in het voedselbeleid, onder andere door te streven naar meer bedrijfsmatige participatie en maatschappelijke betrokkenheid bij beleid rond voedselveiligheid.

Hoewel legitimiteit en maatschappelijk draagvlak moeilijk zijn te meten, staat wel vast dat het hier een voor de overheid kostbaar goed betreft. Bestuurders en beleidmakers die dwangmiddelen moeten inzetten om een bepaald handelen af te dwingen, moeten namelijk veel energie en geld investeren in het onderhoud van deze middelen terwijl er een groeiende twijfel is over de effectiviteit van deze middelen. Het beleid van toezicht op controle kan vanuit dit perspectief worden gezien als een noodzakelijke zoektocht naar nieuwe communicatievormen en reguleringsmechanismen die kunnen zorgen voor meer draagvlak voor beleid waardoor regels ook beter zullen worden nageleefd.

2.3 Onvermijdelijke afstand, het gevaar van te grote afstand

Elke vorm van wettelijke regulering die verbonden is met sancties roept het probleem op van controle. Het controleprobleem berust niet zozeer in het feit dat gedrag van individuen of organisaties zich niet zou kunnen laten controleren maar in het praktische gegeven dat het voor een overheid ondoenlijk is de doelgroepen van regulering voortdurend van nabij te controleren. Voormalig CDA-minister Eelco Brinkman verwoordde deze onontkoombare bestuurlijke waarheid met betrekking tot milieunormen ooit

¹⁾ Een recent voorbeeld waarbij deze vraag speelt is de aanwezigheid van een variant van de ziekenhuisbacterie MRSA in varkensstallen. Deze bacterie is resistent tegen bestaande antibiotica en bijzonder gevaarlijk voor mensen met een zwakke gezondheid. Hoe reageren burgers of maatschappelijke organisaties op dit risico? Waarop vertrouwen ze? Wat wantrouwen ze? Hoe verslaan de media dit issue? In de Zembla-documentaire 'Ziekhuisbacterie in varkensstal' (18 december 2006) werd hierover bijvoorbeeld zeer kritisch en verontrustend bericht.

als volgt: 'Een overheid heeft bij wijze van spreken tenminste vijf ambtenaren per boer nodig als ze in de uitvoering vierentwintig uur wil controleren of die boer geen milieunormen overtreedt. Dat werkt dus niet.' (Brinkman 1993, 19)

Voortdurende en complete controle van nabij is onmogelijk, zeker in rechtsstaten die afwijzend staan ten aanzien van beleidsmatige Big Brother-fantasieën. Iedere bestuurder wordt hier geconfronteerd met het accepteren van een onvermijdelijke afstand tot de adressaten die zich daardoor met hun gedrag tot op zekere hoogte aan de blik van de overheid of daarmee verbonden organen kunnen onttrekken. Maar wat is hier de geschikte afstand en wanneer bestaat het gevaar van een te grote afstand? De beleidstendens van verzelfstandiging in de laatste jaren roept bijvoorbeeld bij vice-president Tjeenk Willink van de Raad van State de volgende zorg op.

'We zetten uitvoerende diensten nog meer op afstand van de overheid, omdat het mode is te verzelfstandigen. Bij de beleidsmakers wordt dan het begrip voor wat in de uitvoering speelt, de inhoudelijke kennis kleiner, want die kennis heb je tegelijkertijd afgestoten. Maar toch wordt van de overheid verwacht dat ze stuurt. Ik zie absoluut niet hoe je dat kunt doen als je niet weet waarover het gaat en er eigenlijk ook geen affiniteit mee hebt.' (Interview in de Volkskrant, 28 april 2006).

Het huidige beleidsinitiatief van toezicht op controle kan in zekere zin worden beschouwd als een onderdeel of voortzetting van het dereguleringsbeleid dat zich in de jaren 1990 een vaste plek verwierf op de politieke agenda. Dit dereguleringsbeleid had haar oorzaken in de toenemende (politieke en economische) internationalisatie, allerlei technologische veranderingen op het gebied van telecommunicatie en een heterogener en dynamischer samenleving die zich veeleisend opstelde jegens de overheid (Geelhoed 1993, 33-36). Gezamenlijk resulteerden deze sociale ontwikkelingen in overvraging en overbelasting van de overheid. Het daarop reagerende dereguleringsbeleid beoogde het terrein van verantwoordelijkheden voor de overheid in te perken en ruimte te scheppen voor zelfregulering. Ruimte voor zelfregulering betekent hier dat andere publieke en private partijen de mogelijkheid krijgen hun regulering voor die van de centrale wetgever in de plaats te stellen (Geelhoed 1993, 45). De wens tot hervorming van de rolverdeling tussen overheid en burgers (zoals aangegeven in de kabinetsvisie *Andere Overheid*) is dus niet nieuw of onbekend. Hetzelfde geldt voor de discussie hoe men als overheid moet navigeren tussen de reguleringsklippen van een te kleine en een te grote afstand tot adressaten.

Van government naar governance

In de laatste jaren worden de bestuurlijke navigatieproblemen van de overheid ook wel bediscussieerd als de overgang van *government* naar *governance* (zie bijvoorbeeld Rhodes 2003). *Government* betreft een opvatting waar de overheid als een min of meer neutrale 'bestuurder' van een 'bestuurd systeem' optreedt. De overheid zorgt voor hiërarchie en ordening onder de vele belangen die zich aanmelden om invloed uit te oefenen. Besluiten worden, eventueel na rijp beraad, uiteindelijk door de overheid als centrale beslisser genomen.

Bij *governance* verschuift de nadruk van de centrale beslissingsrol van de overheid naar de

wederzijdse afhankelijkheden tussen de vele betrokken actoren die op verschillende niveaus opereren. Governance is een sturingsvorm die gericht is op samenwerking en interactie tussen netwerken van partijen. Er wordt hier niet gehandeld op basis van hiërarchie maar op basis van 'heterarchie' (Jessop 2000, 16). In deze bestuurlijke ontwikkeling naar governance neemt de aandacht voor de rolverdeling tussen de partijen toe. Beleid is vaak ambigue van karakter. Het wordt ook als weinig zinvol ervaren om zonder dialoog inhoud te geven aan relaties, omgangsvormen en verantwoordelijkheden. Pogingen om verantwoordelijkheden helder te krijgen kunnen echter belemmerd worden door al te scherpe claims van bepaalde stakeholders, of deze nu afkomstig zijn uit het domein van de overheid, van de markt of de samenleving. Deze problematiek is naar onze mening ook terug te vinden in de discussie rond toezicht op controle. Overheden kunnen het bedrijfsleven 'overvallen' met verregaande juridisch-bestuurlijke voorwaarden, het bedrijfsleven kan de overheid confronteren met wensen rond eigen controlesystemen die andere stakeholders verregaand uitsluiten en burgers kunnen eisen hebben met betrekking tot garanties op het gebied van voedselveiligheid en -kwaliteit die (op korte termijn) onrealistisch zijn.

2.4 Zelfregulering en toezicht op controle

Wettelijke regulering is de ordening en coördinatie van gedrag door interventie van overheidswege. Zelfregulering is daarentegen te beschouwen als een gedragsordening die tot stand komt via regels van groepen die niet tot de overheid behoren, denk aan huishoudelijke reglementen van verenigingen, gedragscodes of certificatieregelingen (Eijlander 1993, 129). Meer formeel kan zelfregulering worden omschreven als 'een vorm van bindende normstelling door een representatief kader uit de groep van belanghebbenden.' (Geelhoed 1993, 49) Essentieel zijn bindende normen waarvan de naleving in principe door andere belanghebbenden afdwingbaar is. In haar meest zuivere vorm impliceert zelfregulering dat maatschappelijke organisaties geheel zelf verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming, uitvoering, controle en handhaving van de normen en daarmee verbonden regelgeving. Daartegenover staat pure overheidsregulering waarbij al deze verantwoordelijkheden berusten bij organen van de overheid (Eijlander 1993, 129). In de praktijk zien we evenwel allerlei mengvormen van zelfregulering en overheidsregulering. Naast 'zuivere' zelfregulering kunnen de volgende drie 'onzuivere' mengvormen worden onderscheiden (Geelhoed 1993, 49-50, Eijlander 1993, 136):

- Vervangende zelfregulering waarbij de overheid het initiatief aan (semi-) publieke of private partijen laat om bepaalde publieke belangen te behartigen, maar waarbij ze tevens laat doorschemeren dat ze zelf met wetgeving zal komen indien deze belangen niet of onvoldoende worden behartigd of bevorderd.
- Wettelijk geconditioneerde zelfregulering waarbij de wetgever zich beperkt tot het stellen van materiële of procedurele randvoorwaarden doch een voorname plaats krijgt bij de controle en het toezicht op het eindresultaat, en waarbij (semi-)publieke of private partijen een grote vrijheid krijgen bij de invulling van het wettelijk kader.

Figuur 2.1 **Reguleringsvormen op een top down/bottom up-schaal**

Vorm van regulering	Totstandkoming, uitvoering, controle en handhaving normen en regels
Pure overheidsregulering (top down)	Volledig in handen overheid
Convenanten	Verdeling en verwachtingen hieromtrent vastgelegd in bindende afspraken met (semi-)publieke of private partijen
Wettelijk geconditioneerde zelfregulering	In handen van (semi-)publieke of private partijen doch gebonden aan wettelijke voorwaarden en overheidstoezicht op eindresultaat
Vervangende zelfregulering	In handen van (semi-)publieke of private partijen, overheid in een reservefunctie
Zuivere zelfregulering (bottom up)	Volledig in handen van (semi-)publieke of private partijen

- Convenanten waarbij de overheid samen met (semi-)publieke of private partijen bindende overeenkomsten afsluit waarin gedragsregels worden vastgelegd.

Als we uitgaan van een glijdende schaal waarbij de pool aan de ene kant bestaat uit pure overheidsregulering en aan de andere kant uit zuivere zelfregulering, dan zijn de hierboven beschreven mengvormen als volgt te categoriseren (zie figuur 2.1). Daarbij zij opgemerkt dat in de praktijk talloze variaties mogelijk zijn.

Toezicht op controle: wettelijk geconditioneerde zelfregulering

In het Bk TopC wordt toezicht op controle als volgt gedefinieerd: 'Toezicht op controle is het door de overheid op basis van afspraken met het bedrijfsleven afstemmen van de eigen toezichtsactiviteiten op de activiteiten van een andere - privaatrechtelijke - instantie.' (ministerie van LNV 2005, 8). Aanvullend wordt bij deze definitie opgemerkt dat de systematiek van toezicht op controle de eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de overheid onverlet laat en dat aan de controlerende instantie die primair de controle verricht onder meer eisen worden gesteld betreffende onafhankelijkheid, transparantie en sanctionering. Bij toezicht op controle in het agro-foodcomplex gaat het dus om private controlestelsels die bij het voldoen aan bepaalde wettelijke randvoorwaarden in aanmerking komen voor een minder intensief controlebeleid van overheidsorganen. Het is derhalve

in te delen als wettelijk geconditioneerde zelfregulering. Gezien het formele uitgangspunt dat de controlestelsels een privaatrechtelijk karakter dienen te hebben, kan het worden getypeerd als een beperkte variant hierop.¹⁾

De algemene definitie van toezicht op controle in het Bk TopC is helder te noemen. De eisen die men stelt aan private controlestelsels bevatten evenwel - wat ook onvermijdelijk is - open begrippen die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn. Denk bijvoorbeeld aan criteria zoals 'voldoende waarborgen', 'een adequaat functionerend eigen sanctiestelsel' of een 'goed controleplan'. Op zich is het gebruik van dergelijke open begrippen hier niet verbazingwekkend te noemen. Het is namelijk nauwelijks doenlijk de eisen met betrekking tot onafhankelijkheid, transparantie en sanctionering nauwkeurig te omschrijven voor de bonte lappendeken van kwaliteitssystemen die mogelijk in aanmerking komen voor toezicht op controle. Het zijn criteria die in de praktijk van het agro-foodcomplex per geval moeten worden bekeken en waarbij de inhoudelijke invulling en afstemming sterk afhankelijk zal zijn van de communicatie en het vertrouwen dat men in elkaar heeft. Hier komt naar voren dat toezicht op controle, zoals elke vorm van wettelijk geconditioneerde zelfregulering, een beleidsinstrument is waarin verticale en horizontale sturingsvormen naast elkaar functioneren.²⁾ De effectiviteit van de (verticale) conditionering wordt voor een belangrijk deel bepaald door het wederzijdse vertrouwen dat binnen horizontale verbanden vorm dient te krijgen.

In het Bk TopC wordt met betrekking tot de reikwijdte benadrukt dat het zich niet richt op eigen (bovenwettelijke) normen van het bedrijfsleven. Private controlestelsels of certificeringssystemen komen alleen voor toezicht op controle in aanmerking voor zover deze een relatie hebben met een overheidsnorm (ministerie van LNV 2005, 8). Gegeven dit uitgangspunt wordt gesteld dat de aandacht weliswaar vooral uitgaat naar 'risicobeheersingssystemen binnen het domein van de voedselveiligheid', maar het beleid van toezicht op controle kan ook binnen andere domeinen worden toegepast (idem, 14). Het beleidskader heeft dus in principe een ruim gezichtsveld wat betreft de mogelijkheden van toezicht op controle.

¹⁾ Het is niet de bedoeling, zo wordt in het Bk TopC bevestigd, dat de ene overheid (het rijk) wordt vervangen door een andere (semi-)overheid (ministerie van LNV 2005, 17-18). De oplossing voor de reguleringsproblemen met betrekking tot de borging van publieke belangen wordt dus niet gezocht in het uitbouwen of versterken van reeds aanwezige publiekrechtelijke bedrijfsorganen (PBO's), die in feite semi-overheidsorganen zijn, maar in privaatrechtelijke stelsels die uitgaan van vrijwilligheid en eigen initiatief. Dit bestuurlijk-juridische uitgangspunt sluit aan bij de ideologie van een hervormende en terugtrekkende overheid die bedrijven en burgers meer verantwoordelijkheid wil geven.

²⁾ Zie bijvoorbeeld ook het toezichtskwadrant dat als raamwerk dient in het advies van de Onderwijsraad met betrekking tot alternatieve toezichtarrangementen (Onderwijsraad 2006).

2.5 Het nieuwe van toezicht op controle ¹⁾

Net als veel andere beleidsinitiatieven heeft het Bk TopC haar wortels in bijna twee decennia van deregulerings- en privatiseringsbeleid. Dit roept de vraag op naar het 'nieuwe' van toezicht op controle. Is er bij toezicht op controle bijvoorbeeld werkelijk sprake van nieuwe rollen voor de overheid en het bedrijfsleven? De overheid had een controlerende en toezichthoudende rol en behoudt deze ook in de nieuwe verhouding tot de samenleving zoals die wordt aangegeven in het Bk TopC. Zij blijft eindverantwoordelijk voor de borging van publieke belangen. Ook voor het bedrijfsleven zou men kunnen stellen dat er geen nieuwe rol ontstaat. Zelf normen te stellen, de naleving ervan te controleren en zonodig te interveniëren is niet ongewoon in het bedrijfsleven. Dit kan gemotiveerd zijn door het inzicht dat dit bijdraagt aan winst, bijvoorbeeld omdat de zelfregulering leidt tot (i) een beter imago, (ii) meer inzicht in de primaire processen of (iii) ten goede komt aan de professionalisering of kwaliteitsverbetering. Daarnaast kunnen private motieven voor zelfregulering liggen in (iv) het voorkómen van overheidsregels of (v) het 'vertalen' van wet- en regelgeving in flexibele, begrijpelijke regels die aansluiten bij het veld.

Vrijheid door gebondenheid

Het nieuwe van toezicht op controle lijkt niet zozeer te schuilen in de daarin voorgestelde rollen van de overheid en het bedrijfsleven, maar vooral in de grotere inzet van beleidsmiddelen op het gebied van zelfregulering om overheidsdoelen te realiseren. Hiermee ontstaat bij toezicht op controle een interessante paradox. Met de belofte om overheidstoezicht af te stemmen op initiatieven van het bedrijfsleven die voorzien in naleving en controle komt het ministerie van LNV tegemoet aan de vaak gehoorde roep om meer vrijheid. Maar tegelijkertijd wordt de vrijheid van het bedrijfsleven beknot doordat het zichzelf bindt aan 'eigen' controlesystemen. De prikkel om zelf de naleving van wettelijke regels te controleren ontstaat door de belofte om overheidstoezicht te beperken als de regels volgens eigen controlesystemen goed worden nageleefd. Om vrijheid te verwerven, gaan bedrijven zich actief inspannen om aan te tonen dat zij voldoen aan de eisen van een eigen controlesysteem. Men zou dit kunnen zien als een omkering van de 'bewijslast': niet de overheid maar het bedrijfsleven spant zich in om de naleving van wettelijke regels te borgen.

Sturingsfilosofie: civil society en corporate citizens

Behalve de ruimte voor zelfregulering ligt het nieuwe van toezicht op controle in de politieke ideologie en sturingsfilosofie die eraan ten grondslag staan. Geïnspireerd door de idee van een civil society waarin burgers in vrijwillige verbanden bijdragen aan publieke belangen, doet de overheid expliciet een beroep op het zelfregulerende vermogen van een beleidsveld voor het behartigen en borgen van publieke belangen. Maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven willen een minder betuttelende overheid. Hier liggen dus kansen voor alle partijen - zij het dat dit gepaard gaat met de hierboven

¹⁾ Paragraaf 2.3 en paragraaf 2.4 zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op het co-referaat 'Toezicht onder controle?' van Mirjan Oude Vrielink-Van Heffen (Universiteit Twente) dat zij had voorbereid voor de LEI-workshop Toezicht op Controle.

beschreven paradox dat organisaties voor het verkrijgen van meer handelingsvrijheid zichzelf moeten verbinden aan eigen controlesystemen en -instrumenten.

Idealiter gaat het bij civil society om een betrokkenheid van vrijwillige verbanden (associatieve relaties) bij publieke belangen waarbij het collectieve voorop staat en die niet wordt gedomineerd door privé-zaken, geld of macht. De laatste decennia kan evenwel worden vastgesteld dat de grenzen tussen markt, staatssfeer en samenleving vervagen waardoor het strikte onderscheid tussen markt en civil society steeds meer vervalt. Economische belangen en mechanismen hoeven een grotere maatschappelijke verantwoordelijkheid voor het bedrijfsleven niet in de weg te staan. Een zuivere benadering van de civil society waarin deze lijnrecht tegenover de staat en tegenover de markteconomie wordt geplaatst, ziet deze ontwikkeling over het hoofd. 'Waar ooit een institutioneel domein kon worden begrensd, zien we nu organisaties uit de markt en de staatssfeer trekken van de civil society aannemen en omgekeerd organisaties uit de civil society "verwateren."' (Dekker 2002, 35) Illustratief hiervoor is dat marktpartijen en economische belangenorganisaties die trekken vertonen van de civil society, denk aan maatschappelijk verantwoord ondernemerschap (MVO), ook wel worden aangeduid als *corporate citizens*. Deze ontwikkeling biedt ook voor het agro-foodcomplex kansen toezicht op controle maatschappelijk te verankeren. *Corporate citizens* kunnen een vertrouwensbrug naar burgers vormen en op deze manier zorgen voor een breder en sterker draagvlak voor nieuwe toezichtarrangementen.

Een cruciale sociologische vraag is hier of de hybride rolinvullingen van marktpartijen, ketenorganisaties of sectorale organisaties kunnen zorgen voor de vorming van voldoende sociaal kapitaal. Onder sociaal kapitaal moeten worden verstaan de bevordering van netwerkverbanden, oordeelsvorming, politiek-communicatieve vaardigheden en het vermogen tot samenwerking. Dit sociaal kapitaal is een belangrijke basis voor het bredere maatschappelijke draagvlak dat nodig is voor een efficiënte en effectieve borging van publieke belangen. De schandalen en crises rond voedselveiligheid en besmettelijke dierziekten in het afgelopen decennium, die het vertrouwen van burgers in het voedselbeleid een behoorlijke knauw hebben gegeven, maken bijvoorbeeld duidelijk dat een stevige maatschappelijke basis van nieuwe toezichtarrangementen cruciaal is wil men eventuele nieuwe schandalen of crises op dit vlak, al dan niet opgezweept door de media, goed het hoofd kunnen bieden. Dit maakt het tot een relevante vraag in welke mate nieuwe toezichtarrangementen steunen op organisatorische verbanden die een hechte binding hebben met maatschappelijke stakeholders.

Door de invulling van nieuwe rollen en verantwoordelijkheden in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap kunnen marktorganisaties dus ondanks hun economische gerichtheid bijdragen aan de beoogde hervorming van rollen tussen overheid en samenleving. Desalniettemin blijft het belangrijk een realistisch oog te hebben voor het feit dat het handelen van marktpartijen in grote mate wordt bepaald door economische belangen en mechanismen en niet door (vrijwillige, ideële) betrokkenheid bij publieke belangen zoals men dat vaak ziet bij maatschappelijke organisaties of verenigingen.

Het is evenwel opvallend dat in de toelichting van de minister op het Bk TopC gerefereerd wordt aan het belang van een nieuwe sturingsfilosofie en de rol van de civil society, maar dat de 'nieuwe' rolverdeling in het beleidskader en ook in de praktijk zelf zich sterk richt op de rollen van de overheid en het bedrijfsleven. Volgens de ideologie van de civil society wordt echter ook of vooral van de burger een actieve betrokkenheid verwacht. Burgers kunnen als consument of als 'kritische volger' zelf deel

uitmaken van de vreemde ogen die de overheid wil inschakelen. Zij zijn dan onderdeel van het sociale krachtenveld dat het bedrijfsleven kan stimuleren om zelf controlesystemen op te zetten. Essentieel voor betrokkenheid van burgers en andere vreemde ogen is de beschikbaarheid van informatie, de mogelijkheden tot een debat en het kunnen interveniëren of sanctioneren. Een overheid die wil dat niet alleen bedrijven maar ook burgers meedoen aan nieuwe toezichtarrangementen, zal op deze punten betrouwbare relaties moeten organiseren.

2.6 De mogelijke voordelen van toezicht op controle

Een belangrijk voordeel dat wordt geassocieerd met toezicht op controle is een minder intensief nalevingstoezicht door de overheid als bedrijven door middel van een eigen controlesysteem kunnen aantonen dat zij zich inspannen voor naleving en controle. In het verlengde hiervan hoopt de overheid op een vermindering van de lastendruk. Hoe moeten we de kansen op minder regels en minder nalevingskosten schatten?

Onderzoek naar doelregulering in de gezondheidszorg, het hoger onderwijs en bedrijfsinterne milieuzorg maakt duidelijk dat zelfregulering niet noodzakelijk tot minder nalevingskosten leidt (Dorbeck-Jung e.a. 2005).¹⁾ Uit deze studie bleek dat doelregulering en daarmee verbonden zelfregulering niet tot minder regels leidt. Overheidsregels worden vervangen door regels van allerlei organisaties in het veld. Doordat de organisaties algemeen geformuleerde doelen vanuit eigen specifieke belangen invullen en concretiseren, wordt de ruimte dichtgeregeld. Dit leidt er in bepaalde gevallen toe dat bedrijven en instellingen veel kosten moeten maken om te kunnen aantonen dat ze aan de gestelde doelen voldoen. Behalve naar de kosten is in deze studie ook gekeken naar irritaties. Wat opviel was dat regels meer ergernis oproepen naarmate de normstellende partij verder van het bedrijf afstond. Verder bleek dat bij het toezicht op de normen van belang was of degenen die beoordeelden deskundig waren en of er ruimte was om over de toepasselijkheid te onderhandelen. Een andere bevinding was echter ook dat een te soepele beoordeling tot onvrede kan leiden. In die gevallen vinden bedrijven dat andere bedrijven te gemakkelijk een certificaat behalen of vergunning op hoofdlijnen verkrijgen.

Voor het draagvlak voor het beleid van toezicht op controle is het dus ook van belang of de eigen controlesystemen voordelen bieden buiten een eventuele vermindering van de nalevingskosten. Deze kunnen bijvoorbeeld liggen in:

- een betere aansluiting bij de doelen en belangen van de eigen organisatie of van de sector,
- een grotere transparantie van processen en activiteiten in de organisatie,
- een verbetering van het imago,
- een toename van de legitimiteit van het handelen van de organisatie (betrouwbaarheid, social licence to produce).

¹⁾ Ook de andere deskundigen reageerden veelal relativerend of terughoudend op de beleidsgedachte dat toezicht op controle zou leiden tot directe kostenbesparingen vanwege minder nalevingskosten.

Op het moment dat het bedrijfsleven door private certificeringssystemen een deel van de controle zelf regelt, betekent dat niet per definitie dat de administratieve druk afneemt. Ook in deze situatie zullen ondernemers geconfronteerd worden met regels en registratie, al zijn deze niet meer afkomstig van de overheid. Zelfregulering vereist bovendien een aanzienlijke inspanning op het vlak van communicatie om de noodzakelijke afstemming te bereiken die nodig is voor een succesvolle invulling van de eigen verantwoordelijkheid. Ten slotte kan worden gewezen op de kosten die de overheid moet maken om de sector van afstand in de gaten te houden (Baarsma e.a. 2004).

Niettemin constateren Baarsma e.a. (2004) dat de reguleringskosten bij zelfregulering doorgaans lager zijn dan bij wetgeving. Deze conclusie wordt echter met een belangrijke voorbehoud geformuleerd: 'Dit geldt zeker indien 100 procent naleving (volledige effectiviteit) niet noodzakelijk is om publieke belangen op een acceptabele wijze te borgen.' (Baarsma e.a. 2004, 88) Bij de borging van publieke belangen die wel 100 procent naleving vereisen, zoals in het geval van voedselveiligheid, is deze conclusie dus minder evident.

Homogeniteit en heterogeniteit

Een goed georganiseerde homogene branche (waarin een grote mate van eenstemmigheid met betrekking tot kwaliteitsnormen is waar te nemen) lijkt beter in staat om zichzelf te reguleren en de hierboven benoemde voordelen te realiseren dan heterogene bedrijfstakken of sectoren (waarin deze eenstemmigheid grotendeels ontbreekt). Op basis van literatuurstudie concludeert Havinga (2003, 199) dat 'een relatief klein aantal actoren met een sterk gevoelde lotsverbondenheid' één van de belangrijke voorwaarden is voor het effectief kunnen functioneren van private regulering ter bescherming van publieke belangen. Ook Baarsma (2003, 24) wijst op een aantal praktische homogeniserende randvoorwaarden dat van belang is bij het vervangen van overheidssturing door zelfsturing. Naast (i) het belang van een voldoende organisatiegraad wijst ze onder andere op (ii) de voldoende kennis die in de sector aanwezig moet zijn over het probleem en de mogelijke oplossingen, (iii) een zekere mate van maatschappelijke druk bij het oplossen van het probleem en (iv) het belang van een goede vertrouwensbasis tussen de verschillende partijen die bij zelfsturing zijn betrokken.¹⁾

Homogeniteit en heterogeniteit kunnen elkaar evenwel aanvullen zoals gebleken in de branche van particuliere thuiszorgorganisaties. In deze branche kon op basis van sociale homogeniteit snel overeenstemming worden bereikt ten aanzien van kwaliteitsnormen die als grondslag dienden voor nieuwe toezichtarrangementen. De ontwikkeling van deze arrangementen was echter gebaat bij rivaliteit en concurrentie (heterogeniteit) die een belangrijke prikkel vormden voor verbetering en profilering. Bij toezicht op controle is het hoe dan ook belangrijk oog te hebben voor de wijze

¹⁾ Ook in het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid wordt overigens gesteld dat de betrokken sector 'een voldoende organisatiegraad, structuur en draagkracht [moet] hebben om de zelfregulering vorm en inhoud te geven.' (Kamerstukken II, 2003/04, 29304, nr. 1, p. 13) Tevens wordt hier benadrukt dat het gericht inzetten van (schaarse) toezichtscapaciteit weliswaar een gangbaar motief is, maar dat het een verkeerde zaak zou zijn wanneer private certificatie uitsluitend is gemotiveerd door besparing op toezichtkosten.

waarop verschillende drijfveren of stimulansen verbonden zijn met een homogene of heterogene uitgangssituatie. Bij sociale homogeniteit kan ideële eensgezindheid of sociale druk een motiverende factor zijn om zich als bedrijf aan te sluiten bij een 'eigen' systeem van certificering; bij een situatie van heterogeniteit lijken rivaliteit en profileringsdrang te motiveren tot verdergaande initiatieven op dit vlak.

Ideële eensgezindheid of sociale druk kan een motiverende factor zijn. De ervaring is echter, zo kwam in de LEI-workshop naar voren, dat de motivatie van bedrijven of (semi-)publieke instellingen voor het daadwerkelijk opzetten of deelnemen aan eigen kwaliteitssystemen vooral afhankelijk is van economische incentives. Uiteindelijk lijken dus niet morele appels en normatieve motivaties maar sociaal-economische prikkels de doorslag te geven voor de introductie en ontwikkeling van eigen kwaliteits- of certificeringssystemen. Kennis over de economische afwegingen en drijfveren die de keuze voor private kwaliteitssystemen bepalen, is dus onontbeerlijk. Daarbij gaat het niet alleen om directe kostenbesparingen door verminderde lastendruk, maar ook om mogelijke andere sociaal-economische voordelen. Daarbij geldt voor het agro-foodcomplex dat economische processen rond ketenvorming bijzondere aandacht verdienen.

2.7 Efficiëntie en effectiviteit

Fundamentele vraagstukken

Het begrip efficiëntie heeft betrekking op de kosten die zijn verbonden met de ingezette middelen ten behoeve van een bepaald doel. Effectiviteit heeft betrekking op de mate waarin doelen worden gerealiseerd. Het is mogelijk dat een doel effectief wordt gerealiseerd maar dat de hiervoor benutte middelen met torenhoge kosten zijn verbonden waardoor sprake is van inefficiëntie. Andersom is het mogelijk dat middelen efficiënt worden ingezet maar dat deze samengaat met een lage effectiviteit omdat doelen slechts ten dele worden gerealiseerd. Bij de beoordeling van efficiëntie en effectiviteit komt het erop aan welke balans tussen (de kosten van) de ingezette middelen en de daarmee bereikte doelrealisering als acceptabel wordt ervaren. Vertalen we dit gegeven naar toezicht op controle in het agro-foodcomplex, dan betekent dit dat de economische efficiëntie van nieuwe toezichtarrangementen niet los kan worden gezien van de normen, verwachtingen en de daaruit voortvloeiende betalingsbereidheid in de samenleving. Hier bestaat dus, met andere woorden, een hechte relatie tussen economische en maatschappelijke aspecten. Op het moment dat bijvoorbeeld in de samenleving de meetlat van voedselveiligheid lager zou worden gelegd (bv. burgers accepteren in een grotere mate de kans op de aanwezigheid van salmonella of campylobacter in pluimveevlees), dan heeft dit een grote impact op de kosten van certificeringssystemen die zich richten op voedselveiligheid. In dit verband zou het interessant kunnen zijn burgers te confronteren met de verschillende kostenplaatjes (aangaande de middelen) die zijn verbonden met uiteenlopende doelnormen van publieke belangen. Hoeveel willen we betalen voor een bepaald niveau van voedselveiligheid, dierenwelzijn, duurzaamheid etc., en wat wordt hier maatschappelijk reëel of acceptabel gevonden? Welke partijen hebben hier de lusten en welke partijen dragen hier de lasten? Zou men in de samenleving of op EU-niveau tot de gemeenschappelijke conclusie komen dat de

bestaande hoge normen rond voedselveiligheid op acceptabele wijze naar beneden kunnen worden bijgesteld, dan zou dit aanzienlijke kostenbesparingen voor het bedrijfsleven en de samenleving kunnen opleveren.

Een ander vraagstuk, waarin principe en praktijk met elkaar wringen, betreft de participatie van burgers bij nieuwe toezichtarrangementen. Een groot deel van het bedrijfsleven juicht de gewenste vernieuwingen richting toezicht op controle weliswaar toe maar lijkt huiverig voor de participatie van maatschappelijke organisaties in dit proces. Men vreest dan een Poolse landdag met eindeloos gepraat en allerlei irreële productwensen en -eisen in naam van de burger waarbij het hoogst onzeker of is of diezelfde burger daarvoor ook de prijs zal gaan betalen. Vandaar dat het bedrijfsleven, althans de grotere agro-foodbedrijven, het doelmatiger en efficiënter vindt direct zaken met de overheid te doen (of daarmee gelieerde instellingen) waarbij het principe geldt van 'korte lijnen'. Dit om het risico te vermijden dat toezicht op controle-initiatieven ten onder gaan in een oeverloze maatschappelijke dialoog. Deze praktische insteek vanuit het bedrijfsleven staat evenwel op gespannen voet staat met het civil society-principe om ook burgers intensiever te betrekken bij nieuwe toezichtarrangementen.

Vraagstukken rond meetbaarheid

Het vraagstuk van efficiëntie en effectiviteit kan ook op een meer praktisch onderzoeksniveau aan de orde worden gesteld. Hoe zijn de kosten en baten van klassieke en nieuwe toezichtarrangementen in kaart te brengen en tegen elkaar af te wegen? Voor de klassieke toezichtarrangementen is het beslist geen sinecure de maatschappelijke kosten en baten vast te stellen die verbonden zijn met wettelijke regulering. Welke kosten zijn verbonden met het nulalternatief van wetgeving ten behoeve van een bepaald publiek belang? Baarsma e.a. (2004), die verschillende vormen van zelfregulering aan een kosten-baten analyse (KBA) hebben onderworpen, stellen vast dat deze kosten moeilijk zijn te bepalen zijn.

'Zo zijn de kostenposten op een veel te geaggregeerd niveau beschikbaar om ze in een KBA te gebruiken, waarin immers een bepaald wetgevingstraject (dus: een gedisaggregeerd niveau) centraal staat. Daarnaast wordt er binnen de overheid nauwelijks tijdgeschreven en is het dus alleen om die reden al erg moeilijk om kosten toe te rekenen aan een bepaald "project" (zoals een bepaald wetgevings traject).' (Baarsma e.a. 2004, 94)

Uit deze studie van Baarsma e.a. komt ook naar voren dat het bijzonder lastig is om de (positieve) externe sociale effecten van zelfregulering goed te meten, zoals bijvoorbeeld grotere betrokkenheid van de sector of van maatschappelijke organisaties. Deze externe sociale effecten laten zich lastig operationaliseren.

Bij de nieuwe toezichtarrangementen speelt verder een meetbaarheidsprobleem dat voortvloeit uit de verwevenheid van certificeringssystemen en alledaagse bedrijfsvoering. Zoals betoogd is één van de verhoopde kansen van toezicht op controle is dat de bedrijfslasten afnemen door een vermindering van het overheidstoezicht en door een betere aansluiting van controle op de bedrijfsvoering. Omdat inspecterende overheidsorganen de uitkomsten van de certificerende instellingen als basis nemen voor hun toezicht, hoeven de deelnemende bedrijven bijvoorbeeld niet gegevens twee keer aan

te leveren, wat de administratieve lasten beperkt, en bedrijven die goed presteren kunnen worden beloond met minder inspectiebezoeken of een inspectie op hoofdlijnen. Naarmate de bedrijfsvoering en de controlesystematiek van het certificeringssysteem meer met elkaar verweven raken, is de kans op een efficiënte en succesvolle naleving het grootst. Deze verwevenheid heeft echter als keerzijde dat bedrijven niet of moeilijk in staat zijn om de kosten die zij (moeten) maken voor de naleving van de regels van het certificeringssysteem in cijfers uit te drukken (Dorbeck-Jung e.a. 2005).¹⁾ De volgende twee vragen lijken dan ook van groot belang indien men de efficiëntie en effectiviteit van nieuwe toezichtarrangementen goed in beeld krijgen:

- Welke aspecten van controle en toezicht zijn uit te drukken in kosten en baten?
- In hoeverre kan een prikkel voor het meetbaar maken van kosten en baten in het toezichtarrangement worden ingebouwd?

2.8 Controle, handhaving en stuurbaarheid

Sanctionering en handavingsstijlen

Het juridische en private sanctiebeleid bij toezicht op controle is een bijzonder problematisch veld. Inspectiediensten van de overheid zijn dikwijls sceptisch over de controles van certificerende instellingen ('te veel vertrouwen in blauwe ogen') en de effecten van sanctionering door deze private instellingen. Havinga (2003) stelt vast dat rond de private regulering van voedselveiligheid onduidelijkheid en twijfel bestaat over het effect van controle en sancties en de posities van de certificeringsbureaus en de Raad van Accreditatie. Anderzijds beseffen overheidsdiensten dat hun toezichts- en controlecapaciteiten beperkt zijn. Een criminoloog met wie is gesproken, benadrukte echter dat deze beperkte toezichts- en controlecapaciteiten mede het gevolg zijn van de politieke omslag in de laatste jaren van minder regels en minder controles. Dit heeft ertoe geleid dat inspectiediensten zijn ingekrompen, hoewel er volgens hem ook bij succesvolle zelfregulering altijd een lastige groep van regelovertreeders overblijft (vaak bedrijven die niet deelnemen aan private kwaliteitssystemen) die alleen met een stevig controle- en handavingsapparaat goed is aan te pakken. In de LEI-workshop kwam hier ook de zorg naar boven dat 'hoe verder de overheid zich terugtrekt, hoe minder hands-on-inzicht beschikbaar is en hoe groter de kans dat de kwaliteit van het toezicht verslechtert.' Weinig inzicht leidt tot vele vragen en vooral vele onnodige vragen. Dit leidt tot irritatie in de private sector – 'hoe minder ze snappen, hoe meer circus ze maken' - en ondergraaft het draagvlak voor beleidsinstanties.

De twee deskundigen vanuit criminologische hoek beklemtoonden dat het altijd van cruciaal belang is bedrijven te differentiëren - 'er zijn bedrijven en bedrijven' - en tegelijkertijd besef te hebben van de theoretische beperkingen die verbonden zijn met bepaalde clichébeelden van bedrijven: bijvoorbeeld bedrijven als 'amorele calculerende entiteiten', als 'verantwoordelijke burgers', of als 'incompetente

¹⁾ Dit dilemma ziet men ook bij maatschappelijk verantwoord ondernemen. Bedrijven die dit op goed geïntegreerde wijze doen, blijken vaak niet of moeilijk in staat de kosten van MVO te becijferen.

organisaties' (Kagan en Scholz 1984). Naar hun ervaring is het ook niet mogelijk te spreken van een zekere ontwikkelingstendens, bijvoorbeeld dat bedrijven in het laatste decennium zich steeds meer zouden zijn gaan opstellen als maatschappelijk verantwoordelijke agents en dat derhalve een meer coöperatieve handavingsstijl vandaag de dag op zijn plaats zou zijn. Zij zagen de praktijk van controle en handhaving veeleer als een slingerbeweging tussen repressieve en coöperatieve handavingsstijlen, waarbij voortdurend wordt gezocht naar de - voor dat moment en voor die specifieke situatie - best functionerende balans.¹¹ Deze balans is onder meer afhankelijk van de objectieve en subjectief ervaren pak- en sanctiekans, de zakelijke en sociale omgeving, de relaties met overheden en de kwaliteit van de handhaving. Kortom, controle en handhaving in de private sector is en blijft maatwerk en vereist specifieke branchekennis.

In de LEI-workshop 'Toezicht op controle' werd in deze samenhang gesuggereerd dat de controle in de voedselketen wellicht dieper in de keten moet plaatsvinden. Hierbij kwam het beeld naar voren van een 'dubbel stoplicht': controle op (i) producten en (ii) op de keten. Bij het eerste gaat het om specifieke meetbare waarden en bij het tweede om systeemcriteria zoals voldoende openheid of de uitwisseling van informatiestromen.

Over de grenzen van stuurbaarheid

In de LEI-workshop kwam de vraag naar boven welke onderliggende bestuurlijke verwachtingen er bij een overheid bestaan die haar controle- en toezichtstaken anders wil organiseren. Dit werd gezien als een cruciale vraag die echter te weinig aandacht krijgt. In de afgelopen eeuw zijn verschillende golven waar te nemen met betrekking tot de invloed en potentie van de overheid. In de eerste helft van de negentiende eeuw werden de verschillende (politieke) zuilen en de nationale markt bepalend geacht voor de inrichting van de samenleving. Met de naoorlogse ontwikkeling van de verzorgingsstaat domineerde vervolgens de gedachte dat de overheid kan alles. In de jaren 1980 en 1990 kwam het geloof op dat de markt veeleer het aangewezen middel was om beleids- en reguleringsproblemen op te lossen. De laatste jaren schijnt weer meer waarde te worden gehecht aan een mix van overheids- en marktinstrumenten. Maar moeten we hier niet, voordat wederom blijkt dat ook deze mix slechts een beperkte oplossing biedt, de fundamentele vraag stellen wat in onze huidige samenleving stuurbaar is? Burgers willen steeds minder op directe wijze centraal gestuurd worden, maar lijken tevens steeds minder risico's te willen accepteren. Men verwacht dan van de overheid dat deze zonodig rigoreus optreedt en strenge regels en eisen stelt. Misschien is het vooral deze paradox van autonomie- en vrijheidsbehoeften versus maakbaarheidsgeloof die burgers en beleidmakers vandaag de dag parten speelt. Een paradox die de overheid in stand houdt wanneer ze het beeld bevestigt dat 'onstuurbare zaken' stuurbaar zijn en dat elk risico kan worden geregeld. Deze kwestie ligt buitengewoon gecompliceerd doordat absolute of objectieve grenzen van stuurbaarheid wetenschappelijk niet zijn aan te geven: de (gepercipieerde) grenzen van stuurbaarheid zijn per definitie afhankelijk van normatieve uitgangspunten en politieke maatschappijvisies.

¹¹ Een repressieve handavingsstijl wordt gekenmerkt door afschrikking, hetzij door strafrechtelijke handhaving of het opleggen van bestuurlijke dwangmiddelen. In een coöperatieve handavingsstijl daarentegen wordt de nadruk gelegd onderhandeling en overreding om bedrijven of actoren te bewegen tot regelnaleving (Huisman 2001, 366-368).

2.9 Conclusies

Het beleid van toezicht op controle is te typeren als een noodzakelijke zoektocht naar nieuwe communicatievormen en reguleringsmechanismen die kunnen zorgen voor meer draagvlak voor beleid. Het beleidsinstrument van toezicht op controle, zoals dat juridisch vorm heeft gekregen in het Bk TopC, is een vorm van wettelijk geconditioneerde zelfregulering waarin verticale en horizontale sturingsvormen naast elkaar functioneren. De effectiviteit van de (verticale) conditionering wordt hier voor een belangrijk deel bepaald door het wederzijdse vertrouwen dat binnen horizontale verbanden vorm dient te krijgen. Het nieuwe van toezicht op controle lijkt niet zozeer te schuilen in de daarin voorgestelde rollen van de overheid en het bedrijfsleven, maar vooral in de grotere inzet van beleidsmiddelen op het gebied van zelfregulering en in de sturingsfilosofie die eraan ten grondslag ligt.

De verhoopde kansen van toezicht op controle op vermindering van lastendruk voor het bedrijfsleven dienen met enige reserve te worden bekeken. De sociaal-economische voordelen van private controlesystemen moeten vooral ook worden gezocht in zaken zoals (i) een betere aansluiting bij de doelen en belangen van de eigen organisatie of van de sector, (ii) een grotere transparantie van processen en activiteiten in de organisatie, (iii) een verbetering van het imago of (iv) een toename van de legitimiteit van het handelen van de organisatie.

Verder is het van belang om de politiek-ideologische inbedding van toezicht op controle, de idee van een civil society waarin burgers en bedrijven vrijwillig bijdragen aan publieke belangen, kritisch aan de praktijk te toetsen. Er bestaat anders het risico dat de politiek-ideële motivaties achter toezicht op controle fraseologie worden als deze in de praktijk onhaalbaar blijken dan wel halfslachtig gestalte krijgen. Marktorganisaties kunnen hier evenwel in hun hybride rol van corporate citizens bijdragen aan een stevige maatschappelijke verankering die de kansen op acceptatie en het vertrouwen van burgers in nieuwe toezichtarrangementen (ook bij incidenten en crises) vergroot. Een cruciale sociologische vraag is hier of de hybride rolinvullingen van marktpartijen, ketenorganisaties of sectorale organisaties kunnen zorgen voor de vorming van voldoende sociaal kapitaal dat nodig is voor een goede borging van publieke belangen.

Bij de efficiëntie en effectiviteit van nieuwe toezichtarrangementen is het belangrijk onderscheid te maken tussen de meer fundamentele en de meer praktische vraagstukken die hier spelen. In fundamentele zin dient men hier oog te hebben voor de hechte relatie die hier bestaat tussen economische en maatschappelijke aspecten en de mogelijke spanning tussen principe en praktijk wanneer men maatschappelijke organisaties (direct) wil betrekken bij private initiatieven vanuit de markt. Daarnaast dient men zich, zowel bij klassieke als bij nieuwe toezichtarrangementen, bewust te zijn van een aantal lastige problemen op het gebied van meetbaarheid.

Ervaringen met betrekking tot controle en handhaving in de private sector maken duidelijk dat het hier altijd gaat om maatwerk waarvoor specifieke branchekennis nodig is. Het beeld dat hier behulpzaam kan zijn is dat van een slingerbeweging tussen repressieve en coöperatieve handavingsstijlen waarbij voortdurend wordt gezocht naar de best functionerende balans. In dit verband zou men zich ook kunnen afvragen in hoeverre onze huidige moderne samenleving, als een veeleisend vat van tegengestelde verwachtingen, daadwerkelijk stuurbaar is.

Een oriënterend raamwerk

3.1 Inleiding: maatschappelijke en publieke belangen

Van een maatschappelijk belang is sprake indien de behartiging hiervan voor de samenleving als geheel gewenst is. Maatschappelijke belangen zijn echter niet per definitie publieke belangen. Veel maatschappelijke belangen kunnen ook zonder overheidsingrijpen goed worden behartigd, hetzij door de werking van de markt (bv. voldoende brood voor iedereen), hetzij door de civil society (bv. publieke opinievorming). Publieke belangen zijn te omschrijven als maatschappelijke belangen waarvoor de overheid verantwoordelijkheid neemt omdat de overtuiging bestaat dat de behartiging van dit belang anders niet goed tot zijn recht komt (WRR 2000, 20). In het Bk TopC wordt dan ook gesteld dat bij toezicht op controle eerst dient te worden bepaald of er een publiek belang aan de orde is dat tot de verantwoordelijkheid van de overheid moet worden gerekend. Is dat niet het geval, 'dan is er ook geen direct belang van de overheid bij toezicht op (zelf)controle.' (ministerie van LNV 2005, (Bijlage 1), 3)

De vaststelling dat sprake is van een publiek belang wil echter nog niet zeggen dat toezicht op controle een geschikt of toepasselijk beleidsinstrument is. Er zijn namelijk publieke belangen die politiek en maatschappelijk kunnen worden beschouwd als onvervreembare kerntaken van de overheid. Hierbij kan gedacht worden aan een traditionele publieke taak als rechtshandhaving, aan het recht op veiligheid of de zorg voor zwakkeren in de samenleving. In de kabinetsvisie Andere Overheid wordt benadrukt dat het streven naar een participatiestaat waarbij het ambitieniveau van de verzorgingsstaat wordt aangepast, juist ook ruimte dient te scheppen voor een rijksoverheid die zich beter kan concentreren op haar kerntaken. 'Het is beter om een beperkt aantal taken goed te behartigen dan een groot aantal taken matig.' (Kamerstukken II, 2003/04, 29362, nr. 1, p. 6)

Indien men het publieke belang van voedselveiligheid zou opvatten als een onvervreembare kerntaak van de overheid, omdat dit te beschouwen is als een onderdeel van het recht op veiligheid, dan zou men zich kunnen afvragen of en op welke wijze de borging van dit publieke belang aan andere partijen kan worden overgedragen. Het Bk TopC, dat allerlei criteria aangeeft voor toezicht op controle en waarin wordt gewezen op de eindverantwoordelijkheid van de overheid, zou dan gezien kunnen worden als een beleidsdocument waarmee voorkomen wil worden dat dit uitgangspunt van een onvervreembare kerntaak verwaterd.

3.2 Publieke agro-foodbelangen en (zelf)regulering

Gaan we gemakshalve even voorbij aan allerlei nuances, dan kenmerkt het huidige LNV- beleid zich in het algemeen door een zware beleidsrol van de overheid als het gaat om publieke agro-foodbelangen zoals voedselveiligheid en een veilig milieu. Ook voor veel andere publieke agro-foodbelangen, zoals voedselkwaliteit, dierenwelzijn, arbeidsomstandigheden etc., verricht LNV inspanningen om deze te behartigen en te bevorderen, maar in vergelijking met een publiek belang zoals voedselveiligheid zijn

van deze publieke belangen steeds vaker vorm gegeven door convenanten, co-regulering of wettelijke geconditioneerde zelfregulering. Deze tendens wordt op EU-niveau bevestigd door de General Food Law die meer ruimte biedt voor reguleringsvormen waarin het bedrijfsleven meer verantwoordelijkheid neemt. Deze ontwikkeling moet worden geplaatst tegen de eerder besproken achtergrond dat centrale overheidsregulering in de hedendaagse moderne netwerksamenleving een beperkte effectiviteit heeft en dat de overheid daarom ook noodzakelijk op zoek is naar andere vormen van sturing.

3

3.3

Bij publieke agro-foodbelangen zoals dierenwelzijn, voedselkwaliteit, fair trade, energiebewuste productie, milieubewuste of biologische landbouw zien we naar verhouding een sterke invullingsrol van bedrijven en maatschappelijke organisaties. Deze bedrijfsmatige of burgerlijke betrokkenheid kenmerkt zich dikwijls door (een voorgeschiedenis van) zuivere zelfregulering, vaak in de vorm van private certificeringssystemen die vanuit de markt en de samenleving gezamenlijk zijn opgezet. Daarnaast kunnen we wijzen op de publieke belangen van goede arbeidsomstandigheden of arbeidsrelaties. Deze karakteriseren zich ook door een sterke invullingsrol van bedrijven of maatschappelijke organisaties maar zijn doorgaans stevig ingebed in wettelijke kaders die aan deze invulling bepaalde voorwaarden stellen (arbo-diensten, CAO's).

In principe is het Bk TopC echter ook toepasbaar op kwaliteitssystemen met betrekking tot biologische landbouw, arbeidsomstandigheden of dierenwelzijn mits daar een duidelijke relatie is met wettelijke normen waarop de overheid controleert. In eerste instantie ligt dit misschien niet voor de hand omdat deze private kwaliteitssystemen zich louter lijken te richten op bovenwettelijke normen waardoor ze buiten het Bk TopC vallen. Uit de praktijk komt evenwel naar voren dat deze certificeringssystemen vaak ook controleren op de naleving van overheidsnormen die in het kader van toezicht op controle interessant zijn. Zo controleert Fair Trade bij haar producenten niet alleen op de eigen eisen, maar ook op Eurep-Gap waarin wettelijke standaarden met betrekking tot voedselveiligheid zijn opgenomen. Een ander voorbeeld is de sierteelt waarin de hogere certificeringssystemen, zoals Florimark, de lagere wettelijke standaardnorm van Milieu Programma Sierteelt (MPS) hebben ingekapseld. Ook hier liggen dus zowel voor de overheid als het bedrijfsleven kansen om overheidstoezicht af te stemmen op zelfcontrole door private systemen. Het voor toezicht op controlebeleid misschien wat misleidende gegeven dat certificeringssystemen zoals Eko, Fair Trade of Florimark zich profileren op bepaalde bovenwettelijke waarden laat dus onverlet dat deze systemen tevens een borging lijken te bieden voor wettelijke normen die de overheid dient te controleren en te handhaven. Dit kunnen wettelijke standaarden zijn met betrekking tot voedselveiligheid en milieu maar ook met betrekking tot arbeidsrelaties, biologische landbouw of dierenwelzijn. Schematisch ligt het veld van deze kansen voor toezicht op controle liggen in het rechterveld van het raamwerk.

3.3 De mogelijkheden van marktwerking en concurrentie

Op het gebied van bijvoorbeeld voedselveiligheid zullen bedrijven normaliter – als ze hierop al met elkaar concurreren – geen harde concurrentie voeren. Voedselveiligheid wordt doorgaans

gezien en gevoeld als een sectorbrede verantwoordelijkheid. Met de ervaring van een aantal pijnlijke voedselschandalen (BSE, dioxineaffaires) nog vers in het geheugen, wordt hier beseft dat een (vermeende) slechte behartiging of borging van dit publieke belang grote delen van het agro-foodcomplex kan meeslepen in een imagocrisis die allerlei bedrijven of branches kan schaden. Dit geldt daarentegen veel minder voor publieke belangen zoals dierenwelzijn, biologische landbouw of fair trade die (vooral nog) maatschappelijk minder gevoelig lijken te liggen. Tussen de kwaliteitssystemen die zich hierop profileren bestaat een behoorlijke wedijver. Men kan hier derhalve spreken van een 'markt voor certificering en controle'.

Een belangrijke vraag binnen het toezicht op controlebeleid is of je moet uitgaan van één of meerdere concurrerende systemen. In het oriënterende raamwerk hierboven hebben we voor de verschillende publieke agro-foodbelangen de disposities aangegeven met betrekking tot de mogelijke concurrentie tussen systemen. In het linkerveld van voedselveiligheid en een veilig milieu lijken de mogelijkheden van marktwerking beperkt in vergelijking met het rechterveld, waar het gaat om zaken zoals dierenwelzijn, voedselkwaliteit, fair trade, arbeidsrelaties, milieubewuste of biologische landbouw. De mogelijkheden van marktwerking lijken hier veel sterker aanwezig. De certificering- en controlesystemen in dit veld kunnen mede worden aangejaagd door rivaliserende initiatieven van zuivere zelfregulering.

3.4 Conclusies

Uit het in dit hoofdstuk gepresenteerde raamwerk komt naar voren dat er in principe ook kansen bestaan voor toezicht op controle bij private controlesystemen die zich primair richten en profileren op publieke belangen zoals dierenwelzijn, voedselkwaliteit, fair trade, arbeidsrelaties, milieubewuste of biologische landbouw. Tevens stelden we vast dat bij deze publieke belangen de mogelijkheden voor (open) concurrentie veel sterker aanwezig lijken om deze te borgen, dan bij de publieke belangen van voedselveiligheid of een veilig milieu. We kunnen hier spreken van een 'markt voor certificering en controle'.

Uitgaande van de verschillende marktdisposities van private controlesystemen besteden we in de volgende economische hoofdstukken eerst aandacht aan controle incentives in de keten die een stimulans kunnen vormen voor toezicht op controle (hoofdstuk 4) en vervolgens aan de mogelijkheden die 'de markt voor certificering en controle' hier biedt (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 4 staan economische afwegingen en mechanismes centraal die vooral relevant zijn voor het tot nu toe ingezette beleid van toezicht op controle (te plaatsen in het linkerveld van het raamwerk). In hoofdstuk 5 gaat het daarentegen om mogelijke toekomstige kansen voor toezicht op controle in de markt van certificeringssystemen die zich vooral heeft ontwikkeld met betrekking tot publieke belangen rond duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemerschap (te plaatsen in het rechterveld van het raamwerk).

Controle incentives in de keten¹⁾

4.1 Inleiding

Aan het einde van hoofdstuk 2 concludeerden we dat de verhoopte kansen van toezicht op controle op vermindering van lastendruk voor het bedrijfsleven met enige reserve dienen te worden bekeken. De sociaal-economische voordelen van private controlesystemen zouden vooral ook gezocht moeten worden in zaken zoals bijvoorbeeld een betere aansluiting bij de doelen en belangen van de eigen organisatie of van de sector, verbetering van het imago of een toename van het consumentenvertrouwen in een onderneming.

Hoe waar deze les ook blijft op basis van kennis en ervaring uit het verleden, niettemin lijken er voor het tot nu toe ingezette toezicht op controlebeleid in het agro-foodcomplex kansen te bestaan voor lastendrukvermindering. Mede door in te spelen op het belang van een goed bedrijfsimago zouden controlesystemen in de keten die zich richten op voedselveiligheid op substantiële wijze kunnen bijdragen aan de kosteneffectiviteit van controlebeleid. Recente invoering van nieuwe wetgeving op basis van de General Food Law (Algemene Levensmiddelen Verordening) biedt ook kansen voor de ontwikkeling van nieuwe effectieve en efficiënte beheersingssystemen voor voedselveiligheid door marktpartijen met een goede afstemming tussen private en publieke verantwoordelijkheden. Het probleem is echter dat er hier voor Nederland weinig data beschikbaar zijn om deze kansen helder te krijgen; ook voor de huidige pilotprojecten die zich richten op voedselveiligheid was het binnen het bestek van deze studie niet mogelijk de maatschappelijke kosten en baten te bepalen zonder enorme bandbreedtes van onzekerheid te hanteren.

In de praktijk van de pilots (zie hoofdstuk 6) bestaat behoefte aan meer nauwkeurig kwantitatief inzicht in de maatschappelijke kosten en baten van nieuwe toezichtarrangementen en hoe die neerslaan op de betrokken partijen. Onderzoek naar de effecten van (nieuwe) private controlesystemen in de keten met betrekking tot voedselveiligheid, is volgens ons een perspectiefvolle stap in de ontwikkeling van een 'volwassen' maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) die aan een deze praktische behoefte tegemoet kan komen. Ook in andere landen wordt momenteel onderzoek verricht naar de incentives die uitgaan van private controlesystemen in de keten, zodat hier kan worden aangesloten op een internationaal kennisnetwerk.²⁾ Dergelijke expertise kan bovendien bijdragen aan een beter geïnformeerde stakeholdersdialoog over de sociaal-economische gevolgen van nieuwe risicobeheersingssystemen binnen het domein van voedselveiligheid.

In dit hoofdstuk laten we zien hoe de mogelijke kosten en baten van risicobeheersingssystemen die zich richten op salmonellaprevalentie meer exact in kaart kunnen worden gebracht en wat dit betekent voor de kosteneffectiviteit. We gaan hierbij uit van een *dynamisch principal agency model*. Dit model

¹⁾ Het onderzoek voor dit hoofdstuk is verricht door Gé Backus en Coen van Wagenberg.

²⁾ Met name kan hier worden gewezen op de onderzoeksactiviteiten in het kader van het Interreg PromSTAP G7 NHV-onderzoek Control of control.

passen we toe op een Deens controleprogramma voor salmonella bij varkens waarvoor voldoende gegevens beschikbaar waren. Vooral de reductie van de kosten van de testtechnologie (die ook in Nederland aanzienlijk zijn), blijkt hier interessant. Dit zou een stimulans kunnen zijn om meer aandacht te schenken aan de kostenbesparende mogelijkheden van flexibele controlesystemen waarbij de overheid meer op afstand opereert en toezicht houdt.

Voordat we de doorrekening van het model aan de hand van onze Deense casus presenteren (par. 4.5), gaan we eerst in algemene inleidende zin in op de maatschappelijke baten die verbonden zijn met de borging van voedselveiligheid (par. 4.2), de begrippen 'averechtse selectie' en 'moreel gevaar' (par. 4.3), de problematische onzekerheid bij voedselveiligheidsdoelen en private alternatieven en transactiekosten bij de borging van voedselveiligheid (par. 4.4). We sluiten af met een aantal conclusies (4.6).

4.2 Maatschappelijke baten van het borgen van voedselveiligheid

De maatschappelijke baten van het borgen van voedselveiligheid hebben in eerste instantie betrekking op verminderde kosten in relatie tot volksgezondheid: (a) directe kosten van de volksgezondheid (consult, ziekenhuis), (b) directe overige kosten (reiskosten ziekenbezoek) en (c) indirecte overige kosten (productiviteitsverlies als gevolg van ziekte en vroegtijdige sterfte). Vaak wordt hiervoor het kengetal Disability Adjusted Life Years (DALYs)¹⁾ of het geschatte verlies aan gezonde levensjaren bepaald.

Verder dient rekening te worden gehouden met de positieve *food safety externalities* die een gevolg zijn van de op voedselveiligheid gerichte interventiemaatregelen. Deze betreffen onder andere: (d) houdbaarheid van voedingsproducten, en (e) betere technisch-economische resultaten op het primaire bedrijf. Deze positieve 'externaliteiten' zijn bijvoorbeeld van invloed op de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse agrosector.

Over baten in bovengenoemde termen van bestaande beheersingssystemen zijn slechts beperkt empirische gegevens beschikbaar. Over baten van Nederlandse systemen zijn geen empirische gegevens beschikbaar.²⁾ Ze zijn er immers nog niet. Daarom wordt in het vervolg van dit hoofdstuk uitgegaan van gegeven niveaus van voedselveiligheid. Bij de aan bod komende controlesystemen zal niet worden ingegaan op de afweging tussen effectiviteit (veiliger voedsel) en efficiency (kosten van het realiseren van een bepaald niveau van voedselveiligheid).

¹⁾ DALY: Berekend als de som van verloren levensjaren door vroegtijdige sterfte en van jaren met een ziekte, gewogen naar de ernst. Ter indicatie: de waarde van een statistisch leven (VOSL) wordt geschat op USD 3,5 tot 4 miljoen (Abelson, 2003).

²⁾ Schattingen voor de jaarlijkse gezondheidskosten door humane salmonellosis en campylobacteriosis in 2000 in Nederland lopen uiteen van €16 tot €50 mln. In 2000 bedroeg het geschatte aantal gevallen van salmonellosis 50.000, en van campylobacteriosis 80.000 inclusief 30 sterfgevallen. De bijbehorende ziektelast van campylobacteriosis bedroeg 1.200 DALY (Mangen e.a., 2005). In de VS (290 mln. inwoners) leidden in 1997 voedselgerelateerde gevaren tot 76 mln. ziektegevallen, 325.000 ziekenhuisopnamen, en 5.000 sterfgevallen (Mead e.a., 1999).

Bij het meten van gezondheidsgevolgen van toekomstige systemen voor het borgen van de voedselveiligheid moet in ieder geval rekening worden gehouden met twee tegenstrijdige effecten. Adequate beheersmaatregelen reduceren de gevolgen van onveilig voedsel en de bijbehorende kosten. Echter, het in de komende decennia toenemende aantal personen met een deficiënt immuunsysteem (ouderen, personen met diabetes, AIDS, of kanker) verhoogt de potentiële gevolgen van uitbraken en de bijbehorende kosten (Van Wagenberg en Swanenburg 2006).

4.3 Averechtse selectie en moreel gevaar

Het monitoren van productieprocessen op landbouwbedrijven of controleren op gevaren bij alle producten is kostbaar. De wijze hoe de verschillende schakels in de voedingsketen reageren (in hoeverre is bijvoorbeeld sprake van *free-rider*-gedrag) wordt mede bepaald door rationele, berekenende handelingsorientaties die afhankelijk zijn van beschikbare informatie. Deze informatie kan scheef of asymmetrisch verdeeld zijn. Informatieasymmetrie kan leiden tot 'averechtse selectie' (*adverse selection*) en 'moreel gevaar' (*moral hazard*).

Adverse selection

Averechtse selectie heeft betrekking op de informatieasymmetrie tussen producenten en consumenten. Deze ontstaat indien er door producenten in een bepaalde branche producten met verschillende kwaliteit in de markt zetten, maar waarbij dit kwaliteitsverschil voor consumenten niet waarneembaar is. Vanwege dit gebrek aan waarneembaarheid kopen zij het goedkopere product van mindere kwaliteit. Hierdoor komt de marktprijs op het niveau van de lage kwaliteit te liggen. Deze opbrengstprijs is echter te laag voor producenten die een hoge kwaliteit produceren en deze stoppen daarom met het produceren van de hoge kwaliteit. Deze situatie van *adverse selection* is ongunstig vanuit het perspectief van de consument en kan ook ongewenst zijn vanuit beleidsmatig oogpunt. Er kunnen weliswaar private initiatieven worden genomen om averechtse selectie in te dammen, maar deze kunnen leiden tot een negatief saldo van maatschappelijke baten en kosten. Dit is het geval indien er sprake is van verspilde (extra) kosten om informatie te vergaren

Moral hazard

Moreel gevaar heeft betrekking op de informatieasymmetrie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer. Delegatie van taken door een opdrachtgever aan een opdrachtnemer creëert moreel gevaar: de opdrachtnemer kan acties ondernemen die niet in het belang zijn van de opdrachtgever. Dit gevaar is zeker aanwezig als de opdrachtgever de acties van de opdrachtnemer niet goed kan observeren. Zonder (extra) kosten te maken om de opdrachtnemer te controleren weet de opdrachtgever dan niet of toegezegde inspanning is geleverd. De opdrachtnemer wordt in een dergelijke situatie van informatieasymmetrie niet geconfronteerd met de externe effecten van zijn handelingen voor de opdrachtgever. Deze externe effecten kunnen leiden tot een verschil in sociale en private baten van de acties van de opdrachtnemer. Situaties van moral hazard spelen zowel in de publieke als de private sector.

4.4 Onzekerheid en transactiekosten

Om voedselveiligheid te garanderen is een definitie van veilig voedsel nodig. Idealiter moet deze definitie precies en eenduidig zijn en een transparante onderbouwing hebben. In een aantal situaties in het agro-foodcomplex is dat evenwel niet het geval omdat de relatie tussen niveaus van contaminatie en ziekte onvoldoende is onderbouwd. Zonder een precieze definitie van veilig voedsel kunnen bedrijven de effectiviteit van maatregelen gericht op het verbeteren van de voedselveiligheid niet bepalen: het specifieke doel of normniveau dat behaald dient te worden is dan namelijk niet duidelijk.

Maar ook bij een eenduidige definitie van voedselveiligheid kan onzekerheid optreden; dit kan het gevolg zijn van (i) en meetfouten in de diagnose en of de testprocedure of (ii) van de steekproef. Een foute diagnose kan leiden tot vals positieve dan wel vals negatieve uitslagen. Bij vals positieve uitslagen is het risico voor de producent omdat deze te maken kan krijgen met aansprakelijkheidsclaims. Bij vals negatieve uitslagen is het risico voor de consument omdat goede producten de markt niet bereiken wat gevolgen kan hebben voor de marktprijs van de producten die wel worden afgezet. Recente ontwikkelingen in testtechnologie hebben het percentage vals positieve en vals negatieve uitslagen verminderd tot minder dan 1%. Het risico van vals positieve/negatieve testuitslagen kan worden teruggedrongen door te werken met dubbele testen, maar dit kost extra geld. Het aan de testprocedure verbonden risico hangt ook af van de wijze van steekproef nemen: een grotere en frequent genomen steekproef reduceert het risico van foutieve uitslagen. Echter, hoe vaker en groter de steekproef, hoe groter de testkosten (Starbird 2005).

De aanwezigheid van bovengenoemde meetfouten en steekproeven leidt tot een asymmetrische informatieverdeling (tussen producenten, verwerkers en consumenten) over voedselveiligheid. Dit leidt tot 'moreel gevaar' en 'averechtse selectie'. Omdat ook de overheid vaak niet over meer of betere informatie beschikt dan de private sector, biedt het wettelijke instrument van publiekrechtelijke dwang hier geen oplossing. Deze voegen niets of weinig toe aan de incentives die private partijen ter beschikking hebben en die hier wel effectief kunnen werken om de nadelige gevolgen van asymmetrische informatieverdeling terug te dringen. Dit kan derhalve voor de overheid een reden zijn om bepaalde zaken op het gebied van voedselveiligheid aan private partijen over te laten. Private alternatieven voor het beperken van de gevolgen van imperfecte informatie over voedselveiligheid zijn:

- 1) het verbeteren van diagnostische methoden,
- 2) verticale integratie,
- 3) het verstrekken van informatie, inclusief adoptie van standaards (ISO 9000, HACCP) en merknamen,
- 4) het instellen van productgaranties die het risico bij de producent leggen, en
- 5) het ontwikkelen van controle programma's met een bonus malus en testprotocollen.

Van deze vijf private alternatieven is de ontwikkeling van controleprogramma's een relatief goedkoop alternatief voor het borgen van de voedselveiligheid. Deze programma's hebben ook duidelijk raakvlakken heeft met het principe van toezicht op controle waarbij de overheid meer op afstand opereert. Een controleprogramma dat is gericht op het realiseren van een bepaald niveau van voedselveiligheid omvat in alle gevallen de wettelijke norm voor veilig voedsel, een systeem van

premies en sancties, een steekproefprocedure, een testmethode, en een protocol voor het al of niet delen van de testkosten. De parameters van dergelijke programma's (overschrijdingsnorm, controlekans) beïnvloeden de kosten van het leveren van onveilig voedsel. De kosten die zijn verbonden aan ongunstige testresultaten betreffen verwijderingskosten en sancties. De kosten als gevolg van onveilig voedsel dat toch in de voedingsketen terecht komt, betreffen de kosten van verminderde humane gezondheid. In dit verband moet men zich ervan bewust zijn dat het optimale controleprogramma zal verschillen naargelang het perspectief dat men hanteert. Voor bedrijven die hun winst willen maximaliseren kan het optimale controleprogramma er hier anders uitzien dan voor publieke partijen die de humane gezondheid willen waarborgen. Verder is het van belang inzicht te hebben in de relatie tussen het niveau van voedselveiligheid en de daarbij horende transactiekosten, inclusief de verdeling van deze kosten over de ketenpartijen.

4

4.5

4.5 Kosteneffectiviteit: Casus salmonella bij vleesvarkens¹⁾

Kosten van hygiënemaatregelen en testkosten maken deel uit van de kosten van controleprogramma's gericht op voedselveiligheid. Deze kosten hangen sterk af van de specifieke uitwerking van het programma. Hoe deze kosten worden verdeeld over de ketenpartijen hangt af van de eigendomsverhoudingen binnen de keten, met name of hier sprake is van een coöperatie (COOP) of investor owned firm (IOF). Om een goed beeld te krijgen van het kostenplaatje van een controleprogramma moet de kostenverdeling bij de verschillende eigendomsverhoudingen worden vergeleken met de verdeling waarbij de kosten over de gehele keten heen optimaal zouden zijn. Dit laatste vergelijkingsoptimum is de referentievariant (CHAIN).

Voor het verkrijgen van inzicht in de kosten van controleprogramma's in voedingsketens is een casus kwantitatief uitgewerkt: salmonella bij varkens. Hiervoor is een dynamisch principal agency model gebruikt (King e.a. 2004) dat in samenwerking met de Universiteit van Minnesota is ontwikkeld. Dit model bevat ook goede data betreffende de relatie tussen salmonellaprevalentie en de bijbehorende

¹⁾ Voor een nadere beschrijving en onderbouwing van het hier gehanteerde model: King, R.P., Backus, G.B.C. and Gaag, M.A. van der (2007, forthcoming) 'Incentive systems for food quality control with repeated deliveries: Salmonella control in pork production', *European Review of Agricultural Economics* (forthcoming).

interventiekosten. Het model optimaliseert alternatieve combinaties van incentive systemen voor verschillende eigendomsverhoudingen in de varkensvleesketen. Naast de coöperatieve structuur en de investor owned firm ketenstructuur, kan het model ook de totale ketenkosten optimaliseren zonder rekening te houden met de kostenverdeling binnen de keten (de referentievariant).¹⁾

Voor de optimale situatie berekent het model, voor een gewenst niveau van salmonellaprevalentie, de (i) optimale incentive parameters (sancties bij overschrijding, kans op controle), en (ii) de kosten van hygiënemaatregelen, de testkosten, alsook de verdeling van deze kosten over de ketenpartijen.

In Denemarken bestaat sinds enkele jaren een controleprogramma voor salmonella bij varkens. Op basis van beschikbare gegevens hebben we van dit controleprogramma de kosteneffectiviteit doorgerekend. Hierbij worden bedrijven op basis van maandelijks uitgevoerde testen in drie prevalentie categorieën ingedeeld en daarop uitbetaald. Dit programma is vervolgens vergeleken met een alternatief, meer flexibel controleprogramma dat de testkosten economiseert door de testfrequentie af te laten hangen van de historische resultaten van de deelnemende bedrijven.

Als norm voor salmonellaprevalentie is in eerste instantie uitgegaan van een serologische prevalentie van 20%. Indien de slachterij deze norm overschrijdt, dient de slachterij een vergoeding aan de afnemende partij(en) te betalen.²⁾ De varkenshouder dient een vergoeding aan de slachterij te betalen, indien de norm van 20% wordt overschreden. De hoogte van de vergoeding in de optimale situatie wordt door het model berekend voor elk van de drie eigendomsstructuren.

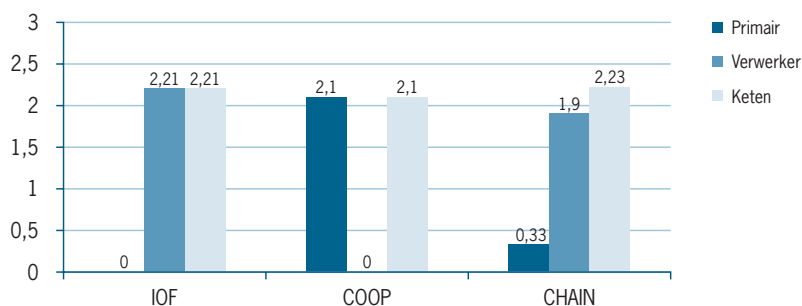
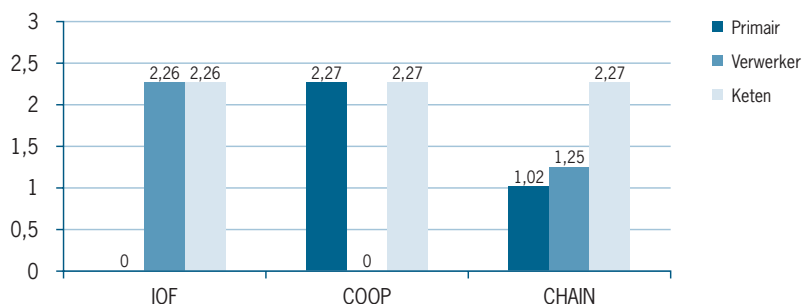
De nettobaten van controleprogramma's voor salmonella zijn berekend op basis van veronderstelde directe baten voor de slachterij van 4,25 euro per varken. Hierop dienen nog in mindering te worden gebracht de kosten van hygiënemaatregelen, testkosten en de kosten van sancties door afnemers. Elk controleprogramma is voor drie verschillende eigendomsstructuren geoptimaliseerd: verwerker of investor owned firm (IOF), primair (COOP), en keten (CHAIN):

- **IOF:** de nettobaten van de verwerkende schakel worden geoptimaliseerd, gegeven een zodanige vergoeding aan de primaire producent dat deze net niet overstapt naar een andere keten.
- **COOP:** de baten van de primaire producent worden geoptimaliseerd, onder de randvoorwaarde dat er sprake is van een breakeven resultaat voor de coöperatie (slachterij/verwerker).
- **CHAIN:** de nettobaten voor de keten als geheel worden geoptimaliseerd.

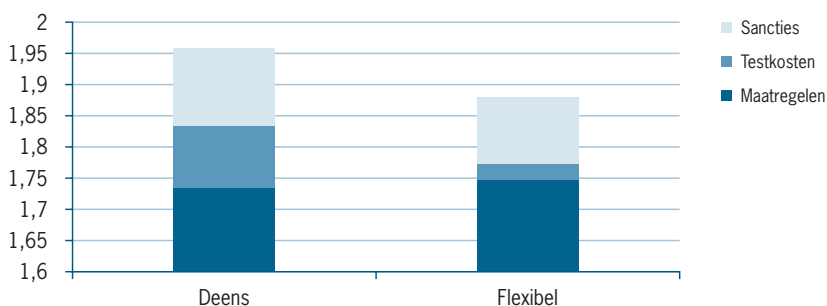
¹⁾ Positieve effecten voor de volksgezondheid worden niet meegenomen.

²⁾ Zelfs bij een gemiddelde prevalentie van ruim beneden de 20% is er sprake van sancties aan de slachterij.

Er is immers variatie rondom het gemiddelde. Hoe groter het aantal bedrijven dat levert, hoe kleiner deze variatie.

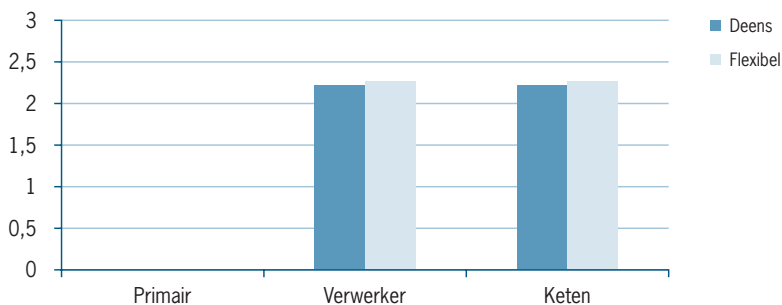
Figuur 4.1 Baten Deens controleprogramma (euro per varken)**Figuur 4.2** Baten flexibel controleprogramma (euro per varken)

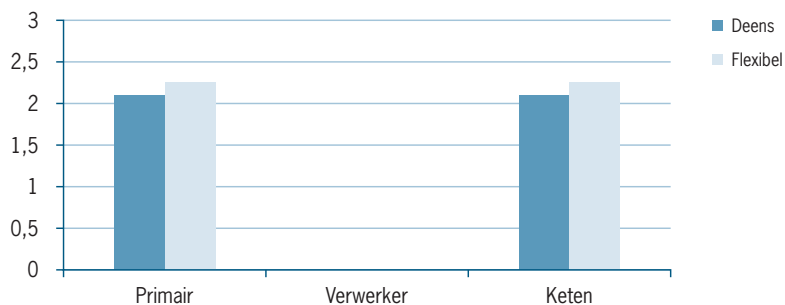
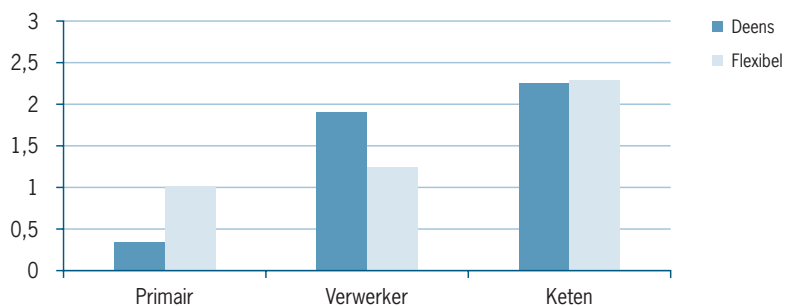
Uit bovenstaande figuren blijkt dat onder alle drie de eigendomsstructuren het flexibele controleprogramma wordt verkozen boven het Deense programma. De nettobaten na vermindering van kosten van testen en hygiënische maatregelen, evenals aan consumenten te betalen sancties variëren van 2,10 tot 2,27 euro per varken (jaarlijks worden in Nederland 20 miljoen varkens geslacht). De hoogste nettobaten worden gerealiseerd in het flexibele systeem waarin de testkans afhangt van de reputatie betreffende salmonella. Voorwaarde hiervoor is wel dat er sprake is van stabiele ketenrelaties tussen primaire producenten en verwerkende bedrijven. Het al bestaande Deense systeem heeft 4-17 cent lagere baten, afhankelijk van de eigendomsstructuur. Er zijn dus nog substantiële mogelijkheden de kosteneffectiviteit te verbeteren door het economiseren van de kosten van het vergaren van informatie. Het voordeel van het flexibele

Figuur 4.3 Kosten controleprogramma's (euro per varken)

systeem boven het Deense systeem zit voor een belangrijk deel in het reduceren van de testkosten bij een gelijkblijvend niveau van voedselveiligheid. Een flexibele controleprogramma, waarbij de overheid meer op afstand blijft en meer overlaat aan het bedrijfsleven, kan derhalve een belangrijke stimulans zal zijn voor de ontwikkeling van nieuwe testtechnologie. Het geeft tevens aan dat er nog mogelijkheden zijn de kosten van het vergaren van informatie te reduceren. Dus zijn er ook mogelijkheden de maatschappelijke kosten te beperken van private initiatieven om averechtse selectie in te dammen.

Controleprogramma's en de verdeling van de kosten

Figuur 4.4 Baten bij eigendomsstructuur Investor owned firm (euro per varken)

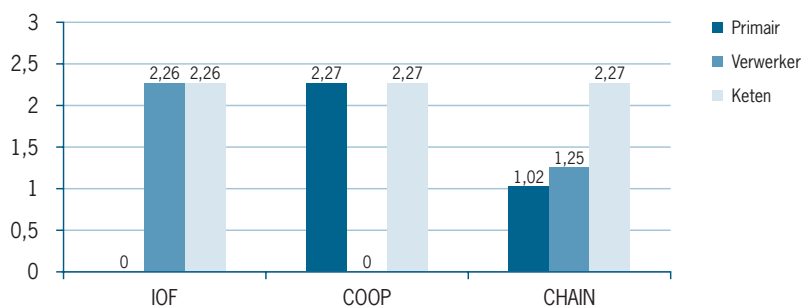
Figuur 4.5 Baten bij eigendomsstructuur Cooperatie (euro per varken)**Figuur 4.6** Baten bij optimalisatie gehele keten als doelstelling (euro per varken)

Het flexibele én het Deense systeem wordt onder de eigendomsstructuren IOF (optimaliseren baten verwerker) en COOP (optimaliseren baten primaire producent) gekenmerkt door een nagenoeg vergelijkbare verdeling van de kosten over de schakels in de keten. De baten van het programma liggen onder IOF vooral bij de verwerker, en onder COOP bij de primaire producenten.¹⁾ Bij het optimaliseren van de keten als geheel zijn de baten in het flexibele systeem meer gelijk verdeeld tussen primaire producent en verwerker, dan in het Deense systeem.

Kosteneffectiviteit controleprogramma's in relatie tot normstelling

Naast een prevalentienorm van 20% is het flexibele controleprogramma ook geoptimaliseerd bij een prevalentienorm van 15%. De nettobaten van het controle programma nemen met om en nabij een halve euro per varken af bij een lagere (15% in plaats van 20%) norm voor de serologische salmonellaprevalentie. In de CHAIN variant nemen vooral de verwachte baten voor de slachterij af bij scherpere normen. In geval van scherpere normen moet de slachterij in de optimale situatie een groter deel van de directe baten van 4,25 euro per varken overdragen aan de primaire producenten om hun in staat te stellen de kosten te maken van extra hygiënische maatregelen.

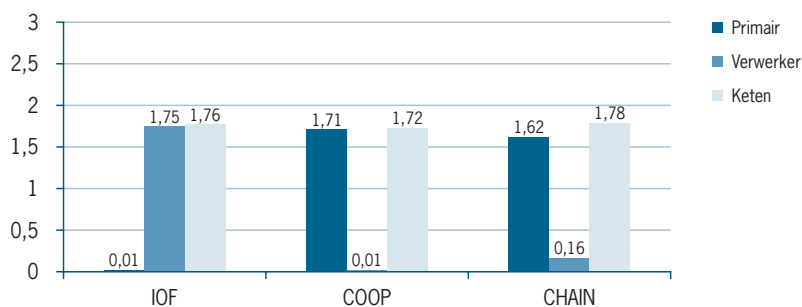
Figuur 4.7 Baten flexibel controleprogramma prevalentienorm 20%



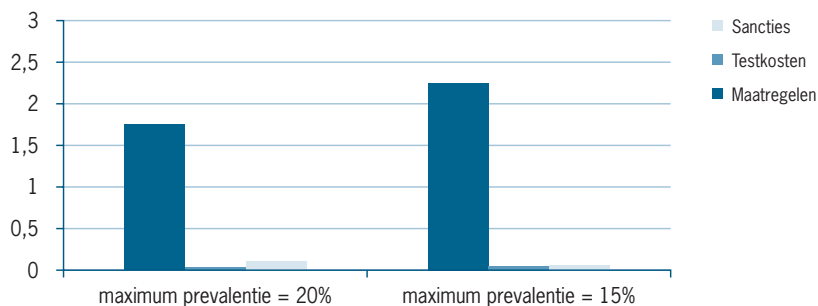
Scherpere maximum normen voor de salmonellaprevalentie leiden vooral tot hogere kosten (40-50 cent) van hygiënische maatregelen. De testkosten nemen met 2-3 cent toe. De slachterij wordt hierbij wel deels gecompenseerd door lagere sancties van de afnemende partijen, als gevolg van een forse afname van de gemiddelde salmonellaprevalentie. De aan de slachterij opgelegde sancties (door afnemers verderop in de keten) nemen met 5 cent af.

¹⁾ Opvallend is dat het Deense systeem onder een coöperatieve eigendomsstructuur (zoals die in Denemarken feitelijk aanwezig is) 12,5 cent lagere baten realiseert, vergeleken met het optimaliseren van de keten als geheel.

Figuur 4.8 Baten flexibel controleprogramma prevalentienorm 15%



Figuur 4.9 Kosten bij variërende prevalentieniveaus (euro per varken)



4.6 Conclusies

De doorgerekende casus uit Denemarken maakt duidelijk dat er substantiële mogelijkheden zijn de kosteneffectiviteit te verbeteren door het economiseren van de kosten van het vergaren van informatie. Het inspelen op het belang van bedrijfsreputaties in het kader van zelfregulering en toezicht op controle zou een stimulans kunnen zijn voor het ontwikkelen van nieuwe testtechnologie.

Door het toepassen van adequate controle incentives is een substantiële reductie van de controlekosten te realiseren bij een gelijkblijvend niveau van voedselveiligheid. Zo betekent een potentiële reductie in controlekosten van 17 eurocent per slachtvarken voor Nederland macro-economisch gezien een jaarlijkse besparing van om en nabij de 3,5 miljoen euro.

Naast kennis over de mogelijke verbetering van kosteneffectiviteit en reductie van de controlekosten, biedt de doorrekening van een dergelijke casus mogelijkheden voor een meer duidelijke maatschappelijke dialoog in het kader van toezicht op controle. Indien men voor verschillende normniveaus en controleprogramma's met betrekking tot voedselveiligheid de maatschappelijke kosten en baten meer specifiek kan berekenen, kunnen betrokken stakeholders op een meer concrete basis discussiëren over de sociaal-economische consequenties van de verschillende alternatieven.

Tenslotte zij hier vanuit een beleidsmatig perspectief opgemerkt dat het reguleringsalternatief van meer flexibele private controlesystemen zeker raakvlakken heeft met het beleidsprincipe van toezicht op controle, maar dat het ook kan worden opgevat als een slimme reguleringsvorm die in het LNV-Programma Ketens verder tot ontwikkeling moet worden gebracht. Toch zou het ook in dat geval een impuls kunnen vormen voor het toezicht op controlebeleid omdat het ook hier voor een belangrijk deel gaat om een meer efficiënte en effectieve borging van voedselveiligheid waarbij de overheid meer op afstand opereert. In deze zin haken de beleidstrajecten van toezicht op controle en het Programma Ketens in elkaar en kunnen ze elkaar versterken.

Marktwerving in certificering en controle¹⁾

5.1 Inleiding

De 'markt voor certificering en controle' (zie hoofdstuk 3) lijkt volop kansen te bevatten voor de overheid om haar taken op het gebied van toezicht en controle te verbeteren en efficiënter te maken. Een verbetering wil hier zeggen: zorgvuldigere controle waarbij uitspraken met een hogere mate van zekerheid gedaan kunnen worden. Efficiënter betekent hier: de controlekosten verlagen, bijvoorbeeld door controles die elkaar overlappen te beperken of door gebruik te maken van gezamenlijke controleurs of controlemomenten. Het interessante is evenwel dat in de markt voor controle en certificering de zoektocht naar efficiëntie hand in hand gaat met de discussie over 'wie de normen hier formuleert' en 'wie normen zou moeten controleren.' De overheid kan een rol hebben in het scheppen van randvoorwaarden om verschillende certificeringssystemen naast elkaar te doen bestaan en het creëren van meer of minder mogelijkheden scheppen voor private controlesystemen. De markt kan een rol hebben in de formulering van allerlei bovenwettelijke normen die altijd in een bepaalde verhouding staan tot wettelijke normen en indirect ook invloed hebben op de ontwikkeling van (politiek-maatschappelijke discussies over) wettelijke normen. Mede omdat de maatschappij steeds minder te sturen is, kunnen de marktprocessen rond certificering en controle, die allerlei sociale interacties in het leven roepen, een bijdrage leveren aan de discussie en formulering van normen en het creëren van draagvlak hiervoor.

5

5.2

Dit hoofdstuk behandelt de marktwerving van certificering en controle om vanuit deze invalshoek de velden te identificeren waar voor toezicht op controle kansen liggen. Daarbij spitsen we ons toe op de markt van certificeringssystemen die zich heeft ontwikkeld met betrekking tot duurzaamheid. De reden hiervoor is dat onderzoek naar marktwerving in certificering en controle nog relatief jong en dat rond dit algemene publieke belang van duurzaamheid het meeste onderzoek is verricht.

Eerst gaan we in op de opkomst van nieuwe toezichtarrangementen in de private sector in de vorm van nieuwe controlesystemen die doorgaans verbonden zijn met certificering. Vervolgens gaan we in op de verschillende gradaties van controle en de drijfveren van de gedragscodeorganisaties die schuilgaan achter private certificeringssystemen. Daarna schenken we aandacht aan de dynamische werking van certificering, de totstandkoming van kwaliteitscriteria van keurmerken en de kenmerken van deelnemende bedrijven. We eindigen met een aantal conclusies.

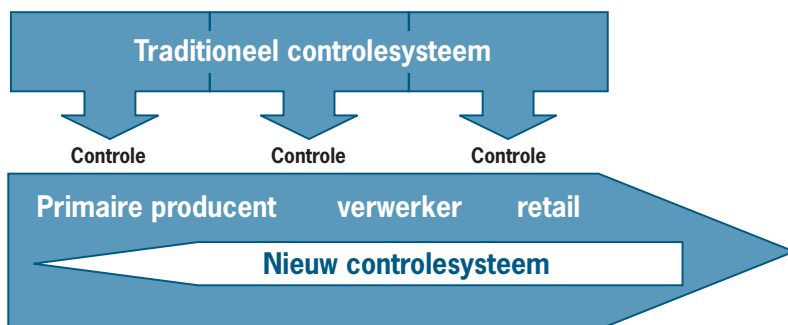
5.2 Traditionele en nieuwe controlesystemen

Naast de klassieke toezichtarrangementen en controlesystemen die de overheid over de primaire en verwerkende sectoren heeft uitgespreid, heeft het bedrijfsleven in de loop der jaren ook

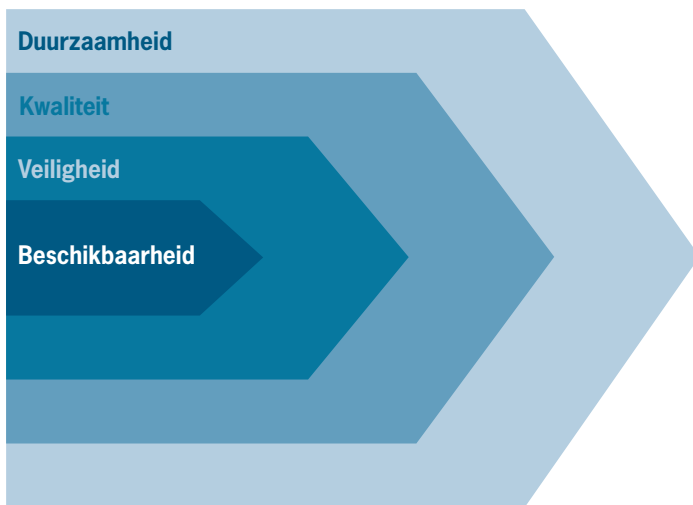
¹⁾ Het onderzoek voor dit hoofdstuk is verricht door Paul Ingenbleek en Marieke Meeusen.

zelf allerlei toezicht- en controlesystemen ontwikkeld. Het bedrijfsleven heeft op dit vlak altijd al verantwoordelijkheid getoond, maar met name de laatste decennia heeft de groei en ontwikkeling van private controlesystemen een onmiskenbare grote vlucht genomen op de golven van internationalisering, kwaliteitsmanagement en de groeiende macht van consumenten en retailers. Bedrijven wilden bijvoorbeeld de veiligheid en kwaliteit van hun producten constant waarborgen ter bescherming van hun imago's en merknamen. Deze twee systemen, die naast elkaar kunnen functioneren, zijn schematisch weergegeven in figuur 5.1.

Figuur 5.1 **Traditionele en nieuwe controlesystemen**



Nieuwe controlesystemen zijn vaak certificeringssystemen die verbonden zijn met keurmerken en kwaliteitskenmerken. Uiteindelijk zijn de kwaliteitscriteria die gehaald moeten worden het resultaat van een beslissing van een groep mensen of organisaties die gezamenlijk de 'gedragscodeorganisatie' vormen. De aspecten waarop gecontroleerd wordt en de hoogte van de eisen waar partijen aan moeten voldoen kan evenwel sterk variëren. Certificering is daarom geen eenduidig begrip. Het gaat om een veelheid van (werkelijke of schijnbare) waarborgen voor aspecten uit het productieproces van een bepaald product. In de voeding hebben met certificeringssystemen verbonden keurmerken vaak betrekking op voedselveiligheid, milieu, fair trade, dierenwelzijn, en/of andere duurzaamheidsaspecten. Voedselveiligheid wordt daarbij steeds vaker als een vereiste gezien, terwijl de variatie in de hoogte en breedte van duurzaamheidsaspecten veel groter is. Waar in het verleden, in tijden van schaarste, ondernemers soms al gelukkig waren bij de simpele aanwezigheid van grond en hulpstoffen en dus alleen de levering daarvan gecontroleerd werd, daar is gaandeweg ook belangstelling gekomen voor de veiligheid van producten. Later is er aandacht gekomen voor het systematiseren en controleren van kwaliteitsaspecten (een beweging die nog altijd door groeit in de private sector). Van meer recente datum is de opgang van duurzaamheidseisen, zoals arbeidsomstandigheden en milieu. Al met al, wordt er dus gecontroleerd op een breed en uitdijend pakket van eisen (zie figuur 5.2), waarbij in meerdere of mindere mate een overlap bestaat met het eisenpakket waarop de overheid controleert.

Figuur 5.2 Het uitdijende eisenpakket

5.3 Gradaties van controle en gedragscodeorganisaties

De markt voor controle en certificering betekent dat concurrerende certificeringssystemen strijden om de gunst van hun klanten, die primaire producenten zijn, verwerkers of retailers die deze schema's in hun eigen bedrijfsvoering toepassen en/of deze opleggen aan hun toeleveranciers. Een complicerende factor bij deze markt is dat de controle van de certificeringschema's op verschillende manieren plaats kan vinden: manieren die voor een overheid soms wel en soms niet acceptabel zullen zijn voor wat betreft de verantwoordelijk die zij naar haar burgers heeft. Een studie naar de marktwerking van concurrerende of rivaliserende certificeringssystemen dient rekening te houden met uiteenlopende gradaties van controle.

Aan de hand van verschillende controlegradaties onderscheiden Meeusen en Deneux (2002) drie typen keurmerken: eerste graad, tweede graad en derde graad (zie figuur 5.3). De eerste twee worden ook wel als 'goud' en 'zilver' aangeduid. Het verschil tussen deze keurmerken zit in de wijze waarop het proces om tot normen te komen is georganiseerd en de wijze waarop controle op de normen wordt uitgevoerd. De normen van eerstegraadskeurmerken worden vastgesteld in samenspraak met maatschappelijke organisaties, zoals de Stichting Natuur en Milieu en de Dierenbescherming. De controle van deze normen wordt uitgevoerd door een onafhankelijke partij. Bij tweedegraadskeurmerken worden de normen bepaald in samenwerkingsverbanden van bedrijven, zoals sectororganisaties. Deze organisaties organiseren zelf de controle. Dit kan bijvoorbeeld een

controleur van een productschap zijn, een inkoper in dienst van een afnemer die producten controleert bij binnenkomst, of een derde partij. Daarbinnen kunnen nog verschillen bestaan voor wat betreft de frequentie van de controle (bijvoorbeeld een controle van ieder product, een jaarlijkse controle, of controle op steekproefbasis). Derdegraadskeurmerken worden door bedrijven zelf in het leven geroepen. Zij dienen vaak meer als marketingtool dan als waarborg. Er is dan ook geen controle op de naleving van de normen.

Figuur 5.3 Drie typen keurmerken

Type	Proces om te komen tot normen	Controle	Voorbeeld
1	In interactie met maatschappelijke organisaties	Onafhankelijke derden zoals SKAL, SGS en NAK	Milieukeur, biologisch
2	Overkoepelende organisaties van bedrijven, sector organisaties	Zelf (inkoopfunctie) of derden	IKB
3	Bedrijf	Geen	Bloempje, kikkertje

Bron: Meeusen en Deneux (2002)

Het ene keurmerk is dus het andere niet. Waar achter het ene een hele wereld schuil gaat van overleg, criteriavorming, en controle, daar ontbreekt dit bij anderen. Logischerwijs zal beleid rond toezicht op controle daar rekening mee moeten houden.

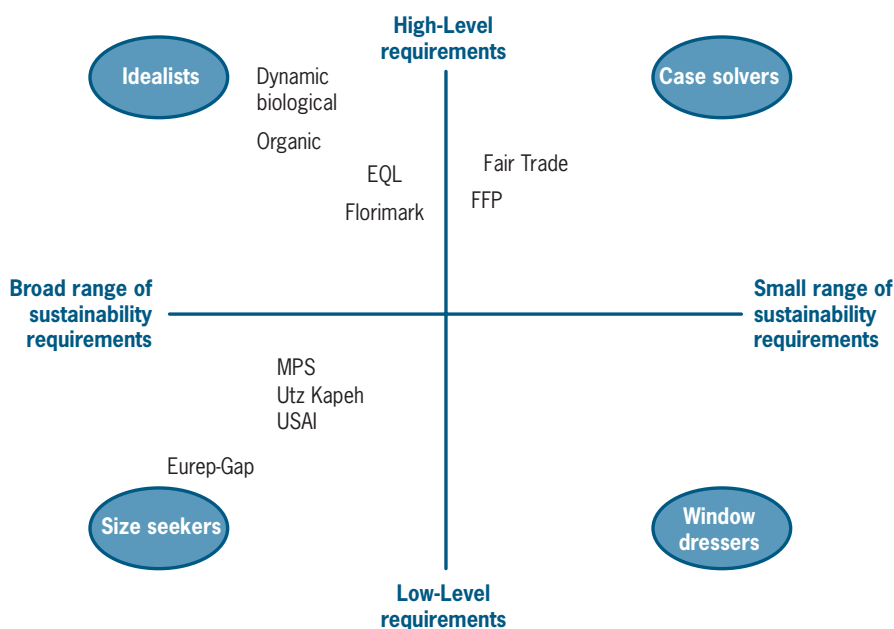
Idealists, case solvers, size seekers en window dressers

Ingenbleek en Meulenberg (2006) bestuderen de organisaties achter de keurmerken en certificaten, de zogenaamde gedragscodeorganisaties. Gedragscodeorganisaties stellen criteria (normen, eisen) op voor primaire producenten ten behoeve van duurzame landbouw, voedselveiligheid of andere aspecten en organiseren de controle daarvan. Gedragscodeorganisaties zijn typische netwerkorganisaties omdat zij bestaan uit een groep van stakeholders die vanuit hun eigen normen en waarden patronen discussiëren over de hoogte van de te stellen eisen. Deze eisen kunnen al dan niet naar de consument gecommuniceerd worden door een keurmerk.

Gedragscodeorganisaties kunnen ingedeeld worden op basis van de missie die deze organisaties willen volbrengen. Deze missie resulteert in criteria die verschillen in hoogte en in breedte. In de figuur is aangegeven dat dit leidt tot vier typen organisaties: (1) *idealists* die brede en hoge eisen stellen (waarvan Biologisch een typisch voorbeeld is), (2) *case solvers* die hoge eisen stellen op een smal terrein (denk aan het Britse Freedom Food dat relatief hoge eisen stelt, maar uitsluitend op het

terrein van dierenwelzijn), (3) *size seekers* die brede eisen stellen op een relatief laag niveau (denk aan Eurep-Gap, een organisatie die eisen op allerlei terreinen stelt maar deze niet te hoog stelt zodat veel primaire producenten aan de eisen kunnen voldoen) en (4) *window dressers* die lage eisen stellen op een smal domein.

Figuur 5.4 Overzicht van verschillende typen gedragscodeorganisaties



Bron: Ingenbleek en Meulenber 2006

Met deze verschillen in typen organisaties achter de certificering – en hun missie – moet rekening gehouden worden in het beleid rond toezicht op controle. Immers, een aantal organisaties zal niet op alle thema's waar de overheid beleid op wil voeren normen willen stellen en/of controle willen regelen; sommige gedragscodes hebben betrekking op een smaller domein. Het is ook mogelijk dat de gedragscode strenge bovenwettelijke eisen stelt en producten afkeurt die niet aan deze (bovenwettelijke) eisen voldoen, terwijl ze wel aan de wettelijke eisen voldoen. Deze producten zijn dan niet meer geschikt om het label van de gedragscodeorganisatie te voeren, maar zijn wel geschikt voor de reguliere markt.

5.4 Certificering als dynamisch proces

Behalve dat de gedragscodeorganisaties in veel gevallen controleren op (bepaalde) wettelijke eisen, stellen zij vaak ook bovenwettelijke eisen ten aanzien van één of meer duurzaamheidsaspecten. Deze organisaties vervullen feitelijk allemaal hun eigen unieke rol in het proces van duurzame ontwikkeling. *Case solvers* willen bepaalde misstanden onder de aandacht brengen en aantonen dat er een alternatief mogelijk is voor misstanden die gekoppeld zijn aan een bepaald product, zoals dierenwelzijn voor de vers vleesproducten die door Freedom Food in de markt worden gezet en de oorspronkelijke Fair Trade producten die aantoonden dat het mogelijk was om koffie in de markt te zetten waar de boer een 'eerlijke' prijs voor krijgt. De *idealists* vervullen een vergelijkbare rol, maar dan niet op één issue dat men aanhangig wil maken, maar meer een alternatief dat een breed scala aan problemen op zou moeten lossen. In beide gevallen worden er hoge eisen gesteld aan de deelnemende boeren en is de boodschap aan de markt in feite 'dat het ook anders kan'. Dit wordt gecommuniceerd via (eerstegraads)keurmerken die het product onderscheiden van de mainstream producten. De marktaandeelen en dus het aantal deelnemende producenten is echter vaak laag. Er kan dus gesteld worden dat deze organisaties een klein stukje landbouw in hoge mate duurzamer maken.

Size seekers doen feitelijk het tegenovergestelde: grote groepen landbouwers worden een beetje duurzamer gemaakt. De eisen zijn laag (in het laagste geval wordt het wettelijke niveau gehandhaafd) waardoor het voor producenten relatief gemakkelijk is om in te stappen. Deze eisen worden vervolgens stapje voor stapje opgehoogd. Deze *size seekers* ontstaan vaak in reactie op gedragscodeorganisaties met hoge eisen. Het bekendste voorbeeld is waarschijnlijk Utz Kapeh, de certificeringorganisatie voor koffie die ontstond in reactie op Max Havelaar/Fair Trade. *Size seekers* gebruiken vaak geen keurmerken om hun duurzaamheidsboodschap kenbaar te maken, maar zij worden gebruikt om bestaande merken en huismerken van supermarkten van een duurzaam randje te voorzien. Wanneer consumenten of maatschappelijke organisaties kritische vragen over de duurzaamheid van deze merken stellen, hebben zij vervolgens een antwoord over welke aspecten gegarandeerd zijn en welk traject men bewandelt naar de toekomst. Dit resulteert in minder of zelfs geen kritiek van de kant van deze organisaties. In veel gevallen worden maatschappelijke organisaties zelfs actief betrokken bij het proces van normering. Omdat de *size seekers* in feite worden uitgedaagd door de *idealists* en de *case solvers* passen zij voortdurend hun normering aan en dwingen zij de concurrerende keurmerken/gedragscodes om onderscheidend (en dus nóg duurzamer) te blijven. De interactie tussen deze groepen versterkt het proces van duurzame ontwikkeling.

Window dressers en type 3 keurmerken versterken het proces van duurzame ontwikkeling daarentegen niet, maar zij verstoren het juist. In plaats van actief in discussie te gaan met maatschappelijke groepen en hun normen voortdurend ter discussie te stellen en aan te passen, zonderen zij zich feitelijk af van het maatschappelijke veld en richten zij zich uitsluitend op de communicatie naar consumenten middels keurmerken die vaak veel lagere eisen waarborgen dan wat de consument bij deze keurmerken associeert. Dit stimuleert *case solvers* en *idealists* dus niet

of nauwelijks om zich verder te onderscheiden, noch stimuleert het *size seekers* om een proces te doorlopen dat wél integer is en gehoor geeft aan maatschappelijke behoeftes.

Dit dynamische proces waarin gedragscodeorganisaties participeren, heeft gevolgen voor het te vormen beleid rond toezicht op controle. Spitsen we dit toe op het algemene publieke belang van duurzame ontwikkeling, dan lijkt dit belang baat te hebben bij het bestaan van meerdere concurrerende of rivaliserende organisaties die hier iets willen realiseren. De behartiging of bevordering van duurzame ontwikkeling lijkt echter verstoord te worden door organisaties die hieraan niet een werkelijke bijdrage doordat ze zich bezondigen aan *window dressing*. Eerder heeft ook de SER (2004) al aanbevelingen gedaan voor het tegen gaan van *window dressing*.

5.5 Over de totstandkoming van kwaliteitscriteria

De kwaliteitscriteria die gehaald moeten worden voor een bepaalde certificering, zijn uiteindelijk het resultaat van een beslissing van een groep mensen of organisaties die gezamenlijk de gedragscodeorganisatie vormen. Omdat een gedragscodeorganisatie feitelijk een groep stakeholders is die allemaal hun eigen normen en waarden meebrengen, kan de besluitvorming een traag en moeizaam proces zijn, zeker wanneer de criteria de volle breedte van duurzame ontwikkeling moeten dekken (en dus tegenstrijdig kunnen zijn met elkaar). Binnekamp, Ingenbleek en Goddijn (2006) bestudeerden dit proces voor de vier verschillende typen gedragscodeorganisaties.

Een proces dat in alle organisaties een rol speelt, is het afwegen van ethische waarden tegen marktmogelijkheden. Hoge eisen zijn vaak verbonden aan hoge kosten, of specifieke investeringen door producenten. Dit vertaalt zich vervolgens in een hogere marktprijs en dus over het algemeen een lagere afzet van de gecertificeerde producten. De *idealists* en *case solvers* zullen geneigd zijn dit voor lief te nemen, maar voor de *size seekers* (en *window dressers*) is een te hoog kostenniveau onoverkomelijk. Een gedragscodeorganisatie zou idealiter voortdurend haar criteria moeten heroverwegen en aanpassen aan nieuwe kennis omtrent de duurzaamheidsdoelstellingen die men na streeft. Niet alle organisaties doen dit echter. Hier lijken twee belangrijke oorzaken aan ten grondslag te liggen. In de eerste plaats zijn sommige gedragscodes gebaseerd op 'anti waarden'. Daarmee wordt bedoeld dat ze zich vooral tegen iets anders af zetten. Het scharrelei is een typisch voorbeeld van een gedragscode die haar bestaansrecht voornamelijk vond in het feit dat de oprichters zich af wilden zetten tegen de bio industrie. Op het moment dat het concept aan slaat in de markt is er feitelijk geen reden meer om kritisch te kijken naar het welzijn van leghennen in het scharrelstelsel: het is immers aannemelijk dat de scharrelkippen het veel beter hebben dan de legbatterijkippen. Het Britse Freedom Food is daarentegen gebaseerd op 'positieve waarden'. Het gaat er niet om het nieuwe concept af te zetten tegen een bestaand concept, maar om een bijdrage te leveren aan het dierenwelzijn. Daartoe herzielt men de criteria iedere zes maanden en worden de criteria aangepast aan nieuwe inzichten uit de praktijk en de wetenschap. Een tweede reden waarom criteria niet langer worden geactualiseerd, is dat deze vastgelegd worden in de wet. Eenmaal vast gelegd in de wet,

kunnen de criteria niet meer zomaar aangepast worden. Daarmee wordt de gedragscodeorganisatie in feite ontbonden, stopt alle discussie over hoe duurzaamheid verder verbeterd kan worden en stopt het proces van duurzame ontwikkeling. In de biologische landbouw is hier een oplossing voor gevonden door in de wet vast te leggen wie de criteria opstelt voor biologisch gecertificeerde producten, in plaats van deze criteria zelf in de wet op te nemen.

Het opnemen van de criteria in de wet en dus het ontbinden van de gedragscodeorganisatie heeft ook tot nadeel dat boeren daarmee ook niet langer tot een dergelijke organisatie of groep behoren. Juist dit groepsgevoel blijkt belangrijk omdat boeren die actief bij het criteriavormingsproces betrokken zijn en dus ook een deel van hun inbreng terug zien in de besluitvorming, minder geneigd de criteria te ontduiken. De criteria sluiten immers beter aan bij de bedrijfssituatie. In de biologische landbouw wordt dit groepsgevoel op verschillende manieren ondersteund, denk aan een 'gemeenschappelijke taal', periodieken, bijeenkomsten, etc. Ook Freedom Food heeft ontdekt dat een actieve betrokkenheid van de boer vruchten afwerpt: het proces van criteria formulering verloopt tegenwoordig voorspoediger dan in de tijd dat de criteria door retailers werden opgelegd en de boer geen inspraak had.

Samenwerking tussen certificeringsinstanties

Behalve dat verschillende gedragscodeorganisaties verschillende eisen stellen, lijkt er ook een trend waarneembaar dat deze organisaties eisen steeds meer op elkaar gaan afstemmen (Ingenbleek en Meulenbergh 2006). In de sierteelt hebben de hogere certificeringssystemen, zoals Florimark, de lagere standaard van MPS ingekapseld. Fair Trade controleert bij haar producenten niet alleen op de eigen eisen, maar ook op Eurep-Gap. Albert Heijn heeft met het Food Safety Initiative verschillende voedselveiligheidsstandaarden gelijkgesteld aan elkaar. Al met al, biedt dit een dynamisch beeld waarin verschillende organisaties niet alleen om invloed strijden, maar ook proberen zich ten opzichte van elkaar te positioneren en onnodige inefficiënties weghalen door formulering van de eisen en uitoefening van controles op elkaar af te stemmen. Met name de primaire producent kan daar beter van worden, omdat deze nog altijd met veel verschillende eisenpakketten en vragenlijsten geconfronteerd wordt.

Omdat de overheid feitelijk ook een partij is die haar eisen stelt en deze wil controleren, kan actieve participatie van de overheid in dit proces dit proces verder stimuleren. Daarbij zal de overheid zich wel gelijkwaardig dienen op te stellen ten aanzien van andere partijen.

De rol van maatschappelijke stakeholders

Ook stakeholders zoals de Stichting Natuur en Milieu en de Dierenbescherming spelen een belangrijke rol bij het opstellen van de criteria en de wijze van controleren. Zij verschaffen als het ware legitimiteit aan certificering. Beleid rond toezicht op controle waarin de focus ligt op publieke agro-foodbelangen zoals zoals dierenwelzijn, biologische landbouw of fair trade kan ervoor zorgen dat nieuwe toezichtarrangementen niet alleen kunnen bogen op participatie van de betrokken gedragscodeorganisaties maar ook van de maatschappelijke stakeholders die daarbinnen participeren. Dit kan een kans bieden om meer burgers te betrekken bij nieuwe toezichtarrangementen in het kader van toezicht op controle.

Tegelijkertijd spelen dergelijke organisaties een rol bij het aankaarten van veiligheids- en duurzaamheidsproblemen. De strategie of methode van 'shaming' lijkt bijvoorbeeld een waarschuwende en zuiverende werking te hebben in de desbetreffende markt van certificeringssystemen. Deze waarschuwende en zuiverende werking zou niet verstoord moeten worden door nieuwe beleidsinitiatieven van toezicht op controle.

5.6 De bedrijven die deelnemen aan certificeringssystemen

Keurmerken en gedragscodes worden uiteindelijk gebruikt door ondernemingen die daarmee een soort garantie willen afgeven richting hun klanten. In principe kunnen dit dus alle soorten bedrijven die daar baat bij hebben, van primaire producent tot retailer. Ingenbleek, Crul, Frambach en Rietveld (2005) noemen dit 'Incorporation of sustainability attributes in value strategies', wat zoveel betekent als de mate waarin bedrijven hun producten voorzien van attributen op het gebied van duurzaamheid (*Planet en People*). De bedrijven die dat doen hebben volgens hen één of meer van de volgende resource characteristics:

1. Ze beschikken over een sterke merknaam, imago of hechte doch kwetsbare klantrelaties (*marketing assets*).
2. Hoe belangrijker deze merknamen e.d. zijn voor het voortbestaan van het bedrijf (*uniqueness of resources*), hoe meer ze zullen trachten deze positief voor het voetlicht te brengen en hoe meer aandacht ze dus zullen besteden aan duurzaamheid.
3. Het is voor het voortbestaan van het bedrijf van groot belang dat ze bepaalde bestaansmiddelen aan kunnen trekken, denk daarbij met name aan de positie op de arbeidsmarkt: hoe belangrijker het is voor een bedrijf om gemakkelijk aan goede werknemers te komen, hoe meer men het positieve imago zal willen onderstrepen.

De mate waarin bedrijven met deze kenmerken over gaan tot het versterken van duurzaamheid is vervolgens afhankelijk van een aantal omgevingsfactoren, namelijk:

1. De druk van maatschappelijke organisaties (*stakeholder pressure*). Met name het beschadigen van merknamen, zoals bijvoorbeeld gebeurde bij Nike (kinderarbeid) en McDonald's (dierenwelzijn).
2. De aanwezigheid van verantwoorde concurrentie. Gerenommeerde bedrijven als Sarah Lee, Nestlé, en Chiquita stapten bijvoorbeeld allemaal (gedeeltelijk) over op duurzame productie en hebben (toevallig?) allemaal rechtstreeks te maken Fair Trade concurrentie.
3. Prijsconcurrentie en prijzenoorlogen (feitelijk concurrentie op basis van lage kosten) heeft een nadelige invloed, omdat bedrijven dan op vrijwel alles bezuinigen dat meer geld kost dan strikt noodzakelijk is.
4. Concurrentie op klantwaarde (*value-based competition*), zoals kwaliteit en service, heeft een positieve invloed. Vaak zijn kwaliteitsproducenten het meest geneigd om zich te onderscheiden. Hoe heviger de concurrentie op dit terrein, hoe moeilijker dit wordt. In deze gevallen worden er vaak allerlei duurzaamheidsaspecten meegenomen om een product, merk of winkel verder te differentiëren van concurrenten.

5. Tot slot helpt het wanneer een aanbieder zich richt op een marktsegment dat bepaalde aspecten belangrijk vindt. In Groot-Brittannië is er onder retailers bijvoorbeeld veel aandacht voor dierenwelzijn.

Beleid van toezicht op controle zal mede afhankelijk zijn van de medewerking van bedrijven. Zou men zich hier richten op publieke agro-foodbelangen die zich afspelen rond het algemene thema van duurzaamheid, dan dient men er rekening mee te houden dat de benodigde investeringen in private certificeringssystemen die gerelateerd zijn aan het controleren van duurzaamheidscriteria (en eventuele andere kwaliteitscriteria) zo min mogelijk tegengesteld zijn aan bedrijfsdoelstellingen. De mate waarin en de wijze waarop dit het geval is, zal echter afhankelijk zijn van marktomstandigheden. De kansen tot samenwerking met het bedrijfsleven zullen zich niet overal tegelijkertijd voordoen. De positie van de overheid bij het bedrijfsleven zal sterker worden indien deelname van het bedrijfsleven een positief effect heeft op de concurrentiepositie. Indien toezicht op controlebeleid leidt tot een efficiëntere controle (resultierend in lagere kosten en mogelijk snellere doorstroom van producten) of grotere betrouwbaarheid van keurmerken, merken en bedrijfslogo's, dan zal dit dus de bereidheid van het bedrijfsleven vergroten.

5.7 Conclusies

De 'markt voor certificering en controle' biedt kansen voor toezicht op controle. Het gegeven dat veel certificeringssystemen in deze markt zich profileren op bovenwettelijke waarden neemt niet weg dat deze systemen tevens een borging lijken te bieden voor wettelijke normen die de overheid dient te controleren en te handhaven. Dit kunnen overheidsnormen zijn met betrekking tot voedselveiligheid en milieu maar ook met betrekking tot arbeidsrelaties, biologische landbouw of dierenwelzijn.

Door het traditionele controle- en handhavingssysteem van de overheid waar mogelijk beter af te stemmen op controlesystemen van de private sector, worden, althans in theorie, de effectiviteit en de efficiëntie van de controle bevorderd. De overheid zou dan participant worden in het dynamische proces waarbij verschillende certificeringssystemen aansluiting bij elkaar zoeken om efficiëntie en effectiviteit van de controle te bevorderen. Daarnaast liggen er mogelijk kansen om via toezicht op controle de concurrentie tussen gedragscodeorganisaties voor duurzame landbouw te versterken en daarmee een positieve bijdrage te leveren aan de transitie naar duurzame landbouw. De directe participatie van stakeholders in gedragscodeorganisaties biedt een kans om nieuwe toezichtarrangementen af te stemmen op de wensen van deze stakeholders, ten einde de betrokkenheid en acceptatie van burgers te vergroten. Ook liggen er mogelijk kansen om de administratieve lasten van primaire producenten (die niet alleen door de overheid veroorzaakt worden) terug te dringen en daarmee een gunstig effect te creëren op de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw. Tot slot zij hier opgemerkt dat we in dit hoofdstuk weliswaar hebben gefocust op private certificeringssystemen met betrekking tot duurzaamheid, maar dat deze systemen vaak tegelijkertijd controleren op veiligheid en voedselkwaliteit. Ook voor deze publieke belangen zouden certificeringssystemen op het vlak van duurzaamheid kunnen bijdragen aan een meer effectieve en efficiënte controle van de hier van kracht zijnde wettelijke normen.

Daarbij moeten echter enkele kanttekeningen geplaatst worden:

- De overheid zal zelf moeten bepalen wat de minimale eisen zijn om controle uit handen te geven. Er kan niet blindelings op de betrouwbaarheid van iedere certificeringsorganisatie afgegaan worden. In feite wordt de overheid mede opdrachtgever van gezamenlijke controleurs, in ruil waarvoor administratieve lasten van ondernemers voor controle lager zullen worden.
- De overheid zal zich bewust moeten zijn dat samenwerking met gedragscodeorganisaties niet leidt tot participatie in het concurrentieproces tussen deze organisaties. Concurrentie tussen dergelijke organisaties lijkt immers een aanjagende werking te hebben op de ontwikkeling van certificeringssystemen en verdere kwaliteitscriteria. Het is interessant om te kijken of en hoe toezicht op controle deze effecten zou kunnen versterken en hoe ze bijvoorbeeld op deze manier indirect zou kunnen bijdragen aan een transitie naar duurzame landbouw.
- De overheid zal daarom ook geen keuze moeten maken tussen gedragscodeorganisaties, maar in principe open moeten staan voor samenwerking met elke organisatie. Door te kiezen voor één organisatie, krijgt deze een (oneerlijk) kostenvoordeel ten opzichte van de andere gedragscodes.
- Omdat sommige gedragscodes ontduiking van regelgeving meer in de hand lijken te werken dan anderen, zal de mate waarin controles van controles plaats moeten vinden verschillen tussen gedragscodeorganisaties.

Pilotprojecten en TopC-beleid in de praktijk¹⁾

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk kijken we naar de afstemming tussen de pilotprojecten en het Bk TopC. Sluit de opzet en werkwijze van deze projecten voldoende aan op het Bk TopC en welke knelpunten en kansen bestaan hier in het toezicht op controlebeleid? Ook gaan we in op de vraag hoe het alternatieve zichtkeuringssysteem van Vion zich verhoudt tot het beleid van toezicht op controle. Nadat we zijn ingegaan op de afzonderlijke pilotprojecten en het zichtkeuringssysteem van Vion, concentreren we ons op de algemene trends en patronen die hieruit naar voren treden.

Figuur 6.1 De 6 onderzochte nieuwe toezichtarrangementen

- | | |
|-----------------|--|
| Par. 6.1 | MPS: verbinding van Milieu Sierteelt Programma in de plantsector met Bk TopC waarbij eisen m.b.t. gewasbeschermingsmiddelen centraal staan. |
| Par. 6.2 | Primabol: verbinding van het certificatieschema Primabol in de bloembollensector met Bk TopC waarbij eisen m.b.t. gewasbeschermingsmiddelen centraal staan. |
| Par. 6.3 | IKB-systemen varkens: verbinding van Integrale Ketenbeheersingssystemen in de varkenssector met Bk TopC waarbij voedselveiligheidseisen centraal staan. |
| Par. 6.4 | GMP+: verbinding van het kwaliteitssysteem Good Manufacturing Practice in diervoederindustrie met Bk TopC waarin voedselveiligheidseisen centraal staan. |
| Par. 6.5 | TrusQ: Verbinding van eigen kwaliteitssysteem m.b.t. voedselveiligheid van zes diervoederbedrijven (verenigd in stichting TrusQ) met Bk TopC. |
| Par. 6.6 | Vion-zichtkeuring: een voor slachterijen ontwikkelde zichtkeuringssysteem waarin voedselveiligheidseisen centraal staan. |

Wellicht ten overvloede benadrukken we hier nogmaals dat dit onderzoek geen complete beschrijving of evaluatie van al deze toezichtarrangementen ambieert. In het kader van deze studie is slechts in vogelvlucht over alle pilotprojecten en het Vion-project heen gegaan om de algemene knelpunten en kansen te identificeren die voor de toekomstige beleidsontwikkeling van toezicht op controle relevant lijken te zijn.

¹⁾ Het onderzoek voor dit hoofdstuk is verricht door Erik de Bakker, Trond Selnes en Marc-Jeroen Bogaardt.

6.2 Milieu Programma Sierteelt en PrimaBol (tuinbouw)

6.2.1 Beschrijving en voortgang

Milieu Programma Sierteelt

Milieu Programma Sierteelt (MPS) is een internationale certificeringsorganisatie die ondernemers uit de sierteelt-, bloembollen-, boomkwekerij- en groentesector beoordeelt en certificeert. Het belichaamt een certificeringssysteem dat als doel heeft de milieubelasting in de sierteelt te verlagen en het imago van de sector te verbeteren. Circa 80% van de bedrijven in de sierteelt neemt aan het MPS deel.¹⁾ Het certificeringssysteem kent verschillende keurmerken en gradaties. MPS 'A', 'B' of 'C' zijn gericht op de basiseisen met betrekking tot gewasbescherming en bestrijdingsmiddelen, terwijl MPS GAP (Good Agricultural Practice) zwaardere eisen stelt op het vlak van veiligheid, duurzaamheid en kwaliteit.²⁾ MPS-Qualitree richt zich op branchespecifieke kwaliteitseisen van de boomkwekerij.

PrimaBol

PrimaBol is een registratie- en certificeringpakket voor de bloembollensector dat is ontwikkeld door de KAVB (Koninklijke Algemene Vereniging voor Bloembollencultuur). Aan PrimaBol doen circa 200 telers mee: dit is 10% van de bloembollentelers. Ook het kwaliteitssysteem van Primabol kent verschillende gradaties. Bij Primabol 'basis' dient de onderneming te voldoen aan de wettelijk verplichte registraties voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, mineralen en bemesting, areaalopgave voor kwaliteitskeuring en energieverbruik. Primabol 'plus' stelt daarnaast een aantal aanvullende eisen op het gebied van bijvoorbeeld productkwaliteit, traceerbaarheid en arbeidsomstandigheden.

Opzet van de pilot

De pilots richten zich alleen op de wettelijke eisen voor gewasbescherming. Deze wettelijke eisen hebben deels ook te maken met de gezondheid van werknemers (arbeidsomstandigheden). De pilots zijn opgebouwd uit drie fasen. In de eerste fase worden deskstudies uitgevoerd die antwoord moeten geven op de vraag of alle wettelijke eisen erin zitten. In de tweede fase gaan de AID (Algemene Inspectiedienst) en controleurs van certificerende instellingen gezamenlijk het veld in om samen te bekijken hoe de controles in de praktijk worden uitgevoerd. In de derde fase wordt bekeken of LNV en de AID doorgaan met de pilots.

Economische consequenties van MPS en PrimaBol

Vanwege de jonge fase waarin de pilot zich bevindt, valt er nog weinig te zeggen over de economische effecten met betrekking efficiëntie en effectiviteit. Het is ook niet zeker of MPS en PrimaBol in de toekomst tot de nieuwe toezichtsarrangementen zullen gaan behoren. De deelname van zowel

¹⁾ In 2004 namen ongeveer 4.000 bedrijven deel aan het kwaliteitssysteem, waarvan ruim 3.600 in Nederland en bijna 390 in het buitenland. (MPS Jaarverslag 2004).

²⁾ De criteria van MPS GAP zijn vastgesteld door Europese supermarktoorganisaties (EUREP) die op deze manier tegemoet willen komen aan de wens van supermarkten om veilige maar ook duurzaam geteelde producten in te kopen.

PrimaBol als MPS is gemotiveerd door de verwachting dat toezicht op controle administratieve lastenverlichting kan opleveren vanwege een efficiëntere handhaving met minder controlelasten. Het MPS heeft als toekomstig doel het verminderen van ook andere inspecties door de overheid: de Arbeidsinspectie, VROM, gemeente en waterschap. De gedachte bij het MPS is dat als deze pilot met LNV succesvol uitpakt, de sector in de toekomst ook naar andere ministeries en overheden zal stappen (Arbeidsinspectie, VROM, gemeenten, waterschappen e.d.) om soortgelijke toezichtarrangementen op poten te zetten. Omdat de pilot vooralsnog bescheiden is opgezet, zal de lastenverlichting evenwel gering zijn.¹⁾ Voor PrimaBol geldt hier dat er gezien de lage dekkingsgraad van dit certificeringssysteem er voor de overheid weinig kostenbesparingen vallen te verwachten.

Deelnamebereidheid bedrijfsleven

Het is moeilijk te zeggen in hoeverre de sector daadwerkelijk behoefte heeft aan toezicht op controle. Een belangrijke reden voor deelname aan het MPS is dat de bedrijven voor een belangrijk deel zelf niet meer hun registratie hoeven te doen. verricht voor de bedrijven en op die manier werk uit handen van de bedrijven neemt. Voor bedrijven is het relatief gemakkelijk deel te nemen aan MPS 'A'. Dit is ook de grootste groep deelnemers binnen het MPS. Aan MPS GAP neemt slechts een kleinere groep siertelers deel (20% van de totale 80% MPS-deelnemers).

Internationale dimensie

De bereidheid of mogelijkheden om het MPS eventueel te veranderen omdat de wettelijke normen in Nederland dit vereisen zijn moeilijk in te schatten, omdat het een internationaal certificaat is. Als men de eisen in het kwaliteitssysteem wil veranderen is het de vraag of de telers in andere landen daarmee akkoord zullen gaan. Vertegenwoordigers van het MPS willen daarom dat LNV het certificeringssysteem in de huidige vorm accepteert.

Verschillende manieren van audits

Een deel van de audits worden verricht door het MPS zelf en een deel door de ECAS (Europese Certificatie-instelling voor de Agrarische Sector) of door SGS Agro Control. De Directie Landbouw van LNV is bezorgd over de onafhankelijkheid van het MPS omdat de controleur van het systeem namelijk in dezelfde organisatie zit als de opdrachtgever. Al zijn controleur en opdrachtgever wel formeel gescheiden, ze worden betaald door dezelfde organisatie. Bij PrimaBol, die al zijn telers door de ECAS laat controleren, speelt dit probleem niet.

Acceptatie burger

Burgers en maatschappelijke organisaties zijn niet actief betrokken bij de pilots. Het MPS en PrimaBol zijn geen initiatieven van burgers maar van directe afnemers op de markt zoals de groothandel en de veiling. PrimaBol heeft veelvuldig overleg met hun marktpartijen over de certificaten. Bij de groothandel en de veiling is het tegenwoordig vanzelfsprekend dat een toeleverend bedrijf is gecertificeerd.

¹⁾ Bron: verslag startbijeenkomst pilot Toezicht op Controle d.d. 13 februari 2006.

6.2.2 Knelpunten en kansen

Knelpunten: controles en informatie-uitwisseling

Binnen de Wg TopC waren met name de controles (audits) van het MPS reden voor bezorgdheid. Volgens de AID hielden ook telers met een certificaat zich regelmatig niet aan de wettelijke eisen. Ook de verschillende sanctieregimes riepen vragen op. Waar de AID privaatrechtelijke boetes oplegt bij niet-naleving, geeft de ECAS geeft alleen een waarschuwing. Een praktisch knelpunt voor de AID is dat er te weinig capaciteit is om alle bedrijven afdoende te controleren, zeker in een situatie van crisisbestrijding zoals bij de vogelgriep.

Het punt van controle en sanctionering ligt gevoelig. Het MPS stelt dat een AID-inspecteur, anders dan een MPS-controleur, vanuit een te negatief beeld van de bedrijven te werk gaat. De AID hanteert volgens het MPS de benadering van: 'Ik zie dat middel maar ik mis een bepaald middel in de kast dat die teler moet hebben als hij die en die schimmel of ziekte wil bestrijden. Ik ga eens zoeken of dat middel niet ergens anders in het bedrijf ligt.' Een ander lastig punt in de MPS-pilot is het verstrekken van controlegegevens.

Een belangrijk punt dat speelde voor de tweede fase van de pilot, wanneer AID-inspecteurs en PrimaBol-controleurs of MPS-controleurs gezamenlijk het veld ingaan, was wat de AID zou doen indien ze een lichte overtreding constateert. Gaat men dan volgens haar eigen regime sanctioneren of kan men meegaan met het beleid van de certificerende instelling om vooral te waarschuwen en eventueel te dreigen met intrekking van het certificaat (wat in feite een economische sanctie is)? Voor de certificerende instelling kan al te strikt optreden van de AID gevolgen hebben voor hun vertrouwenskrediet in de sector.

Kansen: opbouw vertrouwen, meer inzicht en beperkte marktwerking

In het najaar van 2007 besloot de Wg TopC besloten om alleen PrimaBol en MPS-GAP voor toezicht in controle in aanmerking te laten komen. Het MPS-basiscertificaat ('A', 'B' of 'C') werd te risicovol bevonden. Hoewel hiermee het voordeel van een grote dekkingsgraad in de branche wegviel, kan anderzijds worden gewezen op het succes van dialoog en communicatie. Controleurs en AID-inspecteurs gingen gezamenlijk het veld in en er werd creatief gezocht naar oplossingen voor de hierboven aangestipte gevoeligheden op het gebied van sanctionering.

Voor de AID levert de samenwerking met PrimaBol-controleurs of MPS-controleurs een veel beter inzicht op in de nalevingspraktijken in de sectoren. Op termijn zou het uitverkiezen van MPS-GAP voor toezicht op controle ertoe kunnen leiden dat andere certificeringsvarianten zich geprikkeld voelen om de naleving van wettelijke normen te verbeteren. Wellicht krijgt MPS-GAP ook meer deelnemers als duidelijk wordt dat toezicht op controle telers voordelen oplevert.

6.3 Integrale Keten Beheersing Varkens (vleessector)

6.3.1 Beschrijving en voortgang

Sinds het begin van de jaren negentig heeft het bedrijfsleven in de veehouderij een systeem om de kwaliteit van vee, vlees en eieren te bevorderen en te garanderen. Dat kwaliteitssysteem heet Integrale Keten Beheersing (IKB). Dit systeem houdt in dat in elk onderdeel van de productieketen of keten (van boer tot en met de detailhandel) waarborgen in het productieproces zijn aangebracht. De controle gebeurt door onafhankelijke instanties. In 1992 werden de eerste varkenshouders en varkensslachterijen gecertificeerd. Sindsdien is de regeling verruimd met diverse onderdelen. Naast voedselveiligheid en voedselkwaliteit schenkt het IKB-systeem ook aandacht aan publieke belangen zoals diergezondheid en dierenwelzijn.

Totstandkoming pilot

De pilot IKB-varkens werd in het voorjaar 2006 opgestart om na te gaan hoe IKB-systemen voor toezicht op controle concreet kunnen worden gebruikt. De pilot richt zich op de naleving van regels op het gebied van voedselveiligheid (EU-hygiënepakket) voor primaire varkensbedrijven.¹⁾ In de pilot speelt het bedrijfsleven een sterke rol, maar ook de overheid is een belangrijke schakel. De deelnemers zijn: De Groene Belangenbehartiger (de private systeemeigenaar van IKB-2004), Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE) (als semi-overheid systeemeigenaar van IKB-varkens), de directies Voedselkwaliteit en Diergezondheid, Juridische Zaken en Landbouw (van het ministerie van LNV) en de AID en VWA (die als toezichthouders functioneren).

De coördinatie van het project wordt gezamenlijk ingevuld door De Groene Belangenbehartiger en de PVE die hier de eigenaars zijn van de twee rivaliserende IKB-systemen. De pilottekst met afspraken is een 'veilige tekst' geworden waarin gevoelige zaken, waarover men grote meningsverschillen verwachtte tussen de verschillende stakeholders, zijn vermeden. Op deze manier kon namelijk iedereen 'aan boord' worden gehouden. De vertegenwoordiging van zowel De Groene Belangenbehartiger als de PVE wijst op grote interesse en deelnamebereidheid van het bedrijfsleven.

Economische consequenties van nieuwe toezichtarrangementen

Volgens de PVE is met toezicht op controle een grotere efficiëntie te behalen, vooral als hier wordt ingezet op een toezichtarrangement dat niet uitgaat van productcontrole maar van systeemcontrole. Efficiëntie op primaire bedrijven heeft betrekking op de directe kosten ten opzichte van de opbrengsten van toezicht op controle. Systeemcontrole houdt in dat er sprake is (i) van een hoge dekkingsgraad over de keten en (ii) dat het systeem op zijn geheel wordt gecontroleerd en niet op allerlei afzonderlijke deelaspecten.

¹⁾ Het gaat hier met name om de EU-verordeningen 852/2004, 853/2004, 882/2004 en 183/2005.

Verwacht wordt dat de directe opbrengsten van toezicht op controle voor bedrijven niet hoog zullen zijn. Op de lange termijn gaat het bij toezicht op controle om het reduceren van de faalkosten. Dit zijn kosten en gedeelde opbrengsten die ontstaan ten gevolge van activiteiten die in één keer goed gaan, in dit geval de kosten die bijvoorbeeld extra controles met zich meebrengen. Duidelijkheid over de te verwachte effectiviteit is belangrijk omdat dit naar verwachting van grote invloed is op de deelnamebereidheid van het bedrijfsleven. De vraag is of de efficiëntie van een nieuw toezichtarrangement goed meetbaar is te maken.

Systeemborging, frequentie controles en vertrouwen

Het controlesysteem van het IKB-systeem gaat uit van een internationale eis van inkopers van varkensvlees (45011 accreditaat). De certificerende instelling (CI), die deelnemers beoordeelt en certificeert, is onafhankelijk en staat onder toezicht van de Raad van Accreditatie (RvA). De CI kan de controles eventueel laten uitvoeren door een andere controlerende instantie die de CI dan zelf beoordeelt.

Sinds de invoering van de IKB-controles is volgens de PVE de naleving van de regels door de bedrijven verbeterd. Malafide praktijken kunnen niet worden voorkomen door toezicht op controle, maar ze worden wel eerder ontdekt. De sector zichzelf laten controleren is volgens de PVE effectiever dan dat de overheid dat doet.

Bij de overheid en de politiek bestaat de overtuiging dat controle door de overheid tot betere situaties leidt. Volgens de PVE klopt dat beeld niet met de werkelijkheid: de PVE controleert bedrijven jaarlijks en heeft daarmee een veel grotere controlefrequentie dan de AID. Het gevolg van het grote aantal jaarlijkse controles, aldus de PVE, is minder overtredingen en een betere naleving van de regels. Desondanks heeft bijvoorbeeld de Dierenbescherming moeite met het idee dat controles worden overgelaten aan private partijen. Naar de mening van de PVE komt dat door het traditionele vertrouwen dat de samenleving in de overheid heeft.

Internationale dimensie

Volgens de IKB-Berichten die de voortgang van het systeem beschrijven, heeft IKB een internationale uitstraling. Het systeem zou richtinggevend zijn voor de opzet van soortgelijke kwaliteitssystemen in het buitenland. Ook in veel andere Europese landen wordt gewerkt aan kwaliteitssystemen die zich kunnen meten met het Nederlandse systeem. In de branche leeft de gedachte dat het IKB-systeem zich voortdurend zal moeten aanpassen en verbeteren. Ook wordt er gezocht naar (verdere) samenwerking op Europees niveau.

Bestuurlijke inpassing

Essentiële randvoorwaarden voor een goed toezicht op controlesysteem zijn volgens de PVE dat bedrijven een eigen verantwoordelijkheid hebben en dat de overheid op strikte wijze toezicht houdt: 'knoeijs' moeten hard worden aangepakt. Doe je dit niet, dan demotiveert dit volgens betrokkenen om deel te nemen en te voldoen aan de normen van het systeem. Indien de overheid toezicht op controle wil verbinden met IKB, dan dient zij naar de mening van de PVE een krachtig handhavingsapparaat in stand te houden

De bestuurlijke inpassing dient gericht te zijn op een goede verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Een voorwaarde voor een goed begrip van elkaars verantwoordelijkheden is inzicht in elkaars posities en een competent inzicht in het werkveld. Dit kan worden gestimuleerd door beleidsmedewerkers praktijkervaring te laten opdoen, bijvoorbeeld door gezamenlijk met controleurs het veld in te gaan. Discussies in de sector rond de positie en het functioneren van de overheid, hangen vaak samen met de wens van een competente overheid die verstand van zaken heeft.

Acceptatie burger

Burgers of hun maatschappelijke organisaties niet betrokken bij de IKB-varkens. Volgens de PVE gaan burgers te veel uit van ingebouwde garanties die er volgens hem niet zijn en zouden deze niet of nauwelijks geïnteresseerd in de details van een nieuw toezichtarrangement: de burger is niet geïnteresseerd in hoe het is geregeld maar hecht er wel belang aan dat het is geregeld.

6.3.2 Knelpunten en kansen

Knelpunten: bestuurlijke inpassing, informatie-uitwisseling en percepties

Een belangrijk knelpunt is het systeemeigenaarschap van de PVE dat op het eerste gezicht niet verenigbaar lijkt met het uitgangspunt in het Bk TopC dat nieuwe toezichtarrangementen een privaatrechtelijk karakter dienen te hebben. De PVE is een publiekrechtelijke bedrijfsorgaan en geen private partij zoals De Groene Belangenbehartiger.

De hete hangijzers bij deze pilot hebben verder een belangrijke relationele kant. In hoeverre is men in staat vertrouwen op te bouwen. Een gevoelig punt is hier de uitwisseling van informatie. 'Wat doet de overheid met de informatie?', vragen private partijen zich af. Een ander kwestie betreft de onafhankelijkheid van de controles. Volgens de PVE is dit goed op een private basis te regelen. Tegelijkertijd beseft men dat zowel bij de overheid als de samenleving een moeilijk te beïnvloeden perceptie bestaat waarin dit wordt betwijfeld. De frequente en voortdurende roulatie van beleidsmedewerkers binnen de overheid wordt verder als een probleem ervaren omdat hierdoor kennis en deskundigheid verloren raakt. Daarnaast kan men zich in de sector storen aan de formalistische en wantrouwende opstelling van de VWA.

Kansen: opbouw vertrouwensdialoog en verruiming

Bij IKB-varkens is duidelijk te zien dat de betrokken stakeholders via dialoog resultaten willen boeken. Uit de interviews blijkt dat de partijen veel willen en dat ze elkaar graag willen vinden. Deze twee zaken hangen sterk aan elkaar vast. Flexibiliteit en het inspelen op veranderingen worden hier beschouwd als een belangrijke basis voor vooruitgang en het succes van het kwaliteitssysteem. Bijeenkomsten in het kader van toezicht op controle, zoals die bij deze pilot werden georganiseerd, zouden de functie kunnen van een platform of ontmoetingsplaats waar men gezamenlijk kan verder sleutelen aan de voortgang, onder meer door gedeelde beelden te ontwikkelen in discussies over elkaars verwachtingen.

Hoewel de politieke druk rond IKB-varkens voelbaar is, constateren we tegelijkertijd dat er bij de verschillende partijen verschillende positieve verwachtingen bestaan ten aanzien van wat mogelijk is en wat het oplevert of kan opleveren. Het bedrijfsleven hoopt dat toezicht op controle kan zorgen voor administratieve lastenverlichting door een meer praktische inrichting van werkveld. Hoewel bij de overheid sprake is van uiteenlopende opvattingen, ziet een aantal beleidsmedewerkers hier serieuze kansen voor een meer betrouwbaar voedselveiligheidsbeleid.

Wat opvalt bij IKB is dat het bedrijfsleven een breed en dynamisch arrangement voor certificering heeft ontwikkeld, en dit ook graag onder het regime van toezicht op controle wil brengen, terwijl de pilot zich alleen richt op de EU-hygiënepakket dat van toepassing is op primaire varkensbedrijven. Dit is begrijpelijk vanuit de overweging dat je ergens moet beginnen. Hier schuilt echter een kans een verruiming te agenderen. In de branche bestaat in ieder geval een duidelijke interesse om te kijken of toezicht op controle ook voor zaken zoals dierenwelzijn of voedselketeninformatie (VKI) kan worden benut.

6.4 Good Manufacturing Practice+ (diervoeder)

6.4.1 Beschrijving en voortgang

In 1992 werd door het Productschap Diervoeder (PDV) een standaard van Good Manufacturing Practice (GMP) geïntroduceerd om op deze manier de veiligheid van diervoeder te borgen met een kwaliteitssysteem. Eind jaren negentig veranderde de naam van dit systeem, vanwege de uitbreiding van de eisen met HACCP-principes, in Good Manufacturing Practice+ (GMP+). Na een nieuwe reeks herzieningen in de jaren 2003-2005 is sinds 1 januari een ingrijpend veranderd certificatieschema van kracht geworden. Het GMP+-systeem, dat is gericht op de diervoedersector, moet in breder verband worden begrepen als een bijdrage aan ketengarantiesystemen die beogen dat alle schakels in de keten, die betrokken zijn bij de productie van vlees, melk en eieren, veilig en betrouwbaar zijn. De deelnemers van GMP+ bestrijken ca. 90% van het marktaandeel in de diervoederbranche. Het certificatieschema van GMP+ heeft naast de wettelijke normen rond voedselveiligheid ook betrekking op milieunormen en diergezondheidsnormen. De pilot in het kader van toezicht op controle richt zich op de wettelijke standaarden van voedselveiligheid.

Deelnamebereidheid bedrijfsleven in het kader van transitie

Het draagvlak voor toezicht op controle is groot in de sector. Door de meeste stakeholders wordt GMP+ hiervoor gezien als een geschikte basis omdat men het een open en toegankelijk systeem vindt met een duidelijke opzet. Wel bestaan er verschillen van inzicht over de wijze waarop GMP+ zou kunnen worden ingezet ten behoeve van toezicht op controle. Belangrijke verschilpunten zijn er rond de verdeling van bevoegdheden over de verschillende actoren, de wijze van controle, en over de rol van certificering en sanctiebeleid. Om dit draagvlak verder uit te bouwen en te behouden, zo bleek ook uit de stakeholders-workshop van het RIKILT, is de ontwikkeling van een gezamenlijke visie op GMP+ en toezicht op controle van groot belang. Toezicht op controle werd hier beschouwd als onderdeel van

een transitieproces waarbij sociale leerprocessen, het creëren van draagvlak en vertrouwen essentieel zijn. Dat er bijvoorbeeld onduidelijkheid is over de rol van het PDV, de RvA en de overheid, werd niet als een principiële probleem beschouwd maar als iets wat inherent is aan een transitieproces.

Economische kosten en baten

Binnen deze pilot is het nog te vroeg om duidelijk te krijgen wat de kosten en baten van het initiatief precies zullen zijn. Niettemin is er wel behoefte aan kennis over de kosten en baten op de verschillende niveaus. Kennis hierover, zo is de verwachting, zou kunnen bijdragen aan het draagvlak omdat het de discussie over voordelen en nadelen concreetiseert.

Internationale dimensie

Het GMP+-systeem is ondertussen uitgegroeid tot een internationaal systeem met deelnemers uit diverse landen. In tegenstelling tot het MPS liggen aanpassing van het kwaliteitssysteem minder gevoelig omdat de opgenomen normen en standaarden grotendeels aansluiten bij normen op EU-niveau. Het systeem is in dit opzicht een voorbeeld van een succesvolle bijdrage aan harmonisatie van regels en normen.

De afstemming van controles

Op de controles van het GMP+-systeem wordt zowel toegezien door het Bureau Coördinatie Diervoedercertificatie en -controle (BCD), die zich vooral richt op de praktische werking van het systeem en het functioneren van CI's, als door de Raad van Accreditatie, die meer kijkt naar het functioneren van het systeem als geheel. In deze pilot bestond vanuit de sector de nodige weerstand met betrekking tot privaatrechtelijke boetes. De VWA wilde niettemin meer duidelijkheid en zekerheid over de controles van de CI's. In het najaar van 2006 zijn inspecteurs van de VWA met CI-controleurs het veld in gegaan om zo aanwezig te zijn bij een aantal controles in de praktijk. Ook was de afspraak dat de VWA een aantal auditrapporten zou bekijken en dat zij een aantal bedrijven, dat recentelijk door een CI was gecontroleerd, enkele weken later nog eens controleren. Het doel hiervan was een goede systematiek en afstemming te vinden tussen verschillende controleregimes en tevens een vertrouwensbasis te creëren voor het uitwisselen van informatie en de koppeling van informatiesystemen.

Acceptatie burger

Maatschappelijke organisaties zijn niet of nauwelijks betrokken bij MPS+. De diervoederindustrie, zo stelde iemand vast, is voor de samenleving ook niet erg 'hip' als het gaat om maatschappelijk verantwoord ondernemerschap: het is niet zo makkelijk het daarmee op een duidelijk en aansprekende manier te verbinden. In de pilot worstelde men wel met de vraag in hoeverre er wel of niet moest worden ingezet op een bredere dialoog met maatschappelijke stakeholders. De angst bestond dat een dergelijke dialoog kan leiden tot verzanding van het proces, zeker als er geen duidelijke resultaten liggen die naar de samenleving gecommuniceerd kunnen worden.

6.4.2 Knelpunten en kansen

Knelpunten: bestuurlijke inpassing en informatie-uitwisseling

Net zoals bij IKB-varkens was ook hier het systeemeigenaarschap van het PDV, een publiekrechtelijke bedrijfsorgaan, een belangrijk knelpunt. Daarnaast bleken er vragen te bestaan over de interpretatie van een aantal voorwaarden en criteria van het Bk TopC. Er bestond onduidelijkheid over de accreditatie door de RvA (in het bijzonder over de rol van de overheid hierin), de toegankelijkheid van het systeem voor andere partijen (mededingingsprincipe) en over de vereiste deskundigheid en betrouwbaarheid van het systeem. Verder was er onduidelijkheid over het feit of het gehele pakket aan wettelijke normen in het toezichtarrangement dient te worden opgenomen of dat volstaan kan worden met een (willekeurig dan wel specifiek) deel en over het feit of en in hoeverre de gedetailleerde overheidsnormen naar de praktijk van GMP+ konden worden vertaald.

Er bestonden bovendien verschillende opvattingen over hoe de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden georganiseerd en geïntegreerd dienen te worden tot een gemeenschappelijke organisatiestructuur voor toezicht op controle.

Ten slotte is er vanuit deze pilot de kritiek dat de overheid het bedrijfsleven te vaak te wantrouwend benaderd. Dit wordt in feite geïllustreerd, zo stelden sommigen, door de talloze ‘mitsen en maren’ waarmee de eisen en criteria in het Bk TopC zijn geformuleerd. Een dergelijke negatieve benadering werd niet bevorderend geacht voor het verwerven van draagvlak voor nieuwe toezichtsarrangementen. De overheid zou ook minder terughoudend moeten zijn, zo was de mening, met het geven van meer inzicht in het eigen controlesysteem. Het gemis van goede informatieprotocollen werd hier als een belangrijk euvel ervaren.

Kansen: imagoverbetering en groeiende vertrouwensrelaties

Bovengenoemde knelpunten nemen niet weg dat de pilot veel energie en betrokkenheid heeft weten los te maken. Gezien de grote imago problemen van de diervoederbranche in het verleden en de moeizame verstandhouding tussen de verschillende stakeholders, is het verrassend en bemoedigend hoe men hier gezamenlijk rond de tafel het initiatief heeft weten vorm te geven. Er is een gedeeld beeld van de problematiek, genoeg commitment van alle deelnemers, tijd en ruimte om lessen te trekken en met voldoende diepgang te reflecteren, en tenslotte: voldoende wisselwerking tussen de direct betrokken deelnemers en hun thuisbasis. De polarisatie tussen belangen kan hierdoor worden verminderd wat zou kunnen bijdragen aan een beter draagvlak voor het beleid van toezicht op controle. Dan dient men wel aandacht te hebben voor de resultaten op langere termijn en het proces niet te zeer laat afhangen aan organisatorische en juridisch-technische (uitvoerings)aspecten.

Toezicht op controle zou dus op termijn kunnen zorgen voor meer communicatie, transparantie en draagvlak. Wil men deze kansen benutten dan is het wel belangrijk in te spelen op de behoeften, wensen en drijfveren van stakeholders en te laten zien, ook in financieel opzicht, wat toezicht op controle kan opleveren en wie daarvan profijt kan hebben. Dat groeiende vertrouwensrelaties mogelijk zijn, blijkt uit de geplande praktijkproeven in het kader van afstemming van controles en sancties. Hiermee worden belangrijke eerste stappen gezet op een terrein dat bijzonder complex is en zeer gevoelig ligt.

6.5 TrusQ (diervoeder)

6.5.1 Beschrijving en voortgang

TrusQ is een samenwerkingsverband van zes toonaangevende Nederlandse diervoederproducenten: Agrifirm, Cehave Landbouwbelaang, De Heus Voeders, ForFarmers, Hendrix UTD en Rijnvallei. Het is opgericht in 2003 en bedient samen ruim 60% van de Nederlandse diervoedermarkt. De doelstelling van TrusQ is een maximale borging van de voedselveiligheid. Hiertoe hebben de zes deelnemers sinds enkele jaren hun kennis op dit gebied gebundeld en zijn er concrete afspraken gemaakt over de keuze van grondstoffen en leveranciers op basis van risicoanalyse.

Het TrusQ-programma richt zich op de grondstoffen stroom die de basis is van diervoeders. Via een systematische screening van leveranciers en grondstoffen vermindert het programma de risico's op vermenging van ongewenste bestanddelen in diervoeders. TrusQ hanteert daarbij het 'dubbelstoplicht-principe':

- Rood: er worden geen zaken gedaan met de leverancier én de betreffende grondstof.
- Oranje: er is met de leverancier een plan van aanpak besproken om bij ongewenste praktijken met betrekking tot een bepaalde grondstof tot oplossingen te komen waardoor uiteindelijk de groene status wordt bereikt
- Groen: de leverancier mag de betreffende grondstof leveren.

Rivaliteit en concurrentie

TrusQ kan in zekere zin worden gezien als een reactie op GMP+. Dit systeem vonden de deelnemende bedrijven niet ver genoeg gaan. Het TrusQ-systeem heeft GMP+ als basis maar stelt daar bovenop extra eisen met betrekking de selectie van grondstoffen, leveranciers en risico-inventarisatie. TrusQ is een gesloten systeem wat betekent dat andere diervoederproducenten niet aan het kwaliteitssysteem kunnen deelnemen. Als reactie hierop werd in november 2005 opgericht. Een aantal diervoederproducenten dat ook kritiek had GMP+, maar dat niet terechtkon bij TrusQ, richtte als reactie hierop in 2005 het rivaliserende controlesysteem Safe Feed op. Hoewel verschillende diervoederproducenten met elkaar concurreren op het gebied van kwaliteitssystemen met betrekking tot voedselveiligheid, moet tevens worden vastgesteld dat hier in de openbaarheid mild op elkaar wordt gereageerd. Men wijst vooral op de eigen inspanningen maar zal niet stellen dat andere systemen niet voldoen of voedselveiligheidsgevaaren opleveren. Dit is tevens te verklaren uit het feit dat sommige deelnemers van TrusQ ook gecommiteerd zijn aan het GMP+-systeem.

Samenwerkingsovereenkomst met VWA

In 2005 sloot TrusQ een samenwerkingsovereenkomst met de VWA op het gebied van voedselveiligheid en productaansprakelijkheid. De samenwerking richt zich met name op informatie-uitwisseling en communicatie tussen VWA en TrusQ. Daarnaast hebben TrusQ en VWA afspraken gemaakt over de wijze waarop informatie-uitwisseling tijdens incidenten en crises plaats zal vinden. Formeel is hier voor de overheid nog geen sprake van toezicht op controle. De minister heeft in dit

verband aangegeven dat een meer concrete invulling in het kader van toezicht op controle pas na april 2007 eventueel van toepassing zal zijn. De samenwerkingsovereenkomst met de VWA is gebaseerd op de kaderwet diervoeders die het mogelijk maakt dat bij controle en toezicht rekening wordt gehouden met private kwaliteitssystemen.

Economische kosten en baten

Binnen deze pilot is het niet duidelijk wat de kosten en baten van het initiatief precies zullen zijn. Daarvoor is het nog te vroeg; in formele zin is ook nog geen sprake van toezicht op controle.

Acceptatie burgers

Maatschappelijke organisaties zijn niet betrokken bij de totstandkoming of ontwikkeling van TrusQ. Dit toezichtarrangement wordt bepaald en vorm gegeven door zes grote bedrijven.

6.5.2 Knelpunten en kansen

Knelpunten: geslotenheid en mededingingsprincipe

Een belangrijk punt van discussiepunt is dat andere partijen of bedrijven van het TrusQ-systeem zijn uitgesloten. De vraag is hoe zich dit verhoudt tot het criterium van toegankelijkheid en mededinging in het Bk TopC.

Verder is een knelpunt dat LNV weinig inhoudelijke kennis heeft over deze pilot, met name wat betreft de concrete invulling van de samenwerkingsafspraken tussen de VWA en TrusQ. De verklaring hiervoor ligt in het feit dat de VWA (anno september 2006) niet vertegenwoordigd is in de Wg TopC en dat er tussen VWA en LNV weinig structurele communicatie lijkt te zijn over de mogelijkheden en invulling van het toezicht op controlebeleid.

Kansen: voordelen van korte lijnen via convenanten en rivaliteit

Formeel gezien is TrusQ voor de overheid nog geen toezicht op controle, maar deze experimentele pilot biedt kansen om ervaring op te doen met convenanten waarbij de overheid meer op afstand opereert. De VWA lijkt als uitvoerende instelling met een beperkt takenpakket ook beter in staat snel afspraken te maken en in beleidsmatige zin vaart te maken.

De milde vorm van concurrentie die men hier ziet tussen verschillende kwaliteitssystemen zou daarnaast een impuls kunnen geven aan de diervoederbranche om de controle op de naleving van wettelijke normen op het gebied van voedselveiligheid beter (met elkaar) te organiseren.

6.6 Vion Zichtkeuring (slachterij)

6.6.1 Beschrijving en voortgang

Vion: een van de grotere economische spelers

Vion is een dochteronderneming van de Nederlandse onderneming Vion N.V. (voorheen Sovion N.V.). De Vion Food Group is een internationaal opererend vleesconcern, in 2003 ontstaan uit de vleesbedrijven Dumeco, Hendrix Meat Group, Moxsel en NFZ. Vanaf 2006 hoort ook het Duitse Südfleisch tot de Vion groep. Vion richt zich op de Europese markt voor vers vlees en voeding. Het concern telt 15.500 medewerkers en heeft een omzet van € 7,3 miljard. In de EU heeft het een marktaandeel van 6,9% in runderslachten en 8,9% in varkensslachten. De uiteindelijke aandeelhouder van Vion N.V. is de Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO) waarbij circa 19.000 leden aangesloten (waarvan ruim 12.000 agrarische bedrijven).

Totstandkoming van Vion Zichtkeuring (later Ketenkeuring)

In 2004 werd LNV benaderd door Dumeco en de Hendrix Meat Group) die bezig waren met een ketengarantiesysteem en hierover overleg wilden met de overheid. Men wilde tot overeenstemming komen om een eigen controlesysteem, dat gericht was op het aanpakken van salmonella, trichinella en residuen, af te stemmen op de controle- en toezichtsactiviteiten van de overheid. Dat bleek toen niet haalbaar omdat de regelgeving op dat vlak nog niet was uitgekristalliseerd.

Eind 2004 leek het nieuwe beleidskader voor toezicht op controle hier toch kansen te bieden en werd vanuit Vion besloten om hier te proberen een nadere invulling te geven aan toezicht op controle. Deze invulling kwam pas na langdurig en moeizaam overleg met de VWA tot stand. Sinds maart 2006 draait het nieuwe toezichtarrangement op een reguliere wettelijke basis. Een cruciaal element hierin is dat de uitvoering van de slachtkeuring is overgedragen aan de BV Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS), een private keuringsinstantie die onder verantwoordelijkheid van de VWA de keuringshandelingen verricht.¹⁾ Het alternatieve controlesysteem werd in eerste instantie betiteld als Vion Zichtkeuring.

Een belangrijke achtergrond voor dit private initiatief was dat Vion niet tevreden was met de ontbrekende transparantie en diffuse verantwoordelijkheden en dat men op basis van nieuwe EU-verordeningen Vion kansen zag om die verantwoordelijkheid transparanter en efficiënter in te vullen. Naar eigen zeggen wil Vion op een hoog controleniveau gaan zitten en de willekeur en inefficiëntie die men zag in het controlebeleid van de overheid eruit halen. Het credo is dat je verouderde regels die weinig zinvol niet moet willen naleven of controleren. De motivatie van Vion om eigen systeem van zichtkeuring op te zetten, kan als volgt worden samengevat:

¹⁾ Een wijziging van de Europese regelgeving maakt het mogelijk de slachtkeuring uit te laten voeren door officiële assistenten die in dienst zijn van een onafhankelijke stichting. Wel blijft de officiële dierenarts van de VWA toezicht houden op de keuring en eindverantwoordelijk.

- In de oude controlesystematiek bepaalde de dierenarts van de VWA de procedure die gevolgd moest worden en dan kreeg het bedrijf wel of geen certificaat. Deze externe afhankelijkheid van de overheid wilde vermijden men door een eigen systeem met betrouwbare procedures en protocollen.
- Men wilde paal en perk stellen aan de handel van ondernemers die vooral naar winst op korte termijn kijken en minder naar kwaliteitsniveau en imago. Met een hoog niveau van controle kun je deze opportuniteitsgedreven handel tegengaan.

Het efficiëntie-principe van het nieuwe zichtkeuringssysteem is dat door keurmeesters alleen te laten kijken en niet meer te laten insnijden of palperen, ze hun controleactiviteiten beter kunnen focussen en dat er ook efficiënter gecontroleerd wordt. Het betreft een rationalisering van controle die volgens Vion beter zal werken. Ook kun je onderscheid maken tussen slachtfouten (die je daarna kunt herstellen) en (onherstelbare) fouten met betrekking tot voedselveiligheid. Verder moet hier worden aangetekend dat Vion Ketenkeuring een intellectual property van Vion is. Het is hún systeem waarin men veel kennis en geld heeft gestoken om dit te ontwikkelen.

Naderhand heeft Vion de naam van hun alternatieve controlesysteem veranderd in 'ketenkeuring'. Zichtkeuring bleek namelijk bij anderen de gedachte op te roepen dat er alleen maar gekeken wordt en dat er minder gedegen zou worden gecontroleerd. Zicht/ketenkeuring is een *intellectual property* van Vion. Het is een kostbaar goed waarin men als bedrijf heeft geïnvesteerd en dat daarom ook niet zomaar tot in alle details openbaar zal worden gemaakt.

Relatie van het systeem tot EU-beleid en toezicht op controle

Zowel de VWA als Vion geven te kennen dat het nieuwe systeem van ketenkeuring vooral verband houdt met het nieuwe EU-beleid waarin bedrijven meer primaire verantwoordelijkheid krijgen voor het borgen van voedselveiligheid. Deze verschuiving van verantwoordelijkheden is een proces op EU-niveau waaraan het Bk TopC van LNV naar hun mening weinig toevoegt. Het volgen van de keten van boerderij tot slachterij geeft een beter beeld van de gezondheid van vleesvarkens dan de traditionele keuring.

Bij ketenkeuring verandert ook de aanpak van de overheid omdat in de slachterij informatie van de boerderij gebruikt wordt. De eindverantwoordelijkheid voor vleeskeuring blijft bij de overheid.

Grote concerns zoals Vion willen in dit kader wel een sterke overheid, maar dan met name waar het gaat om handhaving. Volgens Vion kan de overheid vanwege haar eigen gebrekkige capaciteiten voor controle de zwakke plekken in de keten niet voldoende blootleggen. Ze zou dat derhalve moeten overlaten aan het bedrijfsleven maar wel hard moeten optreden tegen bedrijven die hier de zwakke schakel zijn voor voedselveiligheid. De respondent van Vion zag de oplossing van problemen op het gebied van voedselveiligheid vooral in een markt-interne zelfregulering waarbij de overheid waar nodig krachtig sanctioneert. Het Bk TopC van LNV vond hij hier geen perspectiefvolle beleidsweg: dit werd door hem zelfs gekwalificeerd als 'een formalistisch stuk dat de plank volledig misslaat.'

Economische voordelen en internationale effecten

Het systeem van zichtkeuring/ketenkeuring zou volgens Vion een effectiever en efficiëntere inzet betekenen van middelen om voedselveiligheids- of gezondheidsrisico's te reduceren. Met de uitvoering

van de keuring door KDS zouden bijvoorbeeld aanmerkelijke efficiëntie-voordelen zijn te bereiken. Het systeem kijkt verder kritisch naar de verschillende doelen van wettelijke voorschriften. Nu wordt er bijvoorbeeld relatief veel onderzoek naar legionella uitgevoerd die een gezondheidslast van nagenoeg nul heeft terwijl relatief weinig aandacht besteed wordt aan onderzoek van salmonella waarbij gezondheidslasten veel hoger zijn.

Het is echter moeilijk om dergelijke mogelijke economische voordelen te scheiden van bijvoorbeeld de internationale acceptatie van het systeem. Ketenkeuring kan invloed hebben op de economie doordat andere landen geen vertrouwen hebben in het systeem, en geen handel wenst te doen met Nederland. Wanneer de angst voor dit soort nadelige uitkomsten van het internationale politiek-economische machtspeel op het gebied van voedselhandel veranderingen op het gebied van toezicht en controle tegenhoudt, aldus Vion, dan is dat een slechte zaak. De Vion-respondent benadrukte dat men rekening moet houden met wat andere landen wel en niet zouden kunnen accepteren, in het licht van hun politiek-economische belangen, maar dit doet men al 50 jaar en is volgens hem een ondernemersrisico waarmee het bedrijfsleven dient om te gaan. Vanwege de grote onvoorspelbaarheid van dit hele politiek-economische spel is het volgens hem ook nagenoeg onmogelijk de economische risico's en nadelen in kaart te brengen die kunnen voortvloeien uit de weigering van bepaalde andere landen om nieuwe private controlesystemen te accepteren.

Acceptatie burger

Vion communiceert met maatschappelijke organisaties over het controlesysteem dat men voorstaat, maar is hier selectief: 'Met clubs die bij voorbaat alles verwerpen, zullen we niet praten.' Maatschappelijke organisaties worden wel geïnformeerd maar het is zeker niet zo dat ze worden betrokken bij of een duidelijke inspraak hebben bij de invulling van systemen. Bij Vion bestaat de vrees dat het anders uitmondt in langdradige discussies zonder duidelijke agenda's en beslismomenten. Zicht/ketenkeuring is bovendien, zoals gezegd, een intellectual property van Vion dat men niet zomaar tot in alle details openbaar zal maken.

6.6.2 Knelpunten en kansen

Knelpunten: bestuurlijke inpassing en gegevensuitwisseling

Het alternatieve controlesysteem van Vion illustreert dat alternatieve toezichtarrangementen verbonden zijn met moeizame veranderingsprocessen. Tussen Vion en VWA verliep de communicatie zeer moeizaam. Vion wenste inspraak en VWA hield strak vast aan haar rol als onafhankelijk autoriteit, ook wat betreft informatieverstrekking aan derden. Een belangrijk deel van deze problemen kon worden opgelost door als partijen te praten en naar elkaar te luisteren. Daarmee is echter niet alles opgelost, want vragen die door VWA centraal waren beantwoord werden door de VWA regionaal opnieuw aan de orde gesteld. Ook hier was dialoog nodig om eruit te komen. Ook tussen VWA en de KDS ontstonden problemen. KDS werd door de VWA weliswaar geïnformeerd, maar voelde zich slecht of (te) laat op de hoogte gesteld. Vion stelt in dit verband dat de kennis en de capaciteit bij de overheid een zorgpunt is

bij ketenkeuring/zichtkeuring. Men ervoer hier ook een spanningsveld: overheidsdiensten die meer op afstand opereren, kunnen moeilijk de ervaringen en inzichten opbouwen die nodig zijn om krachtig te kunnen optreden.

Kansen: communicatie en opbouw vertrouwensrelaties

Zelfs als het nieuwe toezichtarrangement van Vion niet gepaard gaat met minder kosten, dan krijgt men voor hetzelfde geld (of iets meer geld) een veel beter functionerend systeem. Nederland krijgt hiermee dus de kans op een betere waarborging van de voedselveiligheid.

Onder de oppervlakte van deze economische waardering van het systeem van zicht/ketenkeuring ligt nog een ander mogelijk voordeel, namelijk de potentiële vernieuwing van de relatie tussen overheid en bedrijfsleven. Er ligt traditioneel veel wantrouwen in de verhouding bedrijfsleven en overheid. Dit leidt tot veel wederzijds verwijten en troebele verhoudingen. Hoewel het veel tijd, energie en geld kostte om het toezichtarrangement op de rails te krijgen en voldoende onderling vertrouwen tussen de betrokken stakeholders te krijgen, leidde het wel tot een samenwerking tussen de VWA en het bedrijfsleven die veel (wederzijdse) voordelen kan opleveren.

6.7 Trends en patronen

Over de selectie van de pilots: publieke belangen van veiligheid

De publieke belangen die in de pilots centraal staan zijn voedselveiligheid (IKB-Varkens, GMP+, TrusQ) of een veilig milieu (MPS, PrimaBol). Ook bij certificering- en controlesystemen die in principe een breder pakket van publieke belangen bestrijken, zijn de pilots beperkt tot de borging van publieke belangen met betrekking tot veiligheid. Wat betreft het publieke belang van voedselveiligheid is dit in lijn met het beleidskader, waarin de aandacht in eerste instantie uitgaat naar risicobeheersingssystemen binnen het domein van voedselveiligheid. De twee pilots die betrekking hebben op de borging van een veilig milieu in de plantensector, illustreren evenwel dat het Bk TopC in principe ook breder toepasbaar is. Voor de selectie van de pilots is verder geen onderbouwing te vinden. Het heeft er alle schijn van dat deze in de beleidsturbulentie rond toezicht op controle lukraak zijn gekozen. Daarbij kunnen urgent gevoelde reguleringsproblemen in deze branches een (meer of minder bewuste) rol hebben gespeeld. Op basis van de formele criteria in het Bk TopC had men evenwel op voorhand of al snel na de start van de pilots kunnen weten dat het systeemeigenaarschap bij sommige pilots (bij IKB-varkens en GMP+ waren dat PBO's) of het gebrek aan toegankelijkheid en mogelijkheden van mededinging (TrusQ) zouden voeren tot afstemmingsproblemen met het beleidskader. Dat er een beleidsmatige behoefte bestaat aan een betere onderbouwing van de keuzes die hier met toezicht op controle zijn gemaakt, kwam onder meer aan het licht in de interne LNV-workshop. Daar bleek dat binnen LNV zelf niet eenduidig gedacht werd over de mogelijke doelen en mogelijkheden van het Bk TopC. De discussie ontstond of toezicht op controle zich primair moest blijven richten op risicobeheersingssystemen binnen het domein van voedselveiligheid of dat het zich, waar dat mogelijk is, ook zou kunnen richten op kwaliteitssystemen die een sterke relatie hebben met duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemerschap?

Veel bereidheid tot deelname en dialoog

Bij nagenoeg alle pilotprojecten lijkt bij veel marktpartijen bereidheid te bestaan om met de overheid tot zaken te komen inzake controle en handhaving. Het Bk TopC blijkt in ieder geval een belangrijk vehikel voor het op gang brengen van dialoog en participatie van betrokken marktpartijen die essentieel zijn voor draagvlak voor beleid. Dit biedt ook allerlei kansen. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat het beleidskader in de praktijk als strak of onpraktisch wordt ervaren en niet altijd goed aansluit op de behoeften van de sector. Wat naar voren treedt is dat er overal een grote behoefte aan allerlei vormen van slimme regulering maar dat het voor menig stakeholder om het even is of dit nu wel of niet past binnen het Bk TopC. Vooral bij grotere bedrijven lijkt de motivatie voor toezicht op controle te liggen in de afsluiting van convenanten die zorgen voor duidelijke afspraken en korte lijnen met controlerende overheidsinstellingen.

Onzekerheid over sociaal-economische effecten

Vanwege de jonge leeftijd van de pilotprojecten is het bijzonder moeilijk of haast ondoenlijk meer specifiek aan te geven wat de sociaal-economische effecten van toezicht op controle hier zullen zijn. Een gedegen en volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is ook in de nabije toekomst waarschijnlijk lastig vanwege het gebrek aan voldoende data en vergelijkingsmateriaal. Vanwege deze redenen zijn ook vragen met betrekking tot de macro-economische gevolgen of internationale economische effecten van toezicht op controle moeilijk of onmogelijk te beantwoorden. Tegelijkertijd valt op dat in sommige pilots hoge verwachtingen van administratieve lastenverlichting bestaan terwijl het de vraag is of deze wel reëel zijn. Er lijkt te weinig oog te zijn voor andere sociaal-economische voordelen die hier motiverend kunnen werken.

Hoge dekkingsgraden en beperkte concurrentie

De certificeringssystemen die in de pilots centraal staan hebben doorgaans een grote dekkingsgraad of maken, zoals in het geval van MPS GAP, deel uit van een certificeringssysteem met een hoge dekkingsgraden. Alleen PrimaBol heeft een geringe dekkingsgraad. Voor de plantensector valt op dat LNV uiteindelijk heeft gekozen voor kwaliteitssystemen met een zwaarder eisenpakket die weliswaar een lagere dekkingsgraad hebben maar die meer vertrouwen bieden wat betreft de naleving van wettelijke regels. Voor zover er sprake is van concurrentie tussen verschillende certificeringssystemen, is de eerste indruk dat deze op zeer milde en zachte wijze gevoerd. Er moet evenwel rekening mee worden gehouden dat profilering op gebied van voedselveiligheid, zeker op het internationale handelsniveau, een verhulling kan zijn van oneigenlijke concurrentie.

Betrokkenheid en participatie burgers

Burgers en/of hun maatschappelijke organisatie spelen in de pilots geen of slechts een marginale rol. Dit geldt ook voor het toezichtarrangement van Vion. Het gaat in hoofdzaak om stakeholders uit de markt of de betreffende branche. Alleen bij MPS+ worstelde men met de vraag of, en zoja: op welk moment, men zou moeten inzetten op een bredere dialoog met maatschappelijke stakeholders. Men zou hier kunnen redeneren dat burgers gewoonweg verwachten dat dit goed geregeld is en dat ze nauwelijks

betrokken willen worden bij nieuwe toezichtarrangementen met betrekking tot voedselveiligheid of een veilig milieu. De conclusie is dan dat het vooral de overheid en het bedrijfsleven is die hier aan zet is en dat men burgers vervolgens goed dient te informeren over de nieuwe toezichtarrangementen. De mate van acceptatie van het voedselveiligheidsbeleid en het vertrouwen in het controle- en het handhavingsbeleid is echter een complexe en problematische materie. Alleen het gebruik van de term burger of consument of de koppelterm term burger-consumenten is al problematisch omdat hierin allerlei theoretische en normatieve aannames over 'de burger' of 'de consument' liggen besloten die voor discussie vatbaar zijn (Dagevos en Sterrenburg 2003). Op het probleem van het maatschappelijk draagvlak voor toezicht op controle zal in het volgende hoofdstuk worden teruggekomen.

Internationale dimensie

Voor veel beleidsvragen rond dit thema geldt dat deze moeilijk of onmogelijk te beantwoorden zijn vanwege een gebrek aan gegevens of dat ze zich moeilijk laten onderzoeken. Het laatste geldt bijvoorbeeld voor de effecten van arrangementen in het kader van toezicht op controle op de Nederlandse concurrentiepositie; deze effecten worden grotendeels bepaald door een politiek-economisch machtsspel dat zich dikwijls achter de schermen afspeelt. Het bleek verder moeilijk literatuur te vinden die direct verband hield met de beleidsvragen die hier bestaan. Voor de vraag naar de juridische ruimte voor toezicht op controle voor EU-lidstaten geldt in de huidige situatie van de pilots hier geen dringende knelpunten naar voren kwamen.

Kijken we evenwel naar andere beleidsinitiatieven op het vlak van nieuwe toezichtarrangementen, die we verder niet uitvoerig hebben bestudeerd, dan blijken hier wel juridische knelpunten te bestaan met een urgent karakter. Zo kwam in de Wg TopC naar voren, vanuit de Plantenziektenkundige Dienst (PD), dat op EU-niveau bestuurlijk-juridische problemen spelen die nieuwe toezichtarrangementen in de weg staan, bijvoorbeeld in het huidige arrangement met betrekking tot de Onderzoeksverklaring Aardappelmoeheid of in het project Plantkeur. In beide gevallen, zo geeft de Europese Commissie aan, is de beoogde delegatie van bevoegdheden vanuit de overheid naar private bedrijven volgens EU-regelgeving (Fytorichtlijn: 2000/29/EG) niet acceptabel. Bij dit oordeel lijkt mee te spelen dat het vertrouwen binnen de EU in private certificeringsstelsels danig uiteenloopt. In Zuid-Europa zijn de ervaringen hier eerder teleurstellend, terwijl in Noord-Europa de ervaring is dat dit goed kan werken. Het verschil in ervaring lijkt hier vervolgens wél zijn uitwerking te hebben op de beleidsruimte die Noord-Europese landen krijgen voor toezicht op controle. Hoe urgent deze internationaal-juridische knelpunten ook zijn, toch is ook hier de vraag in hoeverre deze materie zich (extern) laat onderzoeken. Ook hier lijkt het namelijk voor een belangrijk deel te gaan om verborgen belangenagenda's die zich moeilijk wetenschappelijk laten beschrijven.

Afstemming met het Bk TopC

Naast het reeds genoemde afstemmingsprobleem die er bestaan bij de criteria van systeemeigenaarschap, toegankelijkheid en mededingingsmogelijkheden, is ook de afstemming van informatiestromen, aan de hand van protocollen, geen sine cure. De gevoelige aard van de informatie, die betrekking heeft op gevoelige publieke belangen (voedselveiligheid, veilig milieu), en het vaak halve

of ontbrekende vertrouwen bij één of meer stakeholders, draagt er zeker toe bij dat deze bestuurlijk-juridische knelpunten zich moeilijk laten oplossen.

Daar komt bij dat er onduidelijkheid bestaat over de beleidsruimte, niet alleen bij stakeholders uit de markt maar ook bij betrokken beleidsmedewerkers. Deze onduidelijkheid bestaat op twee niveaus:

1. Ten eerste is er de onduidelijkheid over de hardheid van (vrij heldere) formele criteria zoals systeemeigenaarschap of toegankelijkheid. De ongelukkige keuze van een aantal pilots, waarbij op voorhand of al snel na de start duidelijk had kunnen dat hier afstemmingsproblemen met het beleidskader zouden ontstaan, neemt niet weg dat in deze pilots een vruchtbare stakeholdersdialoog op gang is gekomen. Daarin zijn ook verwachtingen geschapen die niet zonder vertrouwensbreuken genegeerd kunnen worden. De vraag voor alle betrokkenen in deze pilots is hoe hard of zacht deze criteria zijn en hoeveel ruimte het Bk TopC hier biedt. Recentelijk is met betrekking tot het criterium van systeemeigenaarschap gekozen voor de uitweg van een extra politieke goedkeuring. Het beleidskader wordt hier dus opengebroken, zij het voorzichtig en met politiek voorbehoud.
2. Ten tweede bestaat er onduidelijkheid over criteria waarin open begrippen voorkomen die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn ('voldoende waarborgen', 'een adequaat functionerend eigen sanctiestelsel', een 'goed controleplan' etc.). Deze open begrippen zijn ook niet te vermijden omdat het praktisch onmogelijk is de vereisten op dit vlak tot in alle details te omschrijven voor de bonte lappendeken van kwaliteitssystemen die mogelijk in aanmerking komen voor toezicht op controle. Maatwerk is nodig! In feite gaat het hier om een onduidelijkheid die inherent is aan het beleidsinstrument. Het Bk TopC is een vorm van wettelijk geconditioneerde zelfregulering waarin verticale en horizontale sturingsvormen naast elkaar functioneren. De effectiviteit en vruchtbaarheid van het beleidskader wordt voor een belangrijk deel bepaald door de wijze waarop men dergelijke open begrippen, die de praktijk verticaal aansturen, met elkaar weet in te vullen en af te stemmen op basis van vertrouwen dat binnen horizontale relaties gestalte dient te krijgen. Het Bk TopC moet in dit opzicht worden gezien als een dialogisch beleidsinstrument waarin criteria en begrippen ruimte bieden voor discussie en nadere afstemming met elkaar. Dit horizontale element is ook hét cruciale verschil met klassieke sturingsvormen (pure overheidsregulering) waarin de afstemming tussen beleid en praktijk grotendeels eenzijdig door de overheid wordt bepaald en opgelegd.

Afsluitend kan worden gesteld dat de huidige pilots van toezicht op controle stakeholderdialoog stimuleren en zorgen voor veel energie en initiatief. Het gevaar bestaat niettemin dat het Bk TopC te statisch en te weinig dialogisch wordt gebruikt. De voorstelling dat bestaande private certificeringssystemen zich bijvoorbeeld vanzelf zullen aanmelden voor toezicht op controle en zich vervolgens (passief) zullen onderwerpen aan de TopC-beslisbomen van LNV, is in ieder geval een te formele voorstelling van zaken die niet overeenkomt met de praktijk van de huidige pilots. In de praktijk, waar vaak heel praktisch wordt gedacht, ziet men veeleer een voortdurende zoektocht van allerlei stakeholders naar mogelijke beleids- en handelingsruimte en een behoefte tot toenadering op basis van een gelijkwaardige dialoog. Deze horizontale dialoog is ook onontbeerlijk wil men de spanningen tussen verticale en horizontale sturingsvormen, die inherent zijn aan elke vorm van wettelijk geconditioneerde zelfregulering, tot een goed einde zien te brengen.

Discussie

7.1 Inleiding

Voor een goed begrip van toezicht op controle is het belangrijk te beseffen dat het succes van beleidsstrategieën hier altijd afhankelijk is van (bestaande netwerken van) vertrouwen. Eenvoudige technische oplossingen bestaan hier niet, met name niet als het gaat om uitwisseling van gevoelige informatie. Ter illustratie kan in dit verband ook worden gewezen op de bevindingen binnen het LNV-project SALDO (Structurele Administratieve Lastenvermindering Door Omkering). In dit project, dat zich richt op het slimmer en efficiënter inwinnen van gegevens ten behoeve van wet en regelgeving, wil de overheid informatiestromen uit de keten beter benutten en proberen aan te sluiten bij de datastromen en definities van het bedrijfsleven. De technische mogelijkheden om verschillende datasystemen elektronisch aan elkaar te koppelen blijken volgens een quick scan in principe aanwezig, maar het probleem is dat er onvoldoende vertrouwen bestaat tussen overheid en bedrijfsleven waardoor de uitwisseling van gegevens niet op gang komt of problematisch blijft. De conclusie is hier dat de overheid zich pro-actief zal moeten opstellen en zal moeten zorgen voor institutioneel vertrouwen willen de technische mogelijkheden op het vlak van gegevensuitwisseling werkelijk benut gaan worden (Holster e.a. 2006). In zekere zin geldt deze conclusie ook voor alle huidige pilotprojecten van toezicht op controle.

In dit hoofdstuk reflecteren we op de empirische bevindingen uit het vorige hoofdstuk waarbij we teruggrijpen op de conceptuele analyses en raamwerken eerder in deze studie beschreven. Om te beginnen stellen we vast dat toezicht op controle beschouwd moet worden als onderdeel van een transitieproces waarin bestuurlijke horizontalisering een belangrijk element vormt (par. 7.2). Vervolgens onderscheiden we twee beleidslijnen voor toezicht op controle: de huidige veiligheidskoers en een mogelijke duurzaamheidskoers (par. 7.3). Daarna besteden we aandacht aan kennislacunes op politiek-bestuurlijk gebied (par. 7.4) en ten slotte aan kennislacunes op sociaal-economisch gebied (par. 7.5).

7.2 Transitie, horizontalisering en smart regulation

Toezicht als controle als onderdeel van een transitieproces

Centrale (verticale) sturing vanuit de overheid lijkt steeds minder effectief in de hedendaagse netwerksamenleving die wordt gekenmerkt door 'platte' organisaties en geëmancipeerde individuen. In vergelijking met vroeger stuit een betuttelende overheid steeds vaker op maatschappelijke weerzin; betutteling vanuit beleid kan zelfs averechts werken. Ook binnen LNV is dit bestuurlijke besef sinds enige tijd neergeslagen, getuige het ministeriële motto: 'van zorgen voor naar zorgen dat'. Toezicht op controle kan worden gezien als een beleidspoging om hieraan invulling te geven. Het maakt deel uit van een zoektocht van de overheid, mede uit noodzaak geboren, naar nieuwe communicatievormen en reguleringsmechanismen die kunnen zorgen voor meer draagvlak voor beleid. Hierbij kan worden

opgemerkt dat de bereidheid bij private partijen tot het nemen van verantwoordelijkheid sterk afhankelijk is van de geldende bevoegdheidsverdelingen, sturingsmechanismen en handavingsstijlen

Het uitgangspunt in het Bk TopC dat niet (semi-)overheidsorganen maar private partijen hier aan zet zijn, sluit aan bij de politieke ideologie van een hervormende en terugtrekkende overheid die bedrijven en burgers meer verantwoordelijkheid wil geven. In het licht van het politiek-ideële streven van een participatiestaat is het toezicht op controlebeleid te kwalificeren als onderdeel van een transitieproces waarin verschillende partijen gezamenlijk gestalte proberen te geven aan ingrijpende maatschappelijke, institutionele en bestuurlijke veranderingen. Bij transitieprocessen gaat het per definitie om hardnekkige, complexe vraagstukken die zich kenmerken door dynamiek en pluriformiteit. Voor een succesvolle transitie zijn sociale leerprocessen en de vorming van vertrouwensrelaties van groot belang zijn (Selnes en Aalders 2005, 7).

Horizontalisering van de overheid

Selnes en Aalders stellen dat overheidsbureaucratieën op wezenlijke punten dienen te 'kantelen' indien deze in staat willen zijn transitieprocessen te ondersteunen. De klassieke top down-aanpak zal volgens hen plaats moeten maken voor een meer horizontale benadering van sturing (Selnes en Aalders 2005, 22-23). Dit past in de trend dat de overheid zich steeds vaker positioneert als een partner of partij die in een gelijkwaardige verhouding staat met andere overheden, marktpartijen, burgers en maatschappelijke organisaties. Vanuit bestuurskundig oogpunt kan men het beleid van toezicht op controle typeren als een beleidspoging van de overheid om via horizontale instrumenten en verbanden te (be)sturen. Dit betekent niet dat de overheid geen gebruik maakt van verticale sturingsmethoden waarbij beleid eenzijdig wordt vastgesteld met behulp van juridische, financiële en communicatieve instrumenten. Horizontale en verticale sturingsvormen functioneren meer of minder broederlijk naast elkaar. Kalders, Van Erp en Peters wijzen erop dat de horizontalisering van de overheid heeft geleid tot een zodanige vermenging van horizontale en verticale sturing 'dat soms paradoxale situaties ontstaan waarin "de overheid" in een spagaat verzeild raakt.' (2004, 338) Ze spreken hier onder meer over de 'verticale reflex': het automatisme om ondanks de intentie van horizontalisering naar vertrouwde, verticale sturingsinstrumenten te grijpen. De horizontalisering van de overheid is dus verbonden met spanningen en bestuurlijke dilemma's.

Smart Regulation: omgaan met dilemma's

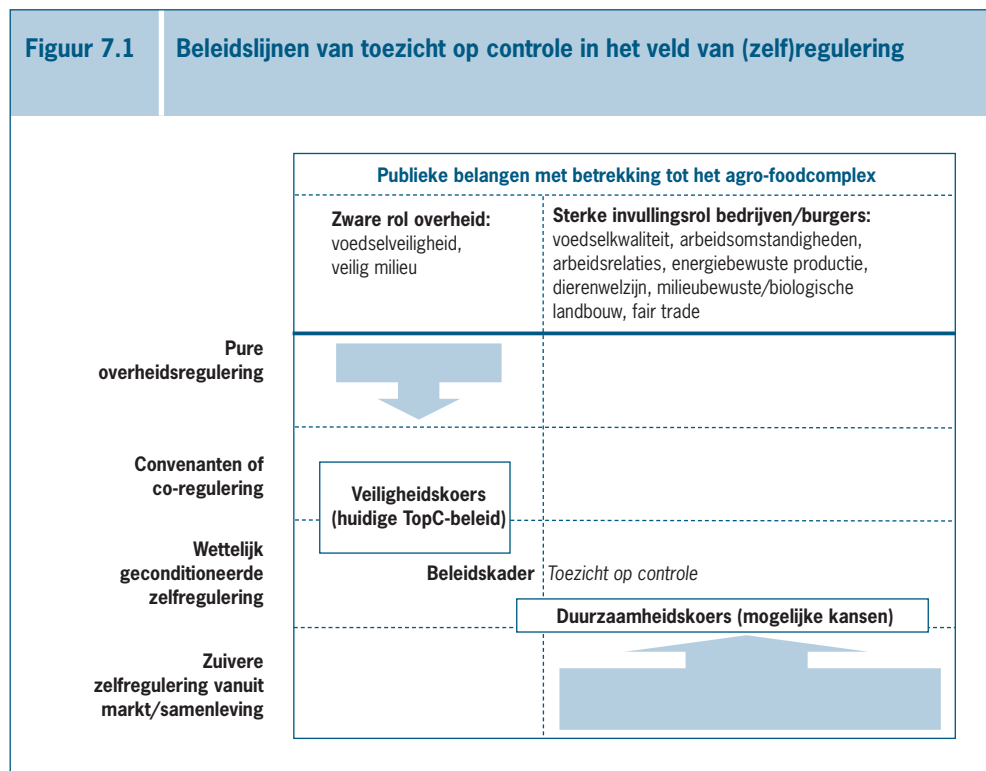
Gunningham en Grabosky (1998) stellen dat proces en inhoud veel meer samen dienen te gaan. Ze pleiten voor een veel meer op gezamenlijke basis verkenning van problemen, doelen en oplossingen. Daarmee ontstaat beter inzicht, meer begrip en minder twijfels over het nut en de noodzaak van doelen, instrumenten en instituties. Ze pleiten bijvoorbeeld voor een 'Regulatory Impact Analysis' als uitgangspunt voor beleidsontwikkeling en beleidsevaluatie. Het bestuurskundige raamwerk van 'Smart Regulation' van Gunningham en Grabosky lijkt bij uitstek van toepassing te zijn op beleidsmatige transitieprocessen. Dit raamwerk zou wellicht ook voor toezicht op controle leerzaam kunnen zijn. Het zou handvatten kunnen bieden om om te gaan met de dilemma's en spanningen die dikwijls ontstaan bij de bestuurlijke inzet van horizontale instrumenten en verbanden.

7.3 Beleidslijnen van toezicht op controle

Kijken we naar de pilots van het tot nu toe ingezette toezicht op controlebeleid, dan is de beleidslijn die hier naar voren komt te karakteriseren als een veiligheidskoers: in de pilots en in het beleid staan namelijk de publieke agro-foodbelangen van voedselveiligheid en een veilig milieu centraal. Deze veiligheidskoers, die zich kenmerkt door een vrij strakke wettelijk conditionering en in het geval van TrusQ door de afsluiting van een convenant, is te positioneren in het linkerveld van ons oriënterend raamwerk (zie figuur 7.1).

Toezicht op controle richt zich tot dusver primair op risicobeheersingssystemen binnen het domein van de voedselveiligheid. Maar in principe biedt het Bk TopC ook de mogelijkheid om zich te richten op kwaliteitssystemen die zich profileren op de borging van andere publieke belangen zoals milieubewuste of biologische landbouw, dierenwelzijn of fair trade. Ook hier liggen zowel voor de overheid als het bedrijfsleven kansen om overheidstoezicht af te stemmen op zelfcontrole door private systemen: deze vaak bovenwettelijk georiënteerde kwaliteitssystemen kunnen namelijk controles van allerlei

Figuur 7.1 Beleidslijnen van toezicht op controle in het veld van (zelf)regulering



wettelijke normen omvatten die de overheid dient te handhaven. Dit kunnen wettelijke standaarden zijn met betrekking tot voedselveiligheid en milieu maar ook wettelijke normen met betrekking tot milieu, arbeidsrelaties, biologische landbouw of dierenwelzijn. Meer aandacht hiervoor zou kunnen leiden tot een beleidslijn die gekarakteriseerd zou kunnen worden als een duurzaamheidskoers: het gaat hier namelijk om controle- en certificeringssystemen die doorgaans sterk verwant zijn aan het publieke belang van duurzaamheid. De inzet van een dergelijke duurzaamheidskoers, te positioneren in het rechterveld van het schema (zie figuur 7.1), kan men zich op verschillende manieren voorstellen: men kan deze smal inzetten (primair gericht op wettelijke standaarden van voedselveiligheid) maar ook breder (ook gericht op andere overheidsnormen, bijvoorbeeld op het gebied van bijvoorbeeld biologische landbouw of dierenwelzijn). Zoals we hieronder zullen toelichten is de mogelijke beleidslijn van een (smalle of brede) duurzaamheidskoers ook het overwegen waard omdat hierin de verbinding met burgers en de civil society makkelijker is te leggen.

7.4 Politiek-bestuurlijke kansen en kennislacunes

Binnen de huidige pilots van het toezicht op controlebeleid zijn burgers niet of slechts marginaal betrokken. De politiek-ideële motivatie van een civil society waarin niet alleen bedrijven maar ook burgers zich inzetten voor de borging van publieke belangen, wordt dus beperkt ingevuld. De indruk ontstaat dat bij toezicht op controle in het agro-foodcomplex de overheid en de sector centraal staan. In zekere zin is dit niet onbegrijpelijk omdat er binnen het landbouwbeleid een lange traditie van samenwerking bestaat tussen overheid en bedrijfsleven, terwijl dit voor burgers niet of veel minder het geval is. Burger-consumenten worden ook niet zelden door de overheid en het bedrijfsleven beschouwd als tegenstrijdige wezens die hun politieke wensen vergeten zodra ze in de winkel staan en waar je, beleidsmatig gezien, weinig mee kunt beginnen. Een dergelijk dogmatisch denken is echter oppervlakkig en weinig vruchtbaar (Dagevos en Sterrenburg 2003).

7.4.1 Acceptatie burger en verbinding met civil society

Het maatschappelijke draagvlak voor het voedselveiligheidsbeleid en het vertrouwen in nieuwe toezichtarrangementen is een complexe en problematische materie. In 'vredetijd' lijkt er weinig aan de hand te zijn en wanneer er weer eens een voedselschandaal of -crisis uitbreekt, leidt dit doorgaans niet tot schokkende consumptiedalingen die wijzen op groot wantrouwen onder burgers. Schandalen en crises rond voedselveiligheid zorgen echter vaak wel voor heftige reacties in de publieke opinie die beleidmakers (op zowel nationaal als EU-niveau) grote zorgen baren. Deze kritische en emotionele reacties wijzen op serieuze zorg over de veiligheid van voedsel maar bevatten ook ruis. Problemen rond voedselveiligheid worden namelijk regelmatig door maatschappelijke organisaties als vehikel gebruikt om andere problematische facetten van het agro-foodcomplex aan de kaak te stellen: bijvoorbeeld op het gebied van dierenwelzijn of internationale handel (De Bakker en Beekman

2006). Gegeven deze complexe en vaak verwarrende situatie bestaat de kans dat ook nieuwe toezichtarrangementen bij nieuwe voedselincidenten of -crises op zware kritiek kunnen stuiten van burgers of hun maatschappelijke organisaties.

In het algemeen lijken burgers in moderne samenlevingen zich steeds meer vervreemd te voelen van de (anonieme) wijze waarop voedsel wordt geproduceerd; velen hebben moeite met de technologische en economische grootschaligheid waarmee de huidige voedselproductie en -handel gepaard gaat. Met name ongreepbare risico's, waarover men geen controle heeft, kunnen angst opwekken (Frewer 2003). Vandaar dat op EU-niveau ook veel beleidsmatige aandacht wordt besteed aan het herstel en de instandhouding van het vertrouwen van de burger in het voedselbeleid, onder andere door te streven naar meer maatschappelijke betrokkenheid bij beleid rond voedselveiligheid. Mede met het oog op eventuele toekomstige schandalen of -crises op dit vlak, die tot allerlei commotie en acceptatieproblemen kunnen leiden, is de vraag welke kansen er bij toezicht op controle bestaan om deze (op termijn) stevig maatschappelijk te verankeren?

Deze kansen moeten volgens ons vooral daar worden gezocht waar publieke agro-foodbelangen te vinden zijn die burgers of hun maatschappelijke belangen organisaties doorgaans meer aanspreken. Met name voedselkwaliteit (in de zin van authentiek en hoogwaardig voedsel), dierenwelzijn, biologische landbouw en 'fair trade' lijken publieke agro-foodbelangen met *appeal* te zijn die in steeds grotere mate allerlei actieve maatschappelijke interesse weten op te wekken.²⁾ Bij certificeringssystemen die zich profileren op de borging van bovengenoemde publieke belangen, is bovendien sprake van gedragscodeorganisaties waarbinnen maatschappelijke stakeholders vaak een belangrijke rol spelen. Zij stimuleren ondernemingen hun hybride rol van *corporate citizens* serieus op te vatten en kunnen zorgen voor de vorming van sociaal kapitaal: de bevordering van netwerkverbanden, oordeelsvorming, politiek-communicatieve vaardigheden en het vermogen tot samenwerking. Hier lijken dus kansen te liggen voor nieuwe toezichtarrangementen waarin de verbinding met burgers en maatschappelijke organisaties (civil society) sterker aanwezig is. Kortom, een duurzaamheidskoers in het toezicht op controlebeleid biedt kansen voor maatschappelijke verankering.

Een duurzaamheidskoers lijkt ook vanuit een breder politiek-bestuurlijk perspectief de moeite van het overwegen waard. Deze sluit aan op het doel van 'een duurzaam werkend, op eigen kracht internationaal concurrerend agro-foodcomplex, dat midden in de samenleving staat en dat toonaangevend is binnen Europa.' (Kamerstukken II, 1999-2000, 27232, nr. 2, p. 11) en zou ook kunnen anticiperen op de mogelijke aanscherping van EU-normering op het gebied van bijvoorbeeld dierenwelzijn of milieubewuste/biologische landbouw.²⁾

¹⁾ De recente verkiezingswinst van de Partij voor de Dieren, die daardoor met twee zetels haar intrede maakt in het Nederlandse parlement, is hiervan een afstraling.

²⁾ Het EU-beleid rond *cross-compliance*, het moeten voldoen aan verschillende soorten wettelijke vereisten wil men als agrariër in aanmerking voor inkomstenstoeslagen, is hier te beschouwen als een teken aan de wand.

7.4.2 Afstemmingsproblemen en bestuurlijke helderheid

Cruciaal voor het toekomstig beleid is of het Bk TopC voldoende ruimte en flexibiliteit bezit om aan de diverse behoeften binnen de agro-foodbranches tegemoet te kunnen komen en of het in staat is de losgemaakte energie en dialoog in goede banen te leiden. Een algemeen bestuurlijk probleem dat speelt bij de afstemmingsproblemen rond toezicht op controle is dat binnen LNV, ondanks de intentie van een meer horizontaal georiënteerde sturingsfilosofie, de neiging bestaat tot een 'verticale reflex': het automatisme om terug te grijpen naar vertrouwde, verticale sturingsinstrumenten. Deze verticale reflex en het daarbij behorende spanningsveld is eerder al uitvoerig beschreven voor het natuurbeleid (Derkzen, Le Rütte en Geerligts 2002) en voor het duurzaamheidsdebat over de intensieve veehouderij (Selses en Aalders 2005). Ook het beleidscircuit rond toezicht op controle, zo constateren wij, ontkomt niet aan dit ministerieel-bestuurlijke spanningsveld.

Wanneer de eindverantwoordelijkheid van de minister in het geding is en er gevaarlijke incidenten dreigen te ontstaan, is het verdedigbaar dat beleidsambtenaren terugvallen op strakke verticale sturingsinstrumenten om situaties recht te trekken die maatschappelijk als scheef en onaanvaardbaar worden ervaren. In het bijzonder voor toezicht op controle geldt hier dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en bedrijfsleven zo helder mogelijk dient te zijn. Het gevaar van de verticale reflex schuilt ook niet in een dergelijk (verdedigbaar) verticaal opereren dat nodig is voor politieke duidelijkheid en acceptatie. Het gevaar zit hem in het gegeven dat bij (beginnende) strubbelingen of onzekerheid in horizontale overlegverbanden als het ware onmiddellijk uit angst of onbekendheid naar verticale instrumenten wordt gegrepen om deze onzekerheid uit 'de weg te helpen.' Het effect is dan dat de (moeizaam) op gang gebrachte communicatie stokt. Zeker wanneer private stakeholders dan al toegang hebben gegeven tot gevoelige informatie, kan het leiden tot ernstige vertrouwensbreuken. Gaat men uit van een transitieproces, dan ligt de specifieke inhoud van beleidsbegrippen en criteria niet vast en dient men uit te gaan van interpretatieverschillen en wederzijdse leerprocessen. Het is dan juist de zoektocht naar de meest geschikte interpretatie of beleidskoers die centraal staat in de dialoog tussen stakeholders.

Hoewel het Bk TopC een vrij duidelijke definitie bevat van toezicht op controle, blijken er in de praktijk van het beleid allerlei interpretatie- en meningsverschillen te bestaan over de mogelijkheden hiervan en hoe het zich verhoudt tot andere beleidsvormen die hieraan verwant zijn. Het misverstand is deels ook door het beleid zelf in het leven geroepen door de (lukrake) selectie van de pilots waarvan een aantal niet lijkt te voldoen aan de formele criteria van het beleidskader. Hoe het ook zij, een heldere bestuurlijke visie op toezicht op controle die door de belangrijkste betrokken stakeholders wordt gedeeld, is van groot belang wil men hierover zowel intern als extern helder kunnen communiceren:

- Waar wil men met elkaar naar toe met nieuwe toezichtarrangementen en via welke weg(en) wil men dit proberen? Hoe verticaal, hoe horizontaal? Moet er worden gekoerst op veiligheid, op duurzaamheid, of moeten beide koersen worden ingezet?
- Is toezicht op controle te beschouwen als een onderdeel van smart regulation waaronder in principe ook andere mogelijke reguleringsvormen vallen (bv. convenanten met semi-publieke of private

partijen) waarbij de overheid op afstand opereert en toezicht houdt?

- Of moet toezicht op controle juist worden gezien als een overkoepelende beleidsparaplu van zowel pragmatische 'korte-lijn'-convenanten als meer visionaire beleidsprojecten waarin gestalte wordt gegeven aan het politiek-ideële streven van de participatiestaat (kabinetsvisie Andere Overheid)?
- Voegt het LNV-beleid van toezicht op controle iets toe aan het bestaande EU-beleid en hoe verhoudt het zich tot het beleidswerk van de VWA? Moet LNV als hoeder van collectieve belangen hier iets toevoegen of initiëren?
- Zou toezicht op controle wellicht als een hoog kwalitatief beleidskeurmerk moeten worden neergezet, bedoeld voor private certificeringssystemen die erin slagen verantwoordelijkheid te nemen voor de borging van publieke belangen en daarbij tevens de verbinding weten te leggen met de civil society?

Ideeën voor vervolgonderzoek

De hierboven aangegeven vragen zouden aanleiding kunnen zijn voor een meer diepgaande bestuurskundige, rechtssociologische en economische analyse van nieuwe toezichtarrangementen. Deze analyse zou in de vorm van een essay als input kunnen dienen voor een centraal gevoerde beleidsdiscussie waarin bestuurlijke, economische en maatschappelijke stakeholders een scherper beeld verwerven van de mogelijkheden en doelen van toezicht op controle.

7.5 Sociaal-economische kansen en kennislacunes

Ondanks allerlei mogelijke ideële drijfveren (bijvoorbeeld in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap) blijft het een belangrijk gegeven dat niet morele appels en normatieve motivaties maar de verwachtingen van sociaal-economische voordelen de doorslag te geven voor de introductie en ontwikkeling van eigen kwaliteits- of certificeringssystemen. Kennis van de werking en invloed van economische oriëntaties en mechanismes is daarom onontbeerlijk, wil men de kansen voor toezicht op controle goed weten te benutten.

Het louter denken in nettobesparingen van administratieve lasten lijkt niet het goede uitgangspunt bij toezicht op controle, zeker niet als een brede duurzaamheidskoers zou worden overwogen. Een uitbreiding van nieuwe toezichtarrangementen (op het vlak van, dierenwelzijn, milieubewuste of biologische landbouw, milieuarbeidsrelaties etc.) die hogere kosen met zich meebrengt, ook al zijn deze nieuwe toezichtarrangementen effectief en efficiënt, zou op de duur kunnen bijdragen aan een agro-foodcomplex dat beter aansluit op allerlei kritische maatschappelijke verwachtingen en daardoor ook aan de economische vitaliteit ervan. Dan denken we wel in meer visionaire termen van lange termijn.

In de actuele beleidspraktijk van toezicht op controle, waarin de oriëntaties doorgaans een minder lange termijn hebben, blijkt de aandacht wat betreft economisch kansen vooral gericht op een eventuele vermindering van de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven. Er zou echter ook gekeken kunnen worden naar andere sociaal-economische voordelen van private controlesystemen. Een bredere oriëntatie lijkt hier zeker verstandig omdat de ervaring in het verleden bij zelfregulering is dat de gekoesterde verwachtingen omtrent lastendrukvermindering vaak niet uitkwamen of tegenvielen.

Niettemin lijken er voor het agro-foodcomplex goede kansen te bestaan om de kosteneffectiviteit van controlebeleid te verhogen en de lastendruk bij bedrijven danig te verminderen. Bijzondere aandacht verdienen hier private controlesystemen in de keten, waarbij mede wordt ingespeeld op het belang van een goed bedrijfsimago, en de 'markt voor certificering en controle' die ook interessant is met het oog op een mogelijke duurzaamheidskoers in het toezicht op controlebeleid.

7.5.1 Controle incentives in de keten

In de praktijk van de pilots bestaat behoefte aan meer nauwkeurig kwantitatief inzicht in de maatschappelijke kosten en baten van nieuwe toezichtarrangementen en hoe die neerslaan op de betrokken partijen. Onderzoek naar de effecten van flexibele, private controlesystemen in de keten met betrekking tot voedselveiligheid, lijkt hier een perspectiefvolle stap te zijn in de ontwikkeling van een 'volwassen' maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Door de mogelijke kosten en baten van nieuwe toezichtarrangementen meer cijfermatig in beeld te brengen, kan ook worden bijgedragen aan de maatschappelijke dialoog in het kader van toezicht op controle: betrokken stakeholders kunnen dan op een meer concrete basis discussiëren over de sociaal-economische consequenties van de verschillende alternatieven.

Ideeën voor vervolgonderzoek

Zoals in hoofdstuk 4 beschreven is door het toepassen van adequate controle incentives in de keten, waarbij de overheid ruimte biedt voor flexibele private controlesystemen, een substantiële reductie van de controlekosten te realiseren bij een gelijkblijvende normstelling. In meer specifieke zin zijn hier de volgende kennisvragen aan te geven:

- Onder welke voorwaarden en in hoeverre kunnen de kosten van het controleren van voedselveiligheid verder worden geoptimaliseerd?
 - In hoeverre dragen stabiele ketenrelaties bij aan kosteneffectiviteit van controleprogramma's?
 - Wat betekent de mogelijk meervoudige rol van controlerende én uitvoerende (hygiëne maatregelen) partij voor de invulling van toezicht op controle door het verwerkende bedrijfsleven, mede in relatie tot hun positie ten opzichte van de primaire sector?
 - Is het openbaar maken van informatie gerelateerd aan voedselveiligheid over primaire producenten en verwerkende industrie nodig en gewenst?
- Hoe is bij toezicht op controle in voedingsketens de relatie tussen effectiviteit en efficiency?
- Hoe verhouden de mogelijke baten van private garantiesystemen (qua efficiëntie) zich tot de publieke kosten van toezicht op controle?
- Welke wisselwerking bestaat tussen de normstelling en de bijbehorende uitvoeringskosten van beleid? Wat betekent dit voor de relaties tussen de verschillende mogelijke reguleringsvormen voor de borging van voedselveiligheid?
- In het evalueren van de economische incentives voor het borgen van voedselveiligheid worden positieve externaliteiten vaak over het hoofd gezien. Welke inzichten hierin dragen bij aan de bereidheid om private maatregelen te nemen gericht op het verbeteren van de voedselveiligheid?

7.5.2 De markt voor certificering en controle

Zoals eerder beschreven biedt de markt voor certificering en controle kansen voor toezicht op controle en biedt anderzijds toezicht op controle kansen voor de markt voor certificering en controle. Door het traditionele controle- en handhavingssysteem van de overheid waar mogelijk beter af te stemmen op controlesystemen van de private sector zou de effectiviteit en de efficiëntie van de controle kunnen worden bevorderd. De directe participatie van maatschappelijke stakeholders in veel gedragscodeorganisaties zou de betrokkenheid en acceptatie van burgers met betrekking tot nieuwe toezichtarrangementen kunnen vergroten. Daarnaast werden er mogelijke kansen geïdentificeerd om via toezicht op controle de concurrentie tussen gedragscodeorganisaties voor duurzame landbouw te versterken. Dit zou een positieve bijdrage te leveren aan de transitie naar duurzame landbouw. Ook liggen er hier mogelijk kansen om de administratieve lasten van primaire producenten (die niet alleen door de overheid veroorzaakt worden) terug te dringen en daarmee een gunstig effect te creëren op de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw.

Het gaat hier om echter kansen die beleidsmatig nog volledig openliggen omdat ze vooral verbonden zijn met publieke agro-foodbelangen die in beeld in komen indien bij toezicht op controle (ook) een duurzaamheidskoers zou worden gevaren. De kennis hierover staat ook nog in de kinderschoenen: het onderzoek naar marktwerking in certificering en controle is relatief jong en men moet dan ook voorzichtig zijn met de (voorlopige) conclusies op dit vlak. Hier bestaat dus een grote witte vlek met betrekking die vooral bij een eventuele duurzaamheidskoers in het toezicht op controlebeleid van groot belang is om in te kleuren.

Ideeën voor vervolgonderzoek

Voor vervolgonderzoek naar de marktwerking in certificering en controle kunnen twee richtingen worden aangegeven. De eerste richting heeft betrekking op de kansen in het algemeen voor toezicht op controle. Vragen die daarbij spelen hebben bijvoorbeeld betrekking op de concurrentie-intensiteit van certificering, de gevolgen van strategieën van gedragscodeorganisaties op de manier van controleren, en het effect van concurrentie tussen deze organisaties op duurzaamheid. Meer kennis hierover kan ook hulp bieden bij het beoordelen van de randvoorwaarden voor verschillende mogelijke reguleringsvormen (zie tabel 7.1). Deze kennis kan verhelderen in hoeverre de randvoorwaarden voor een stimulerende of aanjagende concurrentie tussen verschillende certificering- en controlesystemen (in een bepaalde branche of situatie) aanwezig zijn en daarmee dus ook of en in hoeverre de inzet van toezicht op controle vanuit dit perspectief mogelijk of aantrekkelijk is.

De tweede richting voor onderzoek heeft betrekking op het concreet maken van de kansen binnen specifieke sectoren. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het doorlichten van de melkveehouderij voor wat betreft beide traditionele en nieuwe controlesystemen (maar ook andere casussen zijn hier te overwegen). Hierbij spelen vragen als:

- Met welke wettelijke eisen hebben agrarische producenten te maken? Op welke manier worden deze gecontroleerd?
- Welke kwaliteitssystemen en gedragscodes bestaan er in de branche? Op welke wijze organiseren zij hun controle?
- Zijn er praktische voordelen te behalen aan het combineren van publieke en private controle inspanningen?
- Op welke wijze zou dit georganiseerd kunnen worden? Kleven er juridische bezwaren aan een dergelijke samenwerking?

Het mag duidelijk zijn dat deze concretiseringsslag nog veel voeten in aarde heeft. De markt voor certificering en controle biedt echter hoe dan ook allerlei kansen voor toezicht op controle die een nadere beschouwing waardig lijken te zijn. Een vollediger en beter inzicht in deze markt kan een steviger fundament neerleggen voor toezicht op controlebeleid.

Conclusie en aanbevelingen

8.1 Algemeen

In deze programmeringsstudie naar toezicht op controle in het agro-foodcomplex is in algemene en conceptuele zin gekeken naar de economische, bestuurlijke en maatschappelijke factoren die bij de keuzes voor toezicht op controle van belang zijn. In beperkte zin is er ook onderzoek verricht naar de huidige praktijk van het beleid. De algemene probleemstelling luidde als volgt:

Welke economische, bestuurlijke en maatschappelijke factoren zijn van belang voor de ontwikkeling van nieuwe toezichtarrangementen in het agro-foodcomplex en welke kennislacunes treden naar voren bij een nadere analyse van deze factoren?

Het Beleidskader Toezicht op Controle (Bk TopC) biedt allerlei kansen met betrekking tot een hervorming van de rolverdeling tussen overheid, bedrijven en burgers. In het licht van de reikwijdte die het beleidskader in principe biedt, wordt een aantal daarvan echter niet of te weinig benut. Het nieuwe van toezicht op controle lijkt vooral te schuilen in de grotere inzet van beleidsmiddelen op het gebied van zelfregulering om overheidsdoelen te realiseren en in de politieke ideologie en sturingsfilosofie die eraan ten grondslag ligt. Wil men de kansen op dit vlak en van het Bk TopC goed benutten dan dient toezicht op controle te worden beschouwd als onderdeel van een transitieproces waarin bestuurlijke horizontalisering, sociale leerprocessen en vertrouwensrelaties van groot belang zijn. Ook de maatschappelijke factoren van draagvlak en civil society verdienen aandacht wil men voorkomen dat nieuwe toezichtarrangementen in het geval van eventuele voedselschandalen of -crises onverwacht op zware kritiek en non-acceptatie stuiten van burgers of hun maatschappelijke organisaties. In dit verband is een algemeen gedeelde beleidsvisie op toezicht op controle van groot belang wil men hierover in de beleidsuitvoering zowel intern als extern helder communiceren.

In algemene zin geldt verder dat kennis van de werking en invloed van sociaal-economische oriëntaties en mechanismes onontbeerlijk is, wil men de kansen voor toezicht op controle goed weten te benutten. Voor het agro-foodcomplex lijken goede kansen te bestaan om de kosteneffectiviteit van controlebeleid te verhogen en de lastendruk bij bedrijven te verminderen. In dit verband zouden de incentives van flexibele private controlesystemen in de keten bijzondere aandacht moeten krijgen. De sociaal-economische voordelen bij toezicht op controle zouden echter niet alleen, zoals nu vaak gebeurt, gezocht moeten worden in een mogelijke administratieve lastendrukvermindering voor het bedrijfsleven maar ook in zaken zoals een betere aansluiting bij de doelen en belangen van de eigen organisatie of van de sector, een grotere transparantie van processen en activiteiten in de organisatie, een verbetering van het bedrijfsimago of de toename van de legitimiteit van een onderneming (*social licence to produce*). Het louter denken in nettobesparingen van administratieve lasten is wellicht ook niet het goede uitgangspunt bij toezicht op controle.

Ook kwaliteitssystemen die zich in open concurrentie richten op de borging van zaken zoals biologische landbouw, fair trade of dierenwelzijn ('de markt voor certificering en controle'), bieden kansen voor toezicht op controle. Deze systemen lijken vaak niet alleen een borging te bieden voor de naleving van wettelijke normen wat betreft de specifieke aspecten waarop ze zich profileren, maar ook op het gebied van

voedselveiligheid of milieu. Ze kunnen dus allerlei wettelijke normen omvatten die de overheid dient te controleren en te handhaven. Dit maakt ze in principe interessant voor het toezicht op controlebeleid.

8.2 De vijf probleemvelden

Voorafgaande aan deze programmeringsstudie is reeds vanuit beleid een groot aantal vragen geformuleerd met betrekking tot nieuwe toezichtarrangementen. Uitgaande van deze beleidsvragen zijn de problemen bij toezicht op controle aan de hand van een vijftal velden gethematiseerd (zie figuur 1.2 in hoofdstuk 1). Op basis van onze analyses in de studie lopen we deze probleemvelden na en geven we aan welke kennisvragen of thema's prioriteit zouden dienen te krijgen voor de ontwikkeling van nieuwe toezichtarrangementen in het agro-foodcomplex. Deze prioritering moet worden gezien in het licht van de huidige jonge fase waarin het toezicht op controlebeleid zich bevindt. Alle aanvankelijk geïnventariseerde vragen en thema's blijken op relevante aspecten van toezicht op controle te wijzen, maar deze zijn volgens ons niet allemaal even urgent als we kijken naar de knelpunten en kansen die in de prille praktijk van dit beleid zijn waar te nemen.

Economische consequenties van nieuwe toezichtarrangementen

Prioriteit heeft hier verdergaande studie naar de effecten van controle incentives in de keten en naar de marktwerking in certificering en controle marktwerking. Zulke studies kunnen een perspectiefvolle stap te zijn in de ontwikkeling van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) die aan praktische behoeften tegemoet kan komen en ze kunnen verhelderen wanneer bij toezicht op controle beter van één of meerdere concurrerende systemen moet worden uitgegaan. Ook MKBA's met een bescheiden ambitie die zich richten op de kosten en baten van controle- en handhaving, zijn hier zinvol. Minder prioriteit hebben hier de vragen naar macro-economische gevolgen van nieuwe toezichtarrangementen: het beleid van toezicht op controle bevindt zich nog in een te jonge fase om hier zinvol onderzoek naar te kunnen verrichten.

Deelnamebereidheid bedrijfsleven m.b.t. nieuwe toezichtarrangementen

Verdergaand onderzoek naar het sociale krachtenveld in het kader van een transitieproces, naar sociale leerprocessen en de vorming van vertrouwensrelaties, is hier een belangrijke prioriteit wil men de noodzakelijke dialoog op goede wijze kunnen voeren. Het stakeholderonderzoek van het RIKILT naar toezicht op controle in de diervoederbranche (GMP+) kan hier als voorbeeld dienen.¹⁾

¹⁾ Belangrijke onderzoeksvragen in dit verband zijn onder meer:

- Welke daadwerkelijke behoefte bestaat in de sector aan arrangementen waarbij het principe van toezicht op controle wordt gevolgd? Welke invloed heeft het sociale krachtenveld op de deelnamebereidheid van het bedrijfsleven?
- Worden bedrijven hier vooral gestimuleerd door hetgeen hun concurrenten doen? Door hun klanten? Door de overheid en NGO's die druk uitoefenen?
- In hoeverre wordt deze bereidheid bepaald door de verdeling van bevoegdheden, gekozen sturingsmechanismen en handavingsstijlen?
- In hoeverre kunnen controlerende of toezichthoudende autoriteiten rekenen op vertrouwen van de gecontroleerden?

Hier werd beleidsondersteunend onderzoek en procesbegeleiding succesvol gecombineerd. Vooral het element van procesbegeleiding dient een belangrijke plek te krijgen in het kader van de verder ontwikkeling van stakeholderdialog.

Acceptatie burger

Deze thematiek heeft onmiskenbare politiek-bestuurlijke relevantie. Maatschappelijk draaagvlak voor voedselbeleid is een complexe en moeilijke materie. De mate waarin burgers nieuwe toezichtarrangementen accepteren is lastig te onderzoeken omdat deze acceptatie ook bepaald wordt door de mate waarin burgers zich vervreemd voelen van de technologische en economische grootschaligheid waarmee de huidige voedselproductie gepaard gaat. Deze vervreemding kan zorgen voor grillige reacties in de samenleving. Onderzoek naar de kansen van een stevige maatschappelijke verankering van nieuwe toezichtarrangementen en de verbinding met de civil society is hier zinvol. Welke kansen zijn er bij toezicht op controle om deze maatschappelijke verankering (op termijn) te realiseren?

Internationale dimensie

Voor veel beleidsvragen rond dit thema geldt dat deze zich moeilijk laten onderzoeken vanwege een gebrek aan gegevens. Het laatste geldt bijvoorbeeld voor de effecten van arrangementen in het kader van toezicht op controle op de Nederlandse concurrentiepositie; deze effecten worden grotendeels bepaald door een politiek-economisch machtsspel dat zich dikwijls achter de schermen afspeelt. Voor de vraag naar de juridische ruimte voor toezicht op controle voor EU-lidstaten geldt voor de onderzochte pilots dat hier geen dringende knelpunten naar voren kwamen, maar deze spelen wel op urgente wijze in andere beleidsinitiatieven op het vlak van nieuwe toezichtarrangementen. LNV zelf lijkt hier in eerste instantie het meest aangewezen om op dit moment de internationaal-juridische knelpunten in kaart te brengen en op verschillende niveaus te ordenen (nationaal, EU-niveau, westerse landen, derde landen, mondiaal).

Bestuurlijke inpassing

Veel bestuurlijk-juridische knelpunten die in de praktijk van de pilots naar voren traden, zijn relevant en urgent maar de noodzakelijke expertise hiervoor lijkt in eerste instantie vooral bij LNV te moeten worden gezocht. Het ministerie zelf lijkt hier het meest aangewezen om perspectievolle oplossingsrichtingen te formuleren, zeker voor meer specifiek-juridische praktijkproblemen. Een algemene bestuurlijke prioriteit, die ook voor andere probleemvelden van substantieel belang is, is een gedegen bestuurskundige en rechtssociologische analyse die kan bijdragen aan een bestuurlijke visie waarin de mogelijkheden en doelen van toezicht op controle en de politiek-beleidsmatig inbedding van dit instrument duidelijker in beeld komen. Een heldere en breed gedragen visie op toezicht op controle zou de stakeholderdialog in de praktijk vergemakkelijken en bevorderen.

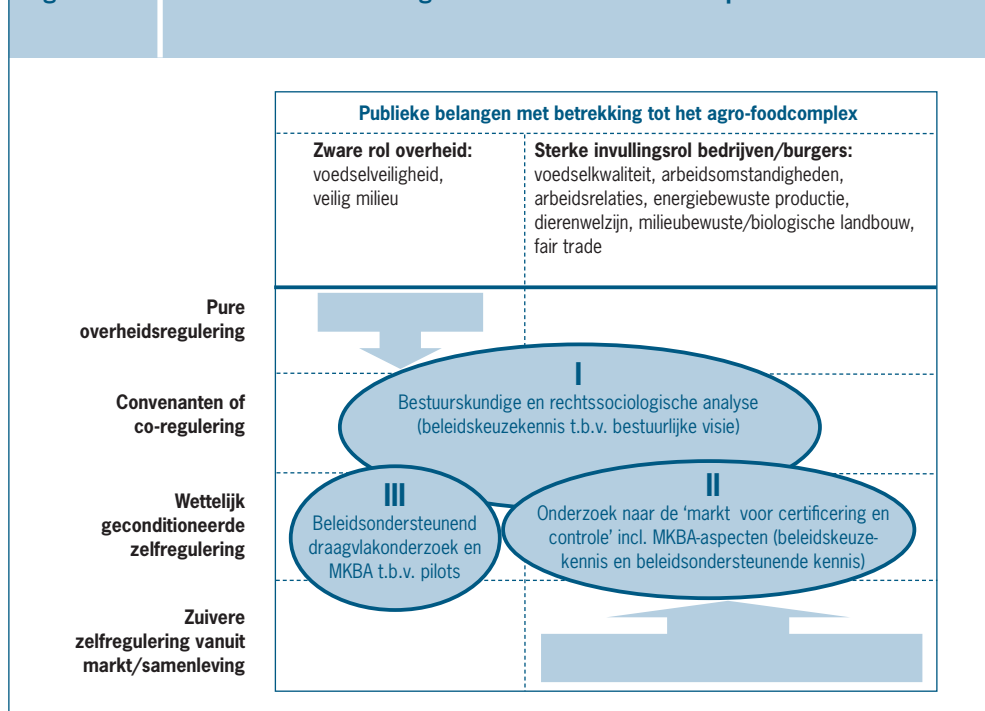
Zoals uit de analyses van deze programmeringsstudie is gebleken, zijn de bovenstaande probleemvelden niet los van elkaar te zien. Ze lopen in elkaar over en vormen een complex

samenhangend geheel. Om het beeld van gescheiden probleem- of kennisvelden te nuanceren, is het zinvol onderscheid te maken tussen verschillende niveaus van kennis die afhankelijk zijn van de fase waarin het beleid verkeert en de keuzes die hierin worden gemaakt. Afhankelijk hiervan is er meer of minder noodzaak en behoefte aan:

- Fundamentele beleidskeuzekennis: gericht op begripsanalyse en conceptuele raamwerken ten behoeve van beleidskeuzes.
- Beleidsondersteunende kennis: gericht op de keuze en evaluatie van beleidsmiddelen en de ontwikkeling van beleidsuitvoering.
- Uitvoeringsspecifieke kennis: gericht op specifieke praktijkproblemen met een gedetailleerd karakter.

Deze kennisniveaus vormen als het ware horizontale lagen die over de vijf probleemvelden heen liggen en waarbinnen de onlosmakelijke relaties tussen deze velden in beeld kunnen worden gebracht. In retrospectief stellen we vast dat deze programmeringsstudie ook een bijdrage is op het vlak van fundamentele beleidskeuzekennis waar voor toezicht op controle aanzienlijke witte vlekken bestaan.

Figuur 8.1 Prioriteiten voor vervolgonderzoek m.b.t. toezicht op controle



8.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Het toezicht op controlebeleid en de daarmee verbonden pilotprojecten hebben gezorgd voor veel energie en dialoog. Het gevaar is echter niet denkbeeldig dat de opgewekte energie en dialoog stukloopt op wederzijds onbegrip en frustratie. Bij diverse partijen bestaat behoefte aan een heldere en breed gedragen visie op toezicht op controle. Hier ontbreekt fundamentele beleidskeuzekennis met betrekking tot bestuurskundige, rechtssociologische en economische aspecten en factoren. Daarnaast is er een belangrijk gemis aan beleidsondersteunende kennis met betrekking tot de deelnamebereidheid van het bedrijfsleven en bestaat er in de huidige praktijk behoefte aan meer sociaal-economisch inzicht in de kosten en baten van nieuwe toezichtarrangementen. Voor onze aanbevelingen maken we gebruik van het overzichtsschema dat in deze studie ook al eerder als hulpmiddel diende om het beleid rond nieuwe toezichtarrangementen in het agro-foodcomplex te duiden en inzichtelijk te maken. In figuur 8.1 zijn drie prioriteiten voor vervolgonderzoek aangegeven voor de beleidsontwikkeling van toezicht op controle. We zullen deze drie voorstellen hieronder kort toelichten. Om herhaling te voorkomen verwijzen we voor meer specifieke onderzoeksvragen naar hoofdstuk 7 waarin reeds is ingegaan op vragen die met deze onderzoeksvoorstellen zijn verbonden.¹⁾

1. Bestuurskundige en rechtssociologische beleidskeuzekennis

Ten eerste moet worden ingezet op een meer diepgaande bestuurskundige en rechtssociologische analyse van nieuwe toezichtarrangementen die kan bijdragen aan een meer gedeelde beleidsmatige visie op toezicht op controle. Deze analyse zou in de vorm van een essay als input kunnen dienen voor een meer centraal gevoerde beleidsdiscussie met belangrijke bestuurlijke, economische en maatschappelijke stakeholders. Doel hiervan is te komen tot een heldere bestuurlijke visie op toezicht op controle die door de belangrijkste betrokken stakeholders wordt gedeeld. Dit is namelijk van groot belang wil men het beleid zowel intern als extern helder communiceren.

2. Onderzoek naar de markt voor certificering en controle inclusief MKBA-aspecten

Ten tweede moet worden ingezet op vervolgonderzoek naar de marktwerking in certificering die betrekking heeft op de kansen in het algemeen voor toezicht op controle. Vragen die daarbij spelen hebben bijvoorbeeld betrekking op de concurrentie-intensiteit van certificering, de gevolgen van strategieën van gedragscodeorganisaties op de manier van controleren, het effect van concurrentie tussen deze organisaties op duurzaamheid en de verbinding met de civil society. Deze kennis kan verhelderen in hoeverre de randvoorwaarden van een aanjagende concurrentie aanwezig zijn en in hoeverre dit de inzet van toezicht op controle vanuit dit perspectief mogelijk en aantrekkelijk maakt. Door een specifieke casus te nemen, zouden de kansen die hier bestaan meer concreet kunnen worden gemaakt. Vanuit een MKBA-perspectief moet hier worden ingezet op meer conceptueel en empirisch inzicht in de relatie tussen effectiviteit en efficiëntie bij toezicht op controle.

¹⁾ Volledigheidshalve zij ook nog verwezen naar de vorige voetnoot waarin een aantal relevante vragen voor draagvlakonderzoek is opgesomd gericht op de deelnamebereidheid van het bedrijfsleven.

3. Beleidsondersteunend draagvlakonderzoek en MKBA t.b.v. de pilots

Ten derde moet verder worden ingezet op onderzoek naar draagvlak en het sociale krachtenveld bij toezicht op controle (stakeholderanalyses). Het RIKILT-onderzoek naar toezicht op controle in de diervoederbranche (GMP+) kan hier als voorbeeld dienen; dergelijke onderzoeken zouden ook voor andere pilots kunnen worden uitgezet. Daarin moet aandacht zijn voor procesbegeleiding in het kader van de ontwikkeling van stakeholderdialoog; bij voldoende stakeholderkennis zou dit element van procesbegeleiding zelfs centraal kunnen staan. Een dergelijke combinatie van onderzoek en procesbegeleiding moet samen gaan met MKBA's met een bescheiden ambitie die zich richten op de kosten en baten van controle- en handhaving en met MKBA-onderzoek naar de effecten van controle incentives in de keten. Zulke MKBA's moeten worden beschouwd als eerste stappen in de ontwikkeling van een 'volwassen' MKBA van nieuwe toezichtarrangementen.

8.4 Tot besluit

Het laatstgenoemde spoor van beleidsondersteunend onderzoek voor bestaande of nieuwe pilots hoort ons inziens duidelijk thuis bij het beleidstraject van toezicht op controle. Het is evenwel mogelijk dat wij met onze onderzoeksprioriteit van controle incentives in de keten een kennislacune aangeven die eigenlijk beter op haar plaats is in een ander beleidscircuit, bijvoorbeeld in het LNV-programma Ketens. Voor ons voorstel van een meer diepgaande bestuurskundige en rechtssociologische analyse ten behoeve van een heldere bestuurlijke visie op toezicht op controle, geldt wellicht dat dit op een hoger beleidsniveau moeten worden ingezet. Bij een dergelijke analyse gaat het er namelijk ook om toezicht op controle duidelijker af te bakenen en te positioneren ten opzichte van andere beleidstrajecten die verwant zijn aan het beleidsprincipe van toezicht op controle. Onze aanbevelingen voor vervolgonderzoek van deze programmeringsstudie zijn wat dat betreft een afspiegeling van de turbulente beleidsomgeving waarin toezicht op controle momenteel verkeert. Het Bk TopC kan ook niet, zoals een lid van de Werkgroep Toezicht op Controle treffend opmerkte, los worden gezien van andere processen in het kader van een veranderende overheid die in de wandelgangen en ook bij het bedrijfsleven vaak onder de noemer van toezicht op controle worden geschaard. Dit neemt niet weg dat inkleuring van de door ons geconstateerde witte vlekken, ook als deze deels in een ander beleidstraject of op hoger niveau geschiedt, een impuls kan geven aan een meer gestroomlijnde borging van publieke agro-foodbelangen waarvan ook het toezicht op controlebeleid zal profiteren - al was het maar omdat het zowel naar binnen als naar buiten toe helderder zal worden waar wat beleidsmatig thuis hoort. In deze zin hangen volgens ons de zaken samen en kunnen ze elkaar versterken.

Literatuur

Abelson, P. (2003), 'The value of life and health for public policy', *The Economic Record*, 79 (special issue): S2-S13.

Akerlof, G. A. (1970), 'The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism', *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3): 488-500.

Alban, L. and S. G. Goldbach (2005), Surveillance for salmonella over the years: The Danish perspective, SafePork, 6th international symposium on the epidemiology and control of foodborne pathogens in pork, Rohnert Park, California, USA.

Baarsma, B. (2003), *Maatschappelijk bungeejumpen of gerichte zelfsturing? Essay over zelfsturing in de publieke sector*, Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam.

Baarsma, B., C. Koopmans, J. Mulder, M. de Nooij en C. Zijdeveld (2004), *Goed(koop) geregeld: Een kosten-baten analyse van wetgeving en zelfregulering*, Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam.

Bakker, E. de, V. Beekman (2006), *Visies op voedselgevaaren. De percepties van emerging risks onder stakeholders in de voedselketen*, Den Haag: LEI.

Binnekamp, M., P. Ingenbleek en S. Goddijn (2006), *The Development and Implementation Process in Code of Conduct Organizations: An Organizational Culture Perspective*, Working Paper Wageningen UR.

Bondt, N., G.B.C. Backus, R. Hoste, L.F. Puister-Jansen en J. Tielen (2005), *Terugdringen ketenverliezen in de varkenshouderij*, Rapport van de VarKel werkgroep, Den Haag: LEI.

Brinkman, E. (1993), 'Zelfregulering en de verantwoordelijke samenleving', in: Ph. Eijlander, P.C. Gilhuis, J.A.F. Peters (red.), *Overheid en zelfregulering. Alibi voor vrijblijvendheid of prikkel voor actie*, p. 17-31.

Commissie van de Europese Gemeenschappen (2000), *Witboek over voedselveiligheid*, Brussel.

Dagevos, H. en L. Sterrenburg (2003) (red.), *Burgers en consumenten. Tussen tweedeling en twee-eenheid*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers

Derkzen, P.H.M., R., J.M. le Rütte en J.W.G. Geerligts (2002), *De spagaat van Natuurbeleid; doelen en werking*. Wageningen: Stoas Onderzoek.

Dorbeck-Jung, B.R., M.J. Oude Vrielink-van Heffen en G.H. Reussing (2005), *Open normen en regeldruk - Een onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg*, Enschede: Universiteit Twente.

DVFA (Danish Veterinary and Food Administration) (2004), *The National Salmonella Control Programme for the Production of Table Eggs and Broilers 1996-2002, Report 2004:06*, Søborg, Denmark.

Eijlander, Ph. (1993), 'Zelfregulering en wetgevingsbeleid', in: Ph. Eijlander, P.C. Gilhuis, J.A.F. Peters (red.), *Overheid en zelfregulering. Alibi voor vrijblijvendheid of prikkel voor actie*, p. 129-139.

Frewer, L. (2003), 'Hoe kijkt de consument tegen voedselveiligheid aan?' in: Rougour, C., W. van der Weijden en P. Bol (red.) Voedselveiligheid tot (w)elke prijs? Essays en verslag van een conferentie, Stuurgroep Technology Assessment, ministerie van LNV, p. 61-69.

Frouws, J. (1994), Mest en Macht. Een Politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970, (dissertatie Wageningen), Wageningen [zonder uitgever].

Geelhoed, L.A. (1993), 'Deregulering, herregulering en zelfregulering', in: Ph. Eijlander, P.C. Gilhuis, J.A.F. Peters (red.), Overheid en zelfregulering. Alibi voor vrijblijvendheid of prikkel voor actie, p. 33-51.

Gunningham, N. en P. Grabosky (1998), Smart Regulation: Designing Environmental Policy, Oxford: Oxford University Press.

Havinga, T. (2003), 'Private regulering voedselveiligheid. De supermarkt als regelgever en handhaver', in: H. Weyers en J. Stamhuis (red.), Zelfregulering (themanummer Recht der Werkelijkheid) Reed Business Information, p.189-212.

Holster, H.C., H.A.B. van der Meulen, E. Annevelink, F.A. Geerling-Eiff, R.A.F. van Paassen en R. Schreuder (2006), Relevante processen voor SALDO in beeld: State of the Art, een quick scan van de omgeving, Den Haag: LEI Wageningen UR.

Huisman, W. (2001), Tussen winst en moraal. Achtergronden van regelnaleving en regelovertrekking door ondernemingen (dissertatie VU), Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Ingenbleek, P., L. Crul, R. Frambach en B. Rietveld (2005), 'Marketing Strategies for Sustainability', in: Van Trijp, J.C.M. (red.), The Mobilisation of Sustainable Consumption. Working papers no. 3. Zoetermeer: Transforum Agro & Groen.

Ingenbleek, P. en M. T.G. Meulenberg (2006, binnenkort verschijnend), 'The Battle Between Good and Better: A Strategic Marketing Perspective on Codes of Conduct for Sustainable Agriculture', Agribusiness: An International Journal.

Jessop, B. (2000), 'Governance Failure', in: Stoker, G. (ed.): The New Politics of British Local Governance, ESRC Local Governance Programme, Macmillan Press LTD, Great Britain.

Kagan, R.A. en J.T. Scholz (1984), 'The "Criminology of the Corporation" and Regulatory Enforcement Strategies', in: K. Hawkins en J.M. Thomas (red.), Enforcing Regulation, Boston: Kluwer Nijhoff publishing, p. 67-96.

Kalders, P., J. van Erp en K. Peters (2004), 'Overheid in spagaat. Over spanningen tussen verticale en horizontale sturing', in: Bestuurskunde, jg. 13, nr. 8, p. 338-346.

King, R.P., G.B.C. Backus en M.A. Gaag, (2007) 'Incentive systems for food quality control with repeated deliveries: Salmonella control in pork production', European Review of Agricultural Economics (forthcoming).

Mangen, M.-J., A. H. Havelaar e.a. (2005), 'The costs of human Campylobacter infections and sequelae in the Netherlands: A DALY and cost-of-illness approach', Acta Agriculturae Scandinavica, Section C - Economy 2 (1): 35-51.

Mead, P. S., L. Slutsker e.a. (1999), 'Food-related illness and death in the United States', Emerging Infectious Diseases 5 (5): 607-625.

Meeusen, M.J.G. en S.D.C. Deneux (2002), Een Babylonische keurmerkverwarring?: Een studie naar de verwarring onder ketenactoren over keurmerken op voedingsmiddelen. Den Haag: LEI-report nr. 5.02.06.

Ministerie van LNV (2005), Beleidskader Toezicht op Controle (Toezicht op Toezicht), Den Haag.

Nielsen, B., J. Dahl e.a. (2005), Cost-effectiveness analysis of the Danish salmonella control strategy, SafePork, 6th international symposium on the epidemiology and control of foodborne pathogens in pork, Rohnert Park, California, USA.

Onderwijsraad (2006), Doortastend onderwijstoezicht. Aanbevelingen voor toekomstig toezicht op het onderwijs, Den Haag: Onderwijsraad

Rhodes, R.A.W. (2003), Understanding Governance. Policy networks, governance and accountability. Open University press, Maidenhead.

Starbird, S.A. (2005), 'Supply Chain Contracts and food Safety', Choices 2nd quarter 2005. 123-127.

Segerson, K. (1999), 'Mandatory versus voluntary approaches to food safety', Agribusiness 15 (1): 53-70.

Selnes, T. en M. Aalders (2005), Een kantelende overheid. Debat intensieve veehouderij en de transitie naar duurzame landbouw, Den Haag (LEI) en Amsterdam (UvA).

SER (2004), Adviesaanvraag Duurzaamheidskeurmerken, Den Haag: SER (Sociaal-Economische Raad).

Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003), De calculus van het publieke belang, Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken

Unnevehr, L., T. Roberts e.a. (2004), 'New pathogen testing technologies and the market for food safety information', AgBioForum 7 (4): 212-218.

Van Wagenberg, C. P. A. and M. Swanenburg (2006), Food safety control in the pork supply chain, position paper Transforum Agro&Groen, Agricultural Economics Research Institute LEI, the Hague, the Netherlands: 30 p.

Wegener, H. C., T. Hald e.a. (2003), 'Salmonella control programs in Denmark', Emerging Infectious Diseases 9 (7): 774-780.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (2000), Het borgen van publiek belang, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bijlage I Vijf clusters van beleidsvragen

Economische consequenties van nieuwe toezichtarrangementen
• Hoe kun je nieuwe arrangementen die uitgaan van toezicht op controle effectief en efficiënt neerzetten? • Moet je uitgaan van één of meerdere concurrerende systemen? • Hoe ziet een maatschappelijke baten/kosten-analyse er in dit verband uit? • Zullen bij een brede toepassing van nieuwe toezichtarrangementen meer verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden doorschuiven naar het bedrijfsleven? • Welke (macro-)economische gevolgen kan deze verschuiving van verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden hebben?
Bereidheid bedrijfsleven tot deelname aan nieuwe toezichtarrangementen
• Welke daadwerkelijke behoefte bestaat in de sector aan arrangementen waarbij het principe van toezicht op controle wordt gevolgd? • Welke invloed heeft het sociale krachtenveld op de bereidheid tot deelname van het bedrijfsleven? • In hoeverre wordt deze bereidheid bepaald door de verdeling van bevoegdheden, gekozen sturingsmechanismen en handavingsstijlen? • In hoeverre kunnen controlerende of toezichthoudende autoriteiten rekenen op vertrouwen van de gecontroleerden?
Acceptatie burger
• Hoe staat de burger tegenover een nieuwe rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven die het gevolg is van nieuwe toezichtarrangementen? • Spreken de voordelen van toezicht op controle aan en vertrouwt men erop dat voedselveiligheid en voedselkwaliteit niet in gevaar komen? • Dient acceptatie (in het kader van governance) actiever geïnstitutionaliseerd te worden in de beleidsprocessen zelf, of is achteraf meten en aanpassen voldoende? • Betekent dit een principiële verandering voor de wijze waarop met beleidsacceptatie wordt omgegaan?
Internationale dimensie
• In welke mate is een nieuwe rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven die het uitvloeisel is van toezicht op controle acceptabel voor EU-lidstaten en derde landen? • Als er ruimte is voor nieuwe toezichtarrangementen binnen EU-wet- en regelgeving en het internationale verdragsrecht dat hier relevant is, welke gevolgen heeft dit dan voor Nederland en in het bijzonder voor de Nederlandse concurrentiepositie? • Mocht zo'n systeem binnen de EU breder toegepast gaan worden, in welke mate heeft dat dan invloed op de positie van derde landen, in het bijzonder ontwikkelingslanden?
Bestuurlijke inpassing
• Hoe zouden nieuw toezichtarrangementen bestuurlijk kunnen worden opgezet? • Op welke wijze kan Europese en nationale regelgeving in toezichtarrangementen worden doorverwerkt? • Welke bevoegdheden ken je toe, met wie en in wat voor vorm leg je het een en ander vast? • Hoe wordt onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van controles gewaarborgd? • Welke positie nemen nieuwe toezichtarrangementen in naast bestaande controle- en handavingssystemen van de overheid? • Moet er in crisissituaties (kunnen) worden teruggeschakeld op overheidscontroles, en zo ja: hoe regel je die terugschakeling?

Bijlage II Deelnemers van de LEI-workshop

Deelnemers Workshop t.b.v. van het project Toezicht op Controle (TopC)

Naam	Werk	Thema
Erik de Bakker Rechtssocioloog	Onderzoeker LEI; projectleider TopC	Legitimiteit en acceptatie-processen;
Manfred Hessink Voedseltechnoloog	Nutreco	Voedselketen, samenwerking, bedrijfsvoering
Pieter Huisman Jurist	Onderwijsraad	horizontaal toezicht, toezicht op controlearrangementen in het onderwijs
Paul Ingenbleek Econoom	Onderzoeker LEI en Leer- stoelgroep Marktkunde en consumentengedrag WUR; Project- medewerker TopC	Consumentenvraagstukken en marketing
Gerrit Meester Econoom	Ministerie van LNV en hoogleraar Universiteit van Amsterdam	landbouwbeleid, European Economic Integration, Economisch Perspectievolle Agroketens
Mirjan Oude Vrielink-Van Heffen Bestuurskundige	Universiteit van Twente	Zelfregulering in gezondheids- zorg en op het terrein van milieu, zelfsturing, verantwoordingsvraagstukken.
Albertien Paardekooper Opsporingsambtenaar	VROM-inspectie	Milieuwetgeving, handhaving en naleving regels
Trond Selnes Bestuurskundige	Onderzoeker LEI; projectmedewerker TopC	Governance (promotie-onderzoek), voedsel en groen,

Bijlage III Informanten

Geïnterviewde personen betrokken bij pilotprojecten Toezicht op Controle

Naam	Pilotproject(en)	Organisatie
Wilma Reerink	IKB-systemen varkens	Ministerie van LNV
Ferry Leenstra	IKB-systemen varkens	Ministerie van LNV
Hans Schouwenburg	IKB-systemen varkens	PVE (Productschappen voor Vee, Vlees en Eieren)
Martin van den Broeke	TrusQ en GMP+	Ministerie van LNV
Marieke Bonhof	MPS/Qualitree en Primabol	Ministerie van LNV
Richard Soons	Vion-zichtkeuring	Ministerie van LNV
Bert Urlings	Vion-zichtkeuring	Vion-Food Group
Ate Jelsma	Vion-zichtkeuring	VWA (Voedsel en Waren Autoriteit)

Geïnterviewde criminologen t.b.v. van het project Toezicht op Controle

Naam	Werk	Thema
Wim Huisman Criminoloog/rechtssocioloog	Universiteit Leiden	Regelnaleving en –overtreding door ondernemingen
Ron Visser Criminoloog/beleidsonderzoeker	Universiteit Leiden	Regulering en handhaving

Toezicht op controle in het agro-foodcomplex werpt in vele opzichten vragen op. Er bestaat onduidelijkheid en onzekerheid over een nieuwe rolverdeling tussen overheid, bedrijfsleven en burgers. Ook spelen er vragen met betrekking tot de maatschappelijke kosten en baten van nieuwe toezichtarrangementen. Op verzoek van het ministerie van LNV zijn in deze programmeringsstudie de kennislacunes op dit gebied in kaart gebracht. De conclusie is dat er bij toezicht op controle mogelijk meer kansen zijn te benutten.

Binnen de Social Sciences Group van Wageningen UR werken het LEI en het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen Universiteit samen in onderzoek en onderwijs ten aanzien van landbouw, voedsel en groen.