

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/106051>

Please be advised that this information was generated on 2019-06-20 and may be subject to change.

**VEILIG VOEDSEL: TOEZICHT  
TOEVERTROUWEN?  
SECTORSCHETS TOEZICHT IN DE VOEDSELSECTOR**

*Tetty Havinga en Frans van Waarden*

---

**WEBPUBLICATIE NR. 70**

Den Haag, maart 2013

De serie Webpublicaties omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle webpublicaties is te vinden op de website van de WRR ([www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)).

Tetty Havinga is verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Frans van Waarden is verbonden aan de Universiteit Utrecht.

## INHOUDSOPGAVE

<b>Voorwoord</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Context van toezicht: kenmerken van de voedingssector</b> .....	<b>7</b>
1.1 Goederen versus diensten.....	7
1.2 Internationaal versus nationaal .....	8
1.3 Diversiteit aan (juridische) organisatievormen.....	10
1.4 De overheid op grotere afstand .....	11
1.5 Minder afhankelijk van binnenlandse consumenten: groter belang export.....	12
1.6 Gevolgen: grotere verscheidenheid aan doelen van toezicht .....	13
<b>2 Private kwaliteitszorg in de voedselsector: wat, wie, hoe en waarom?</b> .....	<b>15</b>
2.1 Wat wordt er gereguleerd? .....	15
2.2 Wie reguleert er? Regulering en toezicht door diverse private en publieke actoren.....	18
2.3 Eerste partij reguleerders: zelfregulering door bedrijven .....	18
2.4 Tweede partij reguleerders: regulering door transactiepartners .....	24
2.5 Derde partij reguleerders: partijen, niet direct bij de transacties betrokken .....	31
2.6 Onderlinge relaties en hybride vormen.....	38
<b>3 Publieke regulering, toezicht en handhaving</b> .....	<b>41</b>
3.1 Voedselschandalen. Werkt het reputatiemechanisme dan onvoldoende? .....	41
3.2 Roep om vierde partij regulering: de overheid .....	42
3.3 Al vroeg overheidsregulering en toezicht.....	43
3.4 De centrale vraag: Kan de overheid voortbouwen op private regulering en toezicht? .....	44
3.5 Welke overheid?.....	44
3.6 Ontwikkelingen in het overheidstoezicht op voedsel .....	45
3.6.1 Professionalisering van toezicht.....	45
3.6.2 Meer systeemtoezicht (audit voedselveiligheidssysteem gebaseerd op HACCP) ...	49
3.6.3 Risicogericht toezicht.....	50
3.6.4 Nieuwe visie op toezicht: gebaseerd op vertrouwen.....	51
3.6.5 Openbaarmaking van controlegegevens en gebruik consumentenklachten .....	53
3.6.6 Streven naar convenanten met bedrijfsleven.....	54
3.6.7 Toegenomen internationale samenwerking.....	55
3.6.8 Samenwerking met andere inspecties/ integraal toezicht.....	56
3.6.9 Reorganisatie en fusies .....	56
3.6.10 Inkrimping .....	58

3.7	Vormen van samenwerking tussen de NVWA en de private sector .....	59
<b>4</b>	<b>Issues, knelpunten, dilemma's.....</b>	<b>71</b>
4.1	Mogelijkheden en knelpunten bij samenwerking publiek en privaat toezicht .....	72
4.1.1	Sterke en zwakke kanten van eerste partij regulering .....	72
4.1.2	Sterke en zwakke kanten van tweede partij regulering .....	74
4.1.3	Sterke en zwakke kanten van derde partij regulering .....	75
4.1.4	Controle van vertrouwen .....	78
4.1.5	Verplicht privaat toezicht?.....	80
4.2	Reorganisaties en capaciteit van het overheidstoezicht .....	81
4.3	Nationale toezichthouder in een internationaal veld .....	86
4.4	Beperkingen vanwege Europese regelgeving .....	88
4.5	Hoe veilig moet voedsel zijn? .....	91
<b>5</b>	<b>Conclusie .....</b>	<b>93</b>
	<b>LIJST VAN AFKORTINGEN.....</b>	<b>97</b>
	LITERATUURLIJST.....	99
	LIJST VAN GESPROKEN PERSONEN .....	109
	<b>NOTEN .....</b>	<b>111</b>

## VOORWOORD

In het kader van een adviesproject over overheidstoezicht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid hebben we een sectorstudie verricht naar regulering, handhaving en toezicht in de voedingsmiddelensector.<sup>1</sup> Deze sectorschets is gebaseerd op literatuurstudie, een aantal interviews met personen die vanuit verschillende posities betrokken zijn bij het toezicht in de voedselsector en op de inbreng van deelnemers aan een bij de WRR georganiseerde brainstormsessie met deskundigen.

Centraal in de interviews, tijdens de brainstormsessie en in deze sectorschets stond de vraag: wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen en uitdagingen met betrekking tot het toezicht op voedsel en de voedselsector? De onderzoekers willen de geïnterviewde personen en de deelnemers aan de brainstormsessie van harte bedanken voor hun bereidheid om ons deelgenoot te maken van hun ervaringen, opvattingen en wensen ten aanzien van toezicht en handhaving in de voedingsmiddelenketen. Zonder hun inbreng zou deze sectorschets niet geschreven hebben kunnen worden.

De schets is als volgt opgebouwd. Allereerst schetsen we in hoofdstuk 1 de context waarin toezicht plaatsvindt. Wat zijn de specifieke kenmerken van de voedselsector waarmee deze zich onderscheidt van andere economische sectoren, in het bijzonder ook die waar de WRR andere achtergrondstudies naar heeft laten maken?

Vervolgens beschrijven en analyseren we in hoofdstuk 2 de diverse vormen van bestaande private kwaliteitszorg in de voedselsector in Nederland. Wat wordt er gereguleerd en gecontroleerd en wie formuleren de normen waaraan voedsel moet voldoen dan wel handhaven die? We maken hierbij onderscheid tussen drie hoofdvormen: Eerste partij regulering (interne regulering door de eigen producerende of verkopende organisatie), tweede partij regulering (regulering door transactiepartners) en derde partij regulering (regulering door een niet direct bij de transactie betrokken partij). Ook bestaan er diverse mengvormen van deze drie grondtypen, die eveneens aan de orde zullen komen.

Daarnaast is er een bijzondere derde partij, die ook wel als vierde partij onderscheiden zou kunnen worden, namelijk de overheid, de bron van publieke in plaats van private regulering. In hoofdstuk 3 gaan we verder in op deze vierde partij regulering. Dat beschrijft en analyseert de diverse *publieke* vormen van toezicht en handhaving in de voedingssector, in het bijzonder ook de recente ontwikkelingen. Het accent ligt daarbij op het toezicht door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) (en voorlopers van de NVWA) op de voedselveiligheid.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op knelpunten en dilemma's in het toezicht. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan de vraag wat de relatie tussen publiek en privaat toezicht is en in hoeverre beide vormen van toezicht beter op elkaar afgestemd zouden kunnen worden. Eveneens wordt ingegaan op de capaciteit van het publieke toezicht en op de vraag hoe een nationale toezichthouder toezicht kan houden op wereldomvattende voedselketens. Ten slotte wordt kort ingegaan op de vraag hoe veilig voedsel eigenlijk wel zou moeten zijn. Wat is de rol van de overheid? En wat is de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven en van de consument zelf? De sectorschets wordt afgesloten met een korte conclusie.

# **1 CONTEXT VAN TOEZICHT: KENMERKEN VAN DE VOEDINGSSECTOR**

De voedingsmiddelensector verschilt in verscheidene belangrijke opzichten van veel andere sectoren en bedrijfstakken. Die bijzondere kenmerken en verschillen hebben grote gevolgen voor de problemen en mogelijkheden rond de kwaliteitsregulering. Vandaar dat we daar eerst nader op ingaan.

## **1.1 Goederen versus diensten**

Om te beginnen betreft het hier het verschil tussen diensten en goederen. De voedingsmiddelensector verkoopt producten en geen diensten. Belangrijk verschil is dat diensten doorgaans minder mobiel zijn dan goederen. Bij dienstverlening is het normaal gesproken belangrijk dat er een direct contact is tussen de dienstverlener en de dienstconsument. Bij de productie van goederen wordt de verleende dienst 'geobjectiveerd' in een object dat over grote afstand verplaatst kan worden zonder dat de dienstverlener daarmee noodzakelijkerwijs mee hoeft te 'reizen'. Daardoor kunnen goederen overal geproduceerd worden als ze daarna maar verscheept kunnen worden – tegen een acceptabel commercieel tarief natuurlijk – naar de consumenten.

Wat voor dienstverleners in het algemeen geldt, geldt in nog sterkere mate voor wat wel bekend staat in de literatuur als 'human services'. Dat zijn diensten waarbij de consument geen passieve transactiepartner is – zoals bij de bezorger en ontvanger van een brief of de reiziger en de vervoerder – maar waarbij deze consument een actieve rol dient te spelen in het dienstverleningsproces zelf. Zonder consument geen dienst, in dat geval. Het leerproces in het onderwijs bijvoorbeeld is niet een passief ontvangen door studenten van kennis, in colleges uitgevent door docenten. Nee, de studenten moeten hun hersens gebruiken om die kennis op te nemen, te begrijpen en te verwerken. Waar de hersens in het onderwijs de bijdrage van de ontvanger zijn, is het lichaam de bijdrage van de ontvanger in de zorgverlening. Zonder lichaam geen zorg. En dat lichaam moet ook wel een beetje actief meewerken om het productdoel van de dienstverlening – een gezonder lichaam – te produceren. Zelfs de kapper kan geen dienst verlenen zonder medewerking van een stilzittend hoofd. Dat alles is niet aan de orde in de voedingsmiddelensector. In deze sector is de consument nog een echte 'consument', een passieve koper van kant-en-klare goederen, die daardoor ook geen of nauwelijks invloed op de kwaliteit van het product kan hebben.



## 1.2 Internationaal versus nationaal

Dit eerste kenmerk – de consument heeft een passieve rol – heeft een aantal belangrijke gevolgen voor regulering en toezicht die leiden tot het tweede kenmerk: de oriëntatie is zeer internationaal. In de voedingsmiddelenindustrie, kunnen goederen letterlijk ‘van heinde en verre’ komen dan wel gaan en doen dat ook. Zelfs in een eenvoudig koffiebekertje zitten ingrediënten die uit alle windstreken komen: het plastic van het bekertje zelf uit de aardolie uit het Midden-Oosten, vervoerd in Griekse tankers naar een Britse raffinaderij en tot plastic vervormd in een Chinese fabriek. De koffie kan afkomstig zijn uit Braziliaanse bonen, gebrand in een fabriek in Frankrijk en verpakt in plastic afkomstig uit een Canadese chemische fabriek. De suiker kan uit suikerriet komen van Cubaanse plantages, geraffineerd in Polen en tot klontjes vervormd in Italië en verpakt in papier uit Noorwegen. Kortom: waar een eenvoudig kopje koffie al vanuit vele landen tot ons gekomen kan zijn, geldt dat in het duizendvoudige voor alle goederen die in de hele voedingsmiddelensector geproduceerd, vervormd, geanalyseerd, gesynthetiseerd, verpakt, gedistribueerd en uiteindelijk aan een consument verkocht worden. Die veelvoud aan processen, die het product van boer tot bord (als Nederlandse variant op het bekende ‘from farm tot fork’) doorlopen heeft, is in de huidige tijd letterlijk een wereldomvattende markt geworden. Dat impliceert dat vele stadia in de lange productieketens niet binnen de wettelijke jurisdictie van het ontvangende land – in ons geval Nederland – liggen. De greep die nationale reguleerders en toezichhouders op deze producten en hun markten hebben is zodoende veel geringer dan het geval is in dienstverlenende sectoren. Dat impliceert dat in de voedingsmiddelensector de binnenlandse bewakers van de productkwaliteit in het finale ontvangende land in veel sterkere mate afhankelijk zijn van publieke of private toezichhouders, die wél enige invloed over de grenzen hebben of die elders gevestigd zijn en daar ter plaatse controleren. Ook het omgekeerde is overigens het geval. Private of publieke kopers van over de grenzen kunnen behoefte hebben aan kwaliteitsgaranties van Nederlandse publieke autoriteiten, die de reputatie van de merknaam ‘made in Holland’ inhoud zouden kunnen geven.

Die verwevenheid van onze binnenlandse markt met internationale markten in de voedingsmiddelensector geldt ook omgekeerd. Wij in Nederland willen onze producten van de landbouw en voedingsmiddelenindustrie graag aan andere landen slijten. En wij zijn daar al eeuwenlang vrij succesvol in geweest. Ofschoon ons minuscule Nederland toch maar een klein grondgebied heeft, slagen wij erin om op die geringe hectares toch zoveel voedsel te produceren dat we er een aanzienlijk deel van de wereldbevolking mee kunnen voeden. ‘Nederland grootste groenteboer ter wereld’, kopte onlangs een Nederlands dagblad na publicatie van cijfers over internationale handel in de hele wereld (*de Volkskrant*, 29-10-2011). En inderdaad, volgens de VN-statistieken over de wereldhandel is Nederland

verantwoordelijk voor 12,4 % van de totale wereldhandel in verse, bevroren en eenvoudig geconserveerde groenten. Ook in andere categorieën producten is het aandeel van Nederland in de wereldhandel groot.<sup>2</sup> Zie voor details tabel 1.1.

Die omvang van de voedingsmiddelenexport betekent dat Nederland er belang bij heeft om het vertrouwen, dat de wereldvoedingsmiddelenmarkten in Nederlandse exportproducten hebben, te koesteren en verder uit te bouwen. Daartoe kan een effectieve kwaliteitsregulering en kwaliteitscontrole – hetzij door private hetzij door publieke instellingen – een belangrijk hulpmiddel zijn. En inderdaad, de geschiedenis van de Nederlandse voedselkwaliteitsregulering heeft een belangrijke achtergrond in de exportbelangen. De landbouwkwaliteitswet van 1919, een codificering van eerdere productspecifieke wetjes zoals die voor boter en kaas van rond 1900 (zie verderop), was grotendeels ingegeven door exportbelangen. Typisch in dat opzicht was dat deze wet een product was van het ministerie van Landbouw, dat deze wet ook lang gekoesterd heeft, en niet van een ministerie voor Volksgezondheid, dat toen overigens nog niet bestond. Gevolg van de wereldomvattende verwevenheid van de voedingsmiddelensector en de vele productielijnen daarbinnen is dat landen een belang hebben bij elkaars publieke reguleringen en controles van veiligheid en kwaliteit van voedingsmiddelen. Die verwevenheid is ook een belangrijke reden waarom er in deze sector steeds meer Europese en internationale normen zijn, variërende van de vele Europese regels op het gebied van de landbouw en voedselkwaliteit en -veiligheid tot de VN *Codex Alimentarius* of de private GLOBALGAP.

**Tabel 1.1 Aandeel en volgnummer Nederland in de wereldhandel in een aantal categorieën voedingsmiddelen**

	<b>Productcategorie</b>	<b>Pct. NL aandeel wereldhandel</b>	<b>Rank NL in wereldhandel</b>
1	Eggs and egg-products	25,5	1
2	Cheese and curd	12,7	3
3	Vegetables, fresh, frozen, simply preserved	12,4	1
3a	Among which fresh onions	22,0	1
4	Butter and other fats derived from milk	12,1	1
5	Live animals other than animals of division	11,6	2
6	Margarine	11,2	2
7	Vegetables, prepared/preserved	9,6	2
8	Processed animal/vegetable fats	9,2	2
9	Fruit and vegetable juices	8,5	2

10	Animal feed	8,2	4
11	Milk, cream and milk products other than butter or cheese	7,7	4
12	Other meat, meat offal	7,4	4
13	Meat of bovine animals	7,3	4
14	Chocolate	5,9	5
15	Fruit and nuts	5,0	5
16	Spices (the old Dutch tradition ...)	4,0	7
17	Food Processing Machines	10,8	3

Bron: UN International Merchandise Trade Statistics 2010

(<http://comtrade.UN.org/pb/CommodityPagesNew.aspx?y=2010>)

### 1.3 Diversiteit aan (juridische) organisatievormen

Een derde belangrijk kenmerk dat de voedingsmiddelensector onderscheidt van veel andere sectoren, zowel in de publieke dienstverlening als in de private goederenproductie, is de diversiteit aan producten en in het bijzonder ook van organisatievormen van de betrokken producenten. Die is waarschijnlijk nergens zo groot als in de voedselketen van boerderij tot restaurant en alle grote en kleine bedrijven daartussen. Enerzijds zijn er extreem kleine bedrijven – de individuele boer, bakker en shoarma snackbar – anderzijds extreem grote producenten als Unilever, grote retailers (AH, Sainsbury, Carrefour) en grote restaurantketens (McDonald's). Deels gaat dat samen met grote verschillen in productiewijze en productiecapaciteit: van grootindustrie tot ambacht – zoals restaurants en snackbars waar voedsel ter plaatse van consumptie geproduceerd wordt. De retailsector varieert van enorme retailketens tot individuele verkopers op warenmarkten. Daarmee verbonden is ook een verschil in juridische eigendomsvormen: van 'geen' via bv's en coöperaties tot multinationale nv's, geregistreerd in verre landen. De consumenten kunnen hun voedsel dus via een enorme diversiteit van aanbieders verkrijgen. Ook dat heeft gevolgen voor de problemen en mogelijkheden van zowel private als publieke regulering en handhaving van veiligheid en kwaliteit.

De juridische vorm hangt samen met het onderscheid tussen wel of geen commerciële oriëntatie. In de voedingsmiddelensector is het winstoogmerk motief voor productie en distributie, anders dan in sectoren met een non-profit oriëntatie, die hun inkomsten uit de publieke middelen en dankzij politiek-ambtelijke keuzes verwerven. De commerciële voedingsmiddelenbedrijven moeten hun inkomsten uit markttransacties verwerven, in ruil voor leveringen aan kopers/consumenten en waarbij ze in concurrentie met andere potentiële leveranciers staan. Ze moeten dus concurreren en potentiële klanten ertoe

bewegen bij hen te kopen. Door aantrekkelijker aanbiedingen in termen van veiligheid, kwaliteit, prijs e.d. Bovendien is deze markt redelijk transparant. De finale consumenten kunnen oordelen wat ze lekker vinden en soms ook nog wel wat gezond is. Op zo'n markt werkt het reputatiemechanisme vrij direct. In dienstverlenende semipublieke sectoren is dat minder het geval.

#### **1.4 De overheid op grotere afstand**

Een vierde belangrijk kenmerk is dat de betrokkenheid en rol van de overheid in de internationale sectoren van de voedingsmiddelenindustrie een heel andere is dan in binnenlandse dienstverlenende sectoren. De overheid is zelf de belangrijkste financier van de publieke dienstverlening, zoals het onderwijs, de zorg, de waterstaat of de woningbouw, en is zelfs vaak hetzij direct hetzij indirect eigenaar van de betrokken organisaties. Dat brengt enerzijds directe invloed met zich mee: de financiering kan aan prestatienormen inclusief kwaliteitsnormen gebonden worden. Bij slechte prestaties kunnen bestuurders ontslagen worden en in een extreem geval kan de financiering gestopt worden en de organisatie opgeheven. De overheid heeft er dus invloed op als eigenaar en/of financier. Anderzijds kan die relatie ook verantwoordelijkheid of zelfs aansprakelijkheid met zich meebrengen. De overheid heeft dus ook een direct belang bij goede en betrouwbare kwaliteit. In de voedingsmiddelensector is die relatie minder direct. Zowel wat betreft de mogelijkheden tot sturing als de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. Daar controleert de overheid slechts op veiligheid en kwaliteit via extern toezicht.

De belangen van de overheid bij voorspoedige en veilige ontwikkeling en prestaties van deze sector verschillen daarom eveneens. Gemeenschappelijk hebben veel sectoren wel dat de overheid een verantwoordelijkheid heeft voor de bescherming van haar bevolking tegen allerlei risico's en gevaren die zich in deze sectoren voor kunnen doen. Daarnaast heeft de overheid natuurlijk ook een zorg voor een voorspoedige economische ontwikkeling van alle bedrijfstakken, omdat die belangrijke bronnen van werkgelegenheid en inkomen voor de bevolking zijn en bijdragen aan economische groei. Dat kan de overheid bevorderen door transacties in deze markten te faciliteren door het verminderen van informatie-asymmetrieën tussen transactiepartners en risico's en onzekerheden die deze met zich mee kunnen brengen en de totstandkoming van transacties zouden kunnen frustreren.

Behalve dit gemeenschappelijk publiek belang bij veel sectoren zijn er ook belangrijke verschillen. De publieke financiering van publieke dienstverlening rechtvaardigt een sterkere publieke bemoeienis – lees regulering. Dat is curieuzerwijs in de voedingsmiddelensector niet het geval. Ofschoon eveneens belangrijk voor een gezonde bevolking, vinden we het normaal

dat iedereen zijn eigen voedsel betaalt. Om iedereen gelijke minimale toegang daartoe te bieden hebben we wel een minimum inkomen voor iedereen in de vorm van bijstands-, werkloosheids-, of pensioenuitkeringen.

Een ander curieus verschil is dat die verschillen in publieke verantwoordelijkheid ook tot een andere houding ten aanzien van de consumptie van deze goederen en diensten leidt. Vanwege de publieke financiering van zorg, onderwijs, waterstaat en infrastructuur ligt de nadruk in het publieke debat op de kostenkant hiervan en probeert de overheid juist consumptie van beide diensten – en dus groei van werkgelegenheid en inkomen in deze sectoren – met alle macht te beperken, omdat ze anders de burger met nog hogere collectieve lasten op moet zadelen. In de voedingsmiddelensector is dat niet het geval. Omdat er geen publieke financiering van is ligt de nadruk niet op de kostenkant van deze sector, maar op de opbrengstkant: werkgelegenheid en inkomen. Zo valt het curieuze verschijnsel te verklaren dat groei van omzet en werkgelegenheid in de bierindustrie in de media een positief bericht is, maar groei van omzet en werkgelegenheid in de zorgsector doorgaans negatief beoordeeld wordt. Zo kon het gebeuren dat eens in eenzelfde nummer van *de Volkskrant* de koppen te lezen waren: “Groei omzet Heineken leidt tot stijging van de beurskoersen” naast “Kosten zorg rijzen de pan uit”.

### **1.5 Minder afhankelijk van binnenlandse consumenten: groter belang export**

Dat verschil in waardering hangt samen met nog een ander belangrijk verschil tussen publieke dienstverlening en voedingsmiddelen: de eerste leveren bijna uitsluitend aan binnenlandse consumenten, terwijl de voedingssector zoals aangegeven deel uitmaakt van internationale markten en niet alleen in het buitenland inkoopt, maar ook heel veel in het buitenland verkoopt. De kosten van deze sector worden dus deels door buitenlanders gedragen, terwijl de baten binnenslands zijn. Die sterke exportoriëntatie is mede een gevolg van het feit dat de Nederlandse overheid die export sterk bevordert heeft, met subsidieregelingen voor innovatie en productontwikkeling, op de agrarische sector gerichte opleidingen, onderzoeksinstituten zoals de voormalige landbouwproefstations en de Universiteit Wageningen, collectieve productreclame via de publiekrechtelijke product- en bedrijfsschappen, en *last but not least* door wettelijke vastlegging en handhaving van kwaliteitsnormen door publiek-private organisaties zoals de schappen en daarvóór bijvoorbeeld de boter- en kaascontrolestations.

Met die regionale zuivelcontrolestations op initiatief van de regionale coöperatieve zuivelbonden begon de collectieve kwaliteitsregulering in de moderne tijd. Reden daarvoor was de op het einde van de negentiende eeuw sterk toegenomen concurrentie in de

zuivelsector die tot zuivelvervalsing door aanlenging van melk met water, en boter met de zojuist uitgevonden margarine prikkelde. Dat deed de reputatie van Nederlandse zuivelproducten in het buitenland geen goed. De term *Dutch butter* werd daar synoniem voor boter vervalst met margarine.

Bij een dergelijk generiek landbouwproduct was het moeilijk om individuele producenten te onderscheiden en dus een individuele merknaamreputatie op te bouwen. Daardoor werden ook de aanvankelijk goedwillende boeren en vooral zuivelhandelaren gedwongen om eveneens te vervalsen. Om daar paal en perk aan te stellen werden particuliere boter- en kaasmerken ingevoerd en zuivelcontrolestations opgericht. (Geluk 1967, Van Waarden 1985). Al vrij snel kregen de particuliere zuivelcontrolestations overheidssteun, met de Boterwet en de Botermerkenwet van 1904. Keuring gebeurde door de particuliere controlestations, maar die kwamen vanaf 1904 onder rijkstoezicht. Later zijn ze opgegaan in het Centraal Orgaan Kwaliteit Zuivel (COKZ), een privaatrechtelijke organisatie bestuurd door brancheorganisaties uit de zuivel (NZO), de bredere landbouwsector (LTO) en de zuivelgroothandel (GemZu).

Primair doel van deze eerste kwaliteitskeuringen was dus productzuiverheid en eerlijkheid in de handel, in het belang van de bevordering van de Nederlandse exportbelangen. Nederland was immers in die tijd nog vooral een agrarische economie die de omringende al veel meer geïndustrialiseerde landen van voedingsmiddelen voorzag. Dat mag typerend zijn voor de internationale oriëntatie van de Nederlandse voedingsmiddelensector: onze eerste moderne voedingsmiddelenkwaliteitsregulering diende niet zozeer de gezondheid van onze eigen burgers als wel onze exportbelangen. Pas in 1919 kwam daar, in een context van de revolutiedreiging na de Eerste Wereldoorlog en allerlei arbeidsbeschermende wetgeving ook consumentenbeschermende wetgeving bij zoals de Warenwet en de Vleeskeuringswet. Bij die gelegenheid zijn ook de diverse bestaande en op de export gerichte sector- en productspecifieke wetjes samengevoegd tot één overkoepelende Landbouwkwaliteitswet.

## **1.6 Gevolgen: grotere verscheidenheid aan doelen van toezicht**

Deze specifieke kenmerken van de voedingsmiddelensector impliceren dat het toezicht in de voedingssector naast doelen zoals kwaliteit, veiligheid en gezondheid ook andere directe of indirecte doelen dient, zoals eerlijkheid in de handel, regulering van de concurrentie, bevordering van transacties en in het bijzonder stimuleren van de export. Daarnaast is de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog ook de zelfvoorzieningscapaciteit door ondersteuning van primaire producenten zoals boeren een belangrijke overheidsdoelstelling geweest.



## **2 PRIVATE KWALITEITSZORG IN DE VOEDSELSECTOR: WAT, WIE, HOE EN WAAROM?**

De overheid en haar publieke toezichthouders maken deel uit van een veel groter geheel van product- en marktordening en regulering in de voedingssector. De overheid is slechts één partij binnen een complex veld van controles en inspecties. Een groot aantal verschillende partijen is direct of indirect betrokken bij het toezicht en de controle op de productkwaliteit in de voedingssector. Ze doen dat vanuit verschillende belangen op heel onderscheiden manieren, hebben ieder hun eigen regels en normen, methoden van controle en handhaving en beschikken over heel verschillende sanctiemiddelen.

Met de toename van wetenschappelijke kennis omtrent enerzijds de risico's verbonden aan voedsel – bederfelijkheid, hygiëne, bacteriën, bestrijdingsmiddelen, additieven, carcinogene stoffen, vetten, zout, allergieën, verpakkingen, obesitas – en anderzijds omtrent de technisch-wetenschappelijke mogelijkheden om die risico's binnen de perken te houden, is die kwaliteitscontrole steeds professioneler geworden. Temeer omdat het ene probleem, bijvoorbeeld bederfelijkheid, oplossingen gegenereerd heeft – zout, additieven – die vroeg of laat ook weer als probleem geïdentificeerd zijn – risico voor bloeddruk of allergische reacties – en op hun beurt om nieuwe oplossingen vragen. Waarbij de wetenschap meer en meer risico's identificeert, risico's waar we vroeger geen benul van hadden, maar tegelijkertijd kennis en middelen aandraagt om die risico's te bestrijden of te verminderen. Daardoor vergt de risicoanalyse en het risicomanagement van voedselveiligheid, kwaliteitszorg, kwaliteitsbewaking en -regulering steeds meer wetenschappelijke kennis, waardoor er behalve organisaties van het bedrijfsleven ook steeds meer professionele en wetenschappelijke organisaties bij die taken betrokken zijn.

### **2.1 Wat wordt er gereguleerd?**

Wat werd en wordt er zoal gereguleerd? Aanvankelijk, bij de eerste voedselkwaliteitswetten, lag de nadruk op eerlijkheid in de handel. Allereerst gold dat de juiste hoeveelheid, het juiste gewicht. Daartoe ontstond de gemeentelijke waag en werd een begin gemaakt met de standaardisering van maten en gewichten. Dat bereikte zijn hoogtepunt met de invoering van het metrieke stelsel onder Napoleon. Naast kwantiteit werd ook kwaliteit gereguleerd. De gilden hadden daar een belangrijke taak bij en ontwikkelden kwaliteitskeuren. Ook kwamen er al vroeg wetten ter bestrijding van voedselvervalsing door bijmenging van goedkopere grondstoffen aan duurdere: water in de wijn, het bier en de melk, margarine in de boter. De Romeinen hadden al wetten tegen het aanlengen van wijn, de Duitsers hun *Reinheitsgebot für Bier*, en de Nederlanders hun Landbouwkwaliteitswet met minimumnormen (in plaats



van maximale zoals nu eerder voor de hand zou liggen) voor dierlijk vet in boter en kaas. Toezicht op de handhaving daarvan was in handen van de semipublieke boter- en kaascontrolestations (zie hierover uitvoeriger Geluk 1967 en Van Waarden 1985). Die eerlijkheid in de handel speelt nog steeds enige rol in de regulering en het toezicht, al zij het dat het belang ervan verminderd is. Zo controleerden tot voor kort zowel private organisaties zoals de Consumentenbond als publieke zoals de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) incidenteel ook of de voorverpakte producten in de supermarkt daadwerkelijk het gewicht hadden dat op het etiket vermeld staat. Ook controleren beide of de informatie op de etiketten voldoet aan de wettelijke vereisten en of de claims daarop en in de overige reclames wel waar gemaakt worden. En ook wat de precieze betekenis is van misleidende en verwarrende termen als ‘vers geperst’: vers kort voor de consumptie van het sinasappelsap? Of vers kort na het plukken van de vrucht? En mogelijk maanden vóór de uiteindelijke consumptie? Het laatste blijkt het geval te zijn, althans volgens een uitzending van het kritische tv-consumentenprogramma *Keuringsdienst van Waarde*.

Eerlijke handel en kwantiteit zijn echter tegenwoordig wat naar de achtergrond gedrongen door het toenemend belang van kwaliteit, op diverse wijzen opgevat. Ten eerste betreft het minimumnormen voor kwaliteit, dat wil zeggen voedselveiligheid. Naarmate onze kennis omtrent de risico's en gevaren van voedsel toegenomen is, is ook de verantwoordelijkheid daarvoor bij deze of gene instantie toegenomen. Kennis kan nu eenmaal niet ongedaan gemaakt worden. We kunnen niet doen alsof we het niet weten. Die kennis brengt verantwoordelijkheden met zich mee.

Vanouds is een belangrijk item bij veiligheid de hantering van hygiënenormen. Feitelijk speelden al bij de oude regels tegen vervalsing van voedsel ook hygiënenormen een rol. Immers, het risico van het aanlengen met water was dat dat doorgaans letterlijk ‘slootwater’ was, een synoniem voor onzuiverheid. Vandaar dat vroeger een belangrijke reden om wijn en bier te consumeren was dat de alcohol het water desinfecteerde. De oude regels omtrent eerlijkheid in de handel hadden dus ook een dimensie van voedselveiligheid. Daar is met de toename van kennis over risico's en de mogelijkheden die risico's te beperken in de loop der tijd steeds meer de nadruk op komen te liggen. Vandaag de dag staan risicoanalyse en risicomanagement centraal in de kwaliteitszorg van voedsel. De burger moet tegen zoveel mogelijk risico's beschermd worden en verwacht dat ook. “Pech moet weg” schreven Mertens et al. in 2003. We raken eraan gewend dat onze wereld ‘maakbaar’ is. In geval van twijfel, ‘het zekere voor het onzekere nemen’. We spreken in dat verband ook wel over het voorzorgbeginsel (Vogel 2012).

Verder gaat de aandacht uit naar de gevolgen van het gebruik van allerlei soorten chemicaliën, als gewasbeschermingsmiddel in de landbouw, als preventief geneesmiddel (antibiotica) in de veeteelt, als additieven in voor conservering en smaakverbetering, of verwerkt in verpakkingen die in aanraking komen met voedsel, enz. Daarnaast gaat het om beperkte consumptie van stoffen die op zich niet schadelijk zijn, maar wel gezondheidsrisico's vormen bij overmatig gebruik: bepaalde vetten, zout, of alcohol. Ook gaat het om waarschuwingen voor bepaalde categorieën consumenten die extra gevoelig voor bepaalde stoffen zijn, zoals suikerpatiënten of degenen die allergisch zijn voor pinda's of gluten.

Naast minimale normen voor fysieke biologische veiligheid zijn er ook minimale normen denkbaar voor morele veiligheid: voldoet het product wel aan religieuze voedselnormen, zoals koosjer (Havinga 2010a) of halal (Van Waarden en Van Dalen 2010), of andere morele normen, die bijvoorbeeld naar een aan het product zelf niet zichtbare oorsprong refereren, zoals biologische productiewijzen, diervriendelijkheid, *fair trade* of andere vormen van *corporate social responsibility* (Vogel 2005).

Boven de minimale veiligheidseisen – die bepalen of een product überhaupt als zodanig op de markt gebracht mag worden – bestaan er minimumnormen voor kwaliteitgradaties bij bepaalde luxeproducten, zoals wijn, likeur, kaas, bier, kaviaar, enzovoorts. Die betreffen vaak ook de geografische oorsprong van het product. En in diverse Europese landen, zoals Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk en Italië, was en is dat vrij strikt geregeld, in die zin dat bepaalde regio's een monopolie hebben op het gebruik van namen – Champagne, Cognac, Parma of andere aanduidingen. In Frankrijk bijvoorbeeld door de *Appellation Controlé d'Origine*. In feite is dat een soort merkenrecht, zij het een territoriale versie daarvan. Inmiddels worden zulke regionamen ook beschermd door Europese wetgeving (Regulation No 2081/92). Zulke kwaliteitsratings bestaan er ook voor producenten van voedsel zoals restaurants. Die hebben echter geen wettelijke bescherming.

Dergelijke productnormen hebben tot doel om zowel eigendomsrechten te beschermen als de transparantie op de markt te vergroten en zijn dus eigenlijk toch weer een kwestie van eerlijke handel – vergelijkbaar met intellectuele eigendomsrechten als merken, patenten en copyrights – met als achterliggend belang het verminderen van informatie asymmetrieën tussen transactiepartners in het economisch belang van het faciliteren van transacties en zo het bevorderen van export, groei en werkgelegenheid.

## **2.2 Wie reguleert er? Regulering en toezicht door diverse private en publieke actoren**

Dergelijke voedselnormen kunnen door diverse typen actoren geformuleerd en gehandhaafd worden. We hanteren hier een indeling in categorieën kwaliteitsregulerende actoren ontleend aan een typologie die één van ons (Van Waarden 2011a) eerder gemaakt heeft. Daarin worden de volgende vier hoofdcategorieën onderscheiden gezien vanuit de productie en de markttransacties.

1. Eerste partij regulering: letterlijk zelfregulering door de betrokken organisatie, die eigen interne kwaliteitsnormen opstelt en intern handhaaft en controleert.
2. Tweede partij regulering: Hierbij legt de partner in economische transacties de normen op aan zijn handelspartner. De normen kunnen zowel van afnemers komen – bijvoorbeeld supermarktketens – als ook van toeleveranciers, die bijvoorbeeld kwaliteitsnormen verbinden aan het gebruik van hun producten door de afnemer.
3. Derde partij regulering: Hierbij worden de kwaliteitsnormen opgelegd en gecontroleerd door derde partijen. Ook meer indirecte beïnvloeding kan hier aan de orde zijn. Dergelijke derde partijen kunnen zijn: brancheorganisaties, commerciële certificeerders of rating organisaties, consumentenorganisaties, uitreikers van onderscheidingen, informatieverschaffers zoals uitgevers, concurrenten, activistische ngo's, of zelfs de media.
4. Vierde partij regulering: regulering en handhaving of toezichthouding door overheidsorganisaties, zowel nationaal als internationaal.
5. Daarnaast bestaan er natuurlijk combinaties of partnerships van organisaties uit de bovenstaande vier categorieën.

De eerste drie vormen van private regulering worden verder in dit hoofdstuk uitgewerkt. De laatste, vierde partij regulering, is het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

## **2.3 Eerste partij reguleerders: zelfregulering door bedrijven**

*Hoe?*

Bijna alle bedrijven hebben interne normen voor kwaliteit en zien ook actief toe op de naleving daarvan door de diverse vestigingen en afdelingen. Het belangrijkste middel is hier natuurlijk het gebruik van de interne bedrijfshiërarchie voor eigen veiligheids- en kwaliteitscontrole. Zo heeft bijvoorbeeld het grootste zuivelbedrijf in Nederland, de coöperatie Friesland-Campina – een fusie van vele eertijds regionale boerenzuivelcoöperaties – een intern voedselveiligheidssysteem. Dat interne voedselveiligheidssysteem bevat een groot aantal eisen waar de fabrieken van het bedrijf aan moeten voldoen, zowel de vestigingen in als buiten Nederland, bijvoorbeeld in Vietnam, Indonesië, Maleisië en Thailand. Voor alle fabrieken gelden dezelfde eisen. De onderneming voert audits van die

fabrieken periodiek zelf uit, waarbij deze een beoordeling krijgen. Het optimaliseren van de auditscore is een continu onderwerp van aandacht.

Dit is slechts één voorbeeld uit duizenden. Alle grotere primaire en secundaire voedingsmiddelenproducenten, groot- en detailhandelaars, en restaurantketens – kortom alle bedrijven in de soms lange voedingsmiddelenketens – hebben dergelijke interne kwaliteitscontrolesystemen. Die systemen reguleren ook interne transacties tussen vestigingen en afdelingen van dergelijke bedrijven. Wel zullen er verschillen zijn in de mate van formalisering en structurering daarvan, waarbij zoals gebruikelijk grotere bedrijven met langere ketens van *principal-agent* verdergaande formalisering kennen dan een plaatselijk restaurant waar de kok soms nog wel op intuïtieve ambachtelijke routines zijn eigen kwaliteit controleert. De schaalvergroting in de voedselproductie en -distributie is zo op zich al een drijvende kracht geweest achter verdergaande formalisering en structurering.

#### *Waarom?*

De belangrijkste prikkel voor interne zelfregulering is natuurlijk commercieel: de zorg om opbouw en bescherming van een goede reputatie in het belang van omzet, inkomen, werkgelegenheid, groei. Het ergste wat een bedrijf kan overkomen is een forse aantasting van die reputatie, in het bijzonder als dat een gevolg is van een schandaal rond productveiligheid en -kwaliteit. Een incident met productveiligheid kan tot aanzienlijke verliezen leiden. Een dergelijk risico wil een bedrijf daarom minimaliseren door de productveiligheid strak te regelen. Een vertegenwoordiger van een grote onderneming zegt het volgende:

*“U ziet hier een risicoanalyse van ons bedrijf. Product safety incident is voor ons een risico van het allerhoogste niveau. De kans dat het zich voordoet is ‘likely’- het zou zomaar kunnen gebeuren - en de impact is heel erg hoog. Er zijn hier ook andere risico’s vermeld, bijvoorbeeld onrust op de arbeidsmarkt, stakingen of dat Griekenland uit de euro gaat. Dat alles is echter minder risicovol dan een product safety incident. Dus u geeft terecht aan dat reputatie hier buitengewoon belangrijk is voor ons. Vandaar ook de strakke wijze waarop wij naar ons eigen merk productveiligheid proberen te regelen. We hebben in dat opzicht van het verleden geleerd. We weten wat bedrijven als het onze in het verleden aan verliezen hebben geleden door een product safety incident. Ons beleid is dan ook mede gebaseerd op een historische risicoanalyse, maar natuurlijk ook op de nieuwe risico’s die de afgelopen tijd zijn ontstaan.”*

Hoe gevoelig bedrijven voor reputatieverlies zijn hangt af van wat hun product is, wat de schaal van hun productie is, wie hun klanten zijn, hoe kieskeurig die zijn, wat hun sancties zijn en meer in het algemeen hoe bekend ze bij die klanten en bij het brede publiek zijn.

Om te beginnen is de aard van het product relevant: hoe belangrijk is het voor de eind-consument, hoe groot is het belang ervan voor de veiligheid en gezondheid van de burger en heeft die veel alternatieven? Voedsel is in dit opzicht op zich al belangrijk. Met geneesmiddelen is het een product dat de consument in zijn of haar lichaam stopt met alle mogelijke gevolgen van dien. Geneesmiddelen zijn zelfs zo belangrijk dat er aparte wetgeving is die verregaande eisen stelt aan de toelating tot de markt zowel als de kwalificaties van de producenten en distributeurs. Zo moet men een lange studie tot apotheker doorlopen hebben alvorens men dergelijke producten mag verkopen. Zo ver gaat het met voedsel niet. Maar ook daar kan de veiligheid en gezondheid van de burger in het geding zijn. Dat is in het bijzonder het geval met producten als babyvoeding en speciale voeding voor zieke mensen. Baby's die geen borstvoeding meer krijgen moeten al hun noodzakelijke voedingsstoffen uit dat ene potje halen. Bovendien zijn die kleine consumentjes evenals zieken veel kwetsbaarder voor ongezonde stoffen of voor een verkeerde dosering. Vandaar dat kindervoeding een ingewikkeld product is. Het luistert nauw dat niet alleen alle noodzakelijke voedingsstoffen erin zitten, maar ook in de juiste dosering en verhouding. Ook aan de verpakking worden hoge eisen gesteld. Gaat er met zo'n product iets mis, dan ligt de reputatie van de producent voor langere tijd aan diggelen. Ook voor gezonde volwassenen zijn er verschillen in de risico's verbonden aan verschillende producten. Zo is vlees doorgaans een gevoeliger product dan groente of aardappels en die weer gevoeliger dan snoepgoed.

Ten tweede is de schaal van productie belangrijk. Het maakt nogal een verschil of een voedselverontreiniging er één is bij een plaatselijke bakker of slager – één onder velen – dan wel bij een centrale producent die veel grote retailers met een bepaald product verzorgt. Zoals momenteel het geval is bij het Harderwijkse bedrijf Foppen<sup>3</sup>, dat centrale leverancier van gerookte zalm en paling en verpakte garnalen is van bijna alle grote supermarkten in Nederland. In het laatste geval wordt het effect van een verontreiniging duizendvoudig vergroot en dus ook veel zichtbaarder. Overigens is dergelijke schaalvergroting in de productie van bepaalde voedingsmiddelen waarschijnlijk een belangrijk gevolg van de schaalvergroting in de detailhandel. Een grote supermarktketen kan en wil niet met talloze kleine zalmleveranciers te maken hebben. Dat geeft logistiek problemen. Zo heeft de schaalvergroting in de retail ook tot een schaalvergroting in de toelevering geleid. Dan wel heeft een producent die al een redelijk grote schaal had een concurrentievoordeel als leverancier van een grote supermarktketen gehad en is zo nog verder gegroeid.

Ten derde is de afstand van de producent tot de finale consument van belang. De uiteindelijke commerciële macht ligt aan het einde van de productieketen. De eindconsumenten kunnen hun leveranciers boycotten. Waar dit kleine individuele partijen zijn, zoals bij voedsel individuen en gezinnen, missen die wel de macht van organisatie. Die zou geleverd kunnen worden door collectiviteit: zelforganisatie in consumentenverenigingen en indirecte representatie door goedwillende en activistische ngo's. Een stap hoger in de productiekolom kan daarvoor gezorgd worden door grote retailers en restaurantketens. Hoe verder verwijderd van de finale consumenten, hoe minder gevoelig bedrijven voor hun publieke reputatie zijn. Zo zijn primaire producenten zoals mijnbouwbedrijven en de landbouwsector, die beide merkloze generieke grondstoffen of producten leveren, doorgaans minder gevoelig voor de nukken en grillen van finale consumenten. en zijn ze ook veel minder geneigd om te investeren in beleid van maatschappelijk ondernemen dan bedrijven die dicht bij de consumenten staan (Dashwood 2012).

Dat geldt in het bijzonder voor de primaire leveranciers van grondstoffen die in samengestelde voedingsmiddelen verwerkt worden, zoals eetbare oliën en vetten, suikers, bindmiddelen, smaakstoffen of andere toevoegingen, waar de consument de bijdrage van die primaire producent niet meer in het eindproduct kan herkennen. Anders ligt het bij producten van primaire producenten die als geheel aan de finale consumenten geleverd worden, zoals met vele groenten en fruit het geval is. Maar hier is bij een schandaal doorgaans niet zozeer de reputatie van een individuele producent in het geding als wel dat van een herkenbare collectiviteit, zoals Nederlandse komkommertelers. Zo heeft de EHEC-affaire van 2011 laten zien dat ook de landbouwsector gevoelig is voor gedrag van Nederlandse en buitenlandse consumenten, maar betreft dat niet een bepaald merk of bepaalde fabrikant, maar een hele productsoort van Nederlandse telers, zoals komkommers, taugé of spruiten. Volgens de Nederlandse tuinbouwsector heeft ze 110 miljoen schade opgelopen door het tijdelijk wegvallen van de vraag naar komkommers, tomaten en sla en de dalende prijzen als gevolg van die EHEC-affaire. Ook de Nederlandse handel zou 80 miljoen schade hebben opgelopen.<sup>4</sup> Deze recente affaire vertoont grote gelijkenis met de eerdergenoemde zuivelaffaires uit het begin van de twintigste eeuw. Die laatste hebben laten zien dat dergelijke collectief geleden schade door producenten van generieke producten de aanzet heeft gegeven tot vrijwillige collectieve zelfregulering, die in de loop der tijd publieke ondersteuning heeft gekregen.

Ten vierde is zichtbaarheid behalve door afstand ook afhankelijk van informatie, reclame en merkbekendheid. Leveranciers willen positieve bekendheid bij hun klanten verwerven en investeren daartoe soms enorme sommen in het opbouwen van een positief imago door reclame en het opbouwen van een merknaam. Een merk kan, indien succesvol, grote

bekendheid geven en zolang de publieke associaties met dat merk positief zijn, zijn dat zinvolle investeringen. Maar die naamsbekendheid maakt de bedrijven ook evenredig gevoelig voor negatieve deuken in die positieve associaties.

De moderne informatie- en communicatietechnologie is in dit verband een tweesnijdend zwaard. Enerzijds is daardoor het opbouwen van internationaal bekende merken enorm vergemakkelijkt. De keerzijde van die medaille is echter dat ICT tevens een kanaal is voor de bliksemsnelle mondiale verspreiding van negatief nieuws over hun producten, zoals fouten, schandalen of ongelukken. Er hoeft maar ergens in de wereld een volwassene of kind ziek te zijn geworden van de consumptie van hun product of ergens in de wereld arbeiders in de productie onmenselijk te zijn behandeld of het nieuws verspreid zich als een bosbrand over de wereld en kan grote schade aanrichten aan het publieke imago van het merk en het bedrijf erachter. Met reputatie gaat het net als met vertrouwen: het komt te voet en verdwijnt te paard.

*“Je merkt ook dat social media heel veel invloed hebben. Stel dat een consument ergens in de wereld een tweet verstuurt met een klacht over een product van jouw bedrijf; zo'n bericht kan zo de hele wereld over worden getwitterd. En dan doet het er bijna niet meer toe of het bericht waar is of niet, het leidt sowieso tot vragen en tot mogelijke schade aan het imago van het bedrijf en/of product.”*

De schade van productschandalen neemt navenant toe met de reputatie en waarde van die merknaam. Een bedrijf als Interbrand, een wereldwijd actieve consultant voor bedrijven met merknamen, heeft geprobeerd om die waarde van merknamen in geld uit te drukken. Jaarlijks produceert Interbrand een ranking van bedrijven naar de geschatte commerciële waarde van hun merknaam, in een rapport van *100 Best Global Brands*. Daarin wordt geprobeerd om de waarde van merknamen minutieus te schatten aan de hand van een uitvoerige formule waarin een fors aantal indicatoren is opgenomen. Tabel 2.1. bevat de top tien en verder alle merken uit de voedings- en genotmiddelenwereld uit de *100-list of Most Famous and Valuable Brands in 2012*. Zoals de tabel laat zien, de *food-sector* – voedingsmiddelen, dranken, restaurants – is goed voor achttien plaatsen (waarvan acht drankenfabrikanten en vier fastfoodketens) in de top honderd, oftewel bijna twintig procent van de top honderd. Daarmee is het de grootste bedrijfstak die er vertegenwoordigd is. Ter vergelijking: de technologie- en elektronicasector bezet zestien plaatsen, de automobielbranche dertien en de financiële dienstverlening twaalf plaatsen.

**Tabel 2.1 Top-15 en alle voedings- en genotmiddelenmerken in de Top-100 Ranking van Merknamen naar Bekendheid (gemeten aan hun geschatte waarde in miljard dollar)**

Rank	Naam	Waarde	Rank	Naam	Waarde
<b>TOP-15</b>			<b>VOEDINGS- EN GENOTMIDDELEN</b>		
1	Coca Cola	77,8	1	Coca-Cola	77,8
2	Apple	76,6	7	McDonald's	40,1
3	IBM	75,5	22	Pepsi	16,6
4	Google	69,7	29	Kellogg's	12,1
5	Microsoft	57,8	31	Budweiser	11,9
6	GE	43,7	35	Nescafé	11,1
7	McDonald's	40,1	46	Heinz	7,7
8	Intel	39,4	52	Danone	7,5
9	Samsung	32,9	57	Nestlé	6,9
10	Toyota	30,3	64	KFC	6,0
11	Mercedes	30,1	66	Sprite	5,7
12	BMW	29,1	83	Johnny Walker	4,3
13	Disney	27,4	86	Pizza Hut	4,2
14	CISCO	27,2	88	Starbuck's	4,1
15	Hewlett Packard	26,1	89	Corona	4,1
			90	Smirnoff	4,1
			92	Heineken	4,0
			98	Moet & Chandon	3,8

Bron: Interbrand: 'Best Global Brands 2012'.

Hoe hoger de waarde, des te kostbaarder een smet op het blazoen van een merknaam zal zijn. 'Hoge bomen vangen veel wind' leert een oude volkswijsheid ons al. Een schandaal kan hier tot grote kapitaalvernietiging leiden. Momenteel – we schrijven oktober 2012 – wordt het wereldmerk Apple achtervolgd door schandalen rond de vermeend slechte



arbeidsomstandigheden – leidend tot zelfmoorden, opstanden en staking – bij de Chinees-Taiwanese onderdelentoeleverancier Foxconn. Daardoor staat Apple nu voor de keuze: lage loonkosten en zo lage prijzen versus een betere reputatie en zo meer omzet.

Om de waarde van jarenlange investeringen in merknaam en reputatie te beschermen zal een grote en door een bekende merknaam zichtbare firma best bereid zijn te investeren in pr, in *Corporate Social Responsibility (CSR)* en in het bijzonder in de regulering, standaardisatie en controle van productveiligheid en -kwaliteit.

Overigens zijn levensmiddelenfabrikanten, voedselproducenten en bedrijven die voedsel verkopen of bereiden op grond van Europese (en Nederlandse) regelgeving verplicht om een voedselveiligheidssysteem te gebruiken gebaseerd op de principes van Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP). Dit is een soort *enforced selfregulation* (Braithwaite 1982). Direct gezien valt dit in de categorie van ‘eerste partij regulering’ – de bedrijven doen het zelf – maar het vindt plaats onder expliciete druk van ‘vierde partij regulering’ en is dus typisch een gemengde vorm van regulering en controle.

#### **2.4 Tweede partij reguleerders: regulering door transactiepartners**

*Wie?*

Onder *tweede partij regulering* verstaan we product- en procesnormen die aan de producenten of verkopers opgelegd en gecontroleerd worden door andere private organisaties die met die producenten in een transactierelatie staan. Samen maken ze onderdeel uit van de reeks bedrijven in de lange productiekolom van basale grondstoffenleveranciers tot finale consumenten oftewel ‘van boer tot bord’. Regulering, controle en toezicht kunnen daarbij zowel omhoog (*upstream*) als omlaag (*downstream*) plaatsvinden. In het eerste geval leggen afnemers kwaliteitseisen op aan hun leveranciers, in het tweede geval gebeurt dat door leveranciers aan hun afnemers. Het eerste, dus omhoog in de voedingsmiddelenketen, is het meest gangbaar.

Gezien vanaf het einde van de productiekolom begint dat bij de detailhandel – in het bijzonder grote en machtige supermarktketens – en bij de grotere restaurantketens, die normen opleggen aan hun leveranciers van verpakte en onverpakte voedingsmiddelen en daarop meer of minder systematisch bij levering of voordien al controleren (zie hierover uitgebreider Havinga 2003). Sommige grote en daardoor machtige afnemers gaan daar heel ver in en stellen niet alleen eisen aan de kwaliteit van het product, maar schrijven ook in detail voor waar het productieproces aan moet voldoen inclusief outillage, boerderij- of fabrieksuitrusting, kleding en gedrag van het personeel, e.d., om nog betere garanties voor minimum en stabiele veiligheid en kwaliteit te hebben. Dat gebeurt vooral bij goederen

waarvan de kwaliteit mede afhankelijk is van de precieze aard van het productieproces, zoals bij biologisch (Fromartz 2006) of koosjer (Havinga 2010a) en halal (Van Waarden en Van Dalen 2010) voedsel.

Onder druk gezet door hun afnemers legt de verwerkende voedingsmiddelenindustrie de consequenties van die kwaliteitseisen vervolgens op hun beurt op aan *haar* leveranciers van grondstoffen, half- en hulpfabricaten. Immers, in al deze commerciële relaties wordt niet alleen over prijzen of leveringsvoorwaarden, maar ook – of juist – over veiligheid en kwaliteit onderhandeld.

Het omgekeerde, leveranciers die normen opleggen aan hun afnemers hoe hun grondstoffen of producten verder te behandelen en verwerken komt ook voor in de voedingsmiddelensector, al is het wel minder gangbaar dan de omgekeerde relatie van klanten naar toeleveranciers. In veel andere sectoren is het wel gangbaar: automobielfabrikanten informeren, instrueren en controleren hun dealers en reparatiebedrijven; vliegtuigfabrikanten geven gedetailleerde instructies aan vliegmaatschappijen en piloten over hoe om te gaan met hun vliegtuigen; en aardoliemaatschappijen doen dat aan benzineoverslagbedrijven en tankstations. Ook verzekeringsmaatschappijen leggen een zorgplicht op aan hun verzekerden op straffe dat de dekking vervalt.

Maar ook in de voedingsmiddelensector komt het wel voor. Een goed voorbeeld vormen de kwaliteitsnormen en -controles die door franchisegevers aan hun franchisenemers opgelegd worden. Die franchisenemers zijn binnen zekere grenzen zelfstandige ondernemers, betalen voor een pakket goederen en diensten en dragen in ruil daarvoor ook een deel van de winst af; dan wel mogen een deel van de winst houden. Afhankelijk van de mate van zelfstandigheid van de franchisenemer kan het ook een tussenvorm tussen eerste en tweede partij regulation zijn. Die zelfstandigheid is echter doorgaans toch wel wat groter dan men zou afleiden uit het zichtbare gemeenschappelijk gebruik van de bekende merknaam. Immers, het concurrentievoordeel van franchising is dat het de sterke kanten van groot- en van kleinondernemerschap weet te combineren. Franchising is vooral bekend vanuit de fastfoodsector, met als visueel boegbeeld de grootste Amerikaanse fastfoodfranchiser McDonald's. Het komt echter ook regelmatig voor in de detailhandel en zelfs in de productie, eveneens met name in de voedingsmiddelensector.

De franchisegever levert in dit geval een heel complex goederen en diensten: gebouwen, machines, grondstoffen, verpakkingen, productnamen, collectieve reclame, training,

financiering en niet in de laatste plaats een bekende merknaam. Juist ook omdat de reputatie van haar eigen merknaam in het geding is geeft de franchisehouder ook gedetailleerde productievoorschriften die zich niet alleen beperken tot de omgang met en verwerking van de grondstoffen tot eindproduct, maar zich ook kunnen uitstrekken tot het gedrag en kleding van de werknemers en de inrichting en het onderhoud van winkel of restaurant die beide niet alleen van invloed zijn op het 'welbevinden' van de klanten, maar ook van grote invloed kunnen zijn op de hygiëne van het voedsel. Zo heeft McDonald's een 50 pagina dik handboek met heel precies omschreven normen als uitwerking van haar concept van QSC – Quality, Service, Cleanliness. Het blijft niet alleen bij voorschriften maar er is ook training. Managers worden geacht cursussen te volgen op de *Hamburger University* van het concern.

Een bekende franchiser als McDonald's geeft nog een ander voorbeeld van *downstream* regulering. Ze geeft haar toeleveranciers van grondstoffen zoals voorgebakken frites, broodjes, of *icecream* het recht – of zelfs de opdracht – om te controleren of de franchisenemers hun grondstoffen wel precies op de juiste – en door hen voorgeschreven – wijze behandelen. Worden de voorgebakken patates frites wel op de juiste wijze en voor de juiste duur afgebakken? (Love 1995: 321 e.v.). En passant controleren de leveranciers ook hoe goed de franchisenemer de centrale McDonald's QSC-normen naleven. Zo functioneren de leveranciers als een instrument voor de controle van de franchisenemers in het belang van de franchisehouder. Hun reputatie als leverancier bij het hoofdkantoor van McDonald's hangt mede af van hoe goed ze de franchisenemers controleren. In feite is hier dus sprake van een dubbele vorm van tweede partij regulering: de franchisenemer wordt door twee verschillende leveranciers op onderscheiden wijze gecontroleerd.

Het gaat in deze toeleveringsrelaties overigens niet alleen om opleggen, inspecteren, controleren van en toezicht houden op kwaliteitsnormen, maar ook zo nodig om informeren, instrueren en onderwijzen. Dat is met name daar het geval waar er niet zoveel keuze uit leveranciers of afnemers is, maar deze toch niet gemist kunnen worden en waar deze minder vakbekwaam worden geacht dan wel niet of minder bekend zijn met moderne methoden van veiligheid- en kwaliteitszorg. Voorbeelden daarvan zijn het onderwijzen in de precieze normen en werkwijzen voor biologische productie, de veilige omgang met chemische bestrijdingsmiddelen door boeren, het voldoen aan normen voor *fair trade*, of de nauwkeurige specificaties voor koosjer of halal slachten. Waar afnemers geen of weinig *exit* opties hebben moeten ze meer investeren in *voice* en *loyalty* (Hirschman 1970). Afnemers kunnen natuurlijk ook om principiële redenen voor *loyalty* kiezen, zoals daar waar ze vanuit hun *fair trade*-normen specifieke boerengemeenschappen willen ondersteunen.

Dat normeren, inspecteren, controleren en instrueren kunnen afnemers individueel doen. Dat deed bijvoorbeeld Albert Heijn in het verleden (Havinga en Jettinghoff 1999). Uit overwegingen van zowel effectiviteit als efficiency hebben meerdere grote supermarktketens ervoor gekozen om het collectief te doen. Dit heeft geleid tot het ontstaan en de groei van verschillende zogenaamde *retail driven food standards* (Havinga 2003, 2006). Zo hebben supermarktketens gezamenlijk standaards voor hun toeleveranciers ontwikkeld, zoals de BRC-code en de IFS-code. Daarnaast zijn er nog andere certificaten zoals voor een ISO-2000, een GMP of een UTZ. Dergelijke standaards bevatten concrete normen voor diverse schakels in de voedingsmiddelenketens. Die gaan uiteindelijk terug tot de primaire sector, de landbouw, visserij en veehouderij. Voor al die schakels in de keten zijn er normensets, auditvoorwaarden, audits en certificaten. Supermarkten eisen dat hun toeleveranciers volgens dergelijke normen gecertificeerd zijn. Daartoe moeten ze zich onderwerpen aan een audit om zo'n certificaat te kunnen krijgen.

Voor de primaire sector is er GlobalG.A.P., eveneens opgericht door Europese supermarktorganisaties. Het richt zich op agrarische bedrijven in zowel de westerse wereld als in derdewereldlanden om daar *Good Agricultural Practices* te promoten (Casey 2009, Van der Kloet 2011). Het gaat daarbij vooral om procesnormen, zoals hygiënisch werken, milieuvriendelijkheid, gebruik van chemische (bestrijdings)middelen, de veiligheid en gezondheid van werknemers en het dierenwelzijn. Dat wil zeggen, het gaat hier om normen die doorgaans onder Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (ook wel *Corporate Social Responsibility*) worden gerangschikt (Vogel 2005). Niet alleen voor groente- en fruitproducten, maar ook voor de eigen merk levensmiddelen zijn op initiatief van vooral Europese supermarktorganisaties verschillende standaarden tot stand gekomen. De belangrijkste daarvan in Nederland zijn BRC en IFS. Overigens is de levensmiddelenindustrie eveneens met een standaard gekomen (aanvankelijk Dutch HACCP, nu FSSC gebaseerd op de internationale ISO-standaard). Supermarkten en levensmiddelenfabrikanten stellen in veel gevallen als voorwaarde aan toeleveranciers dat zij moeten voldoen aan de eisen van een dergelijke voedselveiligheidsstandaard. Doorgaans wordt het inspecteren en controleren of aan die voorwaarden wordt voldaan uitgevoerd door een derde partij, een auditing of certificeringsbureau. Ook de afnemer zelf kan controles uitvoeren of laten uitvoeren en dat gebeurt ook.

We hebben het hier vooral over partners op de goederenmarkten gehad. Maar we moeten niet over het hoofd zien dat bedrijven naast relaties op goederen- en dienstenmarkten ook partners op factormarkten zoals de arbeidsmarkt of de kapitaalverschaffingsmarkt zijn. Omdat het hier over voedsel – dus over goederen – gaat, zullen we ons tot de partners op die

markten beperken. Maar niet uit het oog moet worden verloren dat verlangens of eisen van vakbonden, aandeelhouders of banken wel indirect invloed uit kunnen oefenen op de veiligheid en kwaliteit van het geproduceerde of verhandelde voedsel. Hoge eisen ten aanzien van loon of kwaliteit van de arbeid door vakbonden dan wel hoge kortetermijnwinstverwachtingen van financiële markten zouden bedrijven onder druk kunnen zetten om zodanig op de zuiverheid en kwaliteit van grondstoffen dan wel op de nauwkeurigheid van productieprocessen en controles daarbinnen te bezuinigen dat de kwaliteit van hun eindproduct in het gedrang komt. Denk bijvoorbeeld aan de kosten van koeling in de voedselketen. Een graadje minder lage temperatuur kan al snel een nuttige marge opleveren. Ook overigens in de uiteindelijke retailsector zelf, zoals bij de temperatuur van koelvitrites. Zo gezien zouden maatregelen, die wenselijk zouden kunnen zijn vanuit milieu- of energiebesparingsoogpunt ook wel eens nadelige gevolgen kunnen hebben voor de voedselveiligheid en -kwaliteit. Die verleiding om het met de normen iets minder nauw te nemen gegeven druk van andere kanten en belangen, zal vooral ook daar zijn waar voedselnormen procesnormen zijn, die aan het eindproduct niet of nauwelijks te controleren zijn, zoals bij biologisch of halal voedsel. Dat geldt natuurlijk ook voor de aanwezigheid en druk van prijsconcurrentie. Vanouds is dat een belangrijk motief geweest voor voedselvervalsing.

### *Waarom?*

Waarom zouden afnemers of toeleveranciers zulke vormen van private regulering, controle en toezicht ontwikkelen? In feite vanuit hetzelfde motief als bij eerste partij regulering: vrees voor reputatieverlies. Hun eigen reputatie bij *hun* klanten en andere commerciële relaties evenals bij het grote publiek en de politiek is opnieuw in het geding. Die hangt maar voor een deel af van hun eigen prestaties als voedingsmiddelenproducent of retailer. Ze wordt ook voor een groot deel bepaald door het werk van hun transactiepartners, dat wil zeggen door de veiligheid en kwaliteit van de goederen die ze afnemen en weer doorverkopen of omgekeerd van wat hun afnemers met hun producten doen, hoe ze die verwerken en behandelen.

Vandaar dat afnemers met een grotere merkbekendheid doorgaans strengere en gedetailleerdere voorschriften opleggen aan hun leveranciers en eventueel afnemers. Bij het wereldmerk McDonald's wordt dan ook wel gesproken van een *McDonaldization* van de toeleveranciers (Love 1995; zie ook Dicke 1992). Terwijl de *McDonaldization* van afnemers – franchisenemers – al vanuit de opzet van het franchisesysteem structureel ingebouwd is.

*Hoe?*

Finaal middel is natuurlijk de marktmacht die afnemers en soms ook toeleveranciers kunnen hebben. Afnemers beschikken immers over een belangrijke sanctie, een sanctie die doorgaans veel zwaarder is – althans in financieel-commerciële zin – dan een administratief-rechtelijke of zelfs een strafrechtelijke boete opgelegd door een overheidsinspecteur: bij niet voldoen aan kwaliteitseisen geen afname, geen business. En bovendien, waar één en ander publiekelijk bekend wordt: reputatieschade. Op het moment van dit schrijven speelt dit rond het product gerookte zalm, dat met salmonella besmet blijkt te zijn en waaraan inmiddels enkele bejaarden zijn overleden. De schatting van het RIVM is dat dat zelfs wel eens 150 ouderen zou kunnen betreffen. Alle supermarkten hebben spoorlags gerookte zalm uit hun schappen verwijderd en de naam en de vestiging van de in gebreke gebleven leverancier, de paling- en zalmrokerij van de familie Foppen in Harderwijk en Griekenland, is breeduit op het landelijke nieuws geweest. Zulke incidenten zullen afnemers er opnieuw met de neus op gedrukt hebben hoe belangrijk controle op veiligheid en kwaliteit van de producten van hun transactiepartners is.

Hoe doen ze dat? Allereerst kan dat natuurlijk zoals wij consumenten dat ook bij onze aankopen doen: door keuring van monsters bij aanlevering op het transport of in de distributiecentra. Dat zal best incidenteel gebeuren. Maar dat is niet alleen weinig systematisch, maar verstoort ook een vlotte logistiek tussen leverancier en afnemer. Toch gebeurt het hier en daar wel, vooral bij aanlevering van generieke producten. Zo keuren zuivelfabrieken de melk van de boeren die zij aanleveren aan de fabrieken. Dat gebeurt al op de boerderij bij het ophalen van de melk door de melktankauto van het bedrijf, opdat men de kwaliteit van de melk van de individuele boer weet alvorens deze in de tankwagen gemengd wordt met de melk van andere boeren. Zo wordt ook het eiwit- en vetgehalte van de melk van elke boer gemeten, hetgeen mede van belang is omdat dat van invloed is op de prijs die de boer voor zijn melk krijgt.

Curieuze en perverse paradox is dat een dergelijk veiligheids- en kwaliteitssysteem op zich tot calculerend opportunistisch gedrag en fraude aanleiding kan geven. Als de prijs die een leverancier voor zijn melk krijgt afhangt van het eiwitgehalte van die melk, dan heeft de leverancier er belang bij dat eiwitgehalte zo mogelijk op te krikken. Dat was het geval met de beruchte melkvervalsing in China enige tijd geleden. Ook daar werd de zuiverheid en kwaliteit van de melk en daarmee de prijs afgemeten aan het eiwitgehalte. Om dat eiwitgehalte op te hogen werd daarom wel illegaal melamine toegevoegd dat niet zo goed voor de nieren van kinderen bleek te zijn, om het zacht uit te drukken.

Melkvervalsing heeft overigens een lange geschiedenis. Toen betaling van melk nog voornamelijk naar hoeveelheid ging, hadden de boeren er belang bij om die hoeveelheid kunstmatig te vergroten. Bij ons in Nederland mengden de boeren vroeger daarom wel water in de melk. De Keuringsdienst van Waren controleerde daar vroeger wel voor door het vriespunt van de melk te bepalen. Door bijmenging van water veranderde het vriespunt zoveel dat het ook al bij een kleine hoeveelheid te merken was.

Een tweede methode waarmee afnemers de kwaliteit van hun grondstoffen kunnen controleren is door eigen inspecteurs naar de productiefaciliteiten van de toeleveranciers of afnemers te sturen. Er zijn fabrikanten die hun eigen vaste inspecteurs in de bedrijven van toeleveranciers hebben.

Een variant daarop zijn de *mystery shoppers* die restaurantketens en andere franchisehouders langs de vestigingen van hun franchisenemers sturen om al of niet incognito de gang van zaken daar te beoordelen. In franchiseorganisaties kunnen daarop aanvullend controles en instructies ingezet worden via de hiërarchie die er toch tussen franchisehouder en franchisenemer bestaat. In veel gevallen zijn de laatsten volledig afhankelijk van de eersten. Op deze wijze verandert tweede partij regulering sluipenderwijs feitelijk in eerste partij regulering: via een hiërarchische relatie in plaats van via markttransacties.

Ten derde kan een afnemer ervoor kiezen om alleen de *capaciteit* van de toeleverancier om goede en betrouwbare producten te leveren te beoordelen. Dus niet zozeer of ze het ook daadwerkelijk keer op keer doen, want dat kan in veel gevallen te omstandig, arbeidsintensief en daardoor kostbaar zijn, maar of ze in ieder geval de productiefaciliteiten en voldoende bekwame personeel hebben om goede en betrouwbare kwaliteit te kunnen leveren. Dat wordt wel systeemkeuring genoemd: de keuring van het hele productiesysteem, zowel de hardware als de software en de administratieve begeleiding daarvan.

Naarmate een bedrijf meer commerciële relaties heeft die allemaal verschillende eisen stellen en het bedrijf bovendien zelf eisen aan eigen transactiepartners wil stellen, kan dat behoorlijk ingewikkeld worden. Daar komt nog bij dat de schaalvergroting in de voedingsmiddelenindustrie die complexiteit verder vergroot heeft. Zo heeft een grote zuivelcoöperatie met heel verschillende toeleveranciers en afnemers te maken.

Wat de toeleveranciers betreft allereerst de boeren die melk leveren, maar tevens lid en mede-eigenaar zijn van de coöperatie. Vanwege dat laatste heeft het bedrijf een andere relatie met die boerenleden dan met een commerciële toeleverancier. Zo heeft het bedrijf de plicht

alle aangeleverde melk te accepteren. Het kan zijn behoefte aan de hoeveelheid grondstoffen dus niet afstemmen op de verkoop. Hier is het omgekeerd. Het bedrijf moet de verkoop afstemmen op de hoeveelheid melk die het geleverd krijgt. Dat gebeurt ten dele door de grondstof melk te verwerken tot lang houdbare producten als kaas en melkpoeder en die op een wereldwijde markt af te zetten. Verder natuurlijk door de prijs van zijn eindproducten op de marktvrage af te stemmen. Dat heeft echter wel gevolgen voor de prijs die het bedrijf haar boeren voor de melk kan betalen. Die varieert, al zullen de ledenboeren natuurlijk wel een zo hoog mogelijke prijs willen.

Met toeleveranciers van andere grond- en hulpstoffen, zoals vitamines en mineralen, bestaat een andere relatie. Daar kan men naar behoefte inkopen en bovendien een forse druk op de prijs uitoefenen. Hier is volstrekt geen indirect belang bij een hoge grondstofprijs.

Aan de afzetkant zijn de commerciële relaties nog diverser. Producten worden aan kleinere en grote (supermarktketens) afnemers geleverd en zowel in binnen- als buitenland. Zoals eerder aangegeven heeft Nederland immers een fors aandeel in de wereldhandel in zuivelproducten. Daarnaast leveren zuivelbedrijven ook wel aan concurrerende, deels niet-coöperatieve zuivelbedrijven, al naar gelang hun behoefte aan de grondstof melk voor hun eindproducten.

In al deze commerciële relaties worden kwaliteitsnormen aan product en bedrijf opgelegd, hetzij door de andere partij, hetzij naar die andere partij. En die eisen kunnen onderling ook weer verschillen. Dat alles maakt controle en beoordeling van kwaliteit van (half)producten, productie-installaties en -systemen steeds complexer, tijdrovender en duurder.

Daarom hebben bedrijven er – ten vierde – meer en meer voor gekozen om de controle uit te besteden aan daarop gespecialiseerde bedrijven, om zo schaalvoordelen te realiseren en de kosten van controle te drukken. Een dergelijke *outsourcing* van de controle aan daarop gespecialiseerde aparte en onafhankelijke commerciële organisaties zoals audit en/of certificeringsbedrijven is de laatste decennia steeds gangbaarder geworden. En daarmee zijn we bij derde partij regulering aangeland.

## **2.5 Derde partij reguleerders: partijen, niet direct bij de transacties betrokken**

*Wie?*

Er zijn ten minste drie motieven voor transactiepartijen – hetzij de eerste partij producenten/verkopers dan wel de tweede partij, hun afnemers of toeleveranciers – om hun



toevlucht te zoeken bij derde partijen voor regulering en/of controle van voedselproducten. Met derde partijen wordt bedoeld op organisaties die geen directe partij zijn in de transacties van voedingsmiddelen tussen koper en verkoper. Voor grote afnemers of toeleveranciers kunnen dat de bekende argumenten voor *outsourcing* zijn: de derde partij kan zich op controle en auditing specialiseren en daardoor zowel meer expertise opbouwen en verwerven (1) alsook schaalvoordelen (2) realiseren. Als een auditor bij bedrijf X langsgaat om product en proces te controleren, dan kunnen meerdere afnemers van die dienstverlening profiteren. Voor zowel kopers als verkopers heeft audit, controle en certificering of rating door een derde partij tenslotte ook het voordeel van een grotere legitimiteit en geloofwaardigheid (3) als gevolg van de organisatorische onafhankelijkheid en daardoor vermeende objectiviteit en neutraliteit. Een ander voordeel, tenminste voor de tweede partij, is dat de kosten van het controlesysteem in het geval van inschakeling van certificeringsbureaus normaliter worden gedragen door het bedrijf dat gecontroleerd wordt (de eerste partij), terwijl de kosten van tweede partij regulering en toezicht doorgaans voor rekening van de tweede partij zijn (Havinga 2003).

Zo is een afgeleide markt ontstaan: voor audit-, classificatie-, keurmerk-, certificerings- en accrediteringsdiensten. Er is vraag en de markt voorziet in het aanbod. Zowel vraag naar als aanbod van zulke diensten is de laatste jaren in de hele economie sterk gestegen en zo ook in de voedingssector. Daar liggen meerdere oorzaken aan ten grondslag. Ten eerste de groei van de wereldhandel waardoor producten van steeds verder weg van onbekende herkomst tot ons komen. De tijd dat we voedingsmiddelen betrokken van de plaatselijke boer of bakker ligt inmiddels ver achter ons. Ten tweede, de toename van het aantal complexere samengestelde producten waarvan de kwaliteit moeilijker door leken te beoordelen is. Ten derde de groei van kennis omtrent zowel veiligheids- en gezondheidsrisico's verbonden aan allerlei producten alsook van kennis over de mogelijkheden om die risico's uit te bannen. Meer en meer wordt van verantwoordelijken in bedrijfsleven en bij de overheid verwacht dat ze aan risico-inschatting en -regulering doen. Ten vierde de schaalvergroting in de retailsector en de mode in de managementliteratuur van specialisatie, concentratie op *core business* en *outsourcing*. Ten vijfde de ICT die zoals eerder gesteld tot een toegenomen gevoeligheid van bedrijven voor schandalen rond productveiligheid en -kwaliteit heeft geleid. Ten zesde de privatisering en liberalisering van markten – en daardoor de toename van risico's voor transactiepartners – door het neoliberalisme en het *New Public Management*. (Al is die laatste factor voor de voedingsmiddelensector minder relevant geweest.) Ten slotte is er ook een aandrang vanuit de aanbodskant gekomen: Ondernemende auditor professionals die een gat in de markt bespeurden.

De keurmerken en certificaten zijn vanuit vijf verschillende bronnen gekomen. Ten eerste vanuit consumentenverenigingen. De oudste in de moderne tijd is waarschijnlijk wel het keurmerk van de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen die nu voortbestaat – zij het niet meer als vereniging – als het afgescheiden Keurmerkinstituut. Ook zijn er keurmerken ontstaan vanuit producentenverenigingen. In de vleessector bijvoorbeeld, het keurmerk ‘kwaliteitsrookworst’ van de Vereniging van Nederlandse vleeswarenindustrie VNV (De Vroom 1990: 357) dat overigens geen lang leven beschoren is geweest, of meer recentelijk de ‘Keurklasse’ van de Vereniging van Keurslagers. Ten derde hebben supermarkten en handel voedselveiligheids certificering geïnitieerd. Daarnaast hebben grote retailers naast hun eigen merknaam aparte keurmerken met logo’s ontwikkeld, zoals Albert Heijn met ‘Gezonde Keuze’ en ‘Puur en Eerlijk’ en Jumbo met ‘Jumbo Bewust’. Dit in een poging om het eigen merk te vereenzelvigen met veilig, gezond, eerlijk en diervriendelijk. Ten vierde vanuit algemeen nut bevorderende ngo’s, zoals voor dierenwelzijn of duurzaamheid. Ten vijfde vanuit de eerdergenoemde ondernemende professionals die commerciële instellingen gecreëerd hebben speciaal voor normering en certificatie zijn opgericht.

Zo is er de laatste decennia een woud van normen en keurmerken ontstaan voor allerlei specifieke vormen van kwaliteit van voedsel, zoals gezondheid en voedingswaarde, vegetarisme, glutenvrijheid, *fair trade*, dierenwelzijn, duurzaamheid en milieu, ambachtelijkheid, streekproducten, of levensbeschouwing zoals koosjer (Havinga 2010a) en halal (Van Waarden en Van Dalen 2012). Zo zijn er keurmerken of certificaten zoals EKO, Oké, Gras, Demeter, CPE Vrije Uitloop, Beter Leven, IKB (Integraal Keten Beheer), Verantwoord Frituren, Happy Tooth, MSC, Kieskeurig, Goedmerk, het Seniorenlabel, het Sinterklaaskeurmerk en het ‘Vinkje’. Dit is slechts een kleine greep uit een lange lijst.<sup>5</sup> Behalve instellingen die aan bepaalde minimale kwaliteitseisen voldoen zijn er ook die naar kwaliteitsniveau classificeren, zoals de *Michelingids* voor restaurants, die sterren voor kwaliteit uitdeelt.

Juist ook in de wereldomvattende voedselketens zijn de laatste jaren vele internationale keurmerken ontstaan, hetzij vanuit nationale en vervolgens internationale ngo’s als het WWF, hetzij vanuit de industrie zelf. Het MSC-keurmerk is een voorbeeld van een internationaal keurmerk. De UNCTAD schatte recentelijk het aantal private voedsel(veiligheid)standaards op meer dan 400 (Marx et al. 2012: 293). Die zijn mede daarom zo belangrijk geworden, omdat er in die mondiale voedselketens geen centrale publieke autoriteit is, die die ketens goed kan reguleren. Afwezigheid van de bereidheid tot publieke regulering is overigens ook een reden voor het ontstaan van private productregulering vanuit religieuze motieven, dus van koosjer en halal kwaliteit.

De term keurmerk is doorgaans gereserveerd voor een kwaliteitslabel dat informatie aan finale consumenten wil verschaffen. Maar ook in *business-to-businessrelaties (B2B)* tussen commerciële toeleveranciers en afnemers wordt gebruikgemaakt van certificaten als samenvatting van kwaliteitsinformatie. Een bekend B2B-certificaat is GlobalG.A.P..

Bij al deze vormen van private regulering van voedselkwaliteit is er een gangbare arbeidsdeling tussen a) de keurmerkverstrekker, die de normen die voorwaarde voor het voeren van het keurmerk definieert (dus bij supermarkten als AH ook de minimale normen waar een product aan moet voldoen om via AH verkocht te mogen worden); b) de keurmerkdragers die na controles het recht verworven hebben om het merk te mogen voeren; c) de klanten die met het keurmerk overtuigd moeten worden dat het product aan bepaalde specifieke eisen voldoet en die daarom bereid zijn om het te kopen; en d) de daadwerkelijke controleurs die in opdracht van de keurmerkverstrekkers de potentiële keurmerkdragers controleert. Die laatste functie is een aparte industrie van professionele audit bedrijven geworden.

Voorbeeld van een bedrijf gespecialiseerd op auditing van levensmiddelen is de onderneming ISACert, hetgeen voor *International Supplier Auditing & Certificering* staat. “Wij behoren tot de wereldwijde top-5 van de organisaties die auditen op basis van de BRC, IFS en GLOBALG.A.P.. Met zo’n 100-150 auditors in vestigingen in zo’n 15 verschillende landen”, aldus de heer Schilstra van ISACert. Het bedrijf heeft de structuur van een franchise-organisatie. De franchisegever is het hoofdkantoor in Nederland. Deze heeft franchisenemers in die vijftien landen. De laatsten verzorgen de audits ter plaatse en rapporteren aan het hoofdkantoor in Nederland, dat uiteindelijk het besluit tot afgifte van een certificaat neemt.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen audits voor kwaliteitssysteemstandaarden en voor product- of procesnormen. De BRC en IFS zijn meer normen voor specifieke productieprocessen. Systeemnormen betreffen de gehele organisatie.

*“Deze procesnormen schrijven elk jaar een complete audit voor. Bij een systeemaudit heb je na de initiële audit een jaarlijkse controle-audit die minder uitgebreid is. Na drie jaar vindt er dan een hercertificering plaats, die weer wat uitgebreider is. Stel dat een initiële audit drie dagen duurt, dan duurt een controle een dag en een hercertificering twee dagen.”*

De door ISACert gecertificeerde toeleveranciers hebben op hun beurt ook weer hun grondstoffenleveranciers. De auditor van de latere schakel gaat dan eerst na of dat bedrijf zijn

zaakjes op orde heeft, of het een goed controlesysteem heeft, waarbij ook risicoanalyses gemaakt worden van de grondstoffen en nagegaan wordt of dat bedrijf wel voldoende differentieert naar kwetsbaarheid van de verschillende grondstoffen. Nagegaan wordt of de afnemer zijn toeleverancier voldoende kritisch benadert, bijvoorbeeld ook door het nemen van monsters van geleverde grondstoffen. Bovendien is voor veel van die grondstoffen ook weer een certificaat vereist, zodat ook dat bedrijf weer een audit moet krijgen. Auditors nemen doorgaans zelf geen monsters van producten of grondstoffen.

*“Dus wij nemen zelf geen monsters. [...] Er is een uitzondering, dat is GMP-plus, dat is voor de diervoeders. Er zijn veel levensmiddelenbedrijven die een bijstroom hebben die naar diervoederproducenten gaat. Daar zijn eisen voor bijvoorbeeld salmonella en het kan zijn dat de certificeerder tot de conclusie komt dat het nemen van een monster noodzakelijk is. Maar dat gebeurt niet zo vaak.”*

De standaards omvatten ook eisen ten aanzien van die te verrichten audits, bijvoorbeeld een minimale frequentie van eenmaal per jaar. De standaards zijn recentelijk ook eisen gaan stellen aan de kwaliteit van de auditors, zoals in de vorm van kwalificatie-eisen voor hun personeel. Dit naar aanleiding van ervaringen met slordige audits en zo minder waardevolle afgegeven certificaten, dan wel met te grote verschillen in kwaliteit van de audits. De IFS gaat inmiddels zelfs zover dat ze elke auditor eerst schriftelijk en daarna mondeling tentamineert. Zij gaat hierin het verst.

De auditor wordt op zijn beurt geaccrediteerd door publieke of semipublieke organisaties in diverse landen. Zo is ISACert geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie in Nederland en de UKAS in het Verenigd Koninkrijk. Dat gebeurt eenmaal per jaar en dan gaat een medewerker van zo'n accrediteur een dag met een auditor mee. Die accrediteurs stellen weer eisen aan de auditors. Zo kunnen ze een soort 'kwalificatiecertificaat' van de auditors vragen, als bewijs dat die voldoende auditvaardigheden en auditroutine hebben. Als blijkt daarvan tellen zowel werkervaring als diploma's van bepaalde opleidingen. Auditors zijn vanwege die behoefte aan deskundigheid vaak op een sector of productgroep gespecialiseerd, zoals vlees, groenten en fruit, of bakkerijproducten.

Tenslotte zijn er ook nog private organisaties bij de voedselveiligheid en -kwaliteit betrokken die niet reguleren of certificeren, maar die producenten en retailers kritisch volgen en van negatieve publiciteit voorzien als ze dat nodig achten. Voorbeelden daarvan zijn kritische consumentenorganisaties als de Consumentenbond en de op voedsel gespecialiseerde

organisatie foodwatch – een soort Greenpeace voor de voedselsector – maar ook kwaliteitsclassificeerders als de *Michelingids* voor restaurants.

In deze categorie kritische volgers horen verder ook nog kritische en populaire tv-programma's als de *Keuringsdienst van Waarde*, *Radar*, *Kassa* of de *Smaakpolitie* thuis. Zij beschikken over weer andere sanctiemiddelen, namelijk publiekelijke '*naming* en *shaming*', een middel dat publieke toezichthouders niet of slechts onder voorwaarden toe kunnen passen. Ook laten deze tv-programma's zien dat kwaliteitscontrole van voedsel een entertainmentfunctie kan hebben.

Zo is er een grote verscheidenheid in private voedselregulering door derde partijen ontstaan, vanuit informele gemeenschappen, verenigingen (van consumenten of branchegenoten), bedrijfshiërarchieën (supermarktketens) en markten (van commerciële informatieverschaffers en certificeerders).

#### *Hoe en wat?*

Deze derde partijen leveren een van het oorspronkelijke product afgeleid product, namelijk een kwaliteitscertificaat. Waarbij er zoals gezegd een taakverdeling kan zijn – maar niet hoeft te zijn – tussen keurmerkeigenaar, gebruiker en controleur oftewel de eigenlijke certificeerder. Het product dat ze verhandelen is reputatie en vertrouwen – van het certificaat. De geloofwaardigheid van die reputatie staat of valt met een degelijke controle. Gebeurt dat niet en wordt het keurmerk te makkelijk afgegeven, dan ontstaat er wantrouwen ten opzichte van de waarde van het keurmerk, is het aan inflatie onderhevig of verliest het helemaal zijn waarde. Zolang het door de finale consument vertrouwd wordt, doet het zijn werk voor de producent. Slechts dan is op den duur de keurmerkgebruiker er in geïnteresseerd.

Zolang de finale klanten de merken en symbolen geloofwaardig achten, vertrouwen en op basis daarvan handelen – dat wil zeggen kopen – voorziet het certificaat in een behoefte en 'werkt' die afgeleide markt. Geheel indachtig het beroemde theorema genoemd naar de Amerikaanse socioloog W.I. Thomas: "*If men define situations as real, they are real in their consequences*" (Thomas en Thomas 1928, zie ook Merton 1995).

Om de geloofwaardigheid te vergroten zoeken standaardsetters/certificaathouders vaak ondersteuning van ngo's die de waarden, die het certificaat poogt te garanderen, tot doel van hun organisatie hebben. Of omgekeerd: zulke ngo's zijn direct mede-initiatiefnemer van een dergelijk certificaat. Zo is een keurmerk dierenwelzijn geloofwaardiger wanneer de

dierenbescherming erbij betrokken is en hecht het MSC-keurmerk veel waarde aan de betrokkenheid van het *World Wildlife Fund* bij haar organisatie. Het vroegere keurmerk van de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen ontleende haar geloofwaardigheid direct aan de gesuggereerde band tussen deze vereniging en de individuele huisvrouwen-consumenten. Ook de professionele taakverdeling tussen standaardsetters/certificaatverstrekkers enerzijds en auditors anderzijds dient niet alleen specialisatie, schaalvoordelen en efficiency, maar ook de geloofwaardigheid van het hele systeem. Er zijn zo immers twee onafhankelijke derde partijen bij de keuring betrokken die elkaar in principe kunnen controleren.

### *Waarom?*

Wat beweegt derde partijen om zich te mengen in de regulering en normering van de voedingsmiddelenmarkt? Twee motieven: commercie dan wel idealisme. Veel keurmerken en certificaten zijn door (verenigingen van) consumenten/kopers dan wel producenten ontwikkeld om hun transacties te vergemakkelijken. In dat geval betreft het commerciële motieven van de eerdergenoemde eerste en tweede categorie marktpartijen. Ter ondersteuning van hun commerciële belangen hebben zij direct – via onderlinge verenigingen – dan wel indirect – via vraag op een markt – keurmerken en certificaten in het leven geroepen. In dat laatste geval is er ook sprake van een ander commercieel belang: dat van de bedrijven die van professionele controles en audits, om te bepalen of bedrijven aan de normen voor certificering voldoen, hun werk maken. In al deze gevallen is er sprake van een reactie van de markt op een commerciële vraag.

Daarnaast zijn er ook de nodige derde reguleringspartijen die (mede) door idealisme en gevoel voor verantwoordelijkheid voor publieke belangen gedreven worden. Dat kan allereerst het geval zijn bij algemeen belang nastrevende organisaties die keurmerken ingesteld hebben ter bevordering van publieke belangen als volksgezondheid, milieu, duurzaamheid, eerlijke handel en *fair trade* met leveranciers in ontwikkelingslanden.

In deze categorie kan men ook verenigingen van consumenten – dus potentiële transactiepartners – rangschikken, zoals de Consumentenbond. Deze onderneemt allerlei activiteiten kenmerkend voor economische belangenorganisaties, zoals overleg en onderhandeling met ondernemers, hun brancheorganisaties en de overheid over consumentenbelangen; het nemen van medeverantwoordelijkheid voor uitwerkingen en operationalisering van publieke regelgeving; advisering van de leden in consumentenaangelegenheden, zoals met de populaire vergelijkende warenonderzoeken; collectieve aankoop, zoals met het onlangs gelanceerde Energiecollectief; en het kritisch volgen van producenten en retailers en beoordelen van hun producten. Regelmatig worden ook ondernemers en producten in de voedingssector aan de schandpaal genageld.

Bijvoorbeeld met het onlangs in haar 'onafhankelijke en advertentievrije' tijdschrift *Consumentengids* (oktober 2012) verschenen artikel waar ze de 'schone schijn van het etiket' hekelt en 'marketingtrucs ontmaskerd' van voedingsmiddelenfabrikanten en supermarkten, die proberen om de zaken mooier voor te stellen dan ze zijn. Mispunten van kritiek zijn daar misleidingen zoals: verpakkingen die veel groter zijn dan de inhoud; namen die ten onrechte te veel suggereren (rode druivensap met maar 20% sap uit rode druiven, guacamole met slechts 0,7% avocadopoeier); levensgrote afbeeldingen van sinaasappels op een pak *Crystal Clear* frisdrank met slechts 0,02% oftewel 20 druppels sinaasappelsap op 1,5 liter; claims van 0% vet of 'zonder zout' op producten waar nooit vet of zout in zit; of het weergeven van calorieën 'per portie', waarbij die porties onwaarschijnlijk klein gekozen zijn opdat het lijkt alsof het product maar weinig calorieën bevat. Om dergelijke misleidingen nog systematischer aan te pakken mobiliseert ze consumenten om misleidende marketingtrucs met foto en al naar haar hiervoor speciaal gecreëerde e-mailadres [kletspraat@consumentenbond.nl](mailto:kletspraat@consumentenbond.nl) te sturen. Geschikte inzendingen worden op een *wall of shame* op haar website [www.consumentenbond.nl/kletspraatjes](http://www.consumentenbond.nl/kletspraatjes) geplaatst. De serieuze gevallen eronder worden ook aan de Reclame Code Commissie (RCC) en de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) voorgelegd. Op deze wijze probeert de Consumentenbond opnieuw gestalte te geven aan aloude spreekwoorden zoals 'al is de leugen nog zo snel, de waarheid achterhaalt haar wel', 'haastige spoed is zelden goed' en 'de kruik gaat net zolang te water tot hij barst'.

Tenslotte zijn er ook kritische consumentenorganisaties, die niet de juridische vorm van vereniging van consumenten hebben, maar zelfbenoemde criticasters zoals foodwatch. Deze zijn vergelijkbaar met andere ngo's die publieke belangen willen behartigen. Al moet niet vergeten worden dat al deze non-profit public interest organisaties ook gewone werkverschaffers zijn. Dat wil zeggen mensen die er in werken zien niet alleen een mooi doel voor zich, maar kunnen er ook hun brood, vlees en groenten mee verdienen.

## **2.6 Onderlinge relaties en hybride vormen**

Natuurlijk is het hier gemaakte onderscheid tussen eerste, tweede en derde partij regulering en toezicht vooral een conceptueel onderscheid, relevant om de kenmerken en voor- en nadelen en van de verschillende vormen van marktordening en regulering te identificeren en te vergelijken. In de werkelijkheid van alledag bestaat er een nauwe relatie tussen de diverse vormen. Vaak steunt de ene vorm ook op de anderen. Zo is de interne kwaliteitszorg van een groot voedingsmiddelendetailhandelsbedrijf als het Ahold-concern nauw verweven met zijn eisen aan en controles van de producten van de vele leveranciers. En bij die laatsten ligt de nadruk op systeemcontrole – is de leverancier in staat om producten van een hoge en consistente kwaliteit te leveren – waarbij Ahold dat vervolgens niet zelf controleert, maar die

controle van de toeleveranciers overlaat aan een derde partij, gespecialiseerde audit- en certificeringsorganisaties. Ahold eist van de leveranciers dat ze gecertificeerd zijn en blijven. Tenslotte vaart Ahold ook nog eens op het kompas van de overheid. Ze ziet deze graag primair verantwoordelijk voor de voedselveiligheid. Over deze bijzondere partij, die wel als vierde partij aangemerkt kan worden, nu meer in het volgende hoofdstuk.





### **3 PUBLIEKE REGULERING, TOEZICHT EN HANDHAVING**

#### **3.1 Voedselschandalen. Werkt het reputatiemechanisme dan onvoldoende?**

Er wordt in de voedingsmiddelensector dus al heel veel aan veiligheid en kwaliteit gereguleerd en gecontroleerd door allerlei private partijen, die direct of indirect betrokken zijn bij economische transacties over voedsel. Kan het publiek, vertegenwoordigd door publieke autoriteiten, zich daar voldoende op verlaten? Zijn al deze private partijen wel te vertrouwen als hoeders van de publieke belangen bij voedsel? Dat is de grote vraag naar de noodzaak en/of zin van publieke regulering.

De geschiedenis lijkt te hebben geleerd dat dat niet altijd zo is. Vanouds hebben schandalen rond voedselvervalsing de mensheid geteisterd. Deels niet bewust veroorzaakt, maar deels ook wel. Opzettelijke fraude was een veelvoorkomende praktijk. Vandaar dat overheden al vroeg voedsel en drank zijn gaan reguleren. De geschiedenis van voedselvervalsing is tevens een geschiedenis van geleidelijk aan steeds meer overheidsbemoediging met productveiligheid, kwaliteit en eerlijke handel. Daarnaast gebeurde dat overigens ook in religieuze spijswetten van Joden, christenen en moslims. In zekere zin waren die ook een variant op publieke regulering in samenlevingen waar zulke godsdiensten praktisch een monopolie hadden en alle inwoners er naar handelden of handelen. Nu echter niet door seculiere maar door religieuze autoriteiten gehandhaafd. Met navenant de 'machtsmiddelen' waar religieuze autoriteiten over beschikken.

De dreiging van reputatieverlies heeft voedselproductiefouten, vervalsingen, zelfs vergiftigingen en andere risico's niet kunnen voorkomen, zelfs in een tijd dat voedselvervalsing met lijfstraffen als het afhakken van handen bestraft werd. Ook nu zijn er nog periodiek schandalen, die soms per ongeluk – zoals nu oktober 2012 met de gerookte zalm van Foppen – maar soms ook opzettelijk – zoals met het met melamine vergiftigde melkpoeder in China – veroorzaakt zijn.

Weliswaar is, zoals gesteld, de kracht van het reputatiemechanisme als middel tot disciplineren van het bedrijfsleven vergroot door de modern ICT, die de publieke zichtbaarheid van bedrijf en product vergroot heeft. De mate waarin dat is gebeurd, is echter mede afhankelijk van de plaats van het bedrijf in de productiekolom (wel of niet dicht bij de eindverbruiker), het product, de omvang van het bedrijf en de merknaam. Ook zijn van belang de waarde die reeds in het bedrijf en haar merknaam is geïnvesteerd en natuurlijk ook haar mogelijkheden de contingenties waar ze aan onderhevig is onder controle te krijgen en houden. Waar dat niet het geval is kan een bedrijf zich aan de sanctie van verlies aan

reputatie onttrekken door failliet te gaan en de volgende dag onder een andere naam opnieuw te beginnen. Dat was in bepaalde bedrijfstakken zoals de bouwnijverheid niet ongewoon en is dat wellicht nog zo. Daar neemt de kracht van het reputatiemechanisme af en legt het af tegen een ander, kortere termijn, eigen belang: meer winst door lagere prijzen.

Problemen zijn er vooral ook daar waar de hoofdproducten van een bepaalde industrie zelf mikpunt van zorg over veiligheid en gezondheid zijn, zoals bij tabak en alcohol. En waar in het geval van tabak ook sprake blijkt te zijn geweest van opzettelijke verhoging van het nicotinegehalte tot een niveau dat, volgens wetenschappelijk onderzoek, tot verslaving en dus tot vaste klandizie leidt. In geval van toegestane ongezonde producten zoals tabak en alcohol kunnen producenten overigens weinig doen, tenzij ze de markt voor hun eigen product om zeep willen brengen. Daar blijft het dan ook beperkt tot opmerkingen op het etiket als 'drink met mate'. Verdergaande waarschuwingen, zoals *smoking kills*, zal een tabaksproducent nooit uit vrije wil op zijn product zetten. Daar is een taak voor publieke dwang weggelegd.

### **3.2 Roep om vierde partij regulering: de overheid**

Bij elk nieuw schandaal klinkt weer de roep om interventie door een bijzondere derde partij, die vanwege die bijzondere positie wel als vierde partij aangemerkt kan worden: de overheid. Want als puntje bij paaltje komt houdt de burger zijn overheid verantwoordelijk voor bescherming tegen allerlei denkbare risico's, inclusief die van voedselvervalsing en -vergiftiging en klinkt de roep om 'daadkrachtig' ingrijpen. Ook andere landen houden de overheid van een ander land verantwoordelijk bij een voedselschandaal, zoals bij het Russische invoerverbod van Nederlandse komkommers in juni 2011 naar aanleiding van de EHEC-bacterie uitbraak. Per slot van rekening is de overheid in de ogen van velen de *ultimate risk manager* of de *regulator in last resort*. De Amerikaan David Moss (2002) heeft dat in detail beschreven voor de VS, een land waar men dat niet zo gauw zou verwachten, gegeven de historische en culturele aversie tegen een sterke en interventionistische staat.

Ten eerste omdat het vanouds de taak is geweest van de overheid om de burger tegen allerlei kwaden en bedreigingen, tegen zijn *life, liberty* en *property* te beschermen. Te beginnen bij vijandelijke legers en criminelen – waarvoor we leger en politie hebben – en daarna geleidelijk aan ook steeds meer de – aanvankelijk ook weer criminele – risico's op markten. Zo is de burger er aan gewend geraakt dat dat een overheidstaak is. Imiddels zijn we het vanzelfsprekend gaan vinden dat de overheid *manager in last resort* is geworden voor een enorme diversiteit aan risico's geproduceerd door de private sector.

Ten tweede komt dat ook omdat de burger zich bij problemen en schandalen als eerste tot de overheid wendt, omdat die via de democratische spelregels makkelijker ter ‘verantwoording’ kan worden geroepen. Bij het bedrijfsleven zou de burger andere middelen in moeten zetten, zoals *naming* en *shaming*, demonstraties of een kopersstaking. Maar doorgaans is het eenvoudiger om de overheid op te roepen om ‘handelend’ op te treden, ook naar het bedrijfsleven toe. Het is dan ook niet toevallig dat het scala aan risico’s, waar de overheid de burger middels wetgeving, controle en inspectie tegen beschermt, fenomenaal is toegenomen na de invoering van het algemeen kiesrecht, begin twintigste eeuw.

### **3.3 Al vroeg overheidsregulering en toezicht**

Overheidstoezicht op voedsel is daarom geen recent verschijnsel. Al vanaf de Middeleeuwen werd het slachten en verkopen van vlees gebonden aan regels van gilden en de stedelijke overheid. In de Middeleeuwen kenden verschillende Nederlandse steden verordeningen (keuren) voor vlees, vis, gevogelte en brood. Industrialisatie van de voedselproductie, slechte hygiënische situatie in de steden en toegenomen natuurwetenschappelijke kennis (oorzaak en preventie van ziekte en keuringsmethoden) waren aanleiding voor het ontstaan van gemeentelijke keuringsdiensten, slachthuizen en vleeskeuring. In Amsterdam en later in Rotterdam werd een gemeentelijke keuringsdienst van eet- en drinkwaren in het leven geroepen. Begin twintigste eeuw volgden andere steden.<sup>6</sup> De Warenwet en de Vleeskeuringswet uit 1919 vormen het begin van nationale wetgeving met betrekking tot de productie en handel in voedingsmiddelen voor de binnenlandse markt. De Warenwet heeft twee doeleinden: de bescherming van de volksgezondheid en de bevordering van de eerlijkheid in de handel. Ook de Vleeskeuringswet heeft een tweeledig doel: consumentenbescherming (volksgezondheid) en de economische belangen van de vleeshandel (export) (Koolmees 1997; Spapens 1996; De Vries 1969).

Voor het toezicht op de naleving van de Warenwet werd aangesloten bij de reeds bestaande gemeentelijke en provinciale Keuringsdiensten van Waren en vleeskeuringsdiensten. Aan de decentrale organisatie van het overheidstoezicht kwam een einde met de oprichting van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) in 1985 en de Rijkskeuringsdienst van Waren in 1986.

Naast deze wetgeving gericht op veiligheid en consumentenbescherming is er nog de landbouwkwaliteitswetgeving, die kwaliteitsgaranties moest bieden om de Nederlandse export te bevorderen. In het navolgende concentreren wij ons echter vooral op de veiligheid. Vanuit het bedrijfsleven wordt bepleit dat de overheid zich niet moet bemoeien met de kwaliteit van producten maar uitsluitend met de voedselveiligheid en bescherming van

consumenten tegen misleiding en fraude. De directeur van het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) brengt dit als volgt onder woorden:

*“Wij vinden ten principale dat voedselveiligheid en kwaliteit twee gescheiden trajecten zijn. Wij hechten meer belang aan een borging van voedselveiligheid door de overheid of de toezichthouder daarop, dan al die kwaliteitsaspecten die toch wel vaag zijn en ook aan politiek onderhevig zijn. Daarvan zeggen we: die eisen stellen we zelf wel als we dat nodig vinden. Maar wat je dan ziet is dat vanuit Brussel de eis komt: we hebben die wet- en regelgeving en daar moet op worden toegezien, in de hele keten. Je ziet dan bijvoorbeeld dat eieren in elke schakel van de keten op dezelfde aspecten worden gecontroleerd. (...) Dan krijg je controle op controle. Daar hebben we heel veel moeite mee. Dat soort dubbelingen kost alleen maar geld.”*

In het verleden is dat echter wel anders geweest. Juist de landbouwkwaliteitswetgeving is er op sterk aandringen van het bedrijfsleven gekomen.

### **3.4 De centrale vraag: Kan de overheid voortbouwen op private regulering en toezicht?**

Toch kan de overheid niet alles. Dat hoeft ook niet, gezien de enorme diversiteit aan al bestaande en werkzame private vormen van voedselregulering en controle in het bedrijfsleven zelf. Een intelligente overheid ondersteunt dat ‘particulier initiatief’, bouwt er op voort en vult private regulering zo nodig aan met publiek toezicht. Belangrijk voor de overheid is de beantwoording van een aantal basale vragen:

1. *Kan* de private sector het zelf? Heeft ze de mogelijkheid en capaciteit?
2. *Wil* de private sector het ook? Is de intentie, bereidheid, motivatie aanwezig?
3. *Hoe* kan de overheid het ‘kunnen’ en ‘willen’ van de particuliere sector ondersteunen en in de juiste richting sturen?

### **3.5 Welke overheid?**

De publieke marktreguleringsector is evenals de particuliere een veelvormig geheel. Kwaliteitsnormen worden opgesteld, gehandhaafd dan wel gecontroleerd door allerlei publieke instanties, op verschillend aggregatieniveau: gemeenten, productschappen die als ‘sectorgemeenten’ beschouwd kunnen worden (Van Waarden 2011b), nationale overheidsinstanties, Europese en wereldwijde zoals de VN organisaties WHO en *Codex Alimentarius*. Daarbij kan van verschillende vormen van recht gebruik worden gemaakt: privaat of (economisch) (internationaal) publiekrecht en wetgeving of jurisprudentie. En bij de handhaving daarvan kunnen verschillende typen publieke dan wel private -maar publiek-

gefinancierde organisaties een rol spelen. Privaatrecht, zoals contractrecht, aansprakelijkheid of onrechtmatige daad kan door benadeelden ingeroepen worden waarna de rechterlijke macht – onderdeel van de overheid – voortbouwend op haar jurisprudentie verdere specificering aan de regels geeft. (Economisch) publiekrecht wordt gehandhaafd door ‘publieke’ toezichthouders als de NVWA, de Reclame Code Commissie e.a., soms ook de productschappen en gemeenten, en uiteindelijk ook hier natuurlijk de rechterlijke macht. Als we ‘publiek’ ook in een andere betekenis opvatten kunnen daar nog de publieke media aan toegevoegd worden met kritische consumententelevisieprogramma’s als *De Keuringsdienst van Waarde*. De meest op de voedingssector gerichte organisatie in Nederland is echter de nationale toezichthouder, de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA). Hier gaan we in dit hoofdstuk nader op in.

### **3.6 Ontwikkelingen in het overheidstoezicht op voedsel**

De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit is de organisatie die belast is met het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving met betrekking tot voedsel. Het gaat grofweg om drie groepen wetgeving: veterinaire wetgeving, warenwetgeving en landbouwkwaliteitswetgeving.<sup>7</sup> De bepalingen in de huidige warenwet zijn gericht op het belang van de volksgezondheid, van de veiligheid, van de eerlijkheid in de handel en van goede voorlichting omtrent waren. ‘De NVWA definieert toezicht als één van de elementen van handhaving. Het begrip handhaving zelf is een breder begrip. Handhaving omvat alle handelingen die zich richten op het beïnvloeden van nalevingsgedrag. Naast het houden van toezicht (inspecties) gaat het ook om het uitvoeren van opsporingsonderzoek, handavingscommunicatie, dienstverlening, exportkeuringen, enzovoorts’ (NVWA 2012a: 9).

Het huidige toezicht is gebaseerd op de volgende uitgangspunten: risicogericht, kennisgedreven, samenwerkend, beïnvloedend (NVWA 2012a). Het toezicht door de NVWA is de afgelopen jaren sterk in ontwikkeling. Puntsgewijs geven we de belangrijkste ontwikkelingen hieronder weer.

#### **3.6.1 Professionalisering van toezicht**

Er is sprake van een sterke professionalisering van de organisatie van het toezicht. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende ideaaltypische stijlen van toezicht: traditioneel (gewoonte, lokaal gezag), ambtelijk-bureaucratisch (legalistisch, hiërarchisch), professioneel-beroepsmatig (doelgericht, deskundig) en bedrijfsmatig (efficiënt, productie) (Terpstra & Havinga 2001). De huidige stijl van toezicht binnen de NVWA kan worden gekarakteriseerd als een mengvorm van professioneel en bedrijfsmatig werken. Op het niveau

van de organisatie overheerst de professionele stijl, terwijl op het niveau van de inspecteurs die feitelijk toezicht houden wel deskundigheid wordt verwacht maar ook dat wordt gewerkt binnen de door de NVWA aangegeven kaders en aan de hand van de daarvoor bestemde protocollen.

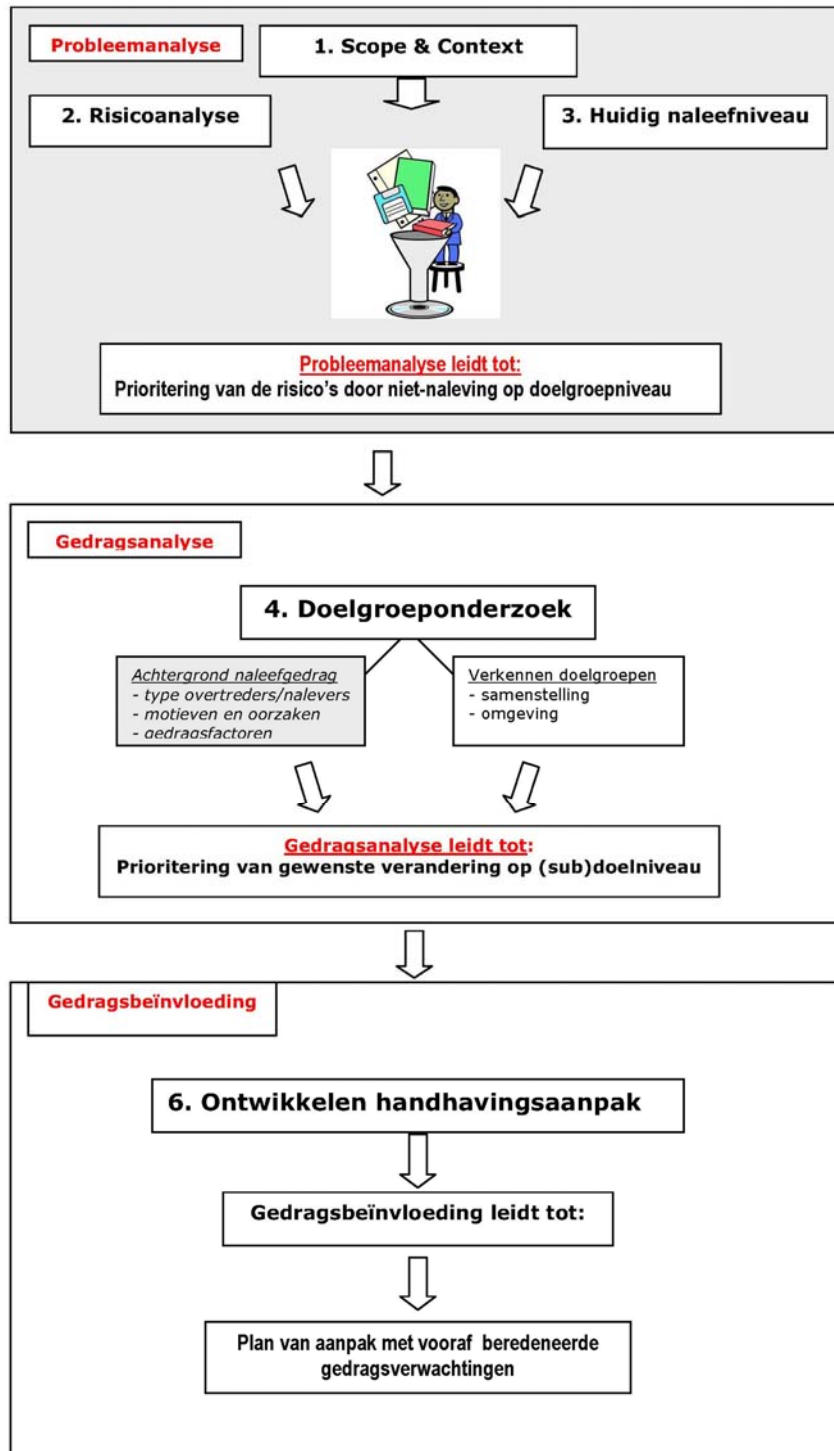
Evenals andere rijksinspecties is het overheidstoezicht op voedsel in toenemende mate gebaseerd op analyses van knelpunten, vaststelling van risico's, nalevingsniveaus, doelgroeponderzoek en effecten van interventies (CCV 2010). Op basis hiervan wordt de gewenste handhavingsaanpak gekozen. Een schematisch overzicht van de modelaanpak van de NVWA is weergegeven in tabel 3.1. In de loop der jaren verschenen opeenvolgende rapporten en studies om de werkwijze in toezicht en handhaving te onderbouwen en te vernieuwen: 'Zicht op toezicht' (VWA 2005a), 'Handhaven met verstand en gevoel' (VWA 2006a), 'Vernieuwend met meer effect' (VWA 2007b), 'Zacht waar het kan, hard waar het moet' (NVWA 2012a en VWA 2009). De NVWA werkt met werkplannen en gedetailleerde protocollen.<sup>8</sup> Inspecteurs worden geacht planmatig te werken op basis van de binnen de organisatie gekozen werkwijze. Ervaring en *fingerspitzengefühl* van individuele inspecteurs gelden niet langer als de meest zinvolle leidraad voor het handelen. De NVWA besteedt veel aandacht aan de opleiding van medewerkers op alle niveaus binnen de organisatie. Van een inspecteur anno 2012 wordt vooral professionele kennis van toezicht houden verwacht. Vakkennis over bijvoorbeeld het slagersvak en vlees of over het bakkerijbedrijf wordt tegenwoordig minder belangrijk gevonden dan in het verleden. Er is dus sprake van een andere vorm van professionaliteit, minder gebaseerd op ambachtelijke vakkennis van de inspecteur en meer gebaseerd op protocollen die binnen de organisatie zijn ontwikkeld aan de hand van uitgevoerde analyses.

Een voorbeeld van de werkwijze zoals de NVWA die voorstaat, is het zogenaamde shoarma-project.<sup>9</sup> Eerst is het probleem geanalyseerd. Onderzoek in 2011 laat zien dat 42% van de 1300 onderzochte bedrijven die shoarma en döner kebab bereiden en verkopen niet voldoen aan de basisvoorwaarde reiniging en desinfectie. De NVWA geeft hoogste prioriteit aan het voorkomen van kruisbesmetting en naleving van regelgeving op het punt van persoonlijke hygiëne en verhitting, omdat niet naleving hier tot hoog risico voor de voedselveiligheid leidt en de kans op overtreding groot is. Vervolgens is een doelgroepanalyse gemaakt op basis van de tafel van 11, gesprekken met inspecteurs en met shoarma-ondernemers. Naar schatting 60% van de doelgroep wordt aangemerkt als onbewuste overtreders, slechts 2% zou bewust de regels overtreden. Shoarma-ondernemers zijn trots op hun bedrijf, gevoelig voor financieel verlies en er heerst verwarring over het begrip hygiëne (dat wordt geassocieerd met reinheid in het islamitisch geloof). Daarna is op basis van de probleemanalyse en

doelgroepanalyse een handhavingsaanpak ontwikkeld met gebruikmaking van de ideeën van Cialdini over invloed.<sup>10</sup> Er is gekozen voor frequente inspectiebezoeken (zes bezoeken in zes maanden), aanbieden van een klein presentje (wederkerigheid), tonen van een instructiefilmpje met toelichting door de inspecteur (autoriteit) en ‘onderhandelen’, dat wil zeggen, de inspecteur spreekt met de eigenaar af wat hij bij het volgende bezoek heeft verbeterd en legt een maatregel op wanneer bij hercontrole niet aan deze afspraak is voldaan (consistentie). Als onderdeel van dit project wordt een effectmeting uitgevoerd. Het shoarma-project is een modelproject waarin veel tijd en menskracht worden geïnvesteerd. Het project is gestart in 2011 en loopt tot eind 2013.



**Figuur 3.1 Schematisch overzicht Werkwijze NVWA**



Bron: NVWA 2011: 6.

### 3.6.2 Meer systeemtoezicht (audit voedselveiligheidssysteem gebaseerd op HACCP)

Een tweede ontwikkeling betreft de verschuiving van toezicht op producten naar toezicht op het productieproces en door bedrijven gebruikte HACCP-systemen. Dit sluit aan bij een verschuiving van een prescriptieve naar een risico gebaseerde benadering (Spriggs en Isaac 2001: 11) . HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*) is een methode om veiligheidsrisico's in het productieproces van voedsel te identificeren, te evalueren en te beheersen. Oorspronkelijk is HACCP ontwikkeld voor de NASA, om uit te sluiten dat voedsel en drinken voor astronauten verontreinigd zou zijn met pathogenen, giftige stoffen of vreemde stoffen (Ten Eyck et al. 2006). De methode is gebaseerd op zeven basisprincipes (zie tabel 3.1).

**Tabel 3.1 Basisprincipes van HACCP**

1.	Inventariseer alle potentiële gevaren en wijs de reële gevaren aan.
2.	Ga na welke maatregelen er nodig zijn om het gevaar te beheersen en stel de kritische beheerspunten (CCP's) vast (dit zijn punten in het proces waar het risico kan worden voorkomen, geëlimineerd of tot een aanvaardbaar niveau kan worden teruggebracht).
3.	Geef per CCP de kritische grenzen aan.
4.	Stel vast hoe de CCP's bewaakt worden.
5.	Leg de correctieve acties vast per CCP (correctieve acties zijn nodig wanneer de monitoring aangeeft dat het CCP niet wordt beheerst. De correctieve acties kunnen nodig zijn op het product en/of het proces en moeten leiden tot herstel van de veiligheid).
6.	Pas verificatie toe (verificatie is een periodieke controle om na te gaan of de HACCP aanpak effectief is, ofwel om na te gaan of de beheersing van een CCP effectief is. Verificatie laat dus zien of de werkwijze tot voldoende veiligheid leidt).
7.	Houd documentatie en registraties bij (documentatie wil zeggen dat de systeemopzet vastgelegd moet worden. Registratie is het verplicht vastleggen van bepaalde onderdelen van de systeemuitvoering).

Bron: NVWA ([www.vwa.nl/onderwerpen/regels-voor-ondernemers-eten-en-drinken/dossier/HACCP/7-basisprincipes-van-HACCP](http://www.vwa.nl/onderwerpen/regels-voor-ondernemers-eten-en-drinken/dossier/HACCP/7-basisprincipes-van-HACCP)) (gebaseerd op EU Regulation 852/2004 artikel 5).

Het gebruik van een voedselveiligheidssysteem dat is gebaseerd op de principes van HACCP is verplicht gesteld in Verordening 852/2004 van de Europese Unie.<sup>11</sup> In deze verordening wordt verwezen naar de principes zoals die zijn opgenomen in the *Codex Alimentarius*. Om aan deze verplichting te voldoen kan een bedrijf een eigen HACCP-plan maken of gebruikmaken van een geschikte hygiëncode (al dan niet met eigen aanpassingen). De NVWA

is betrokken bij het opstellen, evalueren en aanpassen van hygiënecodes. Bovendien voert de NVWA systeemaudits uit bij levensmiddelenbedrijven met een eigen voedselveiligheidsplan en bij bedrijven die gebruikmaken van een hygiëncode met een eigen aanvulling. Hier is sprake van overheidstoezicht (vierde partij) op wettelijk verplichte zelfregulering door een levensmiddelenbedrijf (eerste partij).

HACCP wordt alom beschouwd als de standaard voor voedselveiligheid in het internationale handelsverkeer. Niet alleen binnen de Europese Unie, maar ook in bijvoorbeeld de Verenigde Staten is een op HACCP-principes gebaseerd voedselveiligheidssysteem wettelijk verplicht (Spriggs en Isaac 2001; Ten Eyck et al. 2006). Veel private voedselveiligheidsschema's bevatten eveneens de eis van een voedselveiligheidssysteem gebaseerd op HACCP (Van der Meulen 2011: 93).

### 3.6.3 Risicogericht toezicht

De NVWA wil risicogericht toezicht houden, dat wil zeggen dat getracht wordt de effectiviteit van het toezicht te vergroten door daar toezicht te houden waar bij niet naleven van de regelgeving het gezondheidsrisico voor mens of dier het grootst is en de kans op overtreding groot is. Het risico wordt beoordeeld op het niveau van individuele bedrijven, bedrijfssectoren en voedselketens.

Bij het vaststellen van het risico van overtreding houdt de NVWA rekening met het nalevingsniveau in het verleden. Levensmiddelenbedrijven zijn ingedeeld op basis van de in het verleden geconstateerde overtredingen: structurele overtreders krijgen kleurcode 'rood', bedrijven die in het verleden meerdere maatregelen kregen opgelegd krijgen code 'bijzonder oranje', incidentele overtreders krijgen code 'oranje', en bedrijven waar in het verleden geen overtredingen zijn vastgelegd krijgen kleurcode 'groen'. Zo krijgt een ketenbedrijf de code groen wanneer minimaal 90% van de geïnspecteerde filialen op alle inspectiepunten voldoet aan de eisen; code groen betekent verminderd toezicht. De bezoekfrequentie is afhankelijk van de kleurcodering en de noodzaak interventiebeleid toe te passen. Het is niet duidelijk in hoeverre bij de vaststelling van de kleurcode rekening wordt gehouden met de ernst van de overtreding. Evenmin is duidelijk hoe een kleurcode is vastgesteld voor levensmiddelenbedrijven die niet, weinig of lang geleden door de NVWA zijn bezocht. Aangezien kleurcodering pas recent wordt gebruikt, is nog onbekend hoe dit systeem in de praktijk functioneert, hoe bedrijven en inspecteurs ermee omgaan en welke knelpunten optreden. Voor intern gebruik (vaststellen inspectiefrequentie en handhavingstijl) is een indeling in vier kleurcategorieën tamelijk grofmazig. Een dergelijke vierdeling lijkt vooral

geschikt voor extern gebruik om bijvoorbeeld op overzichtelijke wijze inspectieresultaten openbaar te maken (zie 3.6.5).

Het categoriseren van risico's is lastig en vereist doorgaans een afweging van verschillende soorten risico. Black en Baldwin (2012: 3) noemen risicocategorisering eerder een kunst dan een wetenschap.

De keuze voor risicogericht toezicht betekent dat geen aandacht wordt besteed aan niet-risicovolle overtredingen.<sup>12</sup> Zo heeft naleving van regelgeving die gericht is op het bevorderen van de eerlijkheid in de handel een lage prioriteit en wordt hierop door de NVWA weinig tot geen toezicht gehouden.

#### 3.6.4 Nieuwe visie op toezicht: gebaseerd op vertrouwen<sup>13</sup>

Sinds 2008 heeft de NVWA als uitgangspunt voor de handhaving: *“Hard waar het moet, zacht waar het kan”*. Deze handhavingstijl geniet bij toezichthouders in Nederland brede ondersteuning; Couvret en Mulder (2008: 30) vonden dat 82% van de door hen ondervraagde toezichthouders het eens was met de stelling “mild als het kan, streng als het moet”. Ook de rijksoverheid, de Inspectieraad en sommige andere inspecties spreken vertrouwen uit in de bereidheid van bedrijven om zich aan de regels te houden (Six 2010: 7-8). De NVWA stelt de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en consumenten centraal. Het toezicht is gericht op het bewerkstelligen van naleving van wet- en regelgeving. Het bestraffen van overtredingen is geen zelfstandig doel van het toezicht, maar alleen voor zover wordt verondersteld dat dit bijdraagt aan het bewerkstelligen van naleving.

De NVWA veronderstelt dat bonafide bedrijven bereid zijn om vrijwillig wet- en regelgeving na te leven. Dit betekent een verschuiving van klassiek repressief toezicht naar dienstverlening, communicatie en metatoezicht (de NVWA noemt dit horizontaal toezicht). Een verschuiving van controle naar *‘in control’*. In termen van de klassieke tweedeling tussen een overredende en een afschrikkende handhavingstijl is bij de NVWA sprake van een overredingsstijl (zie voor dit onderscheid bijvoorbeeld Kagan 1989, Hawkins 1990 en Wiering 1999). Handhaving is duidelijk gericht op het bereiken van nalevingen, niet op het sanctioneren van overtredingen. Een medewerker van de NVWA zegt het zo:

*“Een van de majeure bewegingen nu is het proberen scherper een cesuur tussen goed nalevende en minder goed nalevende bedrijven aan te brengen. Dat betekent dat je gerechtvaardigd die goed nalevende bedrijven verder loslaat en je hetzij op monitoringsgegevens hetzij op klachten, toch wel zicht houdt op, maar de toezichtsterkte terugbrengt en je effort met name richt op de bedrijven die de risico's vormen.”*

Overigens kwamen we in onze interviews verschillende ervaringen tegen van onder toezicht gestelden. Terwijl de ene gesprekspartner de nieuwe benadering van de NVWA herkende, zei een ander nog weinig te merken van een bereidheid tot meedenken op basis van vertrouwen.

*“De Nederlandse overheid heeft een policy dat bij bedrijven, die het redelijk voor elkaar hebben, daar komen ze minder op controle dan bij andere bedrijven. Ze zijn er redelijk van overtuigd, en ik geloof terecht, dat wij het allemaal wel aardig doen. Dus ze richten zich op restaurants, op andere bedrijven...”*

*Interviewer: “Ik neem aan dat de NVWA bij een bedrijf als dat van jullie uitgaat van een relatie van vertrouwen. Dan wordt het advies en overleg, dat was de strategie die daarbij hoorde, als ik het goed begrepen heb.”*

*Geïnterviewde: “Dat merken we in de dagelijkse praktijk nog niet altijd en dat kan best lastig zijn. De medewerkers van de NVWA zijn hoogopgeleide mensen met gezond verstand, maar ze hebben geen mandaat meer om dit soort dingen met je te bespreken. Ze willen wel informatie krijgen, maar ze mogen daar vaak geen oordeel meer over geven. Zelfs niet over de dingen waarvan ik wel eens denk: Goh, daar kun je eigenlijk wel ja of nee op zeggen of hier ben ik het met je eens en hier heb ik nog geen mening over.”*

Algemeen uitgangspunt van de nieuwe handhavingsaanpak is ‘vertrouwen, tenzij...’. Aan de andere kant wil de NVWA bedrijven die regels aan hun laars lappen streng aanpakken en door zwaardere sancties dwingen tot naleving. De interventies kunnen variëren van een waarschuwing, een boete tot een last onder dwangsom of sluiting van de instelling. Een recent voorbeeld betreft een dwangsom opgelegd aan een mosselhandelaar die weigerde mee te werken om mogelijk besmette mosselen uit de handel te halen en consumenten te waarschuwen voor mogelijke risico’s.<sup>14</sup> Tabel 3.2. biedt een overzicht van de verschillende interventies en de situatie waarin de NVWA die zou gebruiken.

**Tabel 3.2 Schematisch overzicht algemene interventiebeleid NVWA<sup>15</sup>**

<b><i>Ernst overtreding</i></b>	<b><i>Soort interventie</i></b>	<b><i>Follow up</i></b>	<b><i>Soort interventie bij herhaalde overtreiding</i></b>
Ernstige overtreiding	<ul style="list-style-type: none"> <li>• corrigerende interventie</li> <li>• nalevings hulp</li> <li>• proces-verbaal of boeterapport</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• herinspectie, zo snel mogelijk</li> <li>• herbemonstering, zo snel mogelijk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• corrigerende interventie</li> <li>• proces-verbaal of boeterapport</li> <li>• nalevingshulp</li> </ul>
Overtreiding	<ul style="list-style-type: none"> <li>• schriftelijke waarschuwing</li> <li>• corrigerende interventie</li> <li>• schriftelijke afhandeling</li> <li>• nalevingshulp</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• herinspectie</li> <li>• herbemonstering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• schriftelijke waarschuwing of corrigerende en/of sanctionerende interventie</li> <li>• nalevingshulp</li> </ul>
Geringe overtreiding	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mededeling</li> <li>• nalevingshulp</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• reguliere inspectie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mededeling</li> <li>• nalevingshulp</li> </ul>

Bron: [www.VWA.nl/onderwerpen/werkwijze-food/dossier/interventiebeleid/soorten-interventies](http://www.VWA.nl/onderwerpen/werkwijze-food/dossier/interventiebeleid/soorten-interventies) (1-10-2012).

### 3.6.5 Openbaarmaking van controlegegevens en gebruik consumentenklachten

Van Erp (2009) signaleert dat steeds meer toezichthouders inspectierapporten bekendmaken. Ook de NVWA wil de zichtbaarheid en transparantie van het toezicht vergroten door inspectieresultaten openbaar te maken. Het doel van de NVWA is door openbaarmaking het vertrouwen van burgers en bedrijven te vergroten, bedrijven te stimuleren tot betere naleving en om borgingsmechanismen en samenwerking met bedrijfssectoren te stimuleren.

De NVWA is begonnen met de openbaarmaking van controlegegevens, op sectorniveau en later ook op bedrijfsniveau. Via de website van de NVWA zijn de inspectieresultaten te zien van formulebedrijven in zes branches. Het gaat om bakkerijketens, horecaketens, supermarktketens, slagerijketens, levensmiddelenverkoop bij tankstations en cateraars. Ook zijn de resultaten openbaar van de HACCP-controles in slachthuizen en uitsnijderijen en van bestrijdingsmiddelen op groente en fruit.<sup>16</sup> In andere gevallen worden inspectieresultaten gepubliceerd zonder vermelding van bedrijfsnamen. Op openbaarmaking van inspectieresultaten is aangedrongen door maatschappelijke organisaties verenigd in de Weet-

wat je eet-campagne.<sup>17</sup> Onlangs heeft foodwatch met een beroep op de Wet openbaarheid bestuur verzocht om de openbaarmaking van alle inspectieresultaten in de horeca. De Amsterdamse rechtbank heeft het beroep gegrond verklaard, omdat de NVWA de weigering om de inspectieresultaten te vertrekken onvoldoende had gemotiveerd.<sup>18</sup>

Het gebruik van kleurcodes om inspectieresultaten weer te geven is een internationale trend, met name bij restaurants en eetgelegenheden. Het in 2011 in Denemarken ingevoerde *smiley*-programma houdt in dat op basis van het inspectierapport een *smiley* wordt gestuurd aan het bedrijf, het bedrijf moet deze zichtbaar voor de klant tonen en kan tegen betaling een herinspectie vragen (Wubben en Hubeek 2006: 68-69). Ook in bijvoorbeeld Canada<sup>19</sup>, de Verenigde Staten<sup>20</sup> en Groot-Brittannië<sup>21</sup> worden kleurcodes of andere aanduidingen van het hygiëneniveau gepubliceerd.

Volgens Van Erp (2008) wordt vaak te veel verwacht van openbaarmaking van inspectieresultaten door publieke toezichthouders, omdat overtreding niet altijd wordt beschouwd als teken van onbetrouwbaarheid en niet altijd leidt tot veel schade aan de marktpositie, sociale positie of morele reputatie van een bedrijf.

Op basis van interviews en enquêtes met bedrijven, consumenten en brancheverenigingen is geconstateerd dat openbaarmaking van controlegegevens door de NVWA weinig invloed heeft op het keuzegedrag van partijen in de keten en niet leidt tot een groter vertrouwen van consumenten, omdat zowel bij consumenten als bedrijven openbaarmaking weinig bekend is. Wel leidt openbaarmaking tot meer aandacht binnen bedrijven voor voedselveiligheid en risicobeheersing om imagoschade te vermijden.<sup>22</sup>

Bovendien wil de NVWA consumenten wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid. De website van de VWA biedt een formulier waarmee consumenten een vraag kunnen stellen of een klacht kunnen indienen en er wordt gewerkt aan een app voor mobiele telefoons om het indienen van een klacht eenvoudiger te maken. Volgens de NVWA worden klachten en signalen van consumenten over onveilige situaties benut.

### 3.6.6 Streven naar convenanten met bedrijfsleven

Vanuit de op vertrouwen gebaseerde visie op toezicht streeft de NVWA naar samenwerking met bonafide bedrijven en bedrijfstakken die een vorm van zelfregulering hanteren. Afspraken over samenwerking kunnen worden vastgelegd in een convenant. Zo kan bijvoorbeeld het primaire toezicht worden uitgevoerd door een andere toezichthouder dan de NVWA. De NVWA houdt zicht op deze systemen door systeemtoezicht en tweedelijns toezicht. Door een convenant kan toezicht op de betreffende bedrijven achterwege blijven of minder

zijn. De NVWA noemt dit horizontaal toezicht. ‘Het geverifieerd horizontaal toezicht is daarin een heel belangrijke ontwikkeling. Gebaseerd op vertrouwen in de eigen verantwoordelijkheid sluit de NVWA convenanten af waarin afspraken worden gemaakt over hoe een bedrijf de naleving borgt en hoe de NVWA haar toezicht daarop aansluit. Monitoring, afspraken tot wederzijdse informatie, partnerships van kennisuitwisseling zijn in dat geval afdoende. De NVWA houdt zicht op de naleving door middel van *reality checks* (NVWA 2012a: 14-15). De term ‘horizontaal toezicht’ wekt de suggestie dat het gaat om wederzijds toezicht tussen vergelijkbare organisaties (zoals NVWA en vergelijkbare buitenlandse organisaties, gemeenten onderling, universiteiten onderling). Vanwege de specifieke wettelijke taken en verantwoordelijkheden van de NVWA is het correcter om in dit verband te spreken van bijvoorbeeld tweedelijns toezicht, metatoezicht of systeemtoezicht.

De NVWA streeft naar deze toezichtsvorm. Voor zover bekend zijn sinds januari 2012 negen convenanten gesloten in de voedselsector. Met andere bedrijven en branches zoals Koninklijke Horeca Nederland wordt over een convenant gesproken. Daarnaast heeft de NVWA een aantal zogenaamde zelfcontrolesystemen geaccepteerd. In 3.7 wordt nader ingegaan op deze convenanten en zelfcontrolesystemen.

Dit beleid van de NVWA sluit aan bij het rijksbeleid en lijkt ook door het nieuwe kabinet-Rutte/Asscher te zullen worden voortgezet. In het regeerakkoord staat: “We ondersteunen samenwerking van organisaties binnen de voedselketen op het terrein van dierenbescherming, consumentenbelangen, landbouw en levensmiddelenhandel.”<sup>23</sup>

### 3.6.7 Toegenomen internationale samenwerking

Het werkterrein van de NVWA is beperkt tot Nederland. Veel levensmiddelen, voedingsproducten of ingrediënten zijn echter afkomstig uit het buitenland. Bovendien is wet- en regelgeving op het terrein van voedselveiligheid voor een belangrijk deel Europese regelgeving. De NVWA werkt zowel binnen de Europese Unie als daarbuiten samen met zusterorganisaties bij het ontwikkelen van de handhavingsmethodiek en bij de interpretatie en implementatie van Europese regelgeving in bijvoorbeeld het overleg van de *Heads of Agencies* en in het *Food Law Enforcement Practitioners Forum (FLEP)*. Medewerkers van de NVWA zitten veel in Brussel aan tafel om verdere harmonisatie te bespreken. De NVWA participeert in commissies en werkgroepen van de *Food and Veterinary Office (FVO)*, de *European Food Safety Authority (EFSA)* en *Codex Alimentarius*.<sup>24</sup>



### 3.6.8 Samenwerking met andere inspecties/ integraal toezicht

Via onderlinge contacten en informatie-uitwisseling leren inspecties en handhavingsdiensten van elkaar. Dit is gestimuleerd door diverse projecten van de rijksoverheid, zoals het actieprogramma *Handhaven op Niveau* (2000-2005) en het project *Rijk aan Handhaving* (2004-2007). De NVWA werkt binnen de Inspectieraad samen met andere rijksinspecties, bijvoorbeeld aan het realiseren van de kabinetsdoelstelling van vermindering van de toezichtlast voor bedrijven door een zogenaamde inspectievakantie.<sup>25</sup> Ook de oprichting van de beroepsvereniging Vide heeft een belangrijke rol gespeeld bij de onderlinge uitwisseling van ideeën en ervaringen tussen inspecteurs en bijgedragen aan de professionalisering van toezicht en handhaving.<sup>26</sup> Diverse fusies met andere inspectiediensten hebben noodgedwongen ook geleid tot onderlinge contacten en vergelijking van visie en daarop gebaseerde werkwijze (zie hieronder).

### 3.6.9 Reorganisatie en fusies

De NVWA heeft een geschiedenis van vele fusies en reorganisaties. Sinds 1990 is de Keuringsdienst gefuseerd met achtereenvolgens de Inspectie Levensmiddelen en de Inspectie Drankwet (1990), de Veterinaire Inspectie (1998), de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (2002, 2006), en de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Plantenziektkundige Dienst (2010, 2012, zie tabel 3.3). Een medewerker van de NVWA zegt dan ook:

*“Dat is denk ik nog de enige zekerheid die we als rijksambtenaar hebben: om het jaar gereorganiseerd worden.”*

Dit betekent dat telkens na enkele jaren de organisatie anders wordt ingericht, dat de naam wordt gewijzigd en dat werkwijze, werkplekken en functies veranderen. Dit vereist een groot aanpassingsvermogen van de medewerkers.

**Tabel 3.3 Chronologisch overzicht van de organisatie van het toezicht op voedsel in Nederland<sup>27</sup>**

<b>Jaren</b>	<b>Naam organisatie</b>	<b>Fusiepartners</b>
1858-1918	Keuringsdiensten van Waren in diverse gemeenten en provincies	
1919 -1935	3 provinciale keuringsdiensten en 18 keuringsdiensten centrale gemeente (regio)	
1935 – 1985	3 provinciale keuringsdiensten en 13 keuringsdiensten centrale gemeente (regio)	
1986- 1995	Rijkskeuringsdienst van Waren	
1995-1998	Inspectie Gezondheidsbescherming	← Fusie met Inspectie Levensmiddelen en de Inspectie voor de Drankwetgeving.
1998-1999	Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken (Inspectie W & V):5 regionale diensten: N, O, Z, NW, ZW met ieder aantal provincies en een specialisatie	← Fusie met Veterinaire Inspectie
2000-2001	Keuringsdienst van Waren	
2002- 2005	Voedsel en Warenautoriteit	← Samenwerking met Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV) in aanloop op fusie

2006- 2010	Voedsel en Warenautoriteit	← Fusie met Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV)
2010-2011	Nieuwe Voedsel en Warenautoriteit (nVWA)	← Samenwerking met Algemene Inspectiedienst (AID) en Plantenziektkundige Dienst (PD) in aanloop op fusie
2012-	Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA)	← Fusie met Algemene Inspectiedienst AID en Plantenziektkundige Dienst (PD)

Vanaf 2003 valt de organisatie onder het zorgdragerschap van de minister waaronder landbouw ressorteert (LNV, EL&I, EZ), voor die tijd was dat de minister waaronder volksgezondheid ressorteert. Wel blijft het ministerie van volksgezondheid naast de minister van landbouw bij de NVWA betrokken als opdrachtgever.

### 3.6.10 Inkrimping

Voor de fusie tussen de VWA, de AID en de PD hadden de drie organisaties tezamen 2678 fte (nVWA 2010: 4). Op 1 januari 2012 – na afronding van de reorganisatie – bedroeg de personele formatie nog 2181 fte (mededeling NVWA). Dit is een krimp van 20%. Maar ook voor die tijd is al sprake van inkrimping van de beschikbare menskracht. Zo meldt de VWA (2006b) dat per 2006 de formatie met 500 fte is afgenomen. Eind 2002 is de personeelsbezetting van de Keuringsdienst van Waren 931 fte, terwijl de RVV 1508 medewerkers had (VWA 2002). Dat betekent dat de VWA in wording in 2002 wat betreft personeelsomvang eerder groter dan kleiner was dan de huidige NVWA (waarin naast de VWA ook de AID en de PD zijn opgegaan; de AID (2008) had bijvoorbeeld in 2007 596 fte, de PD (2006) had in 2005 336 medewerkers).

Het aantal beschikbare fte voor het uitoefenen van toezicht in levensmiddelenbedrijven, winkels en horeca is afgenomen. Het is lastig dit kwantitatief te onderbouwen, omdat cijfers over de omvang van de formatie over de jaren heen niet goed vergelijkbaar zijn vanwege fusies, reorganisaties en wijziging van taken (zowel uitbreiding als afstoting taken). Op dit moment beschikt de NVWA over iets meer dan 100 inspecteurs om toezicht te houden op 100.000 locaties waar voedsel wordt geproduceerd, bereid of verhandeld zoals horeca, supermarkten, bakkers en zorginstellingen. Daarnaast zijn nog ongeveer 60 inspecteurs voor

het toezicht op de ruim 6000 bedrijven in Nederland die levensmiddelen produceren, importeren, bewaren of transporteren (NVA 2012b, p 16, 21 en mededeling NVA). Dit betekent per inspecteur 1 000 kleinschalige locaties respectievelijk 100 fabrieken, handels- en transportondernemingen.

### **3.7 Vormen van samenwerking tussen de NVA en de private sector**

Naast publiek toezicht op voedselveiligheid door overheidsorganisaties als de NVA bestaan er allerlei varianten van privaat toezicht, zoals in hoofdstuk 2 is beschreven. De verschillende toezichtarrangementen functioneren hoofdzakelijk los van elkaar. Dit leidt tot doublures, dat wil zeggen sommige controles worden door verschillende toezichthouders uitgevoerd. Meestal controleren private toezichthouders of wordt voldaan aan wet- en regelgeving, omdat een dergelijk vereiste is opgenomen in veel certificatieschema's of eisenpakketten. Het niet voldoen aan relevante wet- en regelgeving van het land van productie en het land van bestemming wordt aangemerkt als non-conformiteit met de standaard. Private standaarden zijn vaak voor een deel een interpretatie en praktische invulling van geldende overheidsregels.

Een gebruikelijke gang van zaken is bijvoorbeeld de volgende: Een afnemer eist dat een leverancier voldoet aan bepaalde eisen blijvend uit een certificering voor een bepaalde standaard voor voedselveiligheid. De leverancier moet vervolgens voldoen aan de eisen van de standaard en een geaccrediteerde certificeringsorganisatie inhuren om te controleren of inderdaad aan de eisen is voldaan. Met het verkregen certificaat kan de leverancier leveren aan de afnemer. In de meeste gevallen staat deze controle los van eventueel toezicht door de NVA (of andere publieke toezichthouders).

Plannen voor inschakeling van private controlebureaus als onderdeel van het publiek toezicht op voedsel zijn niet van vandaag of gisteren. Zo adviseerden de oud-staatssecretaris van volksgezondheid Hendriks en voormalig directeur-generaal van het ministerie van landbouw de commissie De Zeeuw in september 1992 om keuringen uit te laten voeren door een privaat controlebureau. In oktober 1994 maakte het paarse kabinet een eind aan deze plannen. Maar verder terug in de geschiedenis is private controle vrij gebruikelijk geweest. Zo heeft het COKZ, dat verantwoordelijk is voor de keuring in de zuivel, een aantal private en semipublieke voorlopers gehad.

Ook nu nog bestaat er de nodige samenwerking tussen publiek en privaat toezicht in de voedselsector. Hieronder is geprobeerd om daar enige systematisering in aan te brengen, door verschillende vormen of typen te onderscheiden. Voor zover er heden ten dage

voorbeelden van zulke typen bestaan, bespreken we die kort onder de relevante categorie. Ze worden gepresenteerd in volgorde van afnemende vrijblijvendheid en toenemende publieke betrokkenheid/verantwoordelijkheid.

*1- Overleg en afstemming tussen overheid en bedrijfsleven.*

Dit is een in principe vrijblijvende en onverbindende vorm van samenwerking. Binnen een dergelijk overleg adviseren partijen elkaar. Er kan vervolgens nog een onderscheid gemaakt worden tussen informeel en incidenteel overleg en formeel en regulier overleg. Het kan een gegroeide praktijk zijn dan wel als mogelijkheid of verplichting in de wet zijn vastgelegd. Een bekend voorbeeld van dat laatste elders is het tripartite overleg en advies binnen de Sociaal-Economische Raad.

In de voedingssector vindt er sinds jaar en dag op gezette tijden het *Regulier Overleg Warenwet* plaats.<sup>28</sup> Het betreft overleg over voorgenomen beleid en regelgeving. Initiatief hiertoe komt van de overheid. Deelnemers zijn organisaties van ondernemers (industrie en handel), organisaties van consumenten; de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Economische zaken, Landbouw en Innovatie, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en het relevante bedrijfschap of productschap. De NVWA heeft bovendien tweemaandelijks regulier overleg met organisaties uit de vleessector, waar de problematiek van zowel dierenwelzijn als diergezondheid en voedselveiligheid aan bod komen (De Groot 2011: 12).

*2- Delen van informatie en zo onderling verbinden daarvan*

Meer verbindend is wanneer partijen de verplichting aangaan om elkaar te informeren en informatie te delen. Een goed en relatief recent voorbeeld daarvan is *RiskPlaza*. Dat is onder andere een databank gericht op de voedselveiligheid van ingrediënten op initiatief van het Productschap Akkerbouw. De NVWA en het bedrijfsleven hebben informatie aangeleverd over mogelijke risico's die aan een bepaalde grondstof zijn verbonden – een concreet geval betrof tarwe uit China – en over de maatregelen die kunnen worden genomen om dit risico te beheersen. Het overleg heeft geleid tot consensus over de concretisering van de normen. De directeur van ISACert zegt het als volgt:

*“Het voordeel daarvan is dat het bedrijfsleven en de overheid, maar ook de auditor, het over dezelfde dingen hebben. Want vaak zag je nog wel dat er toch een competitie was tussen de auditor van de overheid en de auditor van de certificeringsinstelling over verstand van zaken. (...) Nu heb je een gezamenlijke waarheid en die staat in die database.”*

De informatie van *RiskPlaza* kan worden gebruikt door (leveranciers aan) bedrijven in de bakkerij-, zoetwaren-, vleeswaren-, snacks-, groente- en fruitsector, koffie- en theesector en de pluimveeverwerkende industrie. Ook de overheid en de bij het *RiskPlaza*-audit+-systeem betrokken instanties hebben toegang tot de databank. Het Productschap Akkerbouw zorgt er met deskundigen uit de diverse sectoren, de NVWA en certificerende instellingen voor dat *RiskPlaza* de meest actuele informatie bevat.<sup>29</sup> Garcia Martinez, Fearne en Verbruggen (2013) noemen *RiskPlaza* als voorbeeld van coregulering. "*Riskplaza seeks to facilitate the (correct) implementation of public food safety standards and policy by food business operators.*"

Gekoppeld aan deze database kunnen leveranciers van grondstoffen zich laten certificeren (*RiskPlaza Audit+*). De NVWA heeft in een convenant vastgelegd dat bedrijven die hun grondstoffen betrekken van *RiskPlaza Audit+* gecertificeerde leveranciers deze producten niet in hun HACCP plan behoeven te betrekken en dat de NVWA deze grondstoffen niet zal inspecteren.<sup>30</sup> *RiskPlaza* wordt door velen gezien als paradepaardje van een nieuwe vorm van toezicht die is gebaseerd op samenwerking en vertrouwen. Vrijwel iedereen die wij spraken in het kader van dit onderzoek noemde *RiskPlaza*.

### *3- Private ondersteuning – bijvoorbeeld middels concretisering – van publieke regelgeving*

Typisch voor deze vorm is dat er een reguleringsinitiatief is van de publieke sector, die voor de uitvoering en concretisering gebruikmaakt van bestaande private normen. Dat initiatief kan van de wetgever komen, maar ook van de publieke toezichthouder en zelfs van de rechter. Het is wel voorgekomen dat rechters verwijzingen naar concrete private normen en hun keurmerken accepteren als bewijs dat een bedrijf aan abstractere publieke eisen zoals 'zorgplicht' heeft voldaan (vgl. Van Waarden (2012) over verwijzingen door rechters naar de normen van de *Marine Stewardship Council* en daarmee *de facto* publieke erkenning ervan). Een voorbeeld is de wettelijke verplichting voor levensmiddelenbedrijven om een voedselveiligheidssysteem te hebben. De wetgeving maakt gebruik van het in de sector al gebruikte HACCP-systeem (Havinga en Jettinghoff 1999: 612). Deze verplichting heeft vervolgens geleid tot *hygiënecodes*. Een bedrijfstakorganisatie stelt in overleg met de NVWA een hygiënecode op, dat is een voedselveiligheidsplan voor de betreffende branche gebaseerd op de principes van HACCP. Deze hygiënecode wordt vervolgens goedgekeurd door de minister (na advies door de NVWA). Er zijn inmiddels meer dan 35 goedgekeurde hygiënecodes voor diverse bedrijfssectoren in met name het midden- en kleinbedrijf (slagers, bakkers, catering, horeca, supermarkten, tankstations, levensmiddelentransport).<sup>31</sup> Een bedrijf dat werkt volgens de hygiënecode voldoet daarmee aan de wettelijke voorschriften van

voedselveiligheid, zowel voor de basisvoorwaarden (zoals hygiëne, bouwkundige zaken, plaagdierbestrijding, opleiding, enzovoort) als voor HACCP. De NVWA hanteert bij inspectie van het bedrijf de hygiëncode als norm en doet dan geen audit van het voedselveiligheidssysteem.

#### *4- Publieke erkenning en ondersteuning van private normen en toezichtvormen*

Typisch is dat hier het initiatief ligt bij de private sector, die vervolgens ondersteuning van publieke autoriteiten en regelgeving verwerft. Een bekend voorbeeld van elders is de algemeen verbindend verklaring van cao's en vroeger ook wel van kartels, zoals de verticale prijsbinding van boeken, die op een overeenkomst tussen uitgevers en boekhandelaren gebaseerd was.

Een voorbeeld van *de facto* publieke erkenning en ondersteuning van private regulering zijn wat wel genoemd wordt de *zelfcontrolesystemen*. Bij *RiskPlaza-audit*<sup>+</sup> en bij sapfabrikanten maakt de NVWA gebruik van de controleresultaten van private toezichthouders.

Levensmiddelenbedrijven die hun grondstoffen betrekken van een leverancier met *RiskPlaza audit*<sup>+</sup> certificering en sapfabrikanten die zijn aangesloten bij DQCS behoeven de borging van de veiligheid van grondstoffen niet in hun voedselveiligheidsplan op te nemen en de NVWA houdt geen toezicht op de grondstoffen. Randvoorwaarde voor gebruik van bestaande gegevens is het vertrouwen van de NVWA in het niveau van bestaande private voedselveiligheidssystemen, audit-gegevens en auditoren. In 2011 constateert de NVWA onvoldoende verschil tussen gecertificeerde bedrijven en niet-gecertificeerde bedrijven om te vertrouwen op private certificaten. Inmiddels heeft de NVWA wel een aantal zogenoemde zelfcontrolesystemen geaccepteerd. Bedrijven die aan de normen van een dergelijk systeem voldoen, komen in aanmerking voor verminderd toezicht door de NVWA. De nu door de NVWA geaccepteerde systemen betreffen niet de bekende internationale private voedselveiligheids-certificeringen, zoals BRC, IFS, GlobalG.A.P., maar Nederlandse initiatieven (zie tabel 3.4). Met internationale voedselveiligheids-certificaten houdt de NVWA (nog) geen rekening. De UK Food Standards Agency heeft enkele jaren terug de handhavinginstanties geïnstrueerd dat bij de inspectiefrequentie rekening dient te worden gehouden met deelname aan een erkend 'farm assurance scheme' (Henson en Humphrey 2010: 1641). Rouvière & Caswell onderzochten coregulering bij de import van verse groente en fruit in Perpignan. In plaats van laboratoriumanalyse van monsters genomen door inspecteurs baseerde de handhavinginstantie zich bij importeurs die deelnamen aan 'Demarché Qualité' op gegevens bijgehouden door de importeurs (Rouvière & Caswell 2012: 252). Ook de Canadese voedselautoriteit is van plan om richtlijnen te ontwikkelen voor de erkenning van *third-party service delivery providers* (Canadian Food Inspection Agency 2012).

In feite zijn dit vormen van publieke accreditatie van private keuren en keurmerken, die daarmee *de facto* een door de overheid goedgekeurd keurmerk worden. Die erkenning verhoogt de exclusiviteit en commerciële waarde van deze merken aanzienlijk.

**Tabel 3.4 Door NVWA geaccepteerde zelfcontrolesystemen op terrein voedsel (december 2012)**<sup>32</sup>

<b>Organisatie</b>	<b>Zelfcontrolesysteem</b>	<b>Bijzonderheden</b>
RiskPlaza	RiskPlaza-audit+	
Stichting Certificatie Voedselveiligheid	Nederlands HACCP-certificaat	
Bureau de Wit	Bureau de Wit-keurmerk	
Houwers Holtackers	Inspectie hygiënecode	NVWA kantooraudit bij Houwers Holtackers
Sensz BV	Waarborg Voedselveiligheid	
Kroonenburg Advies	Goed&Groen	12 juli 2012
Vereniging van Keurslagers  VION Food groep	Keurslager-keurmerk  ketenkeuring	NVWA hanteert formuleaanpak
Stichting Voedsel Veiligheid Inspectie Wageningen (SVVW)  Toezicht op controle eiersector	       IKB Ei	SVVW voert inspecties uit; ISACert is verantwoordelijk voor certificatiebesluiten en certificatieprotocol

Daarnaast kan nog worden genoemd het juridische beleidskader van *Toezicht op Controle* (ToC).<sup>33</sup> Daarbinnen is bijvoorbeeld het IKB Ei-kwaliteitssysteem erkend.



Legpluimveebedrijven met een IKB Ei-certificaat worden minder frequent gecontroleerd door publieke toezichthouders. Naleving van de wettelijke normen wordt gecontroleerd door private Certificerende Instellingen (CI's) die jaarlijks op de legpluimveebedrijven komen in het kader van de controle van het IKB Ei-schema. Om de kwaliteit van de uitvoering van het IKB Ei-schema te kunnen beoordelen voeren de publieke toezichthouders in beperkte mate schaduwcontroles uit op de IKB-legpluimveebedrijven en voeren zij audits uit op de CI's. De Stichting Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE) voerde namens de departementen en de VWA controle uit op de naleving van de regelgeving. De controletaak van CPE is per 1 juli 2012 overgedragen aan het COKZ (Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel). Wettelijke taken met betrekking tot het toezicht op eieren en pluimveevlees worden sindsdien uitgevoerd door de Nederlandse Controle Autoriteit Eieren (NCAE) als dienst van het COKZ. In het beleidskader Toezicht op Controle zijn als voorwaarde genoemd waaraan private kwaliteitssystemen moeten voldoen: een adequaat ingerichte database waar de publieke toezichthouders toegang toe hebben, een adequaat ingericht sanctiestelsel en het onderbrengen van het eigenaarschap in een private stichting. De ervaringen met IKB Ei hebben laten zien dat dit ToC-beleidskader in de praktijk lastig is. Er is bijvoorbeeld verschil van inzicht over boetes bij niet-naleving, over onaangekondigde controles door CI's en over de intensiteit van verificatiecontroles door de publieke toezichthouder (Maas 2011: 78-82, Van der Voort 2011, Van de Spiegel et al. 2011). Het is wel een voorbeeld van het stapelen van toezicht op toezicht. Er is immers sprake van wel drie niveaus van toezicht: van de NVWA op het COKZ, van COKZ op CI, van CI op het ei-producerende bedrijf.

Deze voorbeelden betreffen een beperkte vorm van publieke ondersteuning. Er is publieke erkenning van privaat toezicht en daardoor minder publieke audits. De ondersteuning zou echter nog verdergaande vormen aan kunnen nemen, zoals bij de algemeen verbindend verklaring van cao's. Dan krijgen private afspraken of regels een publiekrechtelijke status en kunnen ze bindend opgelegd worden.

#### *5- Publieke erkenning, ondersteuning en eventueel ook reorganisatie van oorspronkelijk private organisaties*

Dit is veelvuldig voorgekomen in de voedingsmiddelensector. Vaak heeft het bedrijfsleven het initiatief tot vorming van onderlinge private collectieve kwaliteitscontrolende organisaties genomen, vooral in die sectoren die generieke merkloze producten produceren. Eerder is al verwezen naar de zuivelcontrole organisaties. Daaruit is het huidige COKZ (Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel) voortgekomen. De overheid heeft deze organisatie benoemd tot de primair verantwoordelijke instelling voor de kwaliteitscontrole in

de zuivelsector.<sup>34</sup> Maar ook elders komt het voor. Im- en exportinspecties van plantaardige producten worden sinds 1 september 2007 verricht door vier keuringsdiensten: de NAK (Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen), NAKtuinbouw (Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw), de BKD (Bloembollenkeuringsdienst), en het KCB (Kwaliteits Controle Bureau). Voor het toezicht op de naleving van de regelgeving betreffende de biologische landbouw is de Stichting Skal als de primaire toezichthouder aangewezen.<sup>35</sup>

Ook de diverse product- en bedrijfschappen van de Publiekrechtelijke Bedrijfs-Organisatie (PBO) kunnen in deze categorie gerangschikt worden. Zij kunnen alleen op initiatief van het georganiseerde bedrijfsleven opgericht worden en de werkgevers- en werknemersorganisaties in de branche vormen ook het bestuur. Het schap is echter toegerust met publiekrechtelijke bevoegdheden zoals 'belastingheffing' en afkondiging van voor de bedrijfstak bindende verordeningen.

In al deze gevallen vervult de NVWA de rol van additionele toezichthouder, die toezicht houdt op de wijze waarop deze private dan wel semipublieke organisaties hun regulerende en toezichthoudende taken vervullen, dan wel vervullen ze deze onder het uiteindelijke gezag van de NVWA.

#### *6- Privatisering van publieke taken en publieke financiering daarvan*

Hier ligt het initiatief bij de publieke sector. Publieke organisaties hebben bepaalde taken te verrichten, maar besteden een deel daarvan uit aan private organisaties. Dat kan door een deeltaak aan de private sector uit en aan te besteden. Doorgaans gebeurt dat op een concurrerende markt. Allereerst omdat de overheid gebonden is om alle particulieren gelijke toegang tot overheidsopdrachten te bieden. Maar ook om zo de kosten voor de publieke sector zo laag mogelijk te houden. Het is het model van de overheid die – bijvoorbeeld in de gedaante van Rijkswaterstaat, de Rijksgebouwendienst, of Gemeenten – 'publieke werken' aanbesteedt aan particuliere bouwbedrijven. De private partijen reageren op dit publieke initiatief door in te schrijven op de aanbesteding en bij gunning een contract aan te gaan.

#### *7- Privatisering van publieke taken zonder publieke financiering daarvan*

Een variant hiervan is privatisering van iets wat aanvankelijk als een publieke taak gezien werd, maar waar de financiering vervolgens niet langer uit de publieke middelen komt, maar waar gebruikers er direct zelf voor betalen. Hier is dus geen sprake van een publiek goed in de economische zin van het woord. Gebruikers kunnen ervoor aangeslagen worden. Dit is het

model van de privatisering van voormalige ‘publieke diensten’ zoals de telecom en het openbaar vervoer.

Een voorbeeld hiervan in de voedingssector is te vinden bij de *roodvleeskeuring*. Sinds 2006 wordt de *post mortem* roodvleeskeuring niet meer uitgevoerd door keurmeesters van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV), maar door ‘officiële assistenten’ van BV Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS), onder toezicht van dierenartsen van de NVWA. KDS is een privaatrechtelijke geaccrediteerde inspectieorganisatie speciaal opgericht om officiële assistenten beschikbaar te stellen aan de NVWA voor het verrichten van *post mortem* keuringen in alle Nederlandse roodvleesslachterijen. De relatie van de NVWA met KDS is geregeld op basis van een protocol, een resultaatverbintenis en regelmatige audits (De Groot 2008: 23).

De inschakeling van private toezichthouders bij de vleeskeuring heeft geleid tot aanzienlijke problemen. Zo moest gewerkt worden met onervaren en onvoldoende opgeleid personeel, mede omdat de ervaren en getrainde keurmeesters van de overheidsdienst niet zijn overgestapt naar KDS (Mertens 2011: 236-248). In het eerste rapport-Vanthemse wordt de kritiek op het functioneren van KDS onterecht genoemd, al wordt wel gesignaleerd dat er bij de opstart problemen zijn geweest met de kwaliteit van het ingezette personeel (De Groot 2008: 11 en 14). De *post mortem* roodvleeskeuring is een voorbeeld van privatisering van keuringswerkzaamheden terwijl de eindverantwoordelijkheid bij de overheid blijft.

#### *8. Convenanten tussen overheidsorganisaties en bedrijven of bedrijfssectoren*

Publiek-private samenwerking kan ook de vorm van een min of meer privaatrechtelijke contractuele verplichting aannemen. In dergelijke gevallen spreekt men de laatste decennia van een ‘convenant’, een afspraak waarbij partijen over en weer wederzijdse verwachtingen en verplichtingen of toezeggingen vastleggen. Daar zit een ruilelement in. Het initiatief kan van beide partijen komen. De bereidheid daartoe veronderstelt een zeker onderling vertrouwen, gebaseerd op ervaring, *past performance* en reputatie van de andere partij. Een dergelijk convenant kan de overheid zowel met een eerste, tweede of derde private reguleringspartij sluiten.

De NVWA streeft ernaar om convenanten af te sluiten met bedrijven en koepelorganisaties die in het verleden hebben aangetoond dat zij hun wettelijke verplichtingen naleven en gemotiveerd zijn om risico’s te beheersen via een deugdelijk functionerend voedselveiligheidssysteem. Inmiddels zijn in 2012 negen convenanten afgesloten (zie tabel 3.5). Het bedrijf verplicht zich te zorgen voor een goed functionerend systeem van

risicobeheer en controle en hierover te rapporteren aan de NVWA. Bovendien heeft het bedrijf een inspanningsverplichting om het percentage afwijkingen en overtredingen te verminderen. De NVWA verplicht zich het toezicht af te stemmen op de kwaliteit van de interne en externe controle binnen een bedrijf. Daarnaast is afgesproken dat de NVWA bij het vaststellen van een overtreding van wet- en regelgeving eerst overlegt met het betrokken bedrijf voordat tot handhaving wordt overgegaan; hiervan kan worden afgeweken bij ernstige overtreding of wanneer de veiligheid van mens of dier in het geding is.<sup>36</sup> In de convenanten met VION en met *RiskPlaza* is vastgelegd dat de NVWA toegang heeft tot de database met gegevens over controleresultaten. De NVWA kijkt via een zogenaamd ‘dashboard’ mee naar de cruciale punten in het productieproces van de VION-slachterij; dit zou leiden tot een vermindering van inspecties met 35%. Evenals *RiskPlaza* betreft het convenant met de sapfabrikanten een kwaliteitscontrolesysteem gericht op de grondstoffen; de vereniging van sapfabrikanten verplicht zich om informatie aan de NVWA te verstrekken, om bedrijfsinspecties uit te voeren en om maatregelen te nemen indien aangesloten bedrijven de wet niet naleven. De twee convenanten over stationshoreca en bedrijfsrestaurants verplichten de NVWA om geen controles uit te voeren in de vestigingen van De Broodzaak, Julia’s, Kiosk, Shakies en Smullers op NS-stations en bedrijfsrestaurants van Albron, tenzij sprake is van ernstige calamiteiten. De NVWA houdt toezicht op afstand op basis van de informatie uit de kwaliteitssystemen van de ondernemingen en overleg over dit systeem. Tabel 3.5. geeft een overzicht van de afgesloten convenanten.

#### *9- Privaat ‘toezicht’ op publieke organisaties*

Tenslotte bestaan er ook nog vormen van wat ‘toezicht’ van private partijen op de werkzaamheden van publieke instanties genoemd zou kunnen worden. Soms laten overheidsdiensten onderdelen of processen extern controleren door een private organisatie (bijvoorbeeld accreditatie van laboratoria of duurzaamheid gebouwen). Ook adviescommissies of raden van toezicht kunnen een vorm van privaat toezicht op publieke organisaties zijn.

**Tabel 3.5    Overzicht Convenanten afgesloten door NVWA op terrein voedsel  
(per 20 december 2012)**

<b>Datum</b>	<b>Bedrijf of koepel waarmee convenant is overeengekomen</b>	<b>Verplichting NVWA</b>	<b>Bijzonderheden</b>
27 januari 2012	VION Food Group	Toezicht afgestemd op kwaliteit interne controle	Proef digitaal toezicht slachterij met gebruikmaking van <i>Continuous Control Monitoring</i>
4 juni 2012	Productschap Akkerbouw (eigenaar <i>RiskPlaza</i> )	- meewerken databank - systeemaudit (incl steekproef bedrijven) - geen controle grondstoffen bij <i>RiskPlaza-audit</i> <sup>+</sup> bedrijven	Betreft <i>RiskPlaza</i> en <i>RiskPlaza-audit</i> <sup>+</sup>
15 juni 2012	Trust Feed (systeem borging veiligheid grondstoffen diervoederbedrijven)	Toezicht afgestemd op kwaliteit interne en externe controle	Ivm fusie tussen TrustQ en Safe Feed
13 september 2012	Cargill BV (handel en bewerking grondstoffen voor levensmiddelen)	Toezicht afgestemd op kwaliteit interne en externe controle	
13 september 2012	Lamb Weston/Meijer V.O.F. (producent aardappelproducten)	Toezicht afgestemd op kwaliteit interne en externe controle	

21 november 2012	Perfetti Van Melle Benelux BV (zoetwarenfabrikant)	Toezicht afgestemd op kwaliteit interne en externe controle	
12 december 2012	Albron BV (bedrijfsrestaurants)	NVWA komt niet op locatie (tenzij ernstige calamiteit)	
12 december 2012	NS Stations Retailbedrijf B.V., (De Broodzaak, Julia's, Kiosk, Shakies en Smullers op stations)	Geen controles op locaties (tenzij ernstige calamiteit)	
13 december 2012	Nederlandse vereniging voor de Kwaliteitscontrole van Industrieel Vervaardigde Vruchtensappen	- systeemaudit (incl steekproef bedrijven) - geen controle grondstoffen bij bedrijven - ondersteunt DQCS bij kwaliteitscontrole	Dutch Quality Control System (DQCS). Vijf Nederlandse sapfabrikanten: WILD Juice b.v., FrieslandCampina, Hero, Refresco en H&S Group

Door auteurs samengesteld op basis van persberichten en website van NVWA.

Een indeling in verschillende vormen van publiek-private samenwerking zoals in deze paragraaf is conceptueel nuttig. Het is echter soms lastig om praktijkvoorbeelden in een dergelijke indeling in te passen. Een reden hiervoor is dat vaak sprake is van een langdurig proces waarin publieke en private actoren op elkaar en op maatschappelijke ontwikkelingen reageren. Een voorbeeld hier van zijn de hygiënecodes. De principes van HACCP zijn ontwikkeld voor de ruimtevaart en vervolgens overgenomen door een deel van de levensmiddelenbranche (privaat). Vervolgens is dit geïncorporeerd in wetgeving (publiek). Dit heeft er weer toe geleid dat brancheorganisaties voor de eigen branche regels heeft opgesteld (privaat) waarmee kan worden voldaan aan dit wettelijk vereiste voedselveiligheidsplan (publiek). De door brancheorganisaties opgestelde hygiënecodes zijn vervolgens door de minister van Volksgezondheid goedgekeurd. Het is dus lastig om aan te geven wie hier het initiatief heeft genomen.

In de tweede plaats is indeling soms lastig, omdat organisaties als de productschappen enerzijds publieke organisaties zijn en anderzijds worden bemenst door vertegenwoordigers van het (private) bedrijfsleven.

#### 4 ISSUES, KNELPUNTEN, DILEMMA'S

Op basis van de in het voorgaande gegeven schets van de voedselsector en het toezicht daarop signaleren wij vijf thema's die nadere beschouwing verdienen: de relatie tussen publiek en privaat toezicht, de capaciteit van het publieke toezicht, nationaal toezicht op internationale voedselketens, de beperkingen vanwege regelgeving van de Europese Unie en het gewenste niveau van veiligheid.

De toezichtlast voor bedrijven is door achtereenvolgende kabinetten ook als knelpunt voor het overheidstoezicht aangemerkt. Het kabinet streeft ernaar de toezichtlast voor het bedrijfsleven te verminderen. De toezichtlast door de NVWA lijkt echter in de praktijk niet voor alle bedrijven een groot knelpunt te vormen. Allereerst komen inspectiebezoeken niet frequent voor, zeker in vergelijking met audits en controles van private toezichthouders en van klanten (afnemers). Een voedingsindustrie heeft niet alleen te maken met het eigen kwaliteitsbewakingssysteem en interne audits, maar ook met certificering voor BRC en IFS, omdat de supermarkten dat eisen en met audits van fastfoodketens en levensmiddelenbedrijven die producten van het bedrijf afnemen en met de nationale equivalenten van de NVWA in alle landen waar het bedrijf actief is. In Nederland zijn de controles door de overheid veel minder intensief dan in sommige andere landen, althans dat is de ervaring van een van de respondenten.

*“Slowakije is onwaarschijnlijk controle gericht. Dat kunt u zich nauwelijks voorstellen hoe dat werkt. Wij hebben in Slowakije 25 winkels en we hebben 600 controles per jaar in de winkel. Dat is ongekend. Dat is niet te geloven. Er zijn drie mensen in mijn afdeling permanent bezig met het behandelen van de controleresultaten van de Slowaakse overheid. De reden dat dit gebeurt is duidelijk, dat is een politieke beslissing de minister-president aldaar heeft gezegd dat hij alle buitenlandse retailers het land uit wil jagen. En vervolgens heeft hij daar een controle op gezet.”*

Bedrijven ervaren een inspectiebezoek van de NVWA niet per definitie als last. Toezicht kan ook een toegevoegde waarde hebben voor een bedrijf, Vreemde ogen houden je scherp, het is een gratis audit/advies en sommige afnemers zijn argwanend wanneer een inspectiebezoek te lang geleden is. Vooral voor bedrijven die exporteren naar bepaalde landen zoals Rusland is regelmatige controle door een overheidsinstantie erg belangrijk.<sup>37</sup>

*“Omdat inspecteurs zo regelmatig in onze fabriek komen en ook ons voedselveiligheidssysteem kennen en weten hoe wij ermee omgaan, kunnen ze op*



*basis van deze informatie exportcertificaten afgeven voor producten naar derde landen. Als je bijvoorbeeld exporteert naar China, dan moet je altijd een exportcertificaat hebben van het land waar het product vandaan komt. (...) Dat wil niet zeggen dat ze iedere batch van onze producten controleren (...), maar zij weten hoe ons systeem in elkaar zit, ze checken ons systeem en daarnaast nemen ze monsters, minstens 2 x per jaar, en op grond daarvan zeggen ze oké, algemeen kunnen wij garanderen dat het product goed is en aan de Nederlandse eisen voldoet. (...)*

*Het is belangrijk dat de controlerende instantie objectief blijft. Want stel dat zij iets verklaren over een bepaald product van ons en land A, B en C zeggen: Ja, weet je, ze kunnen het wel verklaren, maar wij vertrouwen die organisatie niet, dan kunnen wij niet meer exporteren.”*

#### **4.1 Mogelijkheden en knelpunten bij samenwerking publiek en privaat toezicht**

De vraag rijst op welke manier publiek en privaat toezicht kunnen samenwerken om de efficiëntie of effectiviteit van het toezicht te versterken. Is er ruimte voor terugtreden van de overheid en zo ja waar? Waar kan en dient publiek toezicht privaat toezicht aan te vullen c.q. te corrigeren? Waar is publiek toezicht een noodzakelijke aanvulling op private marktregulering? Om daar een antwoord op te kunnen geven is het zinvol om de sterke en zwakke kanten van de verschillende onderscheiden vormen van privaat toezicht onder de loep te nemen.

##### **4.1.1 Sterke en zwakke kanten van eerste partij regulering**

De grote kracht van eerste partij regulering is dat het zichzelf regulerende bedrijf op de eerste rij zit. Het heeft kennis en expertise van het productieproces en het product. Deze partij kan direct en in allerlei fasen van dat productieproces controleren en interveniëren. Zo weet hij wat voor grondstoffen hij gebruikt en waar deze vandaan komen en of het personeel voldoende geschoold, bekwaam en gemotiveerd is om zich aan de veiligheids- en kwaliteitsnormen te houden. Mocht het nodig zijn dan kan hij direct interveniëren en corrigeren via de informatie- en hiërarchische lijnen in de organisatie. De eerste partij heeft waarschijnlijk van alle partijen de meeste en beste mogelijkheden om zorg te dragen voor veiligheid en kwaliteit. Hij is tenslotte ook degene die daar voor moet zorgen.

De vraag is echter of er naast mogelijkheid ook wenselijkheid aanwezig is, of de eerste partij wel over de juiste motivatie beschikt, of de prikkel tot zorgvuldigheid wel voldoende is. Hij heeft belang bij het verwerven en cultiveren van een positieve reputatie in de markt. Maar dat

kan zowel een reputatie gebaseerd op lage prijs zijn als op goede en betrouwbare kwaliteit. De ondernemer is zakenman en moet continue kosten-batenafwegingen maken: Enerzijds de kosten van zorgvuldigheid, veiligheid en kwaliteit tegen de baten daarvan, anderzijds de kosten van verlies aan reputatie tegen de baten van verwerving of behoud daarvan. Zoals eerder gesteld is dat mede afhankelijk van de zichtbaarheid van zijn product en bedrijf, bij zowel de directe als de finale afnemers.

Andere partijen hebben *de facto* dan wel bewust invloed op de keuzes die de eerste partij maakt binnen deze keuzedilemma's. Ten eerste is dat de concurrentie. Waar er felle prijsconcurrentie is om de gunst van de directe afnemer zoals een eindproductproducent of een supermarktketen kan de verleiding groot worden om te korten op veiligheid en kwaliteit, tenminste indien dat kosten bespaart. Dat is het verhaal achter de geschiedenis van voedselvervalsing. Waar de concurrentie zich op de kwaliteit richt en die redelijk goed zichtbaar is voor de afnemer zal men het daarentegen eerder aandurven om met een wat hogere prijs op de markt te komen.

Het keuzedilemma kan ook verschillende dimensies van kwaliteit betreffen, zoals bij voedsel bijvoorbeeld tussen gezondheid en smaak. Ook daarbij kan concurrentie een gezonde keuze in de weg staan. Dat speelt bijvoorbeeld bij de pogingen om het zoutgehalte in voedingsmiddelen in het belang van de gezondheid terug te dringen. Individuele bedrijven willen wel, maar stellen dat ze daarin door de concurrentie gehinderd worden. Zo willen Unilever en Albert Heijn in principe best het zout- of vetgehalte van voedingsmiddelen terugbrengen. Maar de consument wil ook smakelijk voedsel en dat is vaak een product met meer zout of vet en dus minder gezond. Daardoor aarzelt het ene bedrijf om op eigen houtje het zoutgehalte in groenteconserven terug te brengen omdat het vreest dat de klanten dan naar de concurrent overlopen waar bijvoorbeeld de groente in pot of blik nog wel lekker smaakt. Een dergelijke maatregel is daarom slechts haalbaar indien ten eerste de overgang geleidelijk is zodat de consument aan de smaak van de minder zoute groenten kan wennen en ten tweede alle concurrenten meedoen. Dat zou kunnen door het vrijwillig initiatief van een machtige brancheorganisatie met 100% organisatiegraad, al kan die in een open markt ook in de wielen worden gereden door internationale concurrentie, bijvoorbeeld waar koop via internet mogelijk en gangbaar is. Hier doet zich echter het bekende zwartrijdersprobleem voor. Concurrenten die zich niet aan de afgesproken verlaging van het zoutgehalte houden en zo meer klanten trekken kunnen het voor anderen onmogelijk maken om zich aan de onderlinge afspraak te houden.

Alternatief is dwang voor alle producenten. Dergelijke bindend opgelegde regelgeving kan komen van een private of publieke monopolist, waarmee we op regulering door externe partijen komen. Een tweede partij reguleerder kan een dergelijke gezondheidseis afdwingen met de dreiging van ‘je komt niet op mijn schap’ of ‘je krijgt mijn voor jou onontbeerlijke grondstof niet’. Maar ook die kampt met een zwartrijdersprobleem: concurrerende afnemers die wel zouter maar smakelijker voedsel verkopen. Een publieke monopolist in de persoon van de staat kan dat middels haar monopolie op dwingende regelgeving economisch publiekrecht dan wel zelfs strafrecht afdwingen. Vandaar dat de retailers hier voorstander van overheidsregulering zijn<sup>38</sup>.

#### 4.1.2 Sterke en zwakke kanten van tweede partij regulering

Sterke kanten van deze vorm van private regulering door de tweede partij, de transactiepartners van de producent, zijn allereerst kennis en deskundigheid. De afnemer kent het product en weet ook hoe het in de markt ligt, waar de consument op let. Hij heeft vaak enige kennis van de samenstelling van het product, het productieproces en de eisen waar beiden aan behoren te voldoen, al was het maar omdat hij die deels zelf heeft opgesteld. Ten tweede heeft de afnemer er vanuit zijn eigen belang bij het onderhouden van een goede reputatie in de markt ook groot belang bij een degelijke kritische controle van *zijn* toeleverancier. En hij kan om dat belang te dienen regelmatige inspecties uitvoeren of verlangen. Zo moeten audits om een voedselveiligheidscertificaat te behouden doorgaans minstens een- of tweemaal per jaar plaatsvinden. In voorkomende gevallen wordt eveneens vereist dat regelmatig monsters worden gecontroleerd. Ten derde beschikt de transactiepartner in principe over een krachtige sanctie: een afnameboycot. Verlies van een belangrijke afnemer kan een bedrijf in het hart treffen. Bovendien kan een dergelijke sanctie ook makkelijker over nationale grenzen heen uitgeoefend worden. Verlies van klandizie kan een leverancier veel meer kosten dan een administratiefrechtelijke boete of zelfs een strafrechtelijke sanctie. Boetes zijn vaak laag in verhouding tot het voordeel dat met de overtreding behaald wordt of in verhouding tot de omzet van het bedrijf.

*“Een boete van een paar honderd euro interesseert ons eigenlijk niet. En ja, ik denk wel dat je het zonder overheidscontrole zou kunnen doen als de boetes zo laag zijn en er verder geen andere afschrikwekkende maatregelen worden opgelegd bij ernstige overtredingen (zoals een bedrijfssluiting).”*

Echter, net zoals een boete niet effectief kan zijn, kan dat ook voor een dreigement om niet af te nemen gelden. Het is niet duidelijk of afnemers altijd consequent een leverancier uitsluiten wanneer niet aan de kwaliteits- en certificeringseisen is voldaan. Eigenbelang kan ertoe

leiden dat desondanks zaken worden gedaan. Het kan immers voorkomen dat een afnemer geen aantrekkelijk alternatief heeft.

Daar komen nog andere nadelen of zwakke punten van tweede partij regulering bij. Het publiek belang van een veilig en betrouwbaar product op de markt is voor de afnemer slechts een afgeleid belang: voor zover het *zijn* afzet dient. Het eigenbelang van de afnemer kan echter niet alleen of zozeer bij kwaliteit liggen, maar ook bij lage prijs, afhankelijk van hoe belangrijk prijsconcurrentie op de finale consumptiemarkt is, hoe transparant kwaliteit is voor de finale consument en hoe elastisch de vraag is. Op die submarkten waar voedsel niet alleen geconsumeerd wordt uit fysieke behoefte, maar waar het ook een statusgoed is, zal de verleiding om te korten op veiligheid en kwaliteit ten gunste van een lagere prijs geen probleem zijn, maar in het goedkopere marktsegment kan dat wel het geval zijn. Tenslotte: marktmacht mag dan een belangrijke sanctie zijn tegenover leveranciers; het kan ook tot misbruik leiden.

#### 4.1.3 Sterke en zwakke kanten van derde partij regulering

Sterke kant van derde partij regulering is dat het van een 'derde' komt, die geen direct belang bij de transactie heeft en daarom als neutrale buitenstaander een grotere geloofwaardigheid heeft als verschaffer van juiste informatie. Er zit hier echter een addertje onder het gras: wie betaalt de certificeerder en is deze door of na de betaling nog wel zo neutraal?

Doorgaans is het de producent die betaalt voor een keurmerk en voor auditors. Daar zit hem echter het probleem. De verkoper heeft er belang bij om de koper tot kopen te verleiden, maar niet noodzakelijkerwijs om hem ook van de correcte informatie te voorzien – als we althans even afzien van het punt van zijn reputatie. De koper heeft behoefte aan correcte informatie en zou wel eens de verkoper kunnen wantrouwen. Juist daarom wil hij een certificaat van een onafhankelijke en betrouwbare instelling. Echter, zolang certificaat en certificeerder door de verkoper betaald worden is er een risico van een zekere vooringenomenheid. Zoals het spreekwoord ons leert: 'wiens brood men eet, diens woord men spreekt'. Dat dit vaak het geval is leren diverse geruchtmakende schandalen, zoals dat in het beruchte Enron-Andersen geval in de Californische oliehandel, waarbij de accountant Andersen door zijn werkzaamheden als adviseur van Enron geen onafhankelijke accountant meer was en Enrons financiële boekhouding niet eerlijk beoordeelde. Maar ook al zijn verkoper en certificeerder te goeder trouw, alleen al de verdenking van mogelijke bias van het certificaat kan voldoende zijn om het vertrouwen in het certificaat te ondermijnen. Al is dat natuurlijk wel kortetermijngewin: degene die gecertificeerd wordt heeft er tenslotte ook

belang bij dat de neutraliteit en geloofwaardigheid van de auditor/certificeerder niet in het geding is.

In consumentenmarkten is dit probleem lastig te vermijden. Het is immers onbekend wie de uiteindelijke consumenten zijn en de consumenten zijn waarschijnlijk ook niet bereid om te betalen voor certificering en controle. Eerder in de productiekolom, in *business-to-business* transacties, ligt dit anders. Daar zijn kopers vaak dezelfde – zoals de supermarktketen die van vaste leveranciers koopt – en zou het in principe mogelijk zijn dat de certificeerder door de koper betaald wordt – net zoals een huizenkoper zijn eigen makelaar betaalt. Toch is dat doorgaans niet het geval. In het verleden lieten supermarkten zelf audits uitvoeren. Maar het is juist een van de voordelen van een standaard die door een certificeringsbureau wordt gecontroleerd en verleend dat de kosten afgewenteld kunnen worden op het bedrijf dat gecertificeerd wordt en dat de groothandel of supermarkt de mogelijkheid open houdt om producten af te nemen van vele producenten.

De grondigheid en frequentie van audits is natuurlijk ook een kostenkwestie. Om een product van boer tot bord in alle stadia van de productiekolom – op de boerderij, in het slachthuis, het transport, de diverse verwerkende industrieën, de toevoegingen van andere herkomst, de distributieketens van groot- tot detailhandel – te controleren kost tijd en geld en voegt toe aan de kostprijs van het product. Prijsconcurrentie kan een reden zijn om hierop te besparen. Wanneer is genoeg genoeg?

Er zijn inderdaad indicaties dat dit theoretische probleem zich ook in de praktijk voordoet. Zo heeft de NVWA geconstateerd dat ook bij gecertificeerde bedrijven niet altijd alles in orde is. Ruim 40% van de gecertificeerde bedrijven werden ondanks hun certificaat door de NVWA op basis van eigen ervaring ingedeeld in de toezichtcategorieën oranje en bijzonder oranje. Als grootste probleem wordt gezien dat sommige bedrijven zich uitsluitend laten certificeren onder druk van hun afnemers, terwijl zij niet streven naar kwaliteitsverbetering. Dergelijke bedrijven vertonen calculerend gedrag. Over het algemeen voldoen de door de GFSI geaccepteerde standaarden en de certificatie-instellingen wel aan de vereisten. Wel kunnen de audits soms diepgaander en is de afhankelijke positie van de certificeerder een zwak punt, aldus Beuger (2012). Het verschil in oordeel tussen certificeerder en NVWA zou ook kunnen komen doordat een auditor van de certificeringsorganisatie bepaalde wettelijke voorschriften anders interpreteert dan een inspecteur van de NVWA.

Naar aanleiding van de kritiek dat certificering niet altijd betrouwbaar is hebben verschillende standaarden inmiddels extra eisen gesteld aan bijvoorbeeld de opleiding van

auditors. Ook worden onaangekondigde inspecties soms verplicht gesteld of als extra optie aangeboden. In de nieuwste versies van enkele veelgebruikte voedselveiligheidsstandaarden is een minimumtijdsduur voor een audit of controlebezoek vastgelegd om onderlinge prijsconcurrentie tussen certificeringsbureaus op dit punt te bemoeilijken. Zo kent bijvoorbeeld de IFS Food standaard (versie 6) een formule waarmee de minimale duur van een audit moet worden berekend op basis van het aantal werknemers, het aantal productscopes en het aantal processtappen van het te certificeren bedrijf. Ten minste eenderde van de de audittijd dient in de productieomgeving plaats te vinden. In de minimale auditduur is de voorbereidingstijd en de tijd voor het schrijven van het auditrapport niet inbegrepen.<sup>39</sup>

Toch zijn er nog steeds verschillen in de mate van precisie en striktheid van certificerende instellingen (zie ook Albersmeier et al. 2009). Bedrijven die zich willen laten certificeren kunnen van dergelijke verschillen strategisch gebruikmaken. Een zegsman uit de certificeringsector vertelt het volgende:

*“Veel producerende bedrijven hebben een adviesbureau dat hen begeleidt bij hun kwaliteitszorg. Die adviesbureaus weten precies welke certificerende instelling wat makkelijker en welke wat moeilijker is. Ze weten ook precies welke auditor moeilijk is en welke makkelijker. Zo’n adviesbureau zegt dan tegen zijn klant: “je bent er misschien nog niet helemaal klaar voor, maar je moet een certificaat hebben anders kun je niet leveren. Dus weet je wat, we gaan naar die CI en die auditor en dan weten we zeker dat het goed komt (...)”*

Gegeven dergelijke uitingen van wantrouwen over private regulering en toezicht blijven veel betrokkenen in de voedselsector zelf voorstander voor een belangrijke rol van de overheid. Ze waarschuwen publieke toezichthouders ook voor een te groot vertrouwen in private vormen van toezicht. Zo wil de Koninklijke Horeca Nederland (KHN) graag samenwerken met de NVWA en wijst erop dat een verschuiving van overheidstoezicht naar certificering tot een verschuiving van toezichtlasten leidt maar niet tot een vermindering. En bedrijven die publieke regelgeving goed naleven moeten in aanmerking komen voor verminderd toezicht, ook als niet gebruik wordt gemaakt van certificering of externe controle.<sup>40</sup> Het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL), de organisatie van supermarkten, is eveneens kritisch. Ze is niet van plan om een convenant af te sluiten met de NVWA, omdat het CBL het niet als haar taak ziet om toe te zien op de naleving van de hygiëncode door de leden. Zowel het CBL als de levensmiddelenindustrie benadrukt dat de NVWA dé autoriteit moet blijven.

*“Wij hebben destijds, een jaar of 10, 15 geleden, aan de wieg gestaan van de vorming van de VWA uit de Keuringsdienst van Waren en de RVV. Wij vonden dat het nodig was dat er een autoriteit met hoofdletter A was. Als wij iets zeggen van: ‘het is veilig’ dan wordt het per definitie niet geloofd. Dat is terecht, want wij hebben een belang. Natuurlijk is er een private borging in wat we allemaal doen. Maar er moet gewoon een overheid zijn die zegt: “dit en dat hebben we uitgezocht en het is veilig”, of “het is onveilig” en dan drukken wij op de rode knop en hebben we een recall.”*

#### 4.1.4 Controle van vertrouwen

In hoeverre kan de NVWA vertrouwen op vrijwillige medewerking van bedrijven? Veel bedrijven zullen inderdaad proberen om wet- en regelgeving na te leven en uit eigenbelang willen vermijden dat zij producten op de markt brengen die niet voldoen aan veiligheidsvereisten. Dit geldt in ieder geval voor gerenommeerde bedrijven zoals de A-merkfabrikanten en de grote supermarktketens. Zij kunnen zich geen negatieve publiciteit veroorloven. Vergelijk Helderman en Honingh (2009) die concluderen dat de kans op effectieve zelfregulering het grootst is wanneer de onder toezicht gestelde een direct eigenbelang heeft bij het beheersen van de risico's en de organisatie of sector beschikt over voldoende organiserend en zelfregulerend vermogen (zie ook Gunningham 1991 en Havinga 2006).

Six (2010) wijst op de verwarring in het debat over vertrouwen en toezicht doordat twee verschillende politieke drijfveren aan elkaar worden gekoppeld. Enerzijds de gedachte dat vertrouwen binnen de samenleving en vertrouwen tussen de overheid en burgers en bedrijven van groot belang is voor een goed functionerende samenleving en anderzijds het streven naar een kleinere overheid en meer ruimte voor ondernemers (en minder bescherming van de zwakkeren). Dit laatste wordt volgens Six ten onrechte gekoppeld aan vertrouwen. Six stelt dat vaak wordt verondersteld dat controle en vertrouwen niet kunnen samengaan in een relatie. Zij wijst op recent empirisch onderzoek dat laat zien dat een formeel controlesysteem vertrouwen kan bevorderen indien geïnspecteerden gestimuleerd worden de normen en waarden achter de regelgeving te onderschrijven en te internaliseren. Dit kan worden bevorderd door een regelmatige dialoog tussen geïnspecteerde en inspectie over belang en betekenis van de regels. Andere voorwaarden zijn dat de manier waarop de inspectie gedrag beoordeelt, beloont of bestraft rechtvaardig wordt gevonden en dat geïnspecteerden het gevoel hebben dat de inspectie het beste met hen voor heeft en hen gelooft. Meer concreet betekent dit dat inspecteurs ook complimenten en positieve feedback moeten geven (en niet alleen een rapportage wanneer er sprake is van een waarschuwing of

proces verbaal zoals nu vaak gebeurt). Waar mogelijk zouden ze ook constructieve en concrete suggesties moeten geven voor verbetering van dingen die niet naar wens zijn.

A-merk voedingsbedrijven hebben een uitgebreid eigen voedselveiligheidssysteem, waarin rekening wordt gehouden met de wettelijke eisen en met de eisen van klanten (eerste partij-regulering).

*“Je wordt heel erg scherp gehouden door je klanten. Je klanten vragen heel veel dingen. Je hebt altijd de wetgeving, maar de wetgeving loopt, grof gezegd, altijd een beetje achter. Er gebeuren gewoon dingen in de markt en daar krijg je vaak ook klantenvragen over en op grond daarvan ga je al nadenken: hee, is dit alleen van belang voor dat product of is het van belang voor alle producten of alleen van belang voor één land of regio? (...) Je moet dus een [wetenschappelijk onderbouwde] norm gaan bedenken die veilig is en ook gekoppeld is aan het gebruik van het product. Dus we kunnen al een bepaalde voedselveiligheidsnorm intern hanteren, terwijl daar pas later een norm voor wordt opgelegd in EU wetgeving of op Codex niveau. (...) Wij zijn meer gespecialiseerd dan de overheid in de veiligheid van onze eigen producten. En dan ben je ook terecht leider in het bedenken van wat de normen moeten zijn. Je kunt niet verwachten dat de overheid dit allemaal bijhoudt en je dat in de wetgeving oplegt.”*

A-merk fabrikanten en grote supermarktketens organiseren ook intern binnen hun bedrijf toezicht op het voldoen aan de eisen wat betreft voedselveiligheid. Dit kan gebeuren door interne auditors (eerste partij) of door een externe certificeringsinstantie (derde partij). Vaak wordt gebruik gemaakt van een controlesysteem waarbij zowel interne als externe auditoren een rol spelen.

*“Een externe audit organisatie (...) heeft specifiek voor ons bedrijf een training opgezet. Zij trainen de auditoren en gaan ook mee om te kijken of deze op de goede manier werken. Wij hebben een aantal lead-auditoren binnen het bedrijf, die ook zelfstandig een audit kunnen doen. Een auditteam bestaat vaak uit drie mensen: één lead-auditor en twee gewone auditoren die iedere weer worden gecheckt. De lead-auditor moet ervoor zorgen dat de auditoren op de goede manier werken. Hijzelf wordt af en toe weer gecheckt door een externe auditor. Ze moeten ook regelmatig cursussen doen om bij te blijven.”*



Om echter vast te kunnen stellen of een bedrijf het vertrouwen van de NVWA verdient en blijft verdienen zullen regelmatig steekproefsgewijze inspecties en controles nodig zijn. Zoals Six schrijft, 'tijdens een fysieke inspectie op locatie met persoonlijke interactie (...) en observatie (...), kan een goede ervaren inspecteur door veel strategisch gedrag heen prikken.' (Six 2010: 20-21) Uitsluitend beoordelen van de betrouwbaarheid van bedrijven op basis van zelfrapportages lijkt te minimaal. Zelfs bij goedwillende bonafide bedrijven kan de aandacht verslappen wanneer er extern niet naar wordt gevraagd. Bij geen of onvoldoende extern toezicht ter plekke bestaat het risico dat periodiek dezelfde fraaie rapportages worden ingeleverd terwijl de praktijk daarmee niet (meer) in overeenstemming is. Het is hierbij bovendien van belang dat (een deel van) de controles onaangekondigd plaats vinden.

Controle of certificering door een externe organisatie blijft dus nodig. In hoeverre kan privaat toezicht door derde partijen als certificeringsinstellingen hierbij een rol spelen? De lijn die de NVWA nu heeft ingezet met het accepteren van diverse zogenaamde zelfreguleringsystemen lijkt veelbelovend. Maar ook hier geldt hoe kan de NVWA toezien op deze certificeringsinstellingen? De manier waarop ze worden geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie biedt naar verluidt onvoldoende garantie.

#### 4.1.5 Verplicht privaat toezicht?

De huidige manieren van samenwerking van de NVWA met bedrijven of bedrijfssectoren berusten op de vrijwillige medewerking van bedrijven. Voordeel hiervan is uiteraard dat de bedrijven gemotiveerd zijn en er hun voordeel mee denken te kunnen doen. Nadeel is echter dat bedrijven die niet meedoen aan het zelfcontrolesysteem hier in sommige situaties financieel voordeel van kunnen hebben. In de huidige situatie is het namelijk niet denkbeeldig dat bedrijven die opteren om niet mee te doen met een zelfcontrolesysteem evenmin worden geconfronteerd met frequente overheidsinspecties vanwege onvoldoende capaciteit bij de NVWA. Bedrijven die zich laten certificeren moeten betalen voor de controles en voor eventueel noodzakelijke aanpassingen. Bedrijven die niet meedoen hebben een financieel voordeel: ze worden niet gecontroleerd of krijgen een gratis inspectie van de NVWA. Dit nadeel zou wegvallen wanneer alle bedrijven in een bepaalde sector meedoen.

Het is denkbaar dat verplicht gesteld privaat toezicht het publieke toezicht deels vervangt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een systeem zoals de APK-keuring.<sup>41</sup> Bedrijven zouden dan verplicht worden om hun bedrijf en/of producten periodiek te laten keuren door een erkende instantie. Na keuring zou de NVWA een melding moeten krijgen alsook het keuringsrapport. Uit de aangemelde keuringen kan dan een steekproef worden getrokken. De NVWA stuurt een inspecteur naar de bedrijven in de steekproef en controleert daarmee zowel

of het bedrijf voldoet aan de wettelijke voorschriften als ook of de keuringsinstantie haar werk gedaan heeft. Bij slechte prestaties zou een keuringsinstantie meer kans moeten hebben om in de 'steekproef' terecht te komen en minder kans bij goede prestaties. Bij zeer slechte prestaties moet de accreditatie of vergunning vervallen. Een dergelijk systeem is vermoedelijk alleen toepasbaar voor 'routine' controles zoals de controle van bijvoorbeeld snackbars, cafés en restaurants, cateringbedrijven, slagerijen, bakkerijen en dergelijke. Voordeel voor de bedrijven kan zijn dat ze via een sticker op de deur kunnen laten zien dat de hygiëne in hun bedrijf in orde is bevonden.

Een dergelijk systeem van verplicht privaat toezicht betekent dat alle bedrijven een of twee keer per jaar (of zo vaak als wordt vastgelegd) worden gecontroleerd en dat de kosten van deze controles door de bedrijven zelf worden gedragen. Voor de NVWA, die te maken heeft met krimpende budgetten en een krappe formatie, biedt dat een duidelijk voordeel. Dat de kosten voor rekening van de bedrijven komen is uiteraard een nadeel voor die bedrijven. De Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI) en het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel zijn daarom van mening dat meewerken aan een bedrijfseigen controlesysteem alleen op basis van vrijwilligheid zou mogen gebeuren.

Een alternatieve manier om zwartrijdersgedrag onaantrekkelijk te maken zou een bonus-malussysteem kunnen zijn waarmee een financieel voordeel wordt gecreëerd voor een gecertificeerd zelfcontrolesysteem (zoals in België en Noordrijn-Westfalen bestaat, zie Wubben en Hubeek 2006: 37, 58). Voorwaarde hiervoor is dat de NVWA een bedrijf kosten in rekening brengt.

#### **4.2 Reorganisaties en capaciteit van het overheidstoezicht**

De opeenvolgende reorganisaties van het toezicht op voedsel hebben voor veel onrust binnen de NVWA gezorgd. Deze reorganisaties hebben een groot beroep gedaan op de loyaliteit en motivatie van medewerkers. Er gaat veel energie zitten in wijzigingen van de interne organisatie.

*“De fusies hebben elkaar in een hoog tempo opgevolgd. We hadden de VWA, de fusiedienst van RVV en KvW, inhoudelijk nog niet goed in de steigers gezet of er diende zich alweer een nieuwe fusie aan. Het fusieproces van PD, AID en VWA heeft bovendien een aantal jaren geduurd. In die periode was het lastig om de aandacht voldoende gefocust te krijgen op de noodzakelijke vernieuwing van het toezicht. De ervaring heeft geleerd dat het gewoon even duurt voordat de sterke punten van de fusiepartners bij elkaar zijn gebracht en kunnen worden gecashd. Maar het*

*repertoire van de fusieorganisatie is wel duidelijk groter geworden dan van de afzonderlijke diensten. Ook onze kennis van de sector en ketens is duidelijk gegroeid. Fuseren kost tijd en energie en het duurt even voordat de voordelen zichtbaar worden en kunnen worden vertaald in andere en betere werkwijzen in het toezicht.”*  
(medewerker NVWA)

Vanwege de reorganisatie zijn de procedures voor controles van de erkenningsvoorwaarden voor pluimveeslachterijen en -uitsnijderijen in 2011 niet altijd correct gevolgd, althans dat zegt de NVWA in reactie op de aanbevelingen vanuit Europa nadat bij een audit onvolkomenheden waren geconstateerd.<sup>42</sup> Bovendien heeft de NVWA te maken met bezuinigingen. Het adagium is: ‘meer met minder’. De suggestie is dat met minder middelen een beter resultaat kan worden bereikt door een effectievere werkwijze. Vooruitlopend op verwachtingen dat systeemtoezicht en tweedelijns toezicht efficiënter overheidstoezicht mogelijk maken, wordt het budget verminderd. Het is overigens nog de vraag in hoeverre de vervanging van klassieke vormen van toezicht door systeemtoezicht en tweedelijns toezicht inderdaad zal leiden tot efficiency winst. Het lijkt waarschijnlijk dat toezicht op voedselveiligheidssystemen en op private controlesystemen andere kwalificaties vereist van inspecteurs. Het gaat vaak om complexe systemen. Om die te doorzien en te beoordelen is veel kennis van zaken vereist en het is tijdrovend (vergelijk Helderma & Honingh 2009 en Maas 2011).

*“In 2002 hadden we bij de Keuringsdienst van Waren nog ruim 300 controleurs voor de horeca en ambacht. Dan heb je het dus over tussen de 35.000 en 40.000 locaties in Nederland waar alle Nederlanders hun eten kopen. Nu zijn het er nog iets meer dan 100. En ik wil niet zeggen dat het met die 100 niet kan, maar het wordt wel steeds spannender.”* (medewerker NVWA)

Ook het bedrijfsleven merkt dat de NVWA door de reorganisaties in beslag wordt genomen.

*“Je merkt dat het lastig is voor de NVWA om nieuwe wetgeving te gaan controleren. Vanaf december 2014 moeten zij bijvoorbeeld op een hele nieuwe manier alle etiketten gaan controleren, en daarvoor moeten veel veranderingen plaatsvinden in de organisatie. Daarnaast komt ook nog dat de er nu een lijst is gepubliceerd met toegestane gezondheidsclaims. Als fabrikant heb je een half jaar de tijd om je etiketten aan te passen. Dat redden wij wel, want wij weten al langere tijd wat er op die lijst komt te staan, uitgezonderd enkele details. De NVWA moet daar ook hun hele controlesysteem op inrichten. Dat kost veel tijd en energie.”*

*Interviewer: “Waarom kunnen zij dat niet? Kun je wat preciezer zijn?”*

*“Zij zijn bezig met hun interne reorganisaties. Dat houdt ze heel erg bezig en wat ik vanuit de personen heel goed begrijp, je wilt toch gewoon je baan behouden. Dit is niet dat er zomaar een paar weg moeten, maar er moeten een heleboel mensen weg. De goede mensen en de mensen met ervaring kijken om zich heen en proberen ergens anders wat te vinden. (...) Ik denk dat er te weinig mensen zijn [bij de VWA].”*

Veranderingen in de organisatie kosten altijd tijd. Of het nu gaat om een andere organisatiestructuur, een andere teamindeling of een andere werkwijze, medewerkers hebben tijd nodig om zich aan te passen aan de nieuwe omstandigheden en een nieuwe manier van werken. Dit ervaren ook medewerkers bij de NVWA.

*“De fusie tussen de Keuringsdienst van Waren en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees is bijzonder geweest, omdat je repressief toezicht samenvoegt met preventief toezicht. (...) Je zag dat in het begin in de organisatie terug. Het werd verwoord in een reactie van een onder toezicht staande na een controle door een gemengd team: “Twee bloedgroepen die heel anders geleerd hebben om te denken; de RVV heeft geleerd om mee te denken met het bedrijfsleven, de Keuringsdienst van Waren is wantrouwend en primair gericht op wat afkeurenswaardig of fout is”. ”*

*“Het knelpunt zit hem wat mij betreft in de snelheid. We zijn bezig met de veranderende manier van toezicht houden. Dat kost tijd. Het vervelende is dat we die tijd niet of nauwelijks hebben. De afgelopen periode hebben we ieder jaar wel een bezuinigingsslag of een reorganisatie gehad. Daarmee staat de organisatie niet in de modus van “vernieuwing en innovatie maar veel meer in de modus van “wat is mijn rechtspositie?” en “heb ik volgend jaar nog wel een baan?”. De focus op vernieuwing is dan minimaal.”*

Binnen de NVWA (en de voorlopers van de NVWA) hebben diverse veranderingen elkaar in snel tempo opgevolgd. Mertens (2011: 248) wijst erop dat de maatschappelijke en politieke discussie over het toezicht op veetransporten en slachthuizen in 2007-2008 illustreert dat veranderingen in het toezicht allerlei moeilijkheden met zich meebrengen. Hij wijst daarbij op aanpassing van de wetgeving, termijnen voor verandering, aanpassing van budgetten en de volgorde van veranderingen. Het onderzoek van Mascini en Van Wijk (2009: 25) illustreert dat het voor een controleur lastig is om de werkwijze aan te passen wanneer het beleid van de organisatie wordt gewijzigd. Zij constateren dat de periode waarin controleurs van de VWA waren aangesteld van blijvende invloed is op hun handhavingsstijl, ook al wijzigt

het beleid van de organisatie daarna. Controleurs aangesteld in een periode dat zij de verantwoordelijkheid kregen voor een eigen rayon waren het meest overredend. Terwijl controleurs die bij hun indiensttreding moesten werken aan de hand van een checklist waarbij elke overtreding moest worden gesanctioneerd ongeacht de reden voor de overtreding het meest bestraffend waren in hun optreden.

De krimp van de NVWA noopt tot het maken van keuzes. Er is gekozen voor een risicogerichte aanpak en voor het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Om de efficiëntie van het toezicht te verhogen is gekozen voor controle aan de bron en aan het eind van de voedselketen en minder toezicht in de tussenliggende schakels van de keten. Ook wordt gezocht naar nieuwe vormen van toezicht door beter gebruik te maken van allerlei datastromen. De genoemde voorbeelden variëren van de gegevens van de temperatuur van koelinstallaties tot het met elkaar in verband brengen van goederenstromen bij douane, verwerking, en handel. Eveneens wordt gedacht aan het inschakelen van consumenten door nieuwe manieren om eenvoudig een klacht door te geven aan de NVWA (bijvoorbeeld via een app op de mobiele telefoon).

Van diverse kanten wordt bezorgdheid uitgesproken. De aard van de klachten varieert. Zo wordt opgemerkt dat er onvoldoende inspecties plaatsvinden en dat de inspecties niet erg grondig zijn. Ook wordt opgemerkt dat de NVWA een speelbal van de politiek is: met minder mensen en minder middelen moeten ze meer doen en daarbij moeten ze ook dingen doen die weinig risico voor de veiligheid meebrengen, eenvoudigweg omdat het een politiek issues zijn, zoals Europees verplichte veterinaire controles en de maatregelen gericht op dierenwelzijn. Tenslotte wordt gezegd dat er onvoldoende gelegenheid zou zijn voor collegiaal overleg tussen inspecteurs doordat inspecteurs nu (meer) vanuit huis werken.

Hoeveel inspecteurs de NVWA minimaal nodig heeft om de taken naar behoren te verrichten is in het kader van deze studie niet vast te stellen. Wel moet hierbij bedacht worden dat de NVWA niet alleen verantwoordelijk is voor de geplande en periodieke nalevingscontroles, maar ook een taak heeft op het moment dat er plotseling ergens iets fout gaat, zoals bij de EHEC-affaire of wanneer er dioxine in voedsel wordt aangetroffen. In zo'n geval moet de NVWA onmiddellijk een crisisorganisatie paraat hebben om de oorzaak van de problemen te achterhalen en om onveilige producten van de markt te halen. Het is zeker bij een wat langduriger crisis niet wenselijk dat dan reguliere toezichtwerkzaamheden achterwege blijven. Het is de vraag waar de ondergrens ligt waarmee de NVWA de taken nog kan uitvoeren. Volgens diverse personen en organisaties is die ondergrens in zicht. Zo zegt een respondent van een groot levensmiddelenbedrijf het volgende.

*“Ik vind dat er meer controleurs moeten komen bij de VWA. (...) Ik denk dat het heel waardevol kan zijn als er regelmatigere controleurs zouden langskomen bij kleinere bedrijven en de restaurantjes om de hoek. En die controleurs zouden dan niet alleen een controlerende functie moeten hebben - alleen kijken naar wat er fout is -, maar zij zouden ook moeten openstaan om advies te geven, zoals de Keuringsdienst van Waren 20 jaar geleden werkte. Ik snap dat dit heel veel geld kost, en er gaan geen mensen dood aan eten...”*

*“Ik weet niet hoeveel reorganisaties er bij de NVWA zijn geweest de afgelopen 15 jaar, maar dat is dramatisch. Ik vind dat echt schandalig.” (foodwatch)*

Foodwatch is eveneens van oordeel dat er veel te weinig controles in de horeca plaatsvinden. Meer in het algemeen bepleit foodwatch een 100 procent controle, bijvoorbeeld op de aanwezigheid van dioxine.

*“Als je als consument een garantie wil dat iets daadwerkelijk veilig is, dan kan je dat alleen voor elkaar te krijgen door 100 procent controle.”*

*“Het zou fijn zijn als het kwaliteitsniveau bij de VWA omhoog gaat, dat mensen inhoudelijk beter kunnen functioneren, zij meer tijd krijgen om hun werk te doen, of er komen meer mensen, of ze gaan efficiënter werken op bepaalde onderwerpen.”*

Toezietsactiviteiten van de NVWA worden deels gefinancierd vanuit de algemene middelen en deels door de onder toezicht gestelden (retributie). De NVWA verricht op aanvraag van ondernemers bepaalde werkzaamheden, zoals keuringen en certificeringen. De kosten voor deze werkzaamheden worden aan het bedrijfsleven in rekening gebracht. Geregistreerde levensmiddelenbedrijven moeten eveneens betalen voor herinspecties; een herinspectie vindt plaats nadat de NVWA bij een eerdere inspectie een overtreding heeft geconstateerd. De tarieven zijn kostendekkend. De organisatie van de levensmiddelenindustrie (FNLI) is principieel tegen het doorbelasten van door de NVWA gemaakte kosten voor herinspecties, omdat toezicht een overheidstaak is, voedselveiligheidscontroles een algemeen goed zijn en moeten worden gefinancierd vanuit de algemene middelen, en het lastenverzwaring voor de industrie betekent. De FNLI is van mening dat de omvangrijke reorganisatie van de VWA geen rol mag spelen bij het doorberekenen van herinspectiekosten. Daar staat tegenover dat de herinspectie nodig is omdat de onderneming kennelijk in overtreding was. Betalen voor de kosten van herinspectie kan worden gezien als een lichte ‘sanctie’ voor de onderneming en als garantie dat de NVWA – ondanks capaciteitsgebrek – controleert of de naleving van het bedrijf inmiddels wel in orde is.

De noodzaak om prioriteiten te stellen is voor de NVWA een van de redenen om te streven naar convenanten en samenwerkingsverbanden met het bedrijfsleven om het toezicht door de NVWA te kunnen verminderen. Ook is de keuze gemaakt voor risicogericht toezicht, dat wil zeggen dat er geen of weinig toezicht meer is op aspecten die weinig risico voor de volksgezondheid met zich meebrengen. Zo wordt er bij inspecties geen aandacht meer besteed aan eerlijkheid in de handel, bijvoorbeeld of aanduidingen op de verpakking correct zijn (gewicht, ingrediënten, enzovoort), behalve waar het allergenen betreft. Een systematisch te laag vulgewicht is misleiding van de consument en een lichte vorm van fraude. De NVWA heeft overigens een eigen Inlichtingen- en Opsporingdienst die dergelijke zaken wel kan aanpakken.<sup>43</sup> Consumentenorganisaties zoals foodwatch en de Consumentenbond vragen in hun campagnes wel aandacht voor onduidelijke of misleidende etiketten of productnamen.

#### **4.3 Nationale toezichthouder in een internationaal veld**

De NVWA richt zich als nationale toezichthouder op de veiligheid van voedsel in Nederland. De voedselsector is echter sterk internationaal. Veel bedrijven in de voedselsector werken echter internationaal: ze leveren aan en betrekken producten uit het buitenland of zij zijn als multinationale onderneming zelf actief in het buitenland. Deze bedrijven hebben dan ook niet alleen te maken met de regelgeving en toezichthouders in Nederland maar eveneens met regelgeving en toezicht in andere landen.

*“Bedrijven als het onze werken niet met grenzen. Maar de Nederlandse overheid denkt nog wel in grenzen. Die bestaan echter niet in onze beleving.”*

*“Het lastigste is dat wij naar zoveel landen exporteren en dat die landen allemaal hun eigen eisen hebben, die van dag tot dag kunnen verschillen. Daar moet je dus op inspringen. Die kunnen ineens om certificaten vragen. (...) Als je toch jouw product wilt importeren in een land, zal je daaraan moeten voldoen, of je iets zinnig vindt of niet.”*

Voedsel dat in Nederland op de markt komt en producten die worden gebruikt bij de productie en bereiding van voedsel in Nederland worden lang niet allemaal in Nederland geproduceerd. Met het voedsel kunnen ook risico's worden geïmporteerd.

*“Globalisering geeft zoveel mogelijkheden voor handel. Een mooi voorbeeld was de vitamine E crisis, waarbij PAK's, teerstoffen, in vitamine E zaten. En wat bleek nou, in bijvoorbeeld China wordt vitamine E gewonnen uit kruiden, uit planten die eerst gedroogd moeten worden. Dit drogen gebeurt met hete lucht. Dat is vrij duur; dus*

*als je daar uitlaatgassen van de dieselgenerator bij laat lopen is dat 'efficiënt' en verloopt het droogproces 'prima'. Tijdens dit drogen slaat roet neer op de plantjes, die vervolgens worden geëxtraheerd met een olieachtige verbinding. In deze olieachtige verbinding gaan ook de teerachtige stoffen van de roet mee in het product. Zo komt naftaleen en allerlei andere ellende in de vitamine E. Deze vitamine E wordt gebruikt in heel veel producten die vervolgens op de Nederlandse markt te koop zijn."*

Uit het oogpunt van efficiency wil de NVWA het toezicht concentreren aan het begin van de voedselketen om te voorkomen dat problemen ontstaan. De NVWA kan echter niet zelf toezicht houden op het begin van de keten wanneer die niet in Nederland ligt.

*"Als wij aan de grens constateren dat een product niet voldoet aan de Europese voorwaarden [m.b.t. voedselveiligheid], want daar gaat het over, het zijn geen Nederlandse voorwaarden, dan leidt dat tot een notificatie, een melding, een terugkoppeling naar de exporterende overheid. En als het goed is ontstaat daar een gesprek over hoe heeft dit kunnen gebeuren en dat hebben we liever niet weer."*

*"We hebben een aantal jaren geleden het internettoezicht opgepakt en daar een methodiek opgezet, omdat je ziet dat steeds meer via internet gekocht wordt. Probleem is dat op het moment dat je zo'n site uit de lucht haalt, deze binnen twee weken weer terug is, maar dan op een server op bijvoorbeeld de Kaaimaneilanden en dan kunnen wij er niks meer mee. Dan wordt de traceerbaarheid naar een Nederlands bedrijf erg moeilijk."*

Via importcontroles en overleg met de autoriteiten en bedrijven in exportlanden tracht de NVWA te voorkomen dat importproducten niet aan de eisen voldoen. De NVWA wil met convenanten private partijen in het buitenland verantwoordelijk maken voor de borging van de veiligheid. Zo heeft de NVWA een convenant afgesloten met een speelgoedfabrikant in China.

*"En wij vertrouwen erop dat de producten die in China geproduceerd worden waarvan wij vinden dat ze veilig zijn hier komen en waarvan wij vinden dat ze niet veilig zijn hier wegblijven. We zien dat dat convenant werkt. En daarmee voorkom je dat wij heel veel werk hebben in de Rotterdamse haven als het gaat om import van speelgoed uit China.", aldus de NVWA hoofdinspecteur."*



Wanneer vanwege een dergelijk convenant minder controle plaatsvindt op importproducten, moet het vertrouwen in de buitenlandse partners gerechtvaardigd zijn. Er zijn nog niet dergelijke afspraken met betrekking tot voedsel. De melamine-affaire heeft laten zien dat de veiligheid van voedsel bij Chinese voedselabrikanten en –autoriteiten niet in goede handen is. Intrinsieke motivatie om te werken aan een hoog niveau van voedselveiligheid is echter een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van een zelfcontrolesysteem (Havinga 2003: 199; Helderma & Honingh 2009: 96). Vooralsnog lijkt het om die reden onverstandig om te vertrouwen op voedselveiligheidscontroles van Chinese autoriteiten of bedrijven.

De NVWA werkt samen met overheidstoezichtorganisaties in het buitenland, zowel binnen als buiten de Europese Unie. Zo is er het waarschuwingssysteem *Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF)*.<sup>44</sup> Dit systeem maakt het mogelijk dat voedselautoriteiten in de verschillende Europese landen elkaar snel informeren over ernstige risico's voor de volksgezondheid veroorzaakt door voedsel of diervoeding. Het systeem is afhankelijk van meldingen van nationale autoriteiten in de EU en EFTA-landen. Het functioneert daarom gebrekkig wanneer een land niet in staat of bereid is snel en volledige informatie te verstrekken of wanneer er verschil van mening bestaat tussen autoriteiten. Lawless (2010) bespreekt een verschil van inzicht tussen de Britse Food Standards Agency (FSA) en de Europese Commissie over kwark van de Bowland zuivelfabriek. Dit leidde tot conflicterende mededelingen in RASFF, de FSA liet weten dat de kwark weer aan alle vereisten voldeed, de EC liet weten het hiermee niet eens te zijn.

Met voedselautoriteiten buiten de Europese Unie wordt eveneens dergelijke informatie uitgewisseld (Canada, Nieuw-Zeeland).

#### **4.4 Beperkingen vanwege Europese regelgeving**

Een andere grens aan nieuwe vormen van toezicht wordt gevormd door Europese regelgeving. Het uitgangspunt van vrij verkeer van goederen binnen de Europese Unie impliceert dat een lidstaat niet zelf kan beslissen welke eisen aan levensmiddelen, levensmiddelenproductie en -handel worden gesteld. Zo kan een lidstaat slechts indien wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden nationale kwaliteitseisen formuleren of voedsel weigeren afkomstig uit een andere lidstaat (Macmaoláin 2007: 29 e.v., 49 e.v.). Een uitzondering op vrij verkeer is wel gerechtvaardigd wanneer het gaat om de bescherming van de gezondheid of het leven van mensen. Het algemene kader van de Europese levensmiddelenwetgeving is te vinden in de *General Food Law* (Verordening (EG) nr.178/2002). Ook andere internationale verdragen zoals van de Wereldhandelsorganisatie leiden tot beperkingen. Zo mag levensmiddelenwetgeving niet leiden tot een handelsbarrière tenzij de maatregelen

wetenschappelijk gerechtvaardigd zijn (zie Van der Meulen 2010 voor een overzicht van de internationale organisaties en regels op het terrein van voedsel).

Naast dergelijke materiële beperkingen leidt de Europese regelgeving ook tot verplichtingen voor lidstaten met betrekking tot de controle op de naleving van de regelgeving door levensmiddelenbedrijven. De algemene regels hiervoor zijn vastgelegd in Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (de *Verordening inzake officiële controles*). Lidstaten zijn verplicht te zorgen voor regelmatige onaangekondigde controles, op basis van een risicobeoordeling, in elk stadium van de productie, verwerking en distributie. De frequentie van officiële controles moet in verhouding staan tot het risico, rekening houdend met de resultaten van HACCP controles. Indien er een vermoeden bestaat dat de wetgeving niet wordt nageleefd, moeten er *ad-hoc*controles worden uitgevoerd. Het is een lidstaat toegestaan om door middel van niet-discriminerende controles na te gaan of diervoeders en levensmiddelen afkomstig uit een andere lidstaat voldoen aan de wetgeving. De bevoegde autoriteit moet beschikken over voldoende personeel met passende kwalificaties en vrij van belangenverstrengeling, laboratoriumcapaciteit en wettelijke bevoegdheden. De bevoegde autoriteiten verzekeren de onpartijdigheid, kwaliteit en de consistentie van de officiële controles op elk niveau. Zij stellen een meerjarig controleplan op en dienen een jaarverslag in. De bevoegde autoriteit kan taken delegeren. De verordening bevat een opsomming van de elementen van een officiële controle: analyse van controlesystemen, inspectie van installaties, machines, grondstoffen, halffabrikaten, materialen, schoonmaakprocedures, etikettering, reclame, controle van de hygiëne, evaluatie van procedures, onderzoek schriftelijk bewijsmateriaal, gesprekken met exploitanten, en controles van verrichte metingen. Ook worden methoden van bemonstering en analyse beschreven. Voorts bevat de verordening voorschriften voor crisismanagement, invoercontroles voor diervoeders of levensmiddelen uit derde landen. Tenslotte bevat de verordening voorschriften met betrekking tot de financiering van officiële controles: voor een aantal controleactiviteiten is een minimumtarief vastgelegd en de kosten van extra controles bij niet-naleving dienen te worden doorberekend.

Naast deze algemene regels betreffende de controles zijn er meer specifieke regels voor de controles op bestrijdingsmiddelen, contaminanten en residuen van farmacologisch werkzame stoffen; producten van dierlijke oorsprong; vleesimport; en biologische producten. Richtlijn 96/23/EG geeft bijvoorbeeld uitgebreide voorschriften voor de controle op de aanwezigheid van contaminanten en residuen in levende dieren en dierlijke producten. De overheid dient zelf officiële controles uit te voeren ook bij de aanwezigheid van zelfcontrole.<sup>45</sup> Eveneens kan

worden gewezen op de verplichte aanwezigheid van dierenartsen bij de slacht. Weliswaar maakt de NVWA bij de *post mortem* roodvleeskeuring gebruik van een private onderneming (KDS), maar de 'assistenten' van KDS verrichten hun keuringswerkzaamheden onder toezicht van de NVWA en de minister blijft eindverantwoordelijk. Europese regelgeving laat hier geen ruimte voor een verdergaande privatisering.

Vanuit Europa wordt toezicht gehouden op de lidstaten. De *Food and Veterinary Office (FVO)* voert namens de Europese Commissie regelmatig audits uit in de lidstaten om te verifiëren dat de officiële controles in de lidstaten plaatsvinden in overeenstemming met de nationale controleplannen en de communautaire wetgeving. De *Food and Veterinary Office* gaat daarbij uit van een tamelijk traditioneel idee van controle, namelijk een inspectie. Dit leidt soms tot een verschil in de interpretatie van Europese regelgeving. Zo heeft de FVO Nederland op de vingers getikt, omdat certificatie van producten van dierlijke oorsprong is gebaseerd op systeemverificatie in plaats van op inspectie van elk product.<sup>46</sup> Eveneens bestaat verschil van mening over de vraag of een NVWA dierenarts aanwezig dient te zijn in een pluimveeslachterij bij de *ante mortem* inspectie. De FVO en de Europese Commissie zijn van oordeel dat dit vereist is omdat de Officiële controleverordening bepaalt dat de *ante mortem* keuring door een officiële dierenarts moet worden uitgevoerd. De NVWA is van mening dat aan de Europese vereisten is voldaan wanneer de fysieke keuring in sommige gevallen wordt uitgevoerd door een officiële assistent van de dierenarts.<sup>47</sup> Ook is er discussie over het interventiebeleid. De NVWA zou niet in alle gevallen van geconstateerde niet naleving effectief handhaven en de sancties moeten afschrikwekkend zijn. De NVWA stelt daar tegenover dat het interventiebeleid is gebaseerd op "zacht waar het kan, hard als het moet" en dat kleine overtredingen die geen risico vormen voor de voedselveiligheid mondeling door de inspecteur worden afgehandeld en dat hierop geen herinspectie plaatsvindt. Dit is in overeenstemming met de Europese regelgeving gebaseerd op risico, effectief, proportioneel en indien noodzakelijk afschrikkend, aldus de reactie van de NVWA.<sup>48</sup> De FVO gaat dus periodiek na of de NVWA voldoet aan de Europese regels wat betreft de controles op levensmiddelen. De Europese Commissie i.c. de FVO kan lidstaten verzoeken een product van de markt te halen.

De Europese Unie heeft doorgaans minder vertrouwen in maatschappelijke organisaties en in het bedrijfsleven dan de Nederlandse overheid. De EU houdt de lidstaten verantwoordelijk voor een goede implementatie en handhaving van Europese regelgeving en daar kan delegatie aan het particuliere bedrijfsleven in haar ogen afbreuk aan doen. Zo moest het effectieve en efficiënte covenant verpakkingen, gesloten in 1991, waarbij overheid en bedrijfsleven *in casu* de Stichting Verpakking en Milieu bindende afspraken gemaakt hadden over hergebruik en recycling van verpakkingsafval na de Europese Verpakkingsrichtlijn uit 1994 in die zin

aangepast worden dat de overheid weer een grotere verantwoordelijkheid kreeg (Haverland 1998). Recente Europese levensmiddelenregelgeving besteedt ook aandacht aan wat wordt genoemd zelfcontrolesystemen. De verplichting voor bedrijven om een HACCP voedselveiligheidssysteem te hebben mag niet worden opgevat als vervanging voor overheidscontrole.<sup>49</sup> In de *Verordening inzake Officiële controles* wordt wel gesteld dat een adequaat zelfcontrolesysteem kan leiden tot een lagere inspectiefrequentie.

Niet alleen de Europese instanties maar ook sommige afnemers en exportlanden hebben onvoldoende vertrouwen in een systeem waarbij private controle een hoofdrol speelt. Voldoende draagvlak voor een nieuwe vorm van toezicht, ook bij de politiek en bij ngo's is daarom zeer belangrijk.

#### **4.5 Hoe veilig moet voedsel zijn?**

Er bestaat consensus binnen de maatschappij dat bedrijven die voedsel produceren en op de markt brengen verantwoordelijk zijn voor voedselveiligheid en voor de naleving van wet- en regelgeving. Dit is ook vastgelegd in Europese en Nederlandse wetgeving. Recent is er daarnaast meer aandacht voor de eigen verantwoordelijkheid van de consument. Dat consumenten een eigen verantwoordelijkheid hebben wordt door niemand ontkend. Er is echter verschil van mening over de vraag hoe ver die verantwoordelijkheid gaat. Is het voldoende wanneer consumenten worden geïnformeerd over mogelijke risico's van een product? Hoe ver gaat de plicht van producenten en van winkeliers om risico's uit te sluiten of om informatie te verstrekken? Tot hoever moet de overheid gaan met het stellen van wettelijke regels en de handhaving daarvan om risico's te verkleinen?

Het is duidelijk dat risico's nooit geheel zijn uit te sluiten. Toegenomen wetenschappelijke kennis en verfijnde meettechnieken maken meer potentiële risico's zichtbaar.

*“Vroeger hadden we geïsoleerde gevallen van voedselinfecties, voedselvergiftigingen die niet met elkaar in verband gebracht werden. De GGD in de ene provincie had misschien twee gevallen van een bepaalde salmonella en in Zeeland hadden ze dat ook. Dat waren geïsoleerde gevallen. Tegenwoordig wordt dat DNA naast elkaar gelegd en worden die gevallen met elkaar in verband gebracht. Dan kan je dus veel makkelijker constateren dat we een probleem hebben. Je ziet vooral in de VS maar ook in Europa, waar dit nu volop in gebruik is, een toename van het aantal incidenten. Dat komt dus niet omdat er een echte toename is, maar omdat ze veel meer aan elkaar gelinkt worden.”*

Wanneer de overheid sterk inzet op vermindering van de toezichtlast voor bedrijven en afslanking van de uitvoeringsorganisaties van de overheid dan kan dat volgens een van de respondenten betekenen 'dat er wel wat meer doden zullen vallen in Nederland'.

Binnen het bedrijfsleven is men beducht voor verdere aanscherping van de regelgeving door de NVWA in bijvoorbeeld gedetailleerde protocollen, dit geldt zowel voor de industrie als de supermarkten.

Overheidstoezicht betreft de naleving van wet- en regelgeving. Dat wil zeggen dat toezicht in de strikte zin van het woord uitsluitend betrekking kan hebben op wettelijke voorschriften. Er is discussie over de vraag of die regelgeving zich ook zou moeten uitstrekken tot gezonde voeding of risicovol gedrag van consumenten. Op het terrein van gezonde voeding is op dit moment slechts weinig wetgeving. Europese regelgeving over voedings- en gezondheidsclaims en over etikettering is de uitzondering. Vanwege het ontbreken van wet- en regelgeving gericht op gezonde voeding is de toezichtsrol van de NVWA beperkt.<sup>50</sup> Vanuit het bedrijfsleven wordt benadrukt dat het overheidstoezicht gericht moet zijn op voedselveiligheid en niet op gezondheidsaspecten, duurzaamheid of kwaliteit. Aan de andere kant wordt gesteld dat op dit moment in Nederland (on)gezonde voeding belangrijker is voor de gezondheid van mensen dan veilig voedsel. Enkele respondenten bepleiten dan ook dat de (Europese) overheid via wetgeving ingrijpt, omdat voeding en gezondheid een serieus probleem betreft en dan moet de overheid resultaat niet afhankelijk laten zijn van vrijwillige inspanning van bedrijven (bijvoorbeeld wat betreft zoutgehalte in producten).

## 5 CONCLUSIE

Regelgeving, inspectie, audit, controle en toezicht zijn in principe een vorm van geïnstitutionaliseerd wantrouwen. Dit indachtig oude volkswijsheden als 'vertrouwen is goed, controle is beter' en 'het oog van de meester maakt het paard vet'. Zoals we gezien hebben wordt er in de voedselsector inderdaad vanouds heel veel gereguleerd en geïnspecteerd, door allerlei typen private en publieke partijen en in heel verschillende vormen, met andere normen en typen en frequentie van controles. Dat geïnstitutionaliseerd wantrouwen heeft al een lange geschiedenis, een geschiedenis die eveneens heeft laten zien dat dat niet onterecht is, want voedselvervalsing is van alle tijden geweest. Het geïnstitutionaliseerd wantrouwen is niet zonder succes geweest. Men kan gerust zeggen dat die vele ogen van vele meesters het 'paard vet hebben gemaakt en gehouden'. Waarschijnlijk is voedsel nog nooit eerder in de geschiedenis zowel zo divers als veilig geweest.

Maar is er behalve wantrouwen ook ruimte voor vertrouwen? Zou men het bedrijfsleven het toezicht op de veiligheid en kwaliteit van voedsel kunnen toevertrouwen? Het wordt weer geprobeerd zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven en wel uit heel verschillende motieven: om gebruik te kunnen maken van private kennis en expertise; om doublures te voorkomen en zo de efficiency van het toezicht te verhogen; om de toezichtlast voor bedrijven te verminderen; en ook om uit bezuinigingsoverwegingen van de overheid de kosten op het bedrijfsleven af te wentelen. Partijen vertrouwen op elkaars keuringen en certificaten; sectoren waar een goed privaat controlesysteem bestaat worden minder streng gecontroleerd door publieke toezichthouders; commerciële bedrijven verrichten keuringen die oorspronkelijk door de overheid werden uitgevoerd zoals bij de roodvleeskeuring; hygiëncodes worden in gemeenschappelijk publiek-privaat overleg ontwikkeld; gemeenschappelijke databanken zoals die van *Risk Plaza* worden opgericht; en er worden privaatrechtelijke convenanten tussen de NVWA en bedrijven en brancheorganisaties gesloten.

Daarbij biedt de geschiedenis een rijke bron van positieve ervaringen. Zeker in Nederland. Als er één land is waar in de loop der eeuwen het toezicht op de behartiging van publieke belangen zo veelvuldig aan private partijen is toevertrouwd, dan is het Nederland wel. Ons land kent een rijk verleden aan publiek-private samenwerking, zowel in de voedselsector als daarbuiten. Controle op de kwaliteit van boter en kaas was begin twintigste eeuw gedelegeerd aan aanvankelijk private boter- en kaascontrolestations – of juister, het was een privaat initiatief dat vervolgens door de overheid erkend en ondersteund werd met wetgeving. Buiten de voedingssector treffen we dit aan bij bijvoorbeeld de algemeen verbindend verklaring van cao's en kartels, mogelijk geworden door wetgeving uit de jaren dertig van de twintigste

eeuw. Convenanten waren er ook in andere sectoren zoals het milieubeleid (convenant verpakkingen, zie Haverland 1998). Nog verder terug in de geschiedenis vinden we de betrokkenheid van wat in Nederland het 'maatschappelijk middenveld' wordt genoemd bij de armenzorg en andere vormen van de vroege verzorgingsstaat. Het meest extreme geval is waarschijnlijk wel de VOC, waar taken uit de *core business* van de staat aan gedelegeerd waren, zoals internationale diplomatie, oorlogvoering en het besturen van de overzeese koloniën. In dat opzicht is er dus een continuïteit over zeer lange termijn zij het wel met ups en downs.

De vraag is wel wat de toekomst van dat verleden is. Die traditie van publiek-private samenwerking is namelijk de laatste decennia wel onder vuur komen te liggen. De Europese Unie, waar meer en meer wetgeving vandaan komt – in het bijzonder waar het markt en economie betreft – heeft minder vertrouwen in zelfregulering door het bedrijfsleven. Toch zal ook voor de EU een groter vertrouwen op private regulering uiteindelijk onontkoombaar zijn.

We zijn deze studie in 1.1 begonnen met erop te wijzen dat de voedselproductieketens inmiddels de hele aardbol omspannen. Via die ketens kunnen risico's zich ook snel over de wereld verspreiden. Om die te kunnen beheersen en reguleren volstaat nationale publieke regelgeving niet langer. In die mondiale voedingsmiddelenmarkten lopen natiestaten tegen hun grenzen aan (zie uitvoeriger Van Waarden 2007). Hun publiek gezag is immers beperkt tot hun nationale territorium en dat van de EU tot Europa. Veel voedingsmiddelen of grondstoffen daarvan komen echter van ver daarbuiten dan wel gaan daar naar toe. In dergelijke wereldomspannende markten zijn nieuwe vormen van internationale marktregulering nodig. Daar zijn de laatste jaren vele nieuwe initiatieven voor ontwikkeld, zowel *top-down* vanuit natiestaten als *bottom-up* vanuit het (lokale/nationale) bedrijfsleven. En parallel aan die ontwikkeling is inmiddels ook een levendige academische literatuur over dat verschijnsel als een paddenstoel uit de grond geschoten (Barnett en Finnemore 2004, Bartley 2007, Büthe en Mattli 2011, Djelec en Quack 2010, Mattli 2011, Koppell 2010, Mattli en Woods 2009).

Zo zijn er pogingen tot regulering van publieke autoriteiten via samenwerking in regionale verbanden als de EU of NAFTA, dan wel internationale verdragen zoals in de WTO of de VN met haar *Codex Alimentarius*. Die hebben echter hun beperkingen. Ten eerste is het niet eenvoudig om in dergelijke heterogene politieke gezelschappen consensus te bereiken. Bovendien veronderstelt het dat Europese lidstaten voldoende vertrouwen hebben in publieke toezichthouders in andere delen van de wereld. Dat vertrouwen zal soms niet al te groot zijn.

Vaak zal het vertrouwen groter zijn in private controlesystemen in ondernemingen wier machtsmiddelen anders dan die van de staat niet aan territoria gebonden zijn, die over economische machtsmiddelen beschikken en eveneens een belang bij veilig voedsel hebben, ingegeven door hun zorg voor de reputatie van hun merknaam. Het lijkt dan ook onontkoombaar dat zeker in die internationale goederenstromen toezicht deels aan private controlesystemen toevertrouwd zal moeten worden en dat gebeurt inmiddels ook al. En wel door de eerste, tweede en derde partij private reguleerders die we in hoofdstuk 2 onderscheiden hebben. Hetzij dat zij, niet gebonden aan landsgrenzen, dat individueel doen, hetzij via onderlinge internationale samenwerking met soortgelijke of andere private partijen. Een voorbeeld is de onderlinge samenwerking tussen supermarktketens. *“This process of globalization of retail-driven food safety standards for suppliers follows the pattern of bottom-up globalization of regulation. Some businesses change practice to solve a problem, others model this new practice. This results in the globalization of the new standard of practice.”* (Havinga 2006: 524-525). Ze verwijst naar Braithwaite en Drahos, die erop wijzen dat *“rather than business practice following norms and rules, often mechanisms of modeling delivers globalization of practice which is subsequently codified in rules.”* (2000: 554) In de *bottom-up globalization of regulation* ontwikkelen zich ook allerlei hybride private en publiek-private vormen van regulering. Verbindingen vanuit de publieke autoriteiten in de EU met dergelijke (semi-)private netwerken van regulering zijn door Sabel en Zeitlin (2010) ook behandeld in hun discussie over wat zij aangeduid hebben als *experimentalist governance*.

Een van de belangrijkste uitdagingen waar Nederlandse publieke toezichthouders, zoals de NVWA, nu en in de toekomst voor zullen komen te staan is dan ook om zich een juiste plaats te verwerven in die zich ontwikkelende complexe internationale netwerken van publieke (binnen de EU) maar ook private reguleerders, certificeerders, handhavers, toezichthouders en auditors op het terrein van voedselveiligheid en -kwaliteit.





## **LIJST VAN afkortingen**

ACWW	Adviescommissie Warenwet
AH	Albert Heijn
AID	Algemene Inspectie Dienst
B2B	Business-to-business
BKD	Bloembollenkeuringsdienst
BRC	British Retail Consortium
CBL	Centraal Bureau Levensmiddelenhandel
CCP	Critical Control Point (d.w.z. kritisch beheerspunt in HACCP)
CI	Certificatie-instelling of conformiteitbeoordelende instelling
COKZ	Centraal Orgaan Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel
CPE	Stichting Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten
CSR	Corporate social responsibility
DG	Directeur Generaal
DQCS	Dutch Quality Control System
EC	Europese Commissie
EFSA	European Food Safety Authority
EFTA	European Free Trade Association
EHEC	Enterohemorrhagic Escherichia coli
EL&I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FLEP	Food Law Enforcement Practitioners Forum
FNLI	Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie
FNZ	Federatieve Nederlandsche Zuivelbond (Algemene Nederlandse Zuivelbond)
FSSC	Foundation for Food Safety Certification
FVO	Food and Veterinary Office
GAP	Good agriculture practice
Gemzu	Brancheorganisatie voor de Nederlandse zuivelhandel
GGD	Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
GMP	Good manufacturing practice
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Points
HBO	Hoger beroeps onderwijs
ICT	Informatie en communicatie technologie
IFS	International Featured Standards
IKB	Integrale Keten Beheersing
ISO	International Standards Organisation
KCB	Kwaliteits Controle Bureau

KDS	Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector
KHN	Koninklijke Horeca Nederland
KvW	Keuringsdienst van Waren
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel(kwaliteit)
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie
MSC	Marine Stewardship Council
NAK	Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen
NAKtuinbouw	Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw
NCAE	Nederlandse Controle Autoriteit Eieren
NGO	Niet Gouvernementele Organisatie
nVWA	nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
NZO	Nederlandse Zuivel Organisatie
PAK	Polycyclische aromatische koolwaterstoffen
PBO	Publiekrechtelijke Bedrijfs-Organisatie
PD	Plantenziektkundige Dienst
QSC	Quality, service, cleanliness
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
RCC	Reclame Code Commissie
RIKILT	Instituut voor Voedselveiligheid van Wageningen UR (University & Research centre).
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RVV	Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees
ToC	Toezicht op Controle
UK	United Kingdom
UKAS	United Kingdom Accreditation Service
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
VN	Verenigde Naties
VNV	Vereniging voor de Nederlandse Vleeswarenindustrie
VOC	Verenigde Oostindische Compagnie
VS	Verenigde Staten van Amerika
VU	Vrije Universiteit
VWA	Voedsel- en Waren autoriteit
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WRR	Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organisation
WWF	World Wide Fund for Nature

## LITERATUURLIJST

- AID (2008) *Jaarverslag 2007 Algemene Inspectiedienst*, Kerkrade: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Akerlof, G.A. (1970) 'The market for "Lemons": Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism', *Quarterly Journal of Economics*, 84: 488-500.
- Albersmeier, F., H. Schulze, F. Jahn & A. Spiller (2009) 'The Reliability of Third-Party Certification in the Food Chain: From Checklists to Risk Oriented Auditing', *Food Control* 20, 10: 927-935.
- Algemene Rekenkamer (2008) *Voedselveiligheid en diervoeders, terugblik*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Bakker, E. de, G. Bakkus & T. Selnes (2007) *Nieuwe rollen, nieuwe kansen? Een programmeringsstudie voor toezicht op controle in het agro-foodcomplex*, Den Haag: LEI.
- Barnett, M. & M. Finnemore (2004) *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca: Cornell University Press.
- Bartley, T. (2007) 'Institutional Emergence in an Era of Globalization: The Rise of Transnational Private Regulation of Labor and Environmental Conditions', *American Journal of Sociology*, 113, 2: 297-351.
- Beuger, H. (2012) 'Overheidstoezicht en certificatie. Verhogen betrouwbaarheid vergt inspanning van alle betrokkenen', *VMT* 24, 9: 20-21.
- Braithwaite, J. (1982) 'Enforced self-regulation: A new strategy for corporate crime control', *Michigan Law Review* 80: 1466-1507.
- Büthe, T. & W. Mattli (2011) *The New Global Rulers. The Privatization of Regulation in the World Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Canadian Food Inspection Agency (2012) *Improved Food Inspection Model. Proposed Draft*, [www.inspection.gc.ca/DAM/DAM-aboutcfia-sujetacia/STAGING/text-texte/acco\\_modernization\\_modeldraft\\_1344008567583\\_eng.pdf](http://www.inspection.gc.ca/DAM/DAM-aboutcfia-sujetacia/STAGING/text-texte/acco_modernization_modeldraft_1344008567583_eng.pdf)
- Casey, D. (2009) 'Three puzzles of private governance: Globalgap and the regulation of food safety and quality', *University College Dublin Working Papers in Law, Criminology & Socio-legal Studies Research*, paper nr. 22 (Available at SSRN: <http://SSRN.com/abstract=1515702> or <http://dx.doi.org/10.2139/SSRN.1515702>).
- CCV (2010) *Programmatisch handhaven. Gids voor departementen en inspecties*, Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- Coates, D. (1984) 'Food Law. Brussels, Whitehall and Town Hall', blz. 144-160 in D. Lewis & H. Wallace (red.) *Policies into Practice. National and International Case Studies in Implementation*, Londen: Heinemann.

- COKZ (2011) *Jaarverslag 2010*, Leusden: Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel.
- Colman, T. (2003) *The Politics of Quality: Institutions and Market Stratification in the Wine Sector*, PhD. thesis, Northwestern University.
- Conroy, M. (2007) *Branded! How the 'Certification Revolution' is Transforming Global Corporations*, Gabriola Island: New Society Publishers.
- Couvret, E. & S. Mulder (2008) *Stijlkeuzes in de handhaving. De rol van waarden bij burgers en bedrijven voor de keuze in handhavingstijl*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Dashwood, H.S. (2012) *The Rise of Global Corporate Social Responsibility: Mining and the Spread of Global Norms*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dicke, T.S. (1992) *Franchising in America. The Development of a Business Method. 1840 – 1980*, Chapel Hill: University of North Carolina Press
- Dijkman, J. (2010) *Medieval Market Institutions. The Organization of Commodity Markets in Holland, c.1200-1450*, PhD., Utrecht University.
- Djelic, M-L. & S. Quack (red.) (2010) *Transnational Communities. Shaping Global Economic Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Erp, J. van (2009) *Naming and shaming in het markttoezicht. Een onderzoek naar de openbaarmaking van sancties op de financiële markt*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Dirks, B. (2003) Geknoei met smaak kip niet altijd op etiketten, *Volkskrant*, 16 juni
- Expertisecentrum LNV (2003) *Veilig ETEn uit de keten. Methode voor het doorlichten van toezichtsarrangementen op de voedselveiligheid in voedselproductieketens*, Projectgroep FoodWatch, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Rapport EC-LNV 2003/216).
- Fromartz, S. (2006) *Organic Inc. Natural Foods and How they Grew*, New York: Harcourt
- Garcia Martinez, M., P. Verbruggen & A. Fearne (2013) 'Risk-Based Approaches to Food Safety Regulation: What Role for Co-regulation?' *Journal of Risk Research*, [www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13669877.2012.743157](http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13669877.2012.743157).
- Geluk, J. (1967) *Zuivelcoöperatie in Nederland. Ontstaan en ontwikkeling tot omstreeks 1930*, Den Haag: Koninklijke Nederlandse Zuivelbond FNZ.
- Groot, M. de (red.) (2008) *Het functioneren van de Voedsel- en Warenautoriteit VWA in de controle op slachthuizen en exportverzamelplaatsen*, Rapport van de auditcommissie-Vanthemse, Den Haag.
- Groot, M. de (red.) (2011), *Vervolgaudit aangaande het functioneren van de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA) in de controle op slachtplaatsen en exportverzamelplaatsen*, Concept-rapport van de auditcommissie-Vanthemse, Den Haag.

- Grunert, K.G. (2005) 'Food Quality and Safety: Consumer Perception and Demand', *European Review of Agricultural Economics*, 32: 369-391.
- Gunningham, N. (1991) 'Private ordering, self-regulation and future markets: A comparative study of informal social control', *Law & Policy* (13) 4: 297-326.
- Haas, P.M. (1992) 'Introduction: Epistemic communities and international policy coordination', *International Organization* 46(1): 1-35.
- Haverland, M. (1998) *National Autonomy, European Integration and the Politics of Packaging Waste*, Amsterdam: Thela-thesis.
- Havinga, T. (2003) 'Private regulering van voedselveiligheid: De supermarkt als regelgever en handhaver', *Recht der Werkelijkheid* 24, 3: 189-212.
- Havinga, T. (2006) 'Private Regulation of Food Safety by Supermarkets', *Law & Policy*, 28, 4: 515-533.
- Havinga, T. (2010a) 'Regulating Halal and Kosher Foods: Different Arrangements between State, Industry and Religious Actors', *Erasmus Law Review* 4, 3: 241-255.
- Havinga, T. (2010b) 'Draagt aansprakelijkheidsrecht bij aan de voedselveiligheid? Over de preventieve werking van schadeclaims en aansprakelijkheidsverzekering', *Recht der Werkelijkheid* 31, 1: 6-27.
- Havinga, T. & A. Jettinghoff (1999) 'Self-regulation in business: Beyond associational self-regulation', blz. 609-620 in: F. van Loon & K. van Aeken (red.), *60 maal recht en 1 maal wijn: Rechtssociologie, Sociale problemen en justitieel beleid*, Liber Amicorum prof. dr. Jean Van Houtte, Leuven: Acco.
- Hawkins, K. (1983) 'Bargain and Bluff, Compliance strategy and deterrence in the enforcement of regulation', *Law & Policy Quarterly* 5, 1: 35-73.
- Helderman, J.-K. & M. Honingh (2009) *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*, Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Henson, S. & J. Humphrey (2010) 'Understanding the complexities of Private Standards in Global Agri-Food Chains as They Impact Developing countries', *The Journal of Development Studies* 46, 9: 1628-1646.
- Hirschman, A.O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hoekstra, R.J. (2008) Onderzoek VWA-rapport *Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten*, z.p.
- Hutt, P.B. & P.B. Hutt (1984) 'A History of Government Regulation of Adulteration and Misbranding of Food', *Food Drug Cosmetic Law Journal* 39: 2-73.
- 'Inspectieraad over vermindering regeldruk: Toezicht veroorzaakt niet alleen lasten' (2010), *De Handhavingskrant* -september: 6.

- Interbrand (2012) *Best Global Brands 2012. The Definitive Guide to the 100 Best Global Brands*, ([www.interbrand.com/nl/best-global-brands/2012/downloads.aspx](http://www.interbrand.com/nl/best-global-brands/2012/downloads.aspx)).
- Kagan, R.A. (1989) 'Understanding regulatory enforcement', *Law & Policy* 11, 2: 89-119.
- Kloet, J. van der (2011) 'Transnational Supermarket Standards in Global Supply Chains. The Emergence and Evolution of GlobalGAP', in J. Van der Kloet, B. De Hart & T. Havinga (red.), *Socio-legal Studies on Transnationalism*. Themanummer van *Recht der Werkelijkheid* 32, 3: 200-219.
- Koninklijke Horeca Nederland (2011) *Voorstellen Regeldruk Horeca & Programma Aanpak Regeldruk Bedrijven 2011-2015*, ([www.KHN.nl/documents/10156/585604/inbreng+regeldruk+KHN+voor+AO+110210.pdf](http://www.KHN.nl/documents/10156/585604/inbreng+regeldruk+KHN+voor+AO+110210.pdf), geraadpleegd 26 september 2012).
- Koolmees, P.A. (1997) *Symbolen van openbare hygiëne, Gemeentelijke slachthuizen in Nederland 1795-1940*, Rotterdam: Erasmus Publishing.
- Koppell, J. (2010) *World Rule. Accountability, Legitimacy, and the Design of Global Governance*, Chicago: University of Chicago Press.
- Lawless, J. (2010) 'Conflicting Notifications in the EU's Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF): 'Destabilization' in Food Risk Communication?', *European Journal of Risk Regulation* 4: 451-454.
- Leibovitch, E.H. (2008) 'Food Safety Regulation in the European Union: Toward an Unavoidable Centralization of Regulatory Powers', *Texas International Law Journal* 43: 429-450.
- Lietaert Peerbolte, L. & L.E. Goester (1920) *Warenwet en haar uitvoering*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Love, J.F. (1995) *McDonald's Behind the Arches*, New York: Bantam Books.
- Maas, C. (2011) *Toezicht en zelfregulering herijkt. Vooronderzoek naar 'kansen en bedreigingen' van terugtrekkend toezicht*, Utrecht: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.
- Macmaoláin, C. (2007) *EU Food Law. Protecting Consumers and health in a common market*, Oxford - Portland Oregon: Hart publishing.
- Mascini, P. & E. van Wijk (2009) *Responsive regulation bij de Voedsel en Warenautoriteit. Een empirisch onderzoek naar de theoretische veronderstellingen*. Den Haag Boom juridische uitgevers.
- Marx, A., M. Maertens, J. Swinnen & J. Wouters (2012) 'Conclusion: Private Standards – A Global Governance Tool?', blz. 293-309 in A. Marx, M. Maertens, J. Swinnen en J. Wouters (red.), *Private Standards and Global Governance. Economic, Legal, and Political Perspectives*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Mattli, W & N. Woods (red.) (2009) *The Politics of Global Regulation*, Princeton: Princeton University Press.

- Mertens, F.J.H., R. Pieterman, C.J.M. Schuyt & G. de Vries (2003) *Pech moet weg*, Amsterdam: Amsterdam University Press/Salomé.
- Mertens, F. (2011) *Inspecteren. Toezicht door inspecties*, Den Haag: Sdu uitgevers.
- Merton, Robert (1995) 'The Thomas Theorem and the Matthew Effect', *Social Forces* 74, 2: 379-424.
- Meulen, B. van der (2010) 'The global arena of food law: emerging contours of a meta-framework', *Erasmus Law Review* 3, 4: 217-240.
- Meulen, B. van der (2011) The anatomy of private food law, blz. 75-111 in B. van der Meulen (red.) *Private Food Law*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Ministerie LNV (2005) *Beleidskader Toezicht op controle (Toezicht op Toezicht)*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Moss, D. (2002) *When All Else Fails: The Government as the Ultimate Risk Manager*, Cambridge: Harvard University Press.
- Nagelkerke, A., M. Kneppers & L. Meijer (2009) *Verkenning vermindering controledruk door tweedelijns toezicht*, Den Haag: Schuttelaar en partners.
- nVWA (2010) *Jaarverslag 2009. Algemene Inspectiedienst, Plantenziektenkundige Dienst, Voedsel en Waren Autoriteit*.
- NVWA (2011) *Leidraad handhavingsregie 2012*, Utrecht: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.
- NVWA (2012a) *Jaarplan 2012 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit*, Utrecht: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.
- NVWA (2012b) *Jaarverslag 2011 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 'Laten naleven'*, Utrecht: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.
- Pasiliao, R.G. (2012) The curious case of the Spanish cucumber. A lesson on proportionality (<http://SSRN.com/abstract=2177127>).
- PD (2006) *Jaarverslag 2005 Plantenziektenkundige Dienst*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Rouvière, E. & J.A. Caswell (2012) 'From punishment to prevention: A French case study of the introduction of co-regulation in enforcing food safety', *Food Policy* 37: 246-254.
- Sabel, C.F & J. Zeitlin (red.) (2010) *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, Oxford: Oxford University Press
- Schrama, A. & T. Koeleman (2010) Interviewverslag 'Succesvol inspecteren', J. van der Poel, *Mission Matter. Interviewverslagen met Captains of Inspection Industry* ([www.mmblog.nl/wp-content/uploads/2011/09/interview-jan-van-der-poel-rva-def1.pdf](http://www.mmblog.nl/wp-content/uploads/2011/09/interview-jan-van-der-poel-rva-def1.pdf)) (15 oktober 2012).
- Schrama, A. & T. Koeleman (2010) Interviewverslag 'Succesvol inspecteren', W. Schreuders, *Mission Matter. Interviewverslagen met Captains of Inspection Industry*



- ([www.mmblog.nl/wp-content/uploads/2011/09/interview-wim-schreuders-vwa1.pdf](http://www.mmblog.nl/wp-content/uploads/2011/09/interview-wim-schreuders-vwa1.pdf)) (15 oktober 2012).
- Sinclair, U. (1906) *The Jungle*, New York: Doubleday, Page (reprinted as Penguin Classic in 1986).
- Six, F.E. (2010) Vertrouwen in toezicht, *Tijdschrift voor toezicht* 1, 4: 6-26.
- Spiegel, M. van der, P. Sterrenburg, M.Y. Noordam & H.J. van der Fels-Klerx (2011) *Interactie tussen overheid en bedrijfsleven in Nederland op het gebied van chemische voedselveiligheid*, Wageningen: Rikilt-rapport 2011.007.
- Spapens, P. (1996) *Een muis in de melk. De geschiedenis van de consumentenbescherming in Brabant*, Eindhoven: Kempen uitgevers.
- Ten Eyck, T.A., D. Thede, G. Bode en L. Bourquin (2006) 'Is HACCP nothing? A disjoint constitution between inspectorsprocessors and consumers in the cider industry in Michigan' *Agriculture and Human Values* 23: 205-214.
- Teuteberg, H.J. (1994) 'Food adulteration and the beginnings of uniform food legislation in late nineteenth-century Germany', blz. 146-160 in J. Burnett & D.J. Oddy. *The Origins and Development of Food Policies in Europe*. London, New York: Leicester University Press.
- Terpstra, J., en T. Havinga (2001) Implementation between tradition and management: Structuration and styles of implementation, *Law & Policy* 23, 1: 95-116.
- Thomas, W.I., en D.S. Thomas (1928) *The Child in America: Behavior Problems and Programs*. New York: Knopf.
- Unnevehr, L.J., en H. H. Jensen (1999) The economic implications of using HACCP as a food safety regulatory standard, *Food policy* 24, 6: 625-635.
- Verkade, D.W.F. (2009) *Oneerlijke handelspraktijken*, Deventer: Kluwer.
- Vogel, D. (1995) *Trading Up. Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Cambridge: Harvard University Press.
- Vogel, D. (2005) *The Market for Virtue. The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*, Washington DC: Brookings Institutions Press.
- Vogel, D. (2012) *The Politics of Precaution: Health, Safety and Environmental Risk Regulation in Europe and the United States*, Princeton University Press.
- Voort, H.G. van der (2011) 'Confrontaties van coregulering. Over bestuurlijke afstemming tussen publieke toezichthouders, private toezichthouders en onder toezicht gestelden', *Tijdschrift voor Toezicht* 2011, 2: 52-71.
- Vries, S. de (1970) *Waar of niet? 50 jaar Warenwet 1919-1969*, 's-Gravenhage: Voorlichtingsbureau voor de voeding.
- Vroom, B. de (1990) *Verenigde fabrikanten. Ondernemersverenigingen van de voedings- en geneesmiddelenindustrie; tussen achterban en overheid*, Groningen: Wolters-Noordhoff.

- VWA (2002) *Jaarverslag 2002 Voedsel en Waren Autoriteit, Keuringsdienst van Waren (VWA/KvW) en Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (VWA/RVV)*, Den Haag.
- VWA (2003) *Voedsel en Waren autoriteit Meerjarenvisie 2004-2007*, Den Haag: Voedsel en Waren Autoriteit.
- VWA (2005a) *Zicht op Toezicht. Effectief toezicht houden, hoe doe je dat? Rapportage: Naar prestaties met effect*, Den Haag: Voedsel en Waren Autoriteit.
- VWA (2005b) *Een visie op Outcome Parameters voor de VWA, Zicht op Toezicht 2*, Den Haag: Voedsel en Waren Autoriteit.
- VWA (2006a) *Handhaven met verstand en gevoel. Vernieuwing van het handhavingsbeleid van de VWA op basis van risico's en proportionaliteit*, Den Haag: Voedsel en Waren Autoriteit.
- VWA (2006b) *Jaarverslag 2005*, Den Haag: Voedsel en Waren Autoriteit.
- VWA (2007a) *Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten*, Den Haag: Voedsel en Waren Autoriteit.
- VWA (2007b) *Meerjarenvisie 2007-2011 Voedsel en Waren Autoriteit. Vernieuwend met meer effect*, Den Haag: Voedsel en Waren Autoriteit.
- VWA (2007c) *Jaarverslag 2006*, Den Haag: Voedsel en Waren Autoriteit.
- VWA (2007d). *Eenduidig toezicht in het domein Vleesketen. Eindrapportage fase 1*, Den Haag: Voedsel en Waren Autoriteit.
- VWA (2009) *Jaarverslag 2008. Zacht waar het kan. Hard waar het moet*, Den Haag: Voedsel- en Warenautoriteit.
- VWA (2010a) *2<sup>e</sup> evaluatie kwaliteitssysteem Dierwaardig Vervoer en NBW-Q. Definitieve rapportage*, blz. 36-43, Den Haag: Voedsel en Warenautoriteit/Ernst & Young.
- Waarden, F. van (1985) 'Varieties of Collective Self-Regulation of Business: the Example of the Dutch Dairy Industry', in W. Streeck & Ph. Schmitter (red.), *Private Interest Government. Beyond Market and State*, Londen: Sage.
- Waarden, F. van (2006a) 'Taste, Traditions, Transactions, and Trust: The Public and Private Regulation of Food', blz.35-59 in C. Ansell & D. Vogel (red.), *What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety*, Cambridge MA: MIT Press.
- Waarden, F. van (2006b) 'Werk in een wantrouwende wereld. Omvang en oorzaken van een uitdijende controle-industrie', *Beleid en Maatschappij* 4, 33: 232-251.
- Waarden, F. van (2007) 'Where to find a 'Demos' for Controlling Global Risk Regulators? From Private to Public Regulation and Back', blz. 84-97 in J.-C. Graz and A. Noelke (red.) *Transnational Private Governance and its Limits*, London and New York: Routledge/ECPR Studies in European Political Science.

- Waarden, F. van (2011a) 'Varieties of Private Market Regulation: Problems and Prospects', blz. 469-485 in D. Levi-Faur (red.) *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Waarden, F. van (2011b) 't Schap als 'n Schip van Staat in de Markt? De Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO) vergeleken met de Territoriale (gemeenten)', *Beleid en Maatschappij* 3, 38: 337-361.
- Waarden, F. van (2012a) 'Governing Global Commons: the Public-Private Protection of Fish and Forests', blz. 15-59 in A. Marx, M. Maertens, J. F.M. Swinnen & J. Wouters (red.) *Private Standards and Global Governance. Economic, Legal and Political Perspectives*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Waarden, F. van (2012b) 'The Governance of Markets: On Generating Trust in Transactions', blz. 355-371 in D. Levi-Faur (ed.) *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Waarden, F. van & R. van Dalen (2010) 'Het homunculusprobleem van vrije markten. Over het halal-geval van handel in vertrouwen', *Beleid en Maatschappij* 3, 37: 259-278.
- Waarden, F. van, en R. van Dalen (in print) 'Halal and the Moral Construction of Quality. How Religious Norms turn a Mass Product into a Singularity', in Jens Beckert & Christine Musselin (red.), *Constructing Quality. The Classification of Goods in the Economy*, Oxford: Oxford University Press
- Waarden, F. van & M. Drahos (2002) 'Courts and (epistemic) communities in the convergence of competition policies', *Journal of European Public Policy* 9, 6: 913-934.
- Wiering, M.A. (1999) *Controleurs in context. Handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Williamson, O.E. (1975) *Markets and Hierarchies*, New York: Free Press.
- Wilson, Bee (2008) *Swindled: The Dark History of Food Fraud, from Poisoned Candy to Counterfeit Coffee*, Princeton: Princeton University Press.
- Witziers, M. & T. Koeleman (2010) Interviewverslag 'Succesvol inspecteren', P. Hesselink Kiwa, *Mission Matter. Interviewverslagen met Captains of Inspection Industry* ([www.mmblog.nl/wp-content/uploads/2011/09/interview-paul-hesselink-kiwa1.pdf](http://www.mmblog.nl/wp-content/uploads/2011/09/interview-paul-hesselink-kiwa1.pdf)) (15 oktober 2012).
- Witziers, M. & T. Koeleman (2010) Interviewverslag 'Succesvol inspecteren', R. van Megen, *Mission Matter. Interviewverslagen met Captains of Inspection Industry* ([www.mmblog.nl/wp-content/uploads/2011/09/interview-ron-van-megen-comore1.pdf](http://www.mmblog.nl/wp-content/uploads/2011/09/interview-ron-van-megen-comore1.pdf)) (15 oktober 2012).
- Witziers, M. & T. Koeleman (2010) Interviewverslag 'Succesvol inspecteren', P. Oosterveld en G. van der Ven, *Mission Matter. Interviewverslagen met Captains of Inspection*

*Industry* ([www.mmblog.nl/wp-content/uploads/2011/09/interview-gerard-van-der-ven-en-pieter-oosterveld-isacert-en-nak-agro-def1.pdf](http://www.mmblog.nl/wp-content/uploads/2011/09/interview-gerard-van-der-ven-en-pieter-oosterveld-isacert-en-nak-agro-def1.pdf)) (15 oktober 2012).

Wubben, E.F.M. & F.B. Hubeek (2006) *Europese 'good practices' voor de VWA. De implementatie van EG-verordening 882/2004 in België, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Denemarken*. Den Haag: LEI.

Zweers, J.S., M. van Haften & J. Wils (2009) *Openbaarmaking van controlegegevens van de VWA. Een evaluatie van de beleidsdoelstellingen. Eindrapport, Zoetermeer: Research voor beleid*.



## **LIJST VAN GESPROKEN PERSONEN**

De heer drs H.N. de Groot, Hoofdinspecteur Divisie Consument & Veiligheid van de Nederlandse Voedsel-en Warenautoriteit

Mevrouw dr S. Hertzberger, Hoofd Kwaliteit en Productduurzaamheid Ahold Europe

De heer ir. M. Jansen, Directeur Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL)

Mevrouw dr. M.J. Lugt, Regulatory Affairs Manager FrieslandCampina

De heer drs. ir. C.J. Maas, Directie Staf, afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken van de Nederlandse Voedsel-en Warenautoriteit

De heer ir. A. Oldenkamp, Directie Staf, afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken van de Nederlandse Voedsel-en Warenautoriteit

De heer drs B. van Opzeeland, Directeur foodwatch Nederland

De heer ing. J. Schilstra, Business Development Manager ISACert



## NOTEN

- 
- <sup>1</sup> De auteurs willen de WRR, dr.ir. K.J.H. Wienk, dr. M.J.B. Mengelers, mr. P.W.J. Verbuggen en enkele respondenten bedanken voor hun commentaar op de eerste versie van deze schets. Manouk Radstaak en Astrid Klein verleenden assistentie bij het uitwerken van de interviewverslagen en het analyseren van beleidsnota's. Hannie van de Put is verantwoordelijk voor het opmaken van de tekst.
- <sup>2</sup> Overigens wel te onderscheiden van wereldproductie. Het betreft hier het Nederlandse aandeel in het totaal van de waarde aan deze specifieke goederen die tussen landen verhandeld is. Grote landen als de VS hebben natuurlijk een groter aandeel in de wereldproductie, d.w.z. inclusief de binnenlandse verkoop.
- <sup>3</sup> [www.vwa.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/2026501/ook-salmonella-waarschuwing-voor-producten-waar-gerookte-zalm-in-zit](http://www.vwa.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/2026501/ook-salmonella-waarschuwing-voor-producten-waar-gerookte-zalm-in-zit) (29-10-2012)  
[www.rivm.nl/Onderwerpen/Onderwerpen/S/Salmonella\\_thompson\\_uitbraak\\_2012](http://www.rivm.nl/Onderwerpen/Onderwerpen/S/Salmonella_thompson_uitbraak_2012) (29-10-2012).
- <sup>4</sup> [www.tuinbouw.nl/files/page/Brief%20aan%20premier%20Rutte.pdf](http://www.tuinbouw.nl/files/page/Brief%20aan%20premier%20Rutte.pdf) (30-10-2012).. Ook de Spaanse landbouw leed veel schade (Pasiliao 2012, p 3-4).
- <sup>5</sup> Zie uitvoeriger: [www.keurmerk.nl/NL/Certificatie/Catalogus-van-keurmerken-voor-consumenten](http://www.keurmerk.nl/NL/Certificatie/Catalogus-van-keurmerken-voor-consumenten).
- <sup>6</sup> Koolmees (1997: 273) geeft een overzicht van het jaar waarin in 20 Nederlandse steden een Keuringsdienst van Waren wordt ingevoerd.
- <sup>7</sup> Het gaat dan bijvoorbeeld om respectievelijk Verordening (EG) nr. 854/2004 (controles dierlijke producten), Verordening (EG) nr. 178/2002 (Algemene Levensmiddelen Verordening of General Food Law) en Richtlijn 2000/29/EG (de Fytorichtlijn). Zie [www.vwa.nl/onderwerpen/wet- en regelgeving](http://www.vwa.nl/onderwerpen/wet- en regelgeving) voor een overzicht van alle voor de NVWA relevante wet- en regelgeving.
- <sup>8</sup> Enkele voorbeelden: NVWA Leidraad handhavingsregie, december 2011; NVWA: Projectprotocol systeemtoezicht januari 2012; NVWA Projectprotocol Shoarma, februari 2012.
- <sup>9</sup> Dit voorbeeld is gebaseerd op de presentatie 'Shoarma met effect' door Linda van Rooij en Herman Jansen tijdens E=MC<sup>2</sup>, 13 november 2012 ([www.deidealeformule.nl/resources/01-shoarma-met-effect.pdf](http://www.deidealeformule.nl/resources/01-shoarma-met-effect.pdf), geraadpleegd 3 december 2012) en op het Projectprotocol shoarma van de NVWA 2012.
- <sup>10</sup> Van Rooij en Jansen verwijzen naar R.J. Cialdini, Invloed. De zes geheimen van het overtuigen.
- <sup>11</sup> Zie ook Warenwetbesluit Hygiëne van Levensmiddelen, artikel 2 lid 1.
- <sup>12</sup> Zie voor voorbeelden van regels die van weinig belang zijn voor het verminderen van voedselveiligheidsrisico's de lijst van regelingen die niet of nauwelijks bijdragen aan de beheersing van risico's voor voedsel, consumentenproducten en diergezondheid en die daarom heroverweging verdienen die de VWA in 2006 opstelde (VWA 2006a, p. 9-10, 17-18).
- <sup>13</sup> Zie NVWA 2012a, p. 7-25 (De ontwikkeling van handhaving 2012-2016).
- <sup>14</sup> [www.vwa.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/2027061](http://www.vwa.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/2027061) (31-10-2012). De mosselhandelaar heeft geen begrip voor de werkwijze van de NVWA en ontkent dat de besmette mosselen afkomstig zijn van zijn bedrijf. Hij wijst op de enorme reputatieschade en kondigt aan de kosten te willen verhalen. De dwangsom heeft er wel toe geleid dat het bedrijf meewerkt aan het terughalen van de partij mosselen ([www.pzc.nl/regio/zeeland/11959683/Dwangsom-voor-Prins-%26-Dingemanse-ingetrokken.ece](http://www.pzc.nl/regio/zeeland/11959683/Dwangsom-voor-Prins-%26-Dingemanse-ingetrokken.ece)).
- <sup>15</sup> Dit schema vormt de basis voor specifiek interventiebeleid. Bijvoorbeeld in het document 'Specifiek interventiebeleid inspectie levensmiddelen voedselveiligheid geregistreerde bedrijven' staat een vrijwel gelijkkluidend schema; belangrijkste aanvulling is de vermelding van een termijn bij de follow-up bij een overtreding: herinspectie of herbemonstering moet binnen vier maanden plaatsvinden. ([www3.vwa.nl/werkwijzer/Specifiek%20interventiebeleid/IB01-SPEC08.pdf](http://www3.vwa.nl/werkwijzer/Specifiek%20interventiebeleid/IB01-SPEC08.pdf) (1 september 2012).
- <sup>16</sup> [www.vwa.nl/onderwerpen/inspectieresultaten](http://www.vwa.nl/onderwerpen/inspectieresultaten) (26 september 2012).
- <sup>17</sup> Milieudefensie, Natuur & Milieu (tot 2012) en Foodwatch (vanaf 2010) [www.weetwatjeet.nl/index.php/nieuws/35-natuur-a-milieu-trekt-zich-terug-uit-de-weet-wat-je-eet-campagne](http://www.weetwatjeet.nl/index.php/nieuws/35-natuur-a-milieu-trekt-zich-terug-uit-de-weet-wat-je-eet-campagne) (7 december 2012).
- <sup>18</sup> LJN: BX5021, Rechtbank Amsterdam, AWB 11/3274 WOB.
- <sup>19</sup> Bijvoorbeeld de New Brunswick Department of Health ([www1.gnb.ca/0601/fseinspectresults.asp](http://www1.gnb.ca/0601/fseinspectresults.asp), 7 december 2012) en de City of Toronto Public Health Department ([www.healthinspections.ca/toronto.html](http://www.healthinspections.ca/toronto.html), 6 december 2012) gebruiken kleurcodes om resultaten van restaurantinspecties weer te geven.
- <sup>20</sup> Bijvoorbeeld Sacramento county ([www.emd.saccounty.net/EnvHealth/FoodProtect/GYR\\_Placards.html](http://www.emd.saccounty.net/EnvHealth/FoodProtect/GYR_Placards.html), 7 december 2012) en New Hampshire Division of Public Health Services [www.dhhs.nh.gov/dphs/fp/inspectionresults.htm](http://www.dhhs.nh.gov/dphs/fp/inspectionresults.htm) (7 december 2012).
- <sup>21</sup> Food hygiene rating Food Standards Agency ([www.food.gov.uk/](http://www.food.gov.uk/) 7 december 2012) en smileys in Denemarken ([http://www.FVM.DK/smiley\\_-\\_food\\_inspection.ASPX?ID=41823](http://www.FVM.DK/smiley_-_food_inspection.ASPX?ID=41823)).
- <sup>22</sup> Kamerstukken II 2009/10, 26 991, nr. 276, p.2-3.
- <sup>23</sup> *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA*, 29 oktober 2012, p. 40.



- 
- <sup>24</sup> Zie [www.vwa.nl/organisatie/over-de-nvwa/internationale-contacten](http://www.vwa.nl/organisatie/over-de-nvwa/internationale-contacten) voor een overzicht van internationale organisaties en netwerken van de NVWA.
- <sup>25</sup> [www.inspectieloket.nl/organisatie/inspectieraad/](http://www.inspectieloket.nl/organisatie/inspectieraad/).
- <sup>26</sup> Zie [www.videnet.nl/](http://www.videnet.nl/) voor informatie over de organisatie en de activiteiten van Vide.
- <sup>27</sup> Door de onderzoekers samengesteld overzicht op basis van De Vries 1970, Basisselectiedocument voor de administratieve neerslag van de zorgdrager Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en daaronder ressorterende actoren, Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, en daaronder ressorterende actoren op het beleidsterrein Voedsel- en productveiligheid in de periode 1945- , p. 7-14. ([www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/docs/selectielijsten/BSD\\_Voeding\\_en\\_productveiligheid\\_stcrnt\\_2008\\_403-415.pdf](http://www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/docs/selectielijsten/BSD_Voeding_en_productveiligheid_stcrnt_2008_403-415.pdf) (1 oktober 2012), jaarverslagen en publicaties van naams- en organisatie wijzigingen in de Staatscourant. Mertens 2011, p 298 geeft een schematisch overzicht van het ontstaan van de nNVWA.
- <sup>28</sup> [www.ROW.MINVWS.nl/](http://www.ROW.MINVWS.nl/) . Reeds bij de totstandkoming van de Warenwet in 1919 werd voorzien in de oprichting van de Adviescommissie Warenwet (ACWW). Deze commissie werd aanvankelijk gedomineerd door vertegenwoordigers van de levensmiddelenindustrie, sinds de jaren zestig zijn ook consumentenorganisaties vertegenwoordigd. Toen in 1996 de commissie werd opgeheven in het kader van het opheffen van adviescolleges werd het Regulier Overleg Warenwet opgezet.
- <sup>29</sup> <https://www.riskplaza.nl/riskplaza/pagina/100048/home.aspx>
- <sup>30</sup> Convenant 4 juni 2012 tussen NVWA en Productschap akkerbouw. RiskPlaza geeft invulling aan een deel van de Verordening (EG) nr. 852/2004, namelijk de borging van gevaaren in grondstoffen.
- <sup>31</sup> VWA Infoblad 48, Hygiëncodes. Februari 2008 ([www.vwa.nl](http://www.vwa.nl), 12-09-2012).
- <sup>32</sup> [www.vwa.nl/onderwerpen/regels-voor-ondernemers-eten-en-drinken/dossier/zelfcontrolesystemen-diervoerders-en-levensmiddelen/met-welke-zelfcontrolesystemen-houdt-de-nvwa-rekening](http://www.vwa.nl/onderwerpen/regels-voor-ondernemers-eten-en-drinken/dossier/zelfcontrolesystemen-diervoerders-en-levensmiddelen/met-welke-zelfcontrolesystemen-houdt-de-nvwa-rekening) (laatst geraadpleegd 12 december 2012)
- <sup>33</sup> Kamerstukken II, 2004/05, 29 515, nr. 63. Zie ook Van der Voort 2011.
- <sup>34</sup> Zie Warenwetregeling aanwijzing en werkwijze toezichhouders COKZ [http://wetten.overheid.nl/BWBR0019227/geldigheidsdatum\\_13-07-2012](http://wetten.overheid.nl/BWBR0019227/geldigheidsdatum_13-07-2012).
- <sup>35</sup> Landbouwkwaliteitsbesluit 2007, art 15 en 16 en de Landbouwkwaliteitsregeling 2007.
- <sup>36</sup> Ter vergelijking, de afspraken in een convenant met een bedrijf actief in de non-food, namelijk Tristar Europe BV (handel consumentenproducten, met name kleine huishoudelijke apparatuur). De verplichtingen van de inspectiediensten zijn hier veel verdergaand, namelijk geen systeeminspectie binnen 3 jaar en geen bedrijfsbezoeken of productcontroles, tenzij een wijziging van bedrijfsvoering of resultaat van verificatieonderzoek hiertoe aanleiding geven (Convenant van 28 maart 2012 van NVWA en Inspectie Leefomgeving en Transport, ministerie Infrastructuur en milieu).
- <sup>37</sup> Gebaseerd op eigen interviews en Nagelkerke et al. 2009.
- <sup>38</sup> Nederlandse Brood- en Banketbakkers Ondernemersvereniging, [www.NBOV.nl/pages/78/ServiceenDiensten/Voedselveiligheid/Zout/Zout.html](http://www.NBOV.nl/pages/78/ServiceenDiensten/Voedselveiligheid/Zout/Zout.html) (geraadpleegd 17-09-2012). Het kabinet-Rutte heeft op de valreep ingestemd met een aanpassing van het Warenwetbesluit waarmee het gehalte aan keukenzout in brood wordt verlaagd. De verlaging van 2,1% naar 1,8% (in de droge stof) is een initiatief van de bakkerijsector zelf en gaat in per 1 januari 2013. ([www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/10/26/verlaging-maximum-zoutgehalte-in-brood.html](http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/10/26/verlaging-maximum-zoutgehalte-in-brood.html), geraadpleegd 1 november 2012).
- <sup>39</sup> IFS Food Norm voor audits van kwaliteit en voedselveiligheid van voedingsmiddelen, Versie 6 Januari 2012 (<http://ifs-certification.com/index.php/en/ifs-certified-companies-en/document-download/download-standards> (30-10-2012).
- <sup>40</sup> Koninklijke horeca Nederland 2011.
- <sup>41</sup> De Algemene Periodieke Keuring (APK) is een in Europa wettelijke verplichte periodieke keuring van auto's ter bevordering van de verkeersveiligheid en ter bescherming van het milieu vastgelegd in de Wegenverkeerswet 1994 en daarvan afgeleide regelingen. De RDW is een zelfstandig bestuursorgaan die controleert of de keuringsinstanties de APK keuringen goed uitvoeren. In de praktijk betekent dit dat iedere keuringsinstantie (gemiddeld) eens in de twee weken bezoek krijgt van een RDW controleur. In totaal zijn er 200.000 steekproeven per jaar. ([www.RDW.nl](http://www.RDW.nl), geraadpleegd 18 september 2012).
- <sup>42</sup> Response of the Competent authority of the Netherlands to the recommendations of Report ref. DG(SANCO)/2011-6008-MR of an audit carried out from 16 to 25 November 2011 in order to evaluate the food safety systems in place governing the production and placing on the market of poultry meat and poultry meat products, 4 March 2012, Answer no 1 (Ref. Ares(2012)175617 – 15/02/2012).
- <sup>43</sup> Zie bijvoorbeeld het bericht: '5 aanhoudingen in onderzoek naar fraude bij pluimveebedrijven' ([www.vwa.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/2025821](http://www.vwa.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/2025821)).
- <sup>44</sup> [http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/index_en.htm).
- <sup>45</sup> Brief ir J.F. de Leeuw, DG VWA aan ministerie van LNV over Zelfcontrole varkens, ongedateerd (2004) ([www.DGBBV.nl/ikb2004/nieuwsbrief/brief-vwa.htm](http://www.DGBBV.nl/ikb2004/nieuwsbrief/brief-vwa.htm) , geraadpleegd 12 december 2012).

- 
- <sup>46</sup> European Commission, Food and Veterinary Office, Country profile of the Netherlands on food and feed safety, animal health, animal welfare and plant health, DG (Sanco)/7455/2007 – CP Final, p.55.
- <sup>47</sup> ‘Ontwerpverslag van een audit uitgevoerd in Nederland van 16 tot en met 25 november 2011 om de voedselveiligheidscontrolesystemen in verband met de productie en in het in de handel brengen van vlees van pluimvee en producten van vlees van pluimvee te evalueren’, DG-Sanco 2011-6008 - MR definitief Ares (2012) 1388284, p 6-7 en de reactie hierop van de NVWA, ‘Response of the Competent Authority of the Netherlands to the recommendations of Report ref. DG(SANCO)/2011-6008-MR of an audit carried out from 16 to 25 November 2011 in order to evaluate the food safety systems in place governing the production and placing on the market of poultry meat and poultry meat products’, 4 March 2012, Answer no 2 (Ref. Ares(2012)175617 – 15/02/2012).
- <sup>48</sup> Zie voorgaande noot. NVWA antwoord 4.
- <sup>49</sup> Verordening 852/2004 : ‘The HACCP system should not be regarded as a method of self-regulation and should not replace official controls.’
- <sup>50</sup> In opdracht van VWS speelt de VWA wel een rol bij signaleren van ontwikkelingen in de maatschappij die relevant zijn voor risico’s die met ongezonde voeding en overgewicht samenhangen (VWA 2007b).