

Toezicht tegen het licht

Kernwaarden, kansen en knelpunten

Tetty Havinga
Paul Verbruggen
Henri de Waele
(red.)

 **Kluwer**
a Wolters Kluwer business

Deventer 2015

Toezicht tegen het licht
Kernwaarden, kansen en knelpunten
Tetty Havinga, Paul Verbruggen en Henri de Waele (red.)

Ontwerp omslag: Cremers visuele communicatie, Nijmegen
Foto omslag: Henk Postma, vogelwachershuisje Engelsmanplaat
Lay-out: Hannie van de Put

ISBN: 9789013131383
e-book: 9789013131390

© 2015, De auteurs

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet jo. het Besluit van 27 november 2002, *Stb.* 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever(s) geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor de gevolgen hiervan.

Op al onze aanbiedingen en overeenkomsten zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Kluwer bv, gedeponeerde ter griffie van de Rechtbank te Amsterdam op 8 augustus 2007 onder depotnummer 127/2007. Deze vindt u op www.kluwer.nl of kunt u opvragen bij onze klantenservice.

Wat is 'goed' toezicht op voedsel?

*Tetty Havinga**

1. TOEZICHT OP VOEDSEL IN DISCUSSIE

Voedsel en het toezicht op voedsel zijn regelmatig in het nieuws. Paardenvlees dat is verkocht als rundvlees. Biologische eieren en vlees die niet biologisch geproduceerd blijken te zijn. De paardenvleesincidenten en de fraude met biologisch voedsel hebben voor zover bekend niet geleid tot gezondheidsproblemen. Anders was dat bij met salmonella besmette zalm in 2013. Duizenden consumenten kregen diarree, buikkrampen en koorts; bij enkele oudere patiënten heeft dit bijgedragen aan hun overlijden. Dergelijke incidenten hebben geleid tot een stroom van kritiek op de Nederlands Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA), de overheidsorganisatie die moet toezien op naleving van de regels.

Zo schrijft de journalist Van Silfhout: 'een reeks van voedselincidenten maakt duidelijk dat het toezicht op de werelden van het vee en het voedsel wankelt'.¹ En de Onderzoeksraad voor de Veiligheid concludeert dat het toezicht van de NVWA op de vleesketen tekort schiet.² December 2013 schrijven de ministers van Economische zaken en van Volksgezondheid aan de Tweede Kamer 'dat het toezicht van de NVWA verbetering en versterking behoeft. (...) Wij constateren dat de NVWA op dit moment niet volledig in staat is om haar taken goed uit te voeren.'³

Verbetering en versterking van het toezicht veronderstelt een duidelijke visie op wat goed toezicht op voedsel is. Dit hoofdstuk onderzoekt die vraag. Allereerst zal de maatschappelijke context worden geschetst waarbinnen het toezicht zich afspeelt. Daarna komt het toezicht door de NVWA aan bod: wat is de visie en werkwijze van de NVWA en wat zijn de knelpunten daarin? Vervolgens wordt ingegaan op het doel van toezicht aan de hand van de drie spanningsvelden waarin toezicht zich volgens de WRR bevindt. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie: waaraan moet 'goed' toezicht op voedsel voldoen?

* De auteur heeft geprofiteerd van inspirerende en kritische opmerkingen van Paul Verbruggen en Frans van Waarden gedurende de afgelopen jaren.

1 Van Silfhout 2014, p 16.

2 Onderzoeksraad 2014.

3 Brief d.d. 19 december 2013 van de minister van Economische Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer betreffende Plan van aanpak NVWA.

2. ONTWIKKELINGEN IN DE VOEDSELSECTOR EN DE REGULERING VAN VOEDSEL

Een kwart eeuw geleden was het normaal dat de nationale overheid het voortouw nam bij het formuleren van regelgeving gericht op de veiligheid van voedsel en eerlijke handel. Overheidsorganisaties waren belast met toezicht en handhaving van die regels. Vandaag de dag is sprake van heel complex netwerk van actoren betrokken bij regulering en toezicht op voedsel: bedrijfsleven (voedingsmiddelenindustrie, supermarkten, certificerings- en consultancybedrijven), maatschappelijke belangengroepen, en nationale, Europese en internationale overheden. De achtergrond van deze veranderingen is gelegen in de toename van de globale voedselketens, van de maatschappelijke bezorgdheid over de veiligheid van voedsel, en van de economische macht van supermarktconcerns en het idee dat overheidsregulering (en het toezicht daarop) tekort schiet.

Voedselketens hebben een sterk internationaal karakter. Om consumenten het hele jaar door alle soorten groente en fruit te kunnen bieden is de import van verse producten vanuit vele uithoeken van de wereld gegroeid. Dit is mede mogelijk geworden door de toegenomen welvaart en verbeteringen in transport en opslag. In de schappen van de supermarkt liggen niet alleen producten van Nederlandse bodem maar ook bananen uit Panama, haricots verts uit Kenia, Schotse zalm en Thaise rijst. Veel producten zijn tegenwoordig bewerkt (gewassen, gesneden, gekruid, gemengd, voorgekookt) of samengesteld uit verschillende ingrediënten afkomstig uit alle delen van de wereld. Toen in China het giftige melamine was toegevoegd aan melkpoeder werd dit vervolgens aangetroffen in snoep, koekjes, chocola, babyvoeding, ijs, koffie, soja, in landen als Singapore, Indonesië, Canada, de Verenigde Staten, Nederland, Engeland en Polen.⁴ Complexe internationale voedselketens maken het voor nationale overheden lastig om toezicht te houden op de veiligheid van voedsel. Nationale overheden kunnen slechts eisen stellen binnen hun landsgrenzen. Voor de controle op geïmporteerde producten en ingrediënten zijn nationale overheden afhankelijk van de controle door andere landen of door private partijen en controles aan de grens.⁵

Een tweede verandering die van belang is voor de voedselregulering is de toegenomen maatschappelijke bezorgdheid over de veiligheid van voedsel. In het verleden werd de veiligheid van voedsel vooral benaderd als een

4 Kennisbank Voedselveiligheid VWA, Melamine (www.vwa.nl); David Bradley, Melamine contaminated food list (<http://www.sciencebase.com/science-blog/melamine-contaminated-food-list.html>); <http://www.niernieuws.nl/?id=1747&cat=&loc=5#>; <http://evmi.nl/voedselveiligheid-kwaliteit/melamine-duikt-op-in-pindakoek/>; <http://evmi.nl/voedselveiligheid-kwaliteit/ah-waarschuwt-voor-melamine-zoutjes/> (geraadpleegd 9-5-2012).

5 Zie bijvoorbeeld Meidinger 2009.

technisch, apolitek onderwerp dat het beste kan worden overgelaten aan experts. Vandaag de dag is de veiligheid van voedsel een nieuwsitem. Regelmatig worden we opgeschrikt door incidenten zoals salmonella-besmetting, gekke koeien-ziekte, genetische gemodificeerde producten, EHEC, en paardenvleesfraude. Werden zulke voedselincidenten in het verleden vaak gezien als milieuprobleem, tegenwoordig worden ze doorgaans gepresenteerd als veiligheids crisis. Dit gaat gepaard met institutionele veranderingen in de regulering van voedsel binnen de Europese Unie en nationale staten.⁶ De eisen die aan voedsel moeten worden gesteld en de controle daarop is gepolitiiseerd. Door voedselschandalen en de media aandacht daarvoor, maken mensen zich meer zorgen over de veiligheid van voedsel. Daar komt nog bij dat niet alleen de veiligheid van voedsel punt van zorg is maar ook gezondheid en leefstijl (obesitas, zout, vet, alcohol, tabak), dierenwelzijn ('plofkip', rituele slacht), fair trade (bananen, chocola, koffie) en duurzaamheid (vis, biologisch).

Een derde omstandigheid die invloed heeft op het toezicht op voedsel is de toegenomen kritiek op overheidsregulering. Evenals op andere beleidsterreinen wordt ook hier regulering door de overheid op de traditionele 'command-and-control' manier in veel gevallen als ontoereikend en weinig effectief gezien. Tegelijkertijd worden hoge verwachtingen gesteld aan het overheidstoezicht op voedsel. Bovendien streven regering en bedrijfsleven naar vermindering van de toezichtlast voor bedrijven. Het streven is minder regels, minder controle, minder bureaucratie en geen inperking van de eigen vrijheid van ondernemers en burgers. Maar zodra er iets fout gaat, dan krijgen de autoriteiten het verwijt dat ze de zaak niet onder controle hebben. Waarom heeft de overheid niet beter gecontroleerd? Waarom is er niet strenger opgetreden? De politiek reageert vaak op dergelijke incidenten door de zaak naar zich toe te trekken, en strengere regels, strenger toezicht en harder optreden te beloven. Overigens is in veel gevallen vroeger of later het incident of de crisis weer vergeten: en ontstaat opnieuw de roep om minder regels en controle. Dit wordt wel de toezichtparadox genoemd.⁷

Ten slotte zijn de machtsverhoudingen op de markt van levensmiddelen en voedsel veranderd. Zo is de economische macht van grote supermarktketens sterk toegenomen door schaalvergroting en internationalisering. Het zijn vooral de grote, multinationale supermarktketens en de multinationale levensmiddelenindustrie die de dienst uitmaken.⁸ Kleine en middelgrote voedingsindustrie en horecabedrijven moeten doorgaans accepteren wat de grote supermarkten en industrie van hen verlangt. Daarnaast is de politieke in-

6 Loeber e.a. 2011.

7 Haines 2011.

8 Burch & Lawrence 2005; Havinga 2006; Marsden e.a. 2010.

vloed van agrarische ondernemers in de loop van de tijd afgenomen, de landbouwlobby is niet meer de meest machtige partij.

Deze omstandigheden hebben geleid tot de opkomst van allerlei nieuwe vormen van private regulering en certificering en een grotere rol voor regelgeving van de Europese Unie. Vrijwel alle relevante regelgeving op dit terrein is Europees. Binnen de regelgeving wordt sterk benadrukt dat bedrijven de eerstverantwoordelijke zijn voor de veiligheid van de producten die zij produceren of op de markt brengen. Tevens is een verschuiving zichtbaar van gedetailleerde voorschriften voor het eindproduct naar voorschriften gericht op de beheersing van risico's in het productieproces of in voedselketens. Een voorbeeld van dit laatste is de verplichting dat bedrijven moeten beschikken over een adequaat voedselveiligheidssysteem. De overheid is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving door bedrijven.

3. NVWA VISIE OP TOEZICHT

Toezicht op voedsel strekt zich uit van boerderij tot bord. In Nederland is het de taak van de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) om toe te zien op de naleving van wet- en regelgeving door bedrijven en organisaties met het oog op de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, de gezondheid van planten en dieren, het welzijn van dieren en natuurbehoud. Het NVWA heeft een zeer breed en gevarieerd werkterrein. Het omvat agrarische bedrijven (tuinderijen, zuivelboerderijen, veehouderijen, pluimveebedrijven, visserij, diervoederindustrie), handel (veetransport, levensmiddelen-groothandel, supermarkten, importeurs), industrie (slachterijen, voedingsindustrie), en ambachtelijke bedrijven (bakkerijen, slagerijen, horeca). Het gaat om heel diverse bedrijven (van multinational tot kleinschalig ambachtelijk bedrijf), processen (van de productie van babyvoeding tot maaltijdbereiding in een restaurant of instellingskeuken) en producten (van onbewerkte agrarische producten tot exotische kruidenpasta's en kant-en-klare maaltijden).

De NVWA streeft naar een risicogerichte aanpak, gebaseerd op kennis van en samenwerking met de sector en op gedragsbeïnvloeding.⁹ Het toezicht is gericht op verbetering van de naleving. Het doel van toezicht door de NVWA is dus niet het constateren en sanctioneren van overtredingen. Uitgangspunt van de NVWA is dat bedrijven en consumenten een eigen verantwoordelijkheid hebben voor het naleven van wet- en regelgeving en dat de meeste ondertoezichtgestelde bedrijven vrijwillig regels willen naleven. De NVWA wil vrijwillige naleving bevorderen en heeft als motto 'Hard waar het moet, zacht waar het kan'. De komende jaren wil de NVWA zich meer gaan

9 NVWA Jaarplan 2012.

richten op het borgen van naleving ('in control') dan op het opsporen van overtredingen (controle).¹⁰

In dit kader streeft de NVWA naar afspraken met betrouwbare bedrijven over hoe zij zelf de naleving borgen. De NVWA zal het toezicht afstemmen op de zelfcontrolesystemen van bedrijven door de frequentie van inspecties en de aard van interventies aan te passen. Voorwaarde is wel dat de NVWA voldoende vertrouwen heeft in het eigen controlesysteem van het bedrijf om de veiligheid van voedsel, diervoeder en consumentenproducten te waarborgen. Sinds 2013 heeft de NVWA een aantal zogenaamde zelfcontrolesystemen geaccepteerd en zijn met een aantal bedrijven convenanten gesloten.¹¹ In 2014 zijn criteria vastgesteld voor de acceptatie van kwaliteitssystemen door de NVWA in het kader van de Taskforce voedselvertrouwen (een forum voor overleg tussen bedrijfsleven en overheid naar aanleiding van paardenvleesfraude-incidenten). Deelnemers aan die geaccepteerde kwaliteitssystemen krijgen in principe een lagere prioriteit bij toezicht door de NVWA.¹²

Binnen de NVWA is sprake van een professionaliseringsproces (evenals bij andere rijksinspecties en toezichtorganisaties). Binnen de organisatie wordt structureel nagedacht over de manier waarop toezicht wordt gehouden. Wie, waar, hoe moet worden gecontroleerd wordt vastgelegd in strategieën en protocollen. Dit wordt niet meer, zoals in het verleden gebruikelijk was, overgelaten aan de inspecteurs. Medewerkers volgen cursussen en doen aan intervisie. Deze professionalisering is echter hoofdzakelijk gericht op het toezichthouden. Medewerkers anno 2014 weten meer van toezicht-houden maar minder van voedsel en voedselbereiding binnen een bepaalde branche. Er zijn minder inspecteurs met branche-specifieke vakkennis op basis van een slagersopleiding, bakkerijervaring of een agrarische achtergrond.¹³

4. KNELPUNTEN EN DISCUSSIE

De afgelopen jaren heeft de NVWA veel kritiek gekregen, vooral naar aanleiding van de paardenvleesaffaires in 2013. De Onderzoeksraad voor de veiligheid bracht twee rapporten uit, de Algemene Rekenkamer onderzocht de fusie en er werd regelmatig gesproken over de NVWA in het parlement en in

10 NVWA Jaarplan 2012, p 16.

11 Verbruggen en Havinga 2014.

12 NVWA, Criteria voor acceptatie van kwaliteitssystemen door de NVWA vastgesteld op 4 juni 2014 (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/07/07/kamerbrief-over-voortgang-actieplan-nvwa-taskforce-voedselvertrouwen.html>). Vergelijk NVWA, 'Acceptatie van kwaliteitssystemen met betrekking tot diertransport en preventie dierziekten', versie 1, 28 juli 2014.

13 Havinga & Van Waarden 2013, p. 46; Onderzoeksraad voor veiligheid 2014, p 77.

de media.¹⁴ Het resultaat hiervan is het Plan van aanpak van de verantwoordelijke ministers en het Actieplan van de Taskforce Voedselvertrouwen.¹⁵ De kritiek op de NVWA heeft betrekking op de prioriteiten, de toezichtstijl, de capaciteit van het toezicht, de relatie met het ministerie en politiek Den Haag en de relatie met de onder toezicht staande bedrijven. Deze punten zullen achtereenvolgens kort worden besproken. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan de drie spanningsvelden waarmee rijkstoezicht volgens de WRR te maken heeft: balans tussen naleving en doelbereiking, de balans tussen kosten en baten, en de balans tussen onafhankelijkheid en politiek bestuurlijke aansturing.¹⁶

Doel van toezicht en prioriteiten

De WRR constateert dat bij het rijkstoezicht sprake is van een eenzijdige nadruk op de naleving en handhaving en te weinig op het publieke belang. Uitgangspunt voor het toezicht moet volgens de WRR de behartiging van publieke belangen zijn. In principe zou elke overtreding ook schadelijk moeten zijn, dat is immers de ratio voor de regelgeving. In feite is dat niet altijd zo. Maximale naleving van regels leidt niet altijd tot 100% veiligheid. Enerzijds zijn er overtredingen die niet schadelijk zijn. Een voorbeeld hiervan is het niet invullen van een schoonmaakkijst terwijl het blinkend schoon is. De reden voor een dergelijke registratieverplichting is enerzijds intern (communicatie en controle) en anderzijds gericht op het vergemakkelijken van externe controle (niet alleen momentopname). Verbaliseren van een dergelijke overtreding is een legalistische werkwijze. De huidige NVWA kenmerkt zich niet door een sterk legalistische benadering.

De keerzijde is gedrag dat wel schadelijk is maar niet duidelijk in strijd met de regels. Dit is voor een toezichthouder een lastige situatie. Toezichthouders letten doorgaans niet op gedrag dat niet in strijd is met de regels. Als dergelijk gedrag al wordt opgemerkt is het onduidelijk wat de inspecteur moet en kan doen. Een duidelijke juridische basis voor optreden ontbreekt immers in zo'n situatie. In sommige gevallen is er wel een algemene open norm die als basis zou kunnen dienen om op te treden, maar algemeen gefor-

14 Onderzoeksraad voor Veiligheid 2013, 2014; Algemene Rekenkamer 2013; *Kamerstukken* 33835 (NVWA) en 26991 (voedselveiligheid). Mediaberichten bijvoorbeeld *Zembla* 5 september 2013, *Een Vandaag* 19 november 2013 en *Buitenhof* 30 maart 2014, *Volkskrant* 13 en 27 maart, 15 mei en 29 oktober 2014, *NRC* 16 april 2011, 14 maart 2013 en 24 september 2014.

15 Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport d.d. 19 december 2013, *Kamerstukken II* 2013-2014, 33835, nr. 1, en Actieplan Taskforce Voedselvertrouwen: Voedsel vertrouwen is verantwoordelijkheid nemen, 13 juni 2013 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-233119>).

16 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2013.

muleerde open normen zijn lastig te handhaven. Welke mogelijkheden een toezichthouder heeft en ziet in dergelijke situaties hangt af van de taakopvatting en deskundigheid van de NVWA-er, van het gezag dat hij of zij heeft en van het beleid en de organisatiecultuur van de NVWA. Zo kan een inspecteur trachten betrokken bedrijven te overtuigen dat hun gedrag riskant is en richtingen aangeven hoe dit te vermijden. De toezichtsorganisatie kan ook het thema aan de orde stellen bij het ministerie, parlement of stakeholder-organisaties. De WRR bepleit dat de toezichthouder verder kijkt dan de formele wet- en regelgeving door ook legaal maar schadelijk gedrag te signaleren en agenderen in het publieke debat.¹⁷

De NVWA heeft te maken met verschillende taken en doelstellingen die met elkaar op gespannen voet kunnen staan. Het bekendste voorbeeld hiervan is misschien wel de spanning die kan bestaan tussen het belang van de voedselveiligheid en de economische belangen van de agrarische sector en de levensmiddelenindustrie en -handel. Ook dierenwelzijn kan strijdig zijn met voedselveiligheid of met de bestrijding van dierziekten. Zo geven niet alle dierenartsen prioriteit aan voedselveiligheid.¹⁸ Bij de paardenvleesaffaire bleek ook dat er een zekere tegenstrijdigheid bestaat tussen de toezichtstaak (veiligheid) en het opsporingsonderzoek (bewijs verzamelen) van de NVWA. Om het opsporingsonderzoek niet in de wielen te rijden moet niet onmiddellijk worden ingegrepen terwijl dit vanuit veiligheidsoogpunt wel wenselijk kan zijn.

Hier speelt ook een rol dat discussie mogelijk is over de vraag wat veilig voedsel is en wat veilig genoeg is. Volgens voedingsdeskundigen is een ongezond voedingspatroon een veel groter risico voor de volksgezondheid dan voedselveiligheid; de meeste regelgeving (en daarmee toezicht) is echter gericht op voedselveiligheid.

Toezichtstijl

Zoals gezegd streeft de NVWA naar het verbeteren van de naleving in samenwerking met de onder toezicht staande bedrijven. De NVWA wil risicogericht toezicht houden. De Algemene Rekenkamer is kritisch over risicogericht toezicht en stelt dat het nodig is om inzicht te hebben in de naleving van de regels door bedrijven en in de ontwikkeling van het nalevingsniveau om goed risicogericht toezicht te kunnen houden. Vooralsnog heeft de NVWA voor de meeste sectoren echter geen scherp inzicht in de naleving van wet- en regelgeving aldus de Rekenkamer.¹⁹

17 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2013, p. 135-137. Vergelijk de bijdrage van Busch in deze bundel.

18 Onderzoeksraad voor veiligheid 2014, p. 83.

19 Algemene Rekenkamer 2013, p. 17.

De Onderzoeksraad voor veiligheid concludeert dat in de praktijk slechts beperkt sprake is van een risicogerichte aanpak bij keuring en toezicht in de vleessector.²⁰ Nieuwe (biologische en chemische) risico's, frauderisico en de risico's tijdens handel, transport en uitsnijden krijgen weinig aandacht. Bovendien wordt onvoldoende hygiëne tijdens de slacht niet effectief aangepakt, aldus de Onderzoeksraad.

De NVWA lijkt meer te kijken naar het risico op overtreding en minder naar het gezondheidsrisico. Levensmiddelenbedrijven hebben bijvoorbeeld een kleurcode gekregen (rood, oranje, groen) op basis van naleving in het verleden. De kleurcode zou bepalend zijn voor de inspectiefrequentie. Risico's verbonden aan het specifieke product, de productiewijze, de omvang en kwetsbaarheid van de consumenten spelen kennelijk bij de kleurcode geen rol.

De keuze voor risicogericht toezicht betekent uiteraard ook dat geen aandacht wordt besteed aan overtredingen die als minder risicovol worden gezien. Het toezicht wordt gericht op naleving van veiligheidsnormen. Naleving van regelgeving gericht op het bevorderen van de eerlijkheid in de handel krijgt een lage prioriteit en de NVWA besteedt hieraan geen aandacht tijdens reguliere controles. De incidenten rond fraude met paardenvlees hebben geleid tot hernieuwde aandacht voor gericht toezicht op authenticiteit en herkomstetikettering.²¹ Hier wordt de toezichtparadox zichtbaar, zodra er een incident is volgt een pleidooi voor strenger toezicht.

Het toezicht door de NVWA laat een verschuiving zien van toezicht op producten naar toezicht op het productieproces en toezicht op door bedrijven gebruikte systemen om de kwaliteit en veiligheid van producten te borgen. Dit weerspiegelt een verschuiving in de regelgeving naar regels die betrekking hebben op veiligheidssystemen en procedures. Zo is het gebruik van een voedselveiligheidssysteem door levensmiddelenbedrijven verplicht gesteld in Verordening 852/2004 van de Europese Unie en de NVWA moet toezien op de naleving hiervan.²² De rijksoverheid veronderstelde dat de NVWA minder mensen nodig zou hebben door de invoering van risicogericht toezicht en systeemtoezicht en legde de NVWA bezuinigingen op. De Algemene Rekenkamer concludeert echter dat risicogericht toezicht niet minder toezicht betekent maar toezicht op andere bedrijven, en dat systeemtoezicht op korte termijn juist extra investering in personeel vraagt omdat meer deskundigheid over productieprocessen en kwaliteitssystemen nodig is en bedrijven begeleiding nodig hebben bij de invoering van effectieve systemen. Ondanks systeemtoezicht blijft ook in de toekomst van belang dat de

20 Onderzoeksraad voor veiligheid 2014, p. 77-78.

21 Plan van aanpak NVWA, 19 december 2013, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/12/19/bijlage-plan-van-aanpak-nvwa.html>.

22 Zie ook Warenwetbesluit Hygiëne van Levensmiddelen, artikel 2 lid 1.

NVWA inspecties ter plaatse uitvoert om te kijken of de systemen nog steeds doen wat ze geacht worden te doen.

Uit diverse onderzoeken is gebleken dat er niet één adequate stijl van toezichhouden bestaat. Een inspecteur die een ondernemer uitleg geeft over de regelgeving en hoe daaraan voldaan kan worden kan in de ene situatie succes hebben (betere naleving), terwijl dezelfde benadering in een andere situatie totaal geen effect heeft. Sanctionering van een overtreding met een boete kan in het ene geval leiden tot verbeterde naleving terwijl in een ander geval een averechts effect optreedt doordat de ondernemer de boete als onrechtvaardig beoordeelt.²³ Het motto van de NVWA is de afgelopen jaren 'Hard waar het moet, zacht waar het kan'. Een andere handhavingsvisie van de organisatie betekent echter nog niet zondermeer dat in de praktijk de inspectiestijl ook verandert. De stijl die inspecteurs bij inspectiebezoeken hanteren blijkt sterk te variëren. Inspecteurs van de NVWA bleken in belangrijke mate vast te houden aan de inspectiestijl die ze in de eerste jaren na hun aanstelling hebben ontwikkeld, ook als het beleid van de organisatie is gewijzigd.²⁴ Het motto 'hard waar het moet, zacht waar het kan' veronderstelt dat de NVWA en de NVWA inspecteurs kunnen beoordelen 'waar het kan'. Met andere woorden er moet worden vastgesteld welke ondernemer of welk bedrijf het vertrouwen van de NVWA waard is. Niet alle levensmiddelenbedrijven en sectoren zijn voldoende gemotiveerd om vertrouwen waard te zijn. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid concludeert bijvoorbeeld dat bedrijven in de vleesketen hun verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid onvoldoende waar maken en niet bereid zijn om uit zichzelf de voedselveiligheid te waarborgen.²⁵ Het is bovendien in de praktijk voor inspecteurs lastig om te schakelen van een op vertrouwen gebaseerde relatie met een bedrijf naar een harde aanpak.²⁶ Tenslotte blijkt dat een bedrijf de bedoelingen van een inspecteur anders kan interpreteren dan de inspecteur het bedoelt. Een vrijblijvende suggestie van een inspecteur kan door het gecontroleerde bedrijf bijvoorbeeld worden ervaren als sterke reprimande of andersom.²⁷

De NVWA streeft naar vergroting van de transparantie van toezicht. Openbaarmaking van inspectieresultaten zou het vertrouwen van burgers en bedrijven vergroten, bedrijven stimuleren tot betere naleving en borgingsmechanismen, en samenwerking met bedrijfssectoren stimuleren. Door maat-

23 Zie bijvoorbeeld Van Wijk & Six 2014.

24 Mascini & Van Wijk 2009.

25 Onderzoeksraad voor Veiligheid 2014, p. 64 e.v.

26 Zie bijvoorbeeld Mascini & Van Wijk 2009, p. 28-30; Wilthagen 1993, p. 207-217.

27 Mascini & Van Wijk 2009, p. 31-33.

schappelijke organisaties verenigd in de Weet-wat je-eet-campagne is aangedrongen op openbaarmaking van inspectieresultaten.²⁸

Van openbaarmaking van inspectieresultaten door publieke toezicht-houders wordt vaak te veel verwacht, aldus van Van Erp.²⁹ Publicatie van overtredingen leidt namelijk niet altijd tot veel schade aan de marktpositie, sociale positie of morele reputatie van een bedrijf. Openbaarmaking van controlegegevens door de NVWA bleek weinig invloed te hebben op het keuzegedrag van partijen in de keten. Ook leidde openbaarmaking niet tot groter vertrouwen van consumenten omdat zowel bij consumenten als bedrijven openbaarmaking weinig bekend is. Openbaarmaking leidde wel tot meer aandacht binnen bedrijven voor voedselveiligheid en risicobeheersing om imagoschade te vermijden.³⁰ Wellicht dat de in 2014 gelanceerde Horeca inspectiekaart leidt tot grotere bekendheid bij het publiek.³¹ Publicatie van inspectiegegevens of van een kleurcode veronderstelt dat voldoende frequent inspecties op locatie worden verricht. Het is de vraag in hoeverre de capaciteit van de NVWA hiervoor voldoende is.

Capaciteit van het toezicht

Volgens de WRR is de afgelopen jaren teveel de nadruk gelegd op de last die toezicht veroorzaakt voor het bedrijfsleven en de kosten die het voor de overheid met zich meebrengt. De maatschappelijke opbrengsten en baten van het toezicht kregen aanzienlijk minder aandacht. Dit is ook zichtbaar bij het toezicht op voedsel. Er is vooral veel aandacht geweest voor het reduceren van de kosten van toezicht voor zowel de overheid als het bedrijfsleven. Dat toezicht op voedsel maatschappelijk nuttig is krijgt minder nadruk. Goed toezicht kan echter ook positieve functies vervullen zoals bescherming van de volksgezondheid, bevordering van de exportbelangen, bescherming van consumenten tegen misleiding en fraude, ondersteuning van bedrijven om veilig te werken en bevordering van het vertrouwen van consumenten en bedrijven in de veiligheid en kwaliteit van het voedsel.

28 Milieudefensie, Natuur & Milieu (tot 2012) en Foodwatch (vanaf 2010), <http://www.weetwatjeeet.nl/index.php/nieuws/35-natuur-a-milieu-trekt-zich-terug-uit-de-weet-wat-je-eet-campagne>. Vergelijk het beroep dat Foodwatch doet op de Wet openbaarheid bestuur ter verkrijging van inspectieresultaten (ECLI:NL:RBAMS: 2014:2929; Rechtbank Amsterdam, 23-05-2014, AWB-14_2450, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX5021; Rechtbank Amsterdam, 26-06-2012, AWB 11-3274 WOB).

29 Van Erp 2009.

30 Zweers, Van Haeften & Wils 2009; *Kamerstukken II* 2009-2010, 26 991, nr. 276, p. 2-3.

31 <http://www.inspectieresultaten.vwa.nl/iframe/inspectieresultaten.html>.

Het streven de toezichtlasten voor overheid en bedrijfsleven te verminderen heeft de afgelopen jaren geleid tot bezuinigingen en taakstellingen.³² De recente incidenten met salmonella in gerookte zalm en rundvleesproducten die paardenvlees blijken te bevatten, hebben geleid tot een kentering. Overheid en bedrijfsleven hebben een gezamenlijk 'Plan van aanpak' opgesteld. De NVWA zou volgens het plan haar verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving onvoldoende waar kunnen maken door de inrichting van het keuringssysteem en door onvoldoende kwaliteit en capaciteit mede als gevolg van meerjarige bezuinigingen. Er is een verbeterproject voor de NVWA in werking gesteld. Dit heeft tevens geleid tot ombuiging van de inkrimping van het budget en personeel van de NVWA.³³

5. ONAFHANKELIJKHEID VAN TOEZICHT TEN OPZICHT VAN HET MINISTERIE

Als derde spanningsveld constateert de WRR dat toezicht vaak teveel functioneert als een dienstbaar verlengstuk van politiek en bestuur en te weinig als een zelfstandige onafhankelijke autoriteit. De positie van de NVWA ten opzichte van het ministerie is al jarenlang punt van discussie. De NVWA is een Inspectoraat Generaal van het ministerie van Economische Zaken. De minister van Economische zaken is samen met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 'opdrachtgever' van de NVWA. Ze geven jaarlijks de prioriteiten en budget aan op basis waarvan de NVWA een concept jaarplan opstelt. De organisatorische inbedding van de NVWA in het ministerie van Economische zaken is van aanvang aan bekritiseerd. Van Silfhout noemt de organisatorische inbedding van de NVWA als een belangrijke oorzaak voor het tekortschietend toezicht op voedsel en in het bijzonder op vlees.³⁴ Ook de Onderzoeksraad voor de Veiligheid constateert dat de NVWA een te afhankelijke positie heeft ten opzicht van de staatssecretaris van Economische Zaken waardoor de NVWA zich onvoldoende kan ontwikkelen als onafhankelijk autoriteit.³⁵ Ruimschotel concludeert eveneens dat de NVWA een sterk afhankelijke positie heeft ondanks de ruime taakstelling en bevoegdheden.³⁶ Het belangrijkste argument tegen onderbrenging van de NVWA bij de minister van Economische Zaken (waaronder ook landbouw ressorteert) is dat bij het toezicht op voedsel sprake is van tegenstrijdige belangen: economische belangen van de sector staan soms op gespannen voet met de belangen van

32 Algemene Rekenkamer 2013; Havinga & Van Waarden 2013, p. 58-59; Onderzoeksraad voor Veiligheid 2014, p. 76-77.

33 Plan van aanpak NVWA, 19 december 2013.

34 Van Silfhout 2014.

35 Onderzoeksraad voor veiligheid 2014, p. 74-75, 86.

36 Ruimschotel 2014, p. 246-247.

volksgezondheid en dierenwelzijn. Een voorbeeld is het verwijt dat het departement te laat heeft ingegrepen bij de Q-koorts vanwege de economische agrarische belangen.³⁷ Om te vermijden dat economische belangen de doorslag geven en om de schijn van partijdigheid te vermijden, verdient onderbrenging bij het ministerie van volksgezondheid dan ook de voorkeur. Nog beter is een dienst met een zelfstandige positie, die los staat van het ministerie en die dan ook publiekelijk het beleid van het ministerie kan bekritisieren. Te grote onafhankelijkheid van politiek en beleid kan er echter toe leiden dat er te weinig democratische controle is en dat de inspectie zich te weinig extern hoeft te verantwoorden.³⁸

Overigens zou het te simpel zijn om de organisatorische inbedding van de NVWA te zien als de oorzaak van de meeste problemen. Wel heeft het fusieproces waarin de NVWA de afgelopen jaren was verwickeld en de daaraan gekoppelde zogenaamde taakstellingen (lees: bezuinigingen) negatieve gevolgen.

6. RELATIE MET ONDER TOEZICHT STAANDE BEDRIJVEN

Voor organisaties zoals de NVWA is de relatie met de onder gestelde bedrijven lastig. Moet de NVWA samenwerken met de onder toezicht gestelde bedrijven of moet de NVWA juist afstand bewaren? Aan de ene kant blijkt samenwerking met bedrijven vaak te leiden tot een hoger niveau van naleving. Ook heeft de NVWA er baat bij wanneer bedrijven informatie verstrekken over mogelijke risico's, hun productieproces of hun leveranciers. Aan de andere kant moet de NVWA onpartijdig blijven en zich niet door de bedrijven laten inkapselen. Met name in de Amerikaanse literatuur wordt *capture* als groot risico gezien: inspecties of inspecteurs die te weinig kritisch staan ten opzichte van de bedrijven die zij moeten controleren. Of in het ergste geval corruptie en vriendjespolitiek.

De NVWA kiest zoals gezegd voor samenwerking met bedrijven, zowel op collectief niveau (door overleg en afspraken met brancheorganisaties) als op het niveau van individuele ondernemingen (tijdens inspectiebezoeken of door afspraken te maken, al dan niet in de vorm van een convenant). Sinds 2013 heeft de NVWA een aantal zogenaamde zelfcontrolesystemen geaccep-

37 Verduin, Tjhie & Wegdam-Blans 2009; Partij voor de Dieren (<https://www.partijvoordieren.nl/news/overheid-stelt-gevolgen-q-koorts-ondergeschikt-aan-economische-belangen>); Zembla december 2009 (<http://zembla.vara.nl/seizoenen/2009/afleveringen/06-12-2009/onnodig-veel-zieken-door-q-koorts/>); GroenLinks (<https://brabant.groenlinks.nl/nieuws/evaluatierapport-q-koorts-krijgt-geen-gevolg>); Nationale ombudsman 2012, p. 8 en 30.

38 Gilardi & Magetti 2011.

teerd en zijn convenanten gesloten met een aantal bedrijven.³⁹ In juni 2014 zijn criteria geformuleerd voor de acceptatie van kwaliteitssystemen in het kader van het Actieplan dat is opgesteld door de Taskforce Voedselvertrouwen.⁴⁰ De belangrijkste criteria die de NVWA hierbij hanteert betreffen de onafhankelijkheid van de beheerder van het kwaliteitssysteem (schema eigenaar) en van de certificatie instellingen, de scope van het systeem moet wettelijke eisen afdekken zoals HACCP-systeem en productintegriteit, waarborgen naleving wet- en regelgeving, kwaliteitseisen aan auditoren en certificerende instellingen, systemen moeten aantonen dat ze effectief zijn, transparantie inclusief het delen van informatie tussen CI, NVWA, schema-eigenaar en bedrijf (met name over ernstige niet-naleving en onveilige situaties). Samenwerking tussen publiek en privaat toezicht zal de komende tijd nog veel aandacht vergen. De vraag is niet zozeer *of* er met bedrijven moet worden samengewerkt, maar *hoe*. Daarbij zal de NVWA onderscheid moeten maken tussen bedrijven en tussen bedrijfstukken.

Tegelijkertijd doen zich twee tegengestelde bewegingen voor. Enerzijds werkt de NVWA aan meer samenwerking met private systemen en certificering. Dit vindt gestalte in de vorm van goedgekeurde hygiënecodes, convenanten, geaccepteerde zelfcontrolesystemen en kwaliteitssystemen. Dergelijke samenwerking is vaak gekoppeld aan minder toezicht bij deelnemers. Anderzijds is sinds kort sprake van een beweging terug naar publiek toezicht. Taken die nu worden uitgevoerd door private of semi-publieke organisaties worden weer taken van de publieke toezichthouder of het toezicht van de NVWA op dit gedelegeerde toezicht wordt verscherpt. Zo is het voornemen van de regering om veterinaire en fytosanitaire keuring, waarbij private partijen worden ingezet, duidelijker onder publieke verantwoordelijkheid te brengen. Sinds 2006 wordt bijvoorbeeld de roodvleeskeuring uitgevoerd door BV Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS) onder toezicht van dierenartsen van de NVWA.⁴¹ De inschakeling van private toezichthouders bij de vleeskeuring heeft geleid tot kritiek. Vooral in de beginperiode was sprake van onervaren en onvoldoende opgeleid personeel.⁴² Aanhoudende kritiek is er op de onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen KDS en

39 Verbruggen & Havinga 2014.

40 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/07/07/criteria-voor-acceptatie-van-kwaliteitssystemen-door-de-nvwa.html>.

41 Brief 4 juli 2014 van de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Cultuur aan de Tweede Kamer over 'Eerste voortgangsrapportage plan van aanpak 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, p. 23).

42 De Groot 2008, p. 11 en 14; Mertens 2011, p. 236-248.

NVWA, tekortschietende keuringen, en twijfel aan de onafhankelijkheid van KDS.⁴³ De inschakeling van private keurmeesters zou bovendien niet in overeenstemming zijn met Europese regelgeving.⁴⁴ Het toezicht op de zuivel-sector is in handen van het COKZ (Centraal Orgaan Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel), een privaatrechtelijke controle-instelling. Het *Plan van aanpak* voorziet in intensivering van het toezicht van de NVWA op het COKZ.⁴⁵ Reden hiervoor is eveneens kritiek vanuit de Europese Unie en vanuit exportlanden zoals Rusland, die geen vertrouwen hebben in toezicht dat niet door de overheid is uitgeoefend.⁴⁶

7. SLOT

Wat leert het bovenstaande ons nu over de vraag waaraan goed toezicht op voedsel moet voldoen? Goed toezicht vereist aanwezigheid en zichtbaarheid van de toezichthouder en daarvoor moeten voldoende mensen en middelen beschikbaar zijn. Zelfs bij bedrijven die gemotiveerd zijn om veiligheid van voedsel te borgen en regels na te leven, die eigen private controlesystemen hebben en in het verleden als goed werden beoordeeld, is het van belang dat de NVWA af en toe onverwacht op bezoek komt om te controleren of alles functioneert zoals het zou moeten. Het kan ook voor interne kwaliteitsmedewerkers of compliance afdelingen een steun in de rug zijn die hun interne positie binnen de onderneming versterkt.

Goed toezicht – zo weten we nu – is meer dan het sanctioneren van overtredingen. Het is ook en vooral bijdragen aan een optimale voedselveiligheid. Dit vereist het informeren, uitleggen, adviseren en aanmoedigen van bedrijven. Positieve prikkels werken vaak beter dan negatieve. Een heel simpele manier om mensen te motiveren is bijvoorbeeld om ook na een controlebezoek waarbij alles in orde is, dit aan het bedrijf of de betreffende medewerker te laten weten via een brief of via een raamsticker (nu wordt vaak alleen een brief gestuurd wanneer overtredingen zijn geconstateerd).

Goed toezicht is gezaghebbend op basis van deskundigheid. Die deskundigheid betreft niet alleen de kennis van toezichttechnieken en van de regelgeving, maar ook kennis van de sector en relevante vakkennis over pro-

43 Onderzoeksraad voor de veiligheid 2014, p. 72-73.

44 FVO 2006; Onderzoeksraad voor de veiligheid 2014, p. 73.

45 Brief 4 juli 2014 van de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Cultuur aan de Tweede Kamer over 'Eerste voortgangsrapportage plan van aanpak NVWA'.

46 Plan van aanpak 2013, p. 5 e.v. (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/12/19/bijlage-plan-van-aanpak-nvwa.html>); <http://nos.nl/artikel/584784-rusland-boycot-zuivel-nederland.html>; <http://resource.wageningenur.nl/nl/show/Controle-Rikilt-moet-Russen-gunstig-stemmen.htm>.

ducten en productieprocessen. Goed toezicht vereist een onafhankelijke en kritische houding, zowel ten opzichte van het bedrijfsleven als ten opzichte van het beleid en de politiek. Een goede toezichthouder kent het werkkterrein en is toekomstgericht. Dit betekent dat de NVWA de politiek en de wetgever moet informeren en adviseren over ontwikkelen in de sector en over tekortkomingen in de regelgeving of het toezicht. In contacten met onder toezicht gestelde bedrijven moet de NVWA het bedrijf attenderen op mogelijkheden tot verbetering en op toekomstige ontwikkelingen. Belangrijk is ook dat een toezichthouder transparant is door te laten zien wat het doel van het toezicht is, hoe toezicht wordt gehouden, wat de consequenties zijn van niet-naleving en welke prioriteiten worden gesteld en waarom.

Goed toezicht is gezaghebbend, inspirerend, deskundig, overtuigend, sanctionerend, stimulerend, onpartijdig, kritisch, professioneel, communicatief, reflectief, transparant, aanwezig, slagvaardig, responsief en motiverend. Kortom een goede toezichthouder is een schaap met vijf poten. Die bestaan niet in de echte wereld, behalve als ambitie. Die ambitie zou de NVWA wel moeten hebben.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2013) *Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie*, Den Haag.
- Burch, D. & G. Lawrence (2005) 'Supermarket own brands, supply chains and the transformation of the agri-food system', *International Journal of Sociology of Agriculture and Food* 13/1: 1-18.
- Gilardi, F. & M. Maggetti (2011) 'The independence of regulatory authorities', in: D. Levi-Faur (ed.), *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, p. 201-214.
- Groot, M. de (red.) (2008) *Het functioneren van de Voedsel- en Warenautoriteit VWA in de controle op slachthuizen en exportverzamelplaatsen*, Rapport van de auditcommissie-Vantheemsche, Den Haag.
- Haines, F. (2011) *The Paradox of Regulation. What Regulation Can Achieve and What it Cannot*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Havinga, T. & F. van Waarden (2013) *Veilig voedsel: Toezicht toevertrouwen?*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid Webpublicatie nr 70, <http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/veilig-voedsel-toezicht-toevertrouwen-sectorschets-toezicht-in-de-voedselsector/>.
- Loeber, A., M. Hajer & L. Levidow (2011) 'Agro-food crisis: Institutional and discursive changes in the food scares era', *Science as culture* 20, p. 147-155.
- Marsden, T., R. Lee, A. Flynn & S. Thankappan (2010) *The New Regulation and Governance of Food. Beyond the Food Crisis?*, New York/London: Routledge.

- Mascini, P. & E. van Wijk (2009) *Responsive regulation bij de Voedsel en Waren-
autoriteit: Een empirisch onderzoek naar de theoretische veronderstellingen*,
Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Meidinger, E. (2009) 'Private Import Safety Regulation', in: C. Coglianese,
A.M. Finkel & D. Zaring (eds) *Import Safety: Regulatory Governance in the
Global Economy*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, p. 233-
253.
- Nationale ombudsman (2012) '*Het spijt mij*', *Over Q-koorts en de menselijke
maat*, Den Haag 19 juni.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2013) *Salmonella in gerookte zalm*, Den Haag
(www.onderzoeksraad.nl).
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2014) *Risico's in de vleesketen*, Den Haag
(www.onderzoeksraad.nl).
- Ruimschotel, D. (2014) *Goed toezicht: Principes van professionaliteit, democratie
en good governance*, Amsterdam: Mediawerf uitgevers.
- Silfhout, M. van (2014) *Uitgebeend. Hoe veilig is voedsel nog?*, Amsterdam: Uit-
geverij Oostenwind.
- Verbruggen, P.W.J. & T. Havinga (2014) 'Metatoezicht op voedselveiligheid',
Tijdschrift voor Toezicht 5(1), p. 6-32.
- Verduin, C.M., H.T. Tjhie & M.C.A. Wegdam-Blans (2009) 'Stop de Q-koorts',
Medisch Contact 39, p. 1638-1639.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) *Toezen op publieke
belangen: Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, Amsterdam: Am-
sterdam University Press, [http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/ar-
ticle/toezien-op-publieke-belangen-naar-een-verruimd-perspectief-voor-
rijkstoezicht/](http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/toezien-op-publieke-belangen-naar-een-verruimd-perspectief-voor-rijkstoezicht/).
- Wijk, E. van & F. Six (2014) *De diversiteit van het willen. Een onderzoek naar de
dynamiek van motivaties achter regelnaleving*, Den Haag: Boom Lemma uit-
gevers.
- Wilthagen, A.C.J.M. (1993) *Het overheidstoezicht op de arbeidsomstandigheden.
Een onderzoek naar het functioneren van de Arbeidsinspectie*, Groningen: Wol-
ters-Noordhoff.
- Zweers, J.S., M. van Haeften & J. Wils (2009), *Openbaarmaking van controlege-
gevens van de VWA: Een evaluatie van de beleidsdoelstellingen. Eindrapport*,
Zoetermeer: Research voor beleid.