

## 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.

<https://hdl.handle.net/2066/214716>

Please be advised that this information was generated on 2020-10-28 and may be subject to change.

## **Reguleren en procederen**

Bijdragen aan het seminar ter gelegenheid van  
de pensionering van Tetty Havinga

Anita Böcker en Paul Minderhoud (red.)



*Reguleren en procederen.*

*Bijdragen aan het seminar ter gelegenheid van de pensionering van Tetty Havinga.*

Anita Böcker en Paul Minderhoud (red.)

ISBN: 978-94-6240-549-3

Layout: Hannie van de Put en Jeske Jansen

Published by

Wolf Legal Publishers (WLP)

Talent Square 13

5038 LX Tilburg

[info@wolfpublishers.nl](mailto:info@wolfpublishers.nl)

[www.wolfpublishers.com](http://www.wolfpublishers.com)

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De bij toepassing van artikel 16B en 17 Auteurswet 1912 wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprorecht. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van artikel 16 Auteurswet 1912 dient men zich tevoren tot de uitgever te wenden. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

© Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Radboud Universiteit Nijmegen 2020

Het auteursrecht van de afzonderlijke bijdragen berust bij de auteur(s).

# Regulering en het belang van het bedrijfsleven

*Tetty Havinga*

## 1. Regulering van bedrijven door de overheid

Economische activiteit is al eeuwenlang onderworpen geweest aan regels en normen. Een deel van die regels is vastgesteld door de overheid. Denk hierbij aan steden en gemeenten, nationale overheden, maar tegenwoordig ook aan de Europese Unie en andere internationale gouvernementele organisaties. Neem bijvoorbeeld de visserij. De Europese Unie heeft ter voorkoming van overbevissing vangstquota vastgesteld voor bepaalde vissoorten. Het probleem van overbevissing is echter niet nieuw. Eind negentiende eeuw speelde een vergelijkbaar probleem, sommigen vreesden zelfs het ‘doodvisschen der Noordzee’ (Beajon 1885, 304 aangehaald in Van der Windt & Knegtering 2005). Dit leidde tot Nederlandse wetgeving en internationale afspraken (Van der Windt & Knegtering 2005).<sup>1</sup> In Nederland is ook de slacht en verkoop van vlees al sinds de middeleeuwen gereguleerd door gilden, steden, vorsten en staten (Koolmees 1997).

Wanneer sprake is van bewuste interventie via regelgeving in de vrije markt spreekt men wel van regulering.<sup>2</sup> Economische activiteiten van bedrijven kunnen publieke belangen schaden. Vervuiling van lucht, water of bodem kan de volksgezondheid in gevaar brengen en heeft negatieve gevolgen voor de biodiversiteit en het klimaat. Verontreinigde grondstoffen en onvoldoende aandacht voor hygiëne en temperatuurcontrole kunnen leiden tot voedselveiligheidsincidenten met soms ernstige gevolgen. Aandeelhouders en bankklanten kunnen hun geld kwijtraken door riskant financieel beheer door de bank. Ondeugdelijk materiaal, ondeskundige constructeurs en tijdsdruk tijdens de bouw kunnen leiden tot instortingsgevaar van gebouwen en huizen. Om maar enkele voorbeelden te noemen. Overheden maken regels met de bedoeling die negatieve gevolgen van bedrijvigheid te vermijden of af te zwakken. Daarom zijn er bouwvoorschriften, milieuregels en voedselveiligheidseisen.

De regulering van bedrijven kan aanleiding geven tot interessante vragen, zoals:

- Hoe worden regels door bedrijven nageleefd? Welke factoren verklaren de naleving van wettelijke voorschriften door bedrijven?
- Welke invloed hebben bedrijven of het georganiseerde bedrijfsleven op inhoud en uitvoering van wet- en regelgeving?
- Maken werknemers en consumenten in de praktijk gebruik van hun rechten en welke belemmeringen zijn er?

---

1 Nederlandse visserijwetgeving (Stb 1881, 76; Stb 1883, 202, Visserijwet 1908 Stb 1908, 311) en de afspraken van zeven Noordzeelanden in de Conventie van Den Haag 1882.

2 Er zijn vele definities van het Engelstalige concept ‘regulation’. Deze variëren naar wat er wordt gereguleerd (markten en economische activiteiten of allerlei vormen van gedrag), wie reguleert (de wetgever of juist andere instanties, overheid of ook private organisaties) en hoe wordt gereguleerd (via regels en voorschriften of ook op andere wijze), zie bijvoorbeeld Baldwin, Cave & Lodge 2012, 2-3; Braithwaite 2008, 1; Haines 2011, 7-8; Levi-Faur 2011, 3-6.

Dit soort vragen behoort tot het terrein van de rechtssociologie.

Ik heb me in de loop der tijd bezig gehouden met onderzoek op het terrein van veel verschillende onderwerpen. Een deel van dat onderzoek gaat over de regulering van bedrijven om publieke belangen te beschermen. In deze bijdrage wil ik het hebben over de vraag welke rol bedrijven spelen bij de bescherming van publieke belangen. In hoeverre draagt regulering door het bedrijfsleven bij aan de bescherming van publieke belangen? Kan de overheid hiervan gebruik maken door samen te werken met reguleringssystemen van bedrijven?

## 2. Regels en publieke belangen negeren

Regulering en het belang van het bedrijfsleven, dat is de titel van mijn bijdrage. Ik zal betogen dat we belang hebben bij de medewerking van bedrijven wanneer we publieke belangen willen beschermen. Publieke belangen kunnen het best beschermd worden door en in samenwerking met bedrijven. Dat vraagt om een andere benadering dan het opstellen en handhaven van strikte regels.

Echter, dat is slechts één kant van het verhaal. Bedrijven kunnen er belang bij hebben of denken te hebben om regels te omzeilen of te negeren. Voorbeelden daarvan zijn er genoeg. Denk aan de sjoemelsoftware van Volkswagen waarmee het bedrijf ten onrechte de indruk wilde wekken dat de uitstoot van dieselauto's onder de Europese norm bleef (Aurand et al 2018; Mansouri 2016). Later bleek dat ook dieselauto's van andere merken de voorgeschreven emissiewaarden overschreden. Andere voorbeelden betreffen bedrijven in de financiële sector, de chemische industrie en de voedselproductie die regels negeren en overtredingen verdoezelen. Deze schandalen laten zien dat de betreffende bedrijven zich niet bepaald maatschappelijk verantwoordelijk gedragen. Van Rooij en Fine (2018) spreken in dit verband van een giftige bedrijfscultuur (*toxic corporate culture*). Dergelijk onverantwoordelijk gedrag is overigens niet voorbehouden aan bedrijven. Ook overheidsorganisaties en andere niet-commerciële instellingen nemen soms een loopje met de regels of negeren signalen van onveilige of onwenselijke situaties. Defensie is daarvan een sprekend voorbeeld (Kuijpers 2018; Onderzoeksraad voor Veiligheid 2017). Het recente onderzoeksrapport over geweld in de Nederlandse jeugdzorg laat zien dat justitiële jeugdinrichtingen en andere (semi) publieke jeugdzorginstellingen de aan hen toevertrouwde minderjarigen niet afdoende bescherming boden tegen geweld en onveilige situaties (Commissie-De Winter 2019).

## 3. Bedrijven met oog voor publieke belangen

Ondanks al deze voorbeelden van bedrijven en organisaties die regels overtreden en geen prioriteit geven aan de negatieve maatschappelijke gevolgen van hun handelen, wil ik het nu hebben over bedrijven die wel aandacht lijken te hebben voor publieke belangen. Want die voorbeelden zijn er ook. Op diverse terreinen zijn er initiatieven van bedrijven, al dan niet gestimuleerd of verplicht door de overheid, om hun activiteiten te reguleren. De achtergronden hiervan zijn divers. Zo speelt hier de neoliberale politiek een rol, het idee dat de markt het beste zichzelf kan reguleren en dat de overheid zich terughoudend moet opstellen. Maar niet alleen de overheid kan bedrijven

stimuleren hun activiteiten te reguleren. Zo heeft bijvoorbeeld onderzoek naar ondernemingen op het terrein van de mijnbouw en papierindustrie in de Verenigde Staten laten zien dat het voor dergelijke bedrijven van levensbelang is dat zij beschikken over draagvlak in de lokale gemeenschappen waar zij hun mijnen en fabrieken hebben. Dit wordt wel omschreven als de *social licence to operate* (Prno & Slocombe 2012). Het idee is dat bedrijven moeten zorgen dat omwonenden voldoende vertrouwen in het bedrijf hebben en houden: door klachten serieus te nemen, door afspraken na te komen en door omwonenden mee te laten profiteren. Bedrijven die hieraan onvoldoende aandacht besteden lopen het risico op protesten en verzet van omwonenden en actiegroepen en dit kan hoge kosten met zich meebrengen voor het bedrijf en de mensen die bij het bedrijf werken. Onderzoek hiernaar laat zien dat de druk vanuit omwonenden en sociale bewegingen een belangrijke stimulans voor bedrijven is om te streven naar een *social license to operate* (Gunningham et al 2004). Maatschappelijke discussies over duurzaam bosbeheer en duurzame visserij leiden bijvoorbeeld tot de ontwikkeling van certificeringsprogramma's zoals FSC (Forest Stewardship Council) voor houtproductie (Bartley 2003) en MSC (Marine Stewardship Council) voor visserij (Gulbrandsen 2009). Ook de opkomst van het idee van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen past in deze trend (MVO Nederland 2019; Vogel 2005).

#### 4. Regulering voedselveiligheid door bedrijfsleven

Laten we nu eens nader kijken naar enkele ontwikkelingen op het terrein waar ik de laatste jaren onderzoek heb gedaan: de regulering van voedsel. Ook hier nemen bedrijven allerlei initiatieven. Opvallend is dat actiegroepen en consumentenorganisaties vrijwel geen rol lijken te hebben gespeeld bij het ontstaan van initiatieven gericht op voedselveiligheid (Fuchs et al 2011; Havinga 2015). Maatschappelijke organisaties zijn wel betrokken bij andere onderwerpen rondom voedsel zoals bijvoorbeeld dierenwelzijn (plofkip, beter leven-keurmerk dierenbescherming) of fair trade (Max Havelaar koffie) (Brown 2015; Wilson & Mutersbaugh 2015).

Wanneer het gaat om voedselveiligheid, dan hebben grote supermarktketens en grote voedselproducenten een sleutelrol. Zij staan aan de wieg van certificeringsprogramma's voor voedselveiligheid. Deze ontwikkeling begon in de jaren '90 na een reeks voedselincidenten. Grote supermarktbedrijven startten de ontwikkeling van private voedselveiligheidsstandaarden zoals BRC, IFS en GlobalGAP om het vertrouwen van de consument in voedsel te herstellen (Havinga 2003, 2015). De overheid was niet betrokken bij deze ontwikkeling en er was geen sprake van de dreiging van wettelijke regulering. Integendeel, het bedrijfsleven vond de regulering van de voedselveiligheid door de overheid tekortschieten.

De private standaarden bevatten een meer concrete uitwerking van wettelijke normen en daarnaast worden striktere normen voorgeschreven en normen over onderwerpen die niet door wetgeving worden gedekt. Supermarkten en multinationale voedselproducenten leggen deze normen op aan hun leveranciers. Op deze manier worden anderen in de voedselketens verplicht zich te houden aan deze private normen. Het is weliswaar niet wettelijk verplicht, maar wel contractueel verplicht. Voor de grote multinationals is het een manier om de productvereisten ten opzichte van leveranciers te standaardiseren en de controle daarop door te schuiven naar certificeringsorganisaties.

Een ander voordeel is dat het de leveranciers zijn die een certificeringsorganisatie moeten inhuren en betalen. De supermarkt of multinational hoeft zulke controles dan niet meer zelf te organiseren en te betalen.

## 5. Private en publieke regulering

Naast de overheidsregulering van voedselveiligheid zijn deze certificeringsprogramma's de afgelopen 30 jaar steeds belangrijker geworden. Hierdoor is een complex en hybride systeem van voedselveiligheidsregulering ontstaan (Verbruggen & Havinga 2017). Deze hybridisatie van food governance sluit aan bij de ontwikkeling van wat wordt genoemd *regulatory capitalism*. Parker en Nielsen (2009) onderscheiden twee kenmerken van *regulatory capitalism*.

- een pluriform en gedecentraliseerd netwerk van regelgeving;
- *responsibilization of business*.

Dit laatste betekent dat de verantwoordelijkheid bij bedrijven wordt gelegd. De huidige wetgeving in de Europese Unie stelt expliciet dat voedselbedrijven primair verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van voedselveiligheid en verplicht hen tot het ontwikkelen en gebruiken van een voedselveiligheidssysteem.<sup>3</sup> Bedrijven moeten een inventarisatie maken van de risico's, bedenken hoe ze die risico's kunnen beheersen en in de gaten houden dat dat ook gebeurt.<sup>4</sup> Dit kan worden gezien als een voorbeeld van *responsibilization of business*. Henson (2008) ziet publieke regelgeving die de verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid naar het bedrijfsleven verschuift als een stimulerende factor voor de toename van private voedselveiligheidsnormen.

Jarenlang bestonden er twee systemen om voedselveiligheid te reguleren naast elkaar: een publiek systeem, bestaande uit wet- en regelgeving, toezicht en handhaving en een privaat systeem bestaande uit voedselveiligheidsstandaarden, certificering en marktwerking. Sinds het begin van deze eeuw worden van beide kanten pogingen ondernomen om private en publieke systemen te integreren. Van de kant van het bedrijfsleven is vooral de Global Food Safety Initiative, een transnationale organisatie van de voedingsindustrie, erg actief bezig om overheden te overtuigen van het nut van hun aanpak met de bedoeling dat in het publiek toezicht rekening zal worden gehouden met private voedselveiligheidslicenties (Havinga & Verbruggen 2017). Van de kant van de overheid werken voedselautoriteiten en -inspecties in bijvoorbeeld Nederland, Canada, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk samen met private voedselveiligheidsprogramma's (Verbruggen & Havinga 2018). In Nederland heeft de Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) inmiddels een aantal private kwaliteitssystemen geaccepteerd en houdt hiermee rekening in haar toezicht (Havinga 2018, 81-84).<sup>5</sup>

---

3 Algemene Levensmiddelen Verordening nr 178/2002, art 17 en preambule 30.

4 Europese Hygiëneverordening (EG) 852/2004, art. 5.

5 Zie voor actuele informatie: <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/kwaliteitssystemen-zelfcontrolesystemen-en-toezicht-nvwa>.

## **6. Pluspunten privaat-publieke samenwerking**

Uit een enquête onder medewerkers van voedselveiligheidsautoriteiten in diverse landen blijkt dat de meesten voordelen zien in samenwerking met private certificeringssystemen (Havinga 2018). De belangrijkste voordelen zijn tweeledig. Allereerst vormen private audits een welkome aanvulling op de beperkte inspectiecapaciteit van overheidsorganisaties. Overheidsinspecties hebben vrijwel altijd te weinig mensen en middelen om frequent toezicht te houden op alle bedrijven die voedsel produceren en verkopen. Veel certificeringsprogramma's vereisen een jaarlijkse of halfjaarlijks controlebezoek aan het bedrijf. Door gebruik te maken van deze private controles kunnen overheidsinstanties hun beperkte middelen richten op de hoogste risico's. Bovendien verwachten respondenten dat de samenwerking met private systemen zal resulteren in een algehele verbetering van de voedselhygiëne en dat het levensmiddelenbedrijven helpt bij het naleven van hun wettelijke verplichtingen. Private voedselveiligheidssystemen dragen dus bij aan het uiteindelijke doel van de overheidsregelgeving voor voedselveiligheid, namelijk veiliger voedsel.

Samenwerking tussen privaat en publiek toezicht lijkt dus voor iedereen een goed idee:

- Publieke toezichthouders kunnen hun menskracht en geld besteden aan de 'rotte appels' en de hoge risico's.
- Geaccepteerde private systemen verkrijgen meer legitimiteit en versterken hun marktpositie.
- Levensmiddelenbedrijven krijgen meer keuzemogelijkheden (wel of niet deelnemen aan een privaat systeem?, welk privaat systeem?, afspraken over controle en begeleiding).
- Het uitgangspunt van wetgeving en beleid dat bedrijven primair verantwoordelijk zijn voor voedselveiligheid wordt onderstreept doordat bedrijven duidelijk verantwoordelijkheid krijgen voor voedselveiligheid.

## **7. Risico's van samenwerking met private regulering**

Maar er zijn wel wat risico's verbonden aan de integratie van private certificeringssystemen in publiek toezicht. Private systemen zullen niet overal werken. Zeer waarschijnlijk werken zulke systemen het minst goed daar waar regulering het meest nodig is. Bovendien, hoe voorkom je als overheid dat dingen alleen op papier goed op orde zijn of dat je wordt belazerd?

De eerdergenoemde survey onder voedselautoriteiten laat zien dat veel respondenten vrezen dat dit soort samenwerking het vertrouwen van de consument in het hele voedselveiligheidssysteem in gevaar kan brengen (Havinga 2018). Er bestaat een potentieel risico van verlies van vertrouwen in voedselregulering wanneer de onafhankelijkheid van de auditor en inspectiediensten in twijfel wordt getrokken. Van de overheid wordt verwacht dat ze de voedselveiligheid volledig onder controle heeft. De overheid zal verantwoordelijk worden gehouden op het moment dat er ergens iets mis gaat of wanneer de onafhankelijkheid en effectiviteit van private controles in opspraak raken. Respondenten zeggen dat het vaak moeilijk is om aan consumenten en zelfs aan hun



eigen ministerie uit te leggen waarom samenwerking met particuliere borgingssystemen een nuttige benadering is.

## 8. Bedrijfscultuur

Recent zien we een nieuwe ontwikkeling. Mensen in de voedingsindustrie zijn tot de conclusie gekomen dat het niet genoeg is om gewoon de regels te volgen. In november 2018 publiceerde de Global Food Safety Initiative een *position paper* over ‘een cultuur van voedselveiligheid’ (GFSI 2018).

“Food industry laws and formalised standards have done much to make the global food supply safer [...] However, The Global Food Safety Initiative believes that to be successful and sustainable, food safety must go beyond formal regulations to live within the culture of a company.” (GFSI 2018, 32)

Regels opstellen is niet genoeg. Een voedselveiligheidscultuur moet bijdragen aan de naleving van voedselveiligheidsregels door bedrijven.

Niet alleen binnen de voedselindustrie maar ook bijvoorbeeld in de financiële wereld wordt in toenemende mate belang gehecht aan de cultuur binnen een organisatie. De Nederlandse Bank heeft naar aanleiding van de financiële crisis geconcludeerd dat gedrag en cultuur binnen een instelling grote invloed kunnen hebben op het risicoprofiel van de instelling (DNB 2015). Veel problemen en incidenten bleken een gemeenschappelijke gedragsoorzaak te hebben. Om een volgende financiële crisis te voorkomen is meer nodig dan het aanscherpen van regels en wetten, aldus DNB. Sinds 2011 houdt de Nederlandse Bank daarom toezicht op gedrag en cultuur. Het toezicht wil duurzame verandering in plaats van symptoombestrijding en meer vooruitkijken. DNB verwacht dat instellingen voortdurend stilstaan bij de effecten van het eigen gedrag en de eigen cultuur en streven naar verbetering. Er is ook een gedragscode tot stand gekomen (de Code Banken), deze is wettelijk verankerd.<sup>6</sup> Bij de banken lijkt deze ontwikkeling vooral tot stand te komen door externe druk van onder andere De Nederlandse Bank. Bij de private regeling rond voedselveiligheid lijkt (een deel van) het bedrijfsleven een meer actieve initiërende rol te spelen.

## 9. Beperkingen van een bedrijfscultuurbenadering

Echter, een benadering gericht op bijvoorbeeld de voedselveiligheidscultuur, heeft zeker ook beperkingen en risico’s:

- Is voedselveiligheidscultuur meer dan een discussie? Heeft het enige praktische invloed op de gang van zaken binnen de voedingsindustrie?
- Effectieve bescherming van voedselveiligheid door een goede voedselveiligheids-cultuur zal alleen werken wanneer sprake is van een sterk gevoel van gemeenschappelijk belang met het publieke belang van voedselveiligheid. Daar waar dit ontbreekt, voedselveiligheid geen prioriteit heeft en niet is geïnstitutionaliseerd in de bedrijfsprocessen, is een voedselveiligheidscultuur een illusie.

---

6 Code Banken ([www.nvb.nl](http://www.nvb.nl)).

- De bedrijven die een verbetering van de voedselveiligheidscultuur het hardst nodig hebben, zullen die cultuur waarschijnlijk niet gemakkelijk ontwikkelen. Een betere voedselveiligheidscultuur is het meest nodig wanneer een intrinsieke motivatie ontbreekt. Die ontbreekt bij personen en organisaties die alleen letten op voedselveiligheid wanneer ze daarop worden gecontroleerd. Het is niet waarschijnlijk dat zij een dergelijke cultuur zullen ontwikkelen.
- Het idee van een voedselveiligheidscultuur zal waarschijnlijk minder werken in bijvoorbeeld economisch marginale bedrijven en bedrijven in ontwikkelingslanden omdat het dergelijke bedrijven ontbreekt aan de benodigde middelen en kennis.
- Het is paradoxaal, en voelt nogal vreemd om een cultuur te ontwikkelen door richtlijnen te schrijven en checklists en meetinstrumenten te ontwikkelen. Wat zal er gebeuren wanneer GFSI- en certificeringsprogramma's eisen met betrekking tot de voedselveiligheidscultuur opnemen in hun richtlijnen? Leidt dat uitsluitend tot lippen dienst, vakjes controleren en afvinken, doelverschuiving? Of kan hiermee inderdaad de aanzet worden gegeven voor de ontwikkeling van een voedselveiligheidscultuur binnen bedrijven?

## **10. Conclusie**

Nu kom ik aan het beantwoorden van mijn vraag: Welke rol spelen bedrijven bij het beschermen van de voedselveiligheid? Bedrijven doen meer dan naleven van de voedselveiligheidswetgeving. Dit blijkt zowel uit de verspreiding en inhoud van certificeringsprogramma's als uit de recente aandacht binnen de voedingsindustrie voor een goede voedselveiligheidscultuur.

- Veel certificeringsprogramma's bevatten vereisten die niet zijn opgenomen in de wetgeving.
- Voedingsbedrijven participeren 'vrijwillig' in een certificeringsprogramma voor voedselveiligheid. (Het is niet wettelijk verplicht, maar de markt kan bedrijven dwingen mee te doen).
- De naleving wordt gecontroleerd door audits en controles namens en betaald door de levensmiddelenindustrie.
- De industrie (of tenminste een deel daarvan) ziet het belang van een sterke en positieve voedselveiligheidscultuur.

Regulering door het bedrijfsleven kan zo inderdaad een bijdrage leveren aan voedselveiligheid. Maar leiden commerciële belangen niet tot een race naar beneden? Private certificeringsprogramma's en certificeringsbedrijven zouden geneigd kunnen zijn milder te zijn dan hun concurrenten om een groter marktaandeel te veroveren of te behouden. Het tegenovergestelde lijkt echter het geval te zijn, in ieder geval voor de certificeringsprogramma's die door de GFSI zijn geaccepteerd. In de loop der jaren zijn de opeenvolgende versies van de GFSI benchmark richtlijnen en van de door GFSI gebenchmarkte certificeringsprogramma's omvangrijker en strikter geworden.

Is de rol van de overheid dan uitgespeeld? Nee, wat mij betreft zeker niet. Wel vraagt het om een andere rol van de overheid. De overheid moet een vinger aan de

pols houden, stimuleren en meedenken over de manier waarop publieke belangen worden geborgd. Tenslotte, en dat is niet onbelangrijk, moet de overheid waar nodig frequent toezicht houden en zo nodig streng handhaven (naleving van wettelijke vereisten blijft een absoluut minimum). Want zeker niet alle bedrijven zullen spontaan rekening houden met publieke belangen.

Bovendien, bedrijven zijn commerciële ondernemingen en bescherming van publieke belangen kost vaak geld. Zeker op de korte termijn kan dat op gespannen voet staan met economische belangen van bedrijven. Op wat langere termijn ziet het plaatje er vaak al anders uit. Voor Volkswagen is de sjoemelsoftware van winstverhogend veranderd in een kostenpost: juridische procedures, dalende beurskoersen, dreigende schadevergoedingen, omzetverlies en reputatieschade (Cavico & Mujtaba 2016).

Maar wat echt belangrijk is, is niet dat de regels worden nageleefd, maar hoe mensen binnen een organisatie omgaan met de regels en met het onderliggende doel van de regels (in dit geval veilig voedsel). Het hebben van een sterke voedselveiligheidscultuur in bedrijven die voedsel produceren of leveren, kan belangrijker zijn dan naleving van de regels om het publieke doel van een veilige voedselvoorziening te realiseren. Het gaat meer om de geest dan om de letter van de wet. Het belangrijkste is dat mensen binnen bedrijven weten waar ze mee bezig zijn en welke verantwoordelijkheid zij hebben. Een van de bevindingen van de commissie-Sorgdrager die de achtergronden van de fipronilcrisis heeft onderzocht is dat voedselveiligheid weinig prioriteit heeft in de primaire sector (Sorgdrager 2018, 103). Veel eierboeren richten zich op het welzijn en de gezondheid en productiviteit van hun kippen, maar zien zichzelf niet zozeer als producenten van voedsel. Voedselveiligheid was voor hen geen punt van zorg.

In onderzoek, maar ook in politieke discussies en beleid gaat het vaak om naleving van wet- en regelgeving. Maar is naleving wel het meest geschikte concept? Naleving lijkt een binair concept te zijn - u voldoet aan de regels of niet. Veel regels hebben echter geen stabiele, vaststaande betekenis onafhankelijk van de context van hun gebruik. Dit geldt meer in het bijzonder voor algemene verplichtingen zoals een zorgplicht en op beginselen gebaseerde regels zoals bijvoorbeeld de verplichting voor bedrijven om een voedselveiligheidssysteem te hebben of te zorgen dat al het voedsel dat zij op de markt brengen veilig is. Dergelijke open normen moeten nog geconcretiseerd worden in de praktijk. Onderzoek naar hoe bedrijven rekening houden met publieke belangen in hun dagelijkse werkzaamheden, is dan ook interessanter dan onderzoek naar *compliance* en niet-naleving.

Een benadering gericht op het ontwikkelen van een goede bedrijfscultuur waarin bijvoorbeeld veiligheid en andere maatschappelijke waarden een grote rol spelen, zal in bepaalde sectoren en voor bepaalde publieke belangen niet werken. Een van de eerste onderzoeken waaraan ik heb meegewerkt biedt hiervan een illustratie. Ons onderzoek ging over ontslagbescherming van werknemers bij collectief ontslag en dan met name de vraag in hoeverre bij collectief ontslag buitenlandse werknemers naar verhouding meer werden ontslagen dan hun autochtone Nederlandse collega's (Havinga 1989). Begin jaren '80 ging het slecht met de traditionele maakbedrijven. Dat was dan ook de achtergrond van de collectieve ontslagen. De bedrijven waren primair gericht op economisch overleven. Ze wilden vooral een zo sterk mogelijk personeelsbestand overhouden. Ook werd ingezet op instemming, of in ieder geval geen protesten van de vakorganisaties. Het vermijden van discriminatie of het naleven van overheidsregels over de correcte ontslagvolgorde was helemaal geen prioriteit. Overigens zijn ook de

publieke belangen in zo'n geval niet eenduidig. Het behoud van werkgelegenheid na reorganisatie was bijvoorbeeld voor arbeidsbureaus minstens zo belangrijk als de vraag welke werknemers op straat zouden komen te staan.

Concepten zoals een 'social license to operate', 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' en een 'integere en verantwoordelijke bedrijfscultuur' zijn voor een deel niet meer dan reputatiemanagement en schone schijn. Desondanks hebben deze concepten potentie om meer te zijn dan *window dressing*. Ze kunnen een veranderingsperspectief bieden, want alleen naleven van regels is niet genoeg.

Ik besluit met een citaat van Christopher Hodges (2015, 697):

"Law and legal systems can never be the ultimate means of controlling behaviour. It is the ethical values of the group in which the rules are applied, and of the individuals in that group, which ultimately matter."

## Literatuur

- Aurand, T., W. Finley, V. Krishnan, U. Sullivan, J. Abresch, J. Bowen, M. Rackauskas, R. Thomas & J. Willkomm (2018) 'The VW Diesel Scandal: A Case of Corporate Commissioned Greenwashing', *Journal of Organizational Psychology* 18(1), <https://doi.org/10.33423/jop.v18i1.1313>.
- Baldwin, R., M. Cave & M. Lodge (2012) *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Bartley, T. (2003) 'Certifying Forests and Factories. States, Social Movements, and the Rise of Private Regulation in the Apparel and Forest Products Fields'. *Politics & Society* 31(3), p. 433-464.
- Braithwaite, J. (2008) *Regulatory capitalism. How it works, ideas for making it work better*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Brown, K. (2015) 'Consumer politics, political consumption and fair trade'. In: L.T. Reynolds & E.A. Bennett (eds), *Handbook of research in fair trade*. Cheltenham: Edward Elgar, p. 157-173
- Busch, L. & J. Bingen (2006) 'Introduction: A New World Of Standards'. In: J. Bingen & L. Busch (eds), *Agricultural Standards: The Shape of the Global Food and Fiber System*. Dordrecht: Springer, p. 3-28.
- Cavico, F.J. & B.G. Mujtaba (2016) 'Volkswagen Emissions Scandal: A Global Case Study of Legal, Ethical, and Practical Consequences and Recommendations for Sustainable Management'. *Global Journal of Research in Business & Management* 4(2), p. 303-311.
- Commissie-De Winter (Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg) (2019) *Onvoldoende beschermd. Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden*. Den Haag: Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg.
- De Nederlandse Bank (2015) *Gedrag en Cultuur in de Nederlandse financiële sector*. Brochure, Amsterdam: DNB, [dnb.nl](http://dnb.nl).
- Fuchs, D., A. Kalfagianni & T. Havinga (2011) 'Actors in Private Food Governance: The Legitimacy of Retail Standards and Multistakeholder Initiatives with Civil Society Participation'. *Agriculture and Human Values* 28(2), p. 353-367.

- GFSI (2018) *A Culture of Food Safety. A position paper from the Global Food Safety Initiative*. <https://mygfsi.com/>.
- Gulbrandsen, L.H. (2009) 'The Emergence and Effectiveness of the Marine Stewardship Council'. *Marine Policy*, 33(4), p. 654-60.
- Gunningham, N., R.A. Kagan & D. Thornton (2004) 'Social License and Environmental Protection: Why Businesses Go Beyond Compliance'. *Law and social inquiry* 29(2), p. 307-341.
- Haines, F. (2011) *The Paradox of Regulation. What Regulation Can Achieve and What it Cannot*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Havinga, T. (1989) *Arbeidsbureau en collectief ontslag, Een empirisch onderzoek naar het functioneren van de ontslagprocedure*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Havinga, T. (2003) 'Private regulering voedselveiligheid. De supermarkt als regelgever en handhaver'. *Recht der Werkelijkheid* (themanummer Zelfregulering), p. 189-212.
- Havinga, T. (2015) 'Retail driven Food Safety regulation?'. In: A. Hammoudi, C. Grazia, Y. Surry & J.-B. Traversac (eds), *Food safety, market organization, trade and development*. Cham etc: Springer, p. 59-76.
- Havinga, T. (2018) 'The integration of private certification in governmental food controls. A Survey on Public-Private Collaboration in Food Safety Governance'. *Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series* 2018/01. Nijmegen: Radboud University Nijmegen. <http://hdl.handle.net/2066/198979>.
- Havinga, T. & P. Verbruggen (2017) 'The Global Food Safety Initiative and state actors: Paving the way for hybrid food safety governance'. In: P. Verbruggen & T. Havinga (eds), *Hybridization of food governance: Trends, types and results*. Cheltenham: Edward Elgar 2017, p. 183-214.
- Henson, S. (2008) *Public and Private Incentives to Adopt Enhanced Food Safety Controls*. FERG Working Paper No. 7\_FS, Guelph: University of Guelph International Food Economy Research Group.
- Hodges, C. (2015) *Law and Corporate Behaviour. Integrating Theories of Regulation, Enforcement, Compliance and Ethics*. Oxford and Portland: Hart Publishing.
- Koolmees, P.A. (1997) *Symbolen van openbare hygiëne. Gemeentelijke slachthuizen in Nederland 1795-1940*. Rotterdam: Erasmus Publishing.
- Kuijpers, D. (2018) 'Defensie weet al kwart eeuw van strafbare feiten rondom chroom-6'. *Follow the money* 28 juli, <https://www.ftm.nl/>.
- Levi-Faur, D. (2011) 'Regulation and regulatory governance'. In: D. Levi-Faur (ed.), *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar, p. 3-21.
- Mansouri, N. (2016) 'A Case Study of Volkswagen Unethical Practice in Diesel Emission Test', *International Journal of Science and Engineering Applications*, 5(4), p. 211-216.
- MVO Nederland (2019) *Wat is MVO Nederland?*, Utrecht: MVO Nederland, <https://www.mvonderland.nl/>.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2017) *Mortierongeval Mali*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Parker, C. & V. Nielsen (2009) 'The Challenge of Empirical Research on Business Compliance in Regulatory Capitalism'. *Annual Review of Law and Social Science* (5), p. 45-70.
- Prnoa, J. & D.S. Slocombe (2012) 'Exploring the origins of 'social license to operate' in the mining sector. Perspectives from governance and sustainability theories'. *Resources Policy*, 37(3), p. 346-357.

- Rooij, B. van & A. Fine (2018) 'Toxic corporate culture: assessing organizational processes of deviancy'. *Administrative Sciences*, 8(23). doi:10.3390/admsci8030023.
- Sorgdrager, W. (2018) *Onderzoek fipronil in eieren*. Den Haag: Commissie onderzoek fipronil in eieren.
- Verbruggen, P. & T. Havinga. (2017) 'Hybridization of food governance: An analytical framework'. In: P. Verbruggen & T. Havinga (eds), *Hybridization of food governance: Trends, types and results*. Cheltenham: Edward Elgar, p. 1-27.
- Verbruggen, P. & T. Havinga (2018) *Transnational Business Governance Interactions in Food Safety Regulation: Exploring the Promises and Risks of Enrolment*. Transnational Business Governance Interactions Project Working Paper No. 32, Vancouver: Peter A. Allard School of Law, University of British Columbia, <http://hdl.handle.net/2429/66452>.
- Vogel, D. (2005) *The market for virtue. The potential and limits of Corporate Social Responsibility*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Wilson, B.R. & T. Mutersbaugh (2015) 'Fair trade certification, performance and practice'. In: L.T. Reynolds & E.A. Bennett (eds), *Handbook of research in fair trade*. Cheltenham: Edward Elgar, p. 281-297.
- Windt, H. van der & E. Knegtering (2005) 'Inheemse wilde diersoorten in de Nederlandse wetgeving tussen 1860 en 1995'. *Jaarboek voor Ecologische Geschiedenis*, p. 81-110.