

## 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/2066/46122>

Please be advised that this information was generated on 2021-09-17 and may be subject to change.

# GRENZEN AAN GOVERNANCE: EEN ANALYSE VAN TOEZICHT OP CONTROLE

Het begrip 'governance' kan zowel op instrumentele als normatieve wijze worden ingevuld. Wij betogen dat in de huidige praktijk de invulling zelden of nooit voorbij het instrumentele gaat en dat het in feite meestal gaat om een variant van 'government'. Voorlopig lijkt hiermee de grens van governance bereikt. We illustreren dit punt aan de hand van een empirische case uit het beleidsprogramma Toezicht op Controle van het ministerie van LNV.

## Inleiding

'Governance' is op het moment één van de meest gebruikte en misbruikte termen in de bestuurlijke wereld. Er zijn vele definities in omloop die hun basis hebben in verschillende benaderingen en disciplines. Governance is hierdoor een meerduidig concept, maar lijkt vrijwel steeds te verwijzen naar de groeiende vermenging en wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren in de formatie en implementatie van beleid. Politiek-bestuurlijke arrangementen waarin staat, markt en *civil society* samenwerken, moeten leiden tot een beter bestuur. Dit nobele streven lijkt ook in het Nederlandse overheidsbeleid naar voren te komen.

**Erik de Bakker, Taco Brandsen  
en Mirjan Oude Vrielink**

Drs Erik de Bakker is als beleidsonderzoeker verbonden aan het LEI te Den Haag.

Dr Taco Brandsen is universitair hoofddocent aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Dr Mirjan Oude Vrielink is universitair docent aan de Universiteit van Tilburg.

Het Actieprogramma 'Andere overheid' streefde expliciet naar een hervorming van de rolverdeling tussen overheid, bedrijven en burgers. Het programma 'Bruikbare Rechtsorde' van het ministerie van Justitie introduceerde hiervoor diverse alternatieve reguleringsmodellen, waaronder het gebruik van alternatief toezicht. Deze werden gezien als een mogelijkheid om meer verantwoordelijkheden over te dragen aan maatschappelijke organisaties en marktpartijen om zo het doel van een (meer) terughoudende overheid te realiseren. Los van deze overkoepelende initiatieven komt het governance-gedachtegoed breed terug

in sectoraal beleid. Maar hoever gaat de overdracht van verantwoordelijkheid eigenlijk?

In dit artikel maken we onderscheid tussen een instrumentele en een normatieve invulling van governance.<sup>1</sup> In de kern gaat het om de vraag of gekozen wordt voor een smalle of brede invulling van de 'eigen' verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties en marktpartijen. Het onderscheid tussen beide ligt in de vraag wie het normerende kader stelt. Een instrumentele invulling betekent dat

## De betekenis van governance is veelvorming

de overheid haar doelen via een ander arrangement probeert te verwezenlijken, waarin zij andere partijen (theoretisch) meer ruimte geeft. De ruimte om zelf verantwoordelijkheid te nemen, is instrumenteel aan het overheidsbeleid. Een normatieve invulling houdt in dat de overheid partijen ook de ruimte laat om eigen doelen te stellen. Wij stellen dat met deze laatste invulling het breekpunt tussen government en governance pas werkelijk is bereikt. Tenzij de overheid in staat is haar normatieve overwicht los te laten – en dat lijkt niet het geval – blijft governance tot op zekere hoogte een illusie.

Dit punt kan treffend worden geïllustreerd aan de hand van recent onderzoek naar de landbouwsector. In het kader van 'Andere overheid' introduceerde het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) het Beleidskader *Toezicht op Controle*. Hierin staan de voorwaarden beschreven voor

nieuwe toezichtarrangementen in het agro-foodcomplex, waarin de private sector zelf meer verantwoordelijkheid neemt voor de controle van wettelijke regels en de overheid meer op afstand opereert, doch eindverantwoordelijk blijft. Deze arrangementen moeten leiden tot een efficiëntere en effectievere borging van publieke belangen als voedselveiligheid. Het blijkt echter dat centraal gestelde normen op het terrein van voedselveiligheid onaanastbaar zijn en de beweging richting governance blijft steken. Hier raken de instrumentele en de normatieve invulling van governance met elkaar in conflict wanneer private partijen ook voor de centrale normstelling verantwoordelijkheid willen nemen.

In de tweede paragraaf bespreken we de verschillende invullingen van het begrip governance. Vervolgens stellen we in paragraaf drie dat de invulling van governance in de praktijk op een grens stuit. Dit punt illustreren we in paragraaf vier aan de hand van de case van de vleesfirma Vion, één van de cases in een recent onderzoek naar de praktijk van Toezicht op Controle. Tot slot reflecteren we in paragraaf vijf op de vraag wat de betekenis van deze constatering is.

### De betekenis van governance

#### *Interpretaties van governance*

Zelfs in het licht van onze eerdere omschrijving blijft de betekenis van governance veelvormig. Verscheidene auteurs hebben inmiddels op een rijtje gezet wat er door andere auteurs onder wordt verstaan (o.a. Mayntz, 1998; Rhodes, 2000, Van Kersbergen en Van Waarden, 2001; Hajer e.a., 2004). Zo onderscheiden Van Kersbergen en Van Waarden negen benaderingen van governance met elk een eigen invalshoek en enkele gemeenschappelijke

trekken. De benaderingen zijn alle pluricentrisch, gericht op relaties tussen relatief autonome, wederzijds afhankelijke actoren en leggen de nadruk op mechanismen van sturing en coördinatie en checks and balances. Enkele benaderingen hebben bovendien een normatieve insteek gemeen. Rhodes (2000) onderscheidt zeven interpretaties van governance. Deze zijn op een hoger abstractieniveau terug te brengen tot interpretaties waarin de term verwijst naar goed bestuur van organisaties in het publieke domein dan wel naar de overgang van een unilaterale naar een pluricentrische sturingsconceptie (vergelijk Ansell, 2002). Hieraan verwant is de conceptuele duiding van Van Montfort (2004). Hij deelt de verschillende richtingen in het denken over governance naar drie niveaus in: *het niveau van de individuele organisaties* (governance als corporate governance, public/government governance en new public management), *het niveau van de publieke sector als geheel* (governance als de wijze waarop de interactie tussen staat, civil society en private sector plaatsvindt) en *het niveau van de interacties en verwechtingen tussen de actoren in het publieke domein* (governance als het functioneren van netwerken en de aard en werking van coördinatiemechanismen). In dit artikel sluiten we aan bij benaderingen van governance waarin de term verwijst naar het niveau van de gehele publieke sector. Daarbij gaat het in meer specifieke zin om een verandering van sturingsconcepties en -relaties, die resulteren in nieuwe arrangementen waarin private partijen een meer of minder vergaande verantwoordelijkheid krijgen voor het borgen van publieke belangen. Om de reikwijdte van de herverdeling van verantwoordelijkheden te duiden, onderscheiden we een instrumentele en een normatieve

invulling van het begrip. Theoretisch gezien wijken ze niet wezenlijk af van eerder werk, maar helpen ze om scherp te krijgen hoe governance in de praktijk wordt ingevuld.

De eerste invulling houdt in dat de overheid niet (enkel) meer haar beleidsdoelen realiseert door zelf de uitvoering ter hand te nemen, maar daar ook andere partijen bij inschakelt, zoals bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. We noemen dit hier de instrumentele invulling van governance. In de Nederlandse situatie was dat natuurlijk al vaak het geval. Door het systeem van verzuiling hebben maatschappelijke organisaties een internationaal gezien bijzonder grote rol gekregen in sectoren als onderwijs, landbouw, zorg en huisvesting. Zo beschouwd is governance vaak een (inmiddels al niet meer zo nieuwe) term voor een bestaande praktijk. Een achterliggende veronderstelling is dat het systeem zo kan worden georganiseerd dat de belangen van private actoren uiteindelijk stroken met de publieke belangen. Dat kan op twee manieren. Als de private belangen direct overeenkomen met de publieke, kan de controle op gedrag aan de private partijen worden gedelegeerd. Zo kan de controle op medische kwaliteit worden overgelaten aan medische beroepsgroepen, vanuit de veronderstelling dat hun belang bij handhaving van de kwaliteit voldoende overeenkomt met dat van de overheid. Een andere optie is dat een zodanige dynamiek wordt georganiseerd dat afwijkende private belangen op geaggregeerd niveau tot borging van publieke belangen leiden. Een typisch voorbeeld is een markt: de concurrentie tussen eigenbelang nastrevende partijen zou een betere prijs-kwaliteitsverhouding moeten afdwingen. Kenmerkend voor beide vormen is dat het

de overheid is die stelt wat het publiek belang is.

Een tweede invulling van governance houdt in dat de overheid andere partijen de ruimte geeft om zelf (mede) de beleidsdoelen te bepalen, als onderdeel van een systeem van zelfregulering. We noemen dit hier de normatieve invulling van governance. Ook hier gaat het overigens niet om een geheel nieuwe praktijk als we denken aan neocorporatistische bestuursvormen uit het verleden.<sup>2</sup> Zelfregulering wordt hier gezien als een mogelijkheid om meer verantwoordelijkheden over te brengen naar de maatschappij en regelgeving beter te laten aansluiten op de beleving en wensen van private partijen. Dat kan

## Andere partijen krijgen de ruimte

zowel vanuit een democratische als een instrumentele invalshoek worden verdedigd. Het kan worden beschouwd als een manier om de politiek te verplaatsen en daarmee het democratische gat op te vangen dat ontstaan is door het afkalvende belang van representatieve bestuurlijke organen. Tegelijkertijd heeft het mogelijk ook het effect dat de regels beter worden nageleefd, wat er ook een instrumentele waarde aangeeft. Wederom liggen publieke en private belangen op één lijn, maar nu door aanpassing van de beleidsdoelen en (centrale) normen die invulling geven aan het publieke belang.

### *Toezicht op controle*

In het kabinetsstandpunt 'de kaderstellende visie op toezicht' wordt toezicht gedefinieerd als 'het verzamelen van de informatie over de vraag of een hande-

ling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren'. De eisen die aan voedselveiligheid worden gesteld, liggen vast in nationale wet- en regelgeving. Het Nederlandse voedselveiligheidsbeleid wordt verder ingekaderd door Europese verordeningen, zoals de General Food en Feed Law. De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), een agentschap, ziet toe op de voedselveiligheid en controleert of producenten zich aan toepasselijke regelgeving en voorschriften houden.<sup>3</sup> De minister blijft verantwoordelijk voor de normstellende beleidskaders. Onder politieke leiding van de minister stellen de (staf)directie Juridische Zaken en de directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid basiseisen en randvoorwaarden op, waarbinnen het bedrijfsleven zijn verantwoordelijkheid voor een veilige voedselproductie moet waarmaken. Binnen deze beleidskaders heeft het VWA als toezichthouder de mogelijkheid om toezichtsregels op te stellen, waarbij het gebruik is om aan deze regels in samenspraak met de sector invulling te geven.

Bij toezicht op controle wordt de betrokkenheid van de sector vergroot. Het gaat om nieuwe toezichtsarrangementen waarin de private sector meer zorg draagt voor de naleving van wettelijke regels en waarin de overheid meer op afstand opereert – doch eindverantwoordelijk blijft.<sup>4</sup> Bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is de verwachting dat toezicht op controle zal leiden tot een meer efficiënte en effectieve borging van publieke belangen. De overheid controleert niet direct de borging van publieke belangen, maar waakt slechts over een controlesysteem dat door andere partijen wordt beheerd. In een

dergelijke constructie blijft de overheid systeemverantwoordelijk. Echter, de wijze waarop verschilt naargelang de invulling van governance. Bij een instrumentele invulling blijft de overheid verantwoordelijk voor de handhaving van de door haarzelf gestelde norm en houdt zij een oogje op de effectiviteit van het controlesysteem in dezen. Bij een normatieve invulling gaat het er om óf er een norm is en of het controlesysteem voor de handhaving daarvan voldoet. Zo maakt de overheid in wetgeving op het terrein van de gezondheidszorg en het onderwijs gebruik van open normen, waaraan de sector zelf een concrete invulling geeft en de effectuering ervan borgt via kwaliteits- en certificeringssystemen (Dorbeck-Jung e.a., 2006, Oude Vrielink en Dorbeck-Jung, 2006). Impliciet handhaaft zij zo de norm van zekerheid, die een bestuurlijke in plaats van een inhoudelijke waarde vertegenwoordigt. Zo geredeneerd kan toezicht op controle op een continuüm van government naar governance worden geplaatst (zie hierna). Bij government vallen normering, toezicht en controle in de overheid samen. Bij de instrumentele

invulling van governance is er toezicht van de overheid op controle door andere partijen, met normstelling door de toezichthouder. Bij de normatieve invulling is er toezicht van de overheid op controle door andere partijen, met

## Een normatieve en een instrumentele invulling

normstelling door semipublieke of private partijen.

### De grens van governance

Volgens de hiervoor genoemde redenering zou, paradoxaal genoeg, de normatieve invulling van governance in instrumenteel opzicht effectiever moeten zijn dan de instrumentele invulling. Daarbij is echter geen rekening gehouden met de aard van de collectieve problemen en de mogelijke gevoeligheid van het publieke belang, waar de controle op gericht is. Om preciezer te zijn: met de focus op instrumentele overwegingen zou de politieke realiteit

|                          |   | PUBLIEKE BELANGEN  |   |
|--------------------------|---|--|---|
|                          |   | OVERHEID   | MARKTPARTIJEN   |
| GOVERNMENT               |   | Normstelling, toezicht en handhaving zijn volledig in handen van de overheid   |   |
| INSTRUMENTELE GOVERNANCE | } | Verdeling van en verwachtingen over normstelling, toezicht, controle en/of handhaving zijn vastgelegd in bindende afspraken met (semi)publieke of private partijen of in wettelijke normen die in samenspraak met 'het veld' zijn geformuleerd |   |
|                          |   | De normstelling en controle zijn in handen van (semi)publieke of private partijen doch gebonden aan wettelijke voorwaarden en overheidstoezicht op eindresultaat   |   |
| NORMATIEVE GOVERNANCE    |   |  | Normstelling, controle en handhaving zijn volledig in handen van (semi)publieke of private partijen |

uit zicht kunnen raken. Ook toezicht-houders worden uiteindelijk hierdoor beïnvloed, zelfs als dat juridisch gezien niet het geval is of zou moeten zijn. De systeemverantwoordelijke is niet een abstracte overheid, maar een minister met een politieke relatie naar volksvertegenwoordiging en de media toe. Hier werpt zich dan de vraag op in hoeverre een systeem van toezicht kan omgaan met fouten. Fouten zijn er om te corrigeren en om van te leren. Maar wat als het fouten zijn waar een minister bestuurlijk gezien niet verantwoordelijk voor is, maar politiek wel verantwoordelijk voor wordt gehouden?

Bij een instrumentele invulling van governance is de taakverdeling nog relatief helder. Als bij toezicht op controle fouten optreden, dan dient het controlesysteem deze op te sporen en te corrigeren. Mochten fouten structureel onvoldoende worden aangepakt, dan kan de toezichthouder (de minister) ingrijpen. Bij een normatieve invulling kan het echter zo zijn dat er geheel niet wordt ingegrepen, omdat de controleurs er een andere norm op nahouden dan de minister zelf. Denk bijvoorbeeld aan de vrijwillige fatsoenscode – de netiquette – op internet. Een minister kan uitlatingen van discriminatie of geweld onacceptabel vinden, maar staat bij gebrek aan wettelijke regulering met lege handen.

In dat opzicht staat de beweging naar governance echter haaks op een andere maatschappelijke trend, namelijk dat de overheid steeds meer het aanspreekpunt wordt voor allerhande maatschappelijke problemen. De overheid heeft daarbij de neiging om op een detaillistische manier te interveniëren. Risico's dienen bij voorbaat te worden uitgesloten. Daar komt bij dat de invloed van incidenten op de publieke perceptie van problemen sterk is toege-

nomen. In een dramademocratie is de publieke tolerantie voor fouten gering. Individuele Kamerleden pleiten om daadkracht te tonen al snel voor regelgeving. De Commissie Marktordering (2005) spreekt in dit verband van een interventieparadox: de wens om het vertrouwen van burgers te herstellen, leidt tot meer interventies, meer regels en meer toezicht, die het vertrouwen in de overheid ondermijnen, het gezag van regelgeving en toezicht uithollen en de eigen verantwoordelijkheid van burgers ondergraven. Door steeds met overheidsregels op incidenten te reageren, wordt bovendien de indruk gewekt dat het de overheid is die faalt.

Het thema voedselveiligheid, dat we in de volgende paragraaf bespreken, is bij uitstek een voorbeeld van een incidentgevoelig thema. Recente schandalen hebben dit mooi aangetoond. Wat betekent dat nu voor toezicht op controle? Het betekent dat de vereiste afstand van de toezichthouder politiek problematisch wordt. Om een voorbeeld te geven: enkele jaren terug opperden Frissen e.a. (2004) dat de supermarkten wellicht een controlerende functie zouden kunnen hebben ten aanzien van voedselkwaliteit. Immers, zij hebben er een commercieel belang bij om veilig voedsel in de schappen te hebben. Stel dat zij inderdaad deze rol op zich nemen, dat het systeem faalt en dat een consument sterft aan een giftige ontbijtkoek. Theoretisch gezien moet de minister niet ingrijpen, maar de markt zijn werk laten doen. De consumenten zullen weglopen, de supermarkt zal verlies lijden en snel maatregelen nemen. Het systeem herstelt zich. Maar zullen de media en het parlement daar genoeg mee nemen? De kans is groot dat politieke druk toch zal leiden tot een interventie, desnoods in een controlesysteem dat nog niet in

werking heeft kunnen treden.

Maar, doorgeredeneerd, dit maakt het des te onwaarschijnlijker dat een toezichthouder ooit zijn positie als centrale normsteller uit handen zal geven. Het is immers de juridische grondslag voor interventie. In een risicosamenleving kan systeemverantwoordelijkheid slechts invulling krijgen als de mogelijkheid tot interventie open wordt gehouden. Dat maakt het perspectief voor doorontwikkeling van toezicht op controle beperkt.

Dit punt zullen wij illustreren met behulp van de Vion-case, onderzocht binnen een recent onderzoek van het Landbouw-Economisch Instituut op basis van documentstudie, observaties van interne beleidsprocessen en interviews met betrokken personen (Bakker e.a., 2007). De Vion-case is bij uitstek geschikt om ons punt te illustreren, en dit om twee redenen. Ten eerste is hier sprake van een situatie, waarin het mogelijk leek het publieke belang van voedselveiligheid efficiënter en effectiever te borgen door de normstelling ten dele aan private partijen over te laten, waarmee de overgang naar governance werkelijkheid wordt. Deze werkwijze heeft voor overheid én het bedrijfsleven voordelen. Tegelijkertijd ligt voedselveiligheid politiek dermate gevoelig dat de overheid hier uiteindelijk voor terugschrikt en een openlijke discussie hierover uit de weg gaat.

### **De Vion-case: ketenkeuring**

Recente voedselcrises zoals de BSE-crisis hebben gevolgen gehad voor het toezicht op voedselveiligheid. De Europese Commissie benoemde voedselveiligheid tot één van haar speerpunten en diverse West-Europese landen hebben hun institutionele arrangementen aangepast (Hajer en Laws, 2003). Ook zijn in diverse lidstaten zogenaamde

voedselautoriteiten opgericht.

De Europese Commissie heeft als uitgangspunt dat agro-foodbedrijven meer verantwoordelijkheid moeten krijgen bij het realiseren van voedselveiligheid. Tegen deze achtergrond werd het ministerie van LNV in 2004 benaderd

## **Politieke druk zal leiden tot interventie**

door de Vion Food Group voor overleg over afstemming van het overheidstoezicht op een eigen controlesysteem dat de controle door de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) moest gaan vervangen. Het initiatief was mede ingegeven door ontevredenheid over de als inefficiënt en ondoorzichtig ervaren vleeskeuringen van de VWA. Het ministerie van LNV reageerde in eerste instantie terughoudend, omdat regelgeving op dat vlak nog niet was uitgekristalliseerd. Eind 2004 werd het initiatief van Vion op één lijn gesteld met pilots die invulling gaven aan het nieuw opgestelde Beleidskader voor Toezicht op Controle.

Het LNV-beleidskader definieert toezicht op controle als 'het door de overheid op basis van afspraken met het bedrijfsleven afstemmen van de eigen toezichtsactiviteiten op de activiteiten van een andere – privaatrechtelijke – instantie' (ministerie van LNV 2005: 8). Concreet gaat het om nieuwe toezichtsarrangementen in het agro-foodcomplex, waarbij de private sector zelf verantwoordelijkheid neemt voor de controle van wettelijke regels in ruil voor een minder intensief overheidstoezicht. Er is dus sprake van een instrumentele invulling van governance: de overheid stelt vast wat voedselveilig-



heid is en betreft private organisaties in de controle op de normen.

Hoewel het alternatieve controlesysteem van Vion door het ministerie van LNV aanvankelijk werd geschaard onder de pilots van toezicht op controle stond de instrumentele invulling die het beleidskader hieraan gaf op gespannen voet met het systeem dat Vion voor ogen had. Vion streeft naar een controlesysteem op basis van een marktinterne zelfregulering, waarbij de overheid zich beperkt tot een krachtige sanctionering. Volgens Vion is de overheid zelf niet in staat de zwakke plekken in de keten voldoende bloot te leggen. Ze zou dat daarom moeten overlaten aan het bedrijfsleven. Sterke marktpartijen zouden de verantwoordelijkheid moeten krijgen voor het stellen en controleren van voedselveiligheidsnormen vanwege hun expertise en economische belang bij voedselveiligheid. De rol van de overheid zou in dit systeem beperkt blijven tot handhaving van de normen via de oplegging van sancties aan bedrijven die niet voldoen aan de normen van de sector. Vion streeft met andere woorden naar een meer normatieve invulling van governance, waarin de overheid niet de voedselveiligheid zelf maar het controlesysteem borgt.

#### *Het Vion zichtkeuringssysteem*

Tegen de achtergrond van het nieuwe beleidskader probeerden Vion en de VWA tot afspraken te komen. Dit bleek in eerste instantie niet gemakkelijk. De meningsverschillen en knelpunten draaiden met name om de inspraak die Vion wilde hebben bij de invulling van het systeem en het vasthouden van de VWA aan haar rol als onafhankelijk autoriteit. Na langdurig overleg wist men evenwel te komen tot een voor beide partijen accepta-

bel toezichtsarrangement. Een cruciaal element in het overeengekomen toezichtsarrangement is dat de uitvoering van de slachtkeuring is overgedragen aan een private keuringsinstantie, de BV Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS), die onder verantwoordelijkheid van de VWA de keuringshandelingen verricht. De eindverantwoordelijkheid voor vleeskeuring blijft hierdoor bij de overheid.<sup>5</sup>

Zowel de VWA als Vion gaf te kennen dat het overeengekomen toezichtsarrangement vooral is ingegeven door nieuw EU-beleid, waarin bedrijven meer primaire verantwoordelijkheid krijgen voor het borgen van voedselveiligheid en niet zozeer door het nieuwe beleidskader van het ministerie van LNV. De vertegenwoordiger van Vion stelde in dit verband dat men eigenlijk vooral nieuwe EU-verordeningen heeft aangegrepen om de vleescontrole te moderniseren. De essentie van de Vion ketenkeuring is dat keurmeesters niet meer elk dood dier insnijden of palperen om het vlees te controleren op voedselveiligheid en kwaliteit, maar dat zij de dieren alleen bekijken. Keurmeesters kunnen op deze wijze met een effectievere en efficiëntere inzet van middelen hetzelfde of een beter niveau van voedselveiligheid borgen. Om de efficiëntie verder te vergoten, is volgens de vertegenwoordiger van Vion in het overheidstoezicht meer reflectie nodig over het nut van bepaalde wettelijke normen en doelstellingen voor voedselveiligheid. Zo vergt de controle op bijvoorbeeld legionella veel middelen, terwijl de gezondheidsrisico's beperkt zijn. De middelen zouden beter aangewend kunnen worden om intensiever te controleren op salmonella, die een veel grotere schade toebrengt aan de gezondheid. Op dit punt is het credo van Vion dat je regel-

geving, die in de praktijk weinig zinvol wordt geacht, niet moet willen controleren. En daar waar normering wel zinvol is, moeten hoge normen worden aangelegd, bij voorkeur in procedures en protocollen.

In het eigen controlesysteem, aldus de vertegenwoordiger van Vion, wordt de vleescontrole gerationaliseerd in het licht van de gezondheidsrisico's en ligt de nadruk meer op het traceren van onherstelbare fouten met betrekking tot voedselveiligheid dan op het traceren van herstelbare slachtfouten. Daarnaast vindt Vion dat de overheid ook de normstelling op het gebied van voedselveiligheid meer zou moeten overlaten aan sterke marktpartijen die er economisch belang bij hebben deze normen op een zo hoog mogelijk niveau te handhaven en daarvoor ook de expertise en de capaciteiten hebben. Hoge normen zijn volgens Vion voor de sector belangrijk, omdat ze bedrijven die vooral naar winst op korte termijn kijken aan banden leggen, hetgeen van belang is voor het kwaliteitsniveau en het imago van de sector. Door de dynamiek van marktinterne zelfregulering, waarbij de concurrentie tussen op eigenbelang gerichte partijen zorgt voor een borging van publieke belangen op geaggregeerd niveau, komen private en publieke belangen hier dus op één lijn te liggen.

Hoewel de marktinterne zelfregulering een efficiënter en effectiever controlesysteem lijkt te zijn, heeft het ministerie van LNV grote moeite met het keuringssysteem van Vion. Frappant is dat het systeem, dat in velerlei opzicht voldoet aan het beleidsprincipe van toezicht op controle, zonder duidelijke onderbouwing als pilot van de agenda verdween. Ondanks de governance-georiënteerde sturingsfilosofie blijkt het ministerie van LNV in de praktijk

grote moeite te hebben met het uit handen geven van bevoegdheden of openlijk de discussie aan te gaan met marktpartijen die hier meer vergaande initiatieven ontplooiën. Bovendien – of wellicht mede hierdoor – ontbreekt een heldere bestuurlijke visie op toezicht op controle en lopen de opvattingen

## Het ministerie van LNV heeft grote moeite met het systeem

gen over de beleidsruimte die toezicht op controle biedt binnen het ministerie uiteen. Naast het bestuurscentrisme, dat binnen het ministerie van LNV een hardnekkig leven leidt, is waarschijnlijk ook een niet geheel onterechte angst voor politieke en maatschappelijke reacties een belemmering. De politiek-juridische eindverantwoordelijk voor de borging van voedselveiligheid blijft bij het ministerie liggen, waardoor zich bij eventuele voedselschandalen de precare situatie kan voordoen dat de minister zich dient te verantwoorden voor zaken waarvoor hij de controle uit handen heeft gegeven. Dit botst met het streven van Vion om naast de controle ook de normstelling in handen te nemen.

De worsteling van het ministerie met de overdracht van bevoegdheden illustreert de moeizame verhouding tussen het streven naar een verbetering van overheidsbeleid middels governance-constructies en de politieke interpretaties van systeemverantwoordelijkheid. Het alternatieve toezichtsarrangement biedt kans op een controlesysteem dat efficiënter en effectiever functioneert

dan het overheidstoezicht, maar door de politieke gevoeligheid van voedselveiligheid blijft de beweging naar zelfregulering steken. Hier tekent zich de eerdergenoemde paradox af dat een meer normatieve invulling van governance in instrumenteel opzicht effectiever is, maar vastloopt op de politieke realiteit. De onwaarschijnlijkheid dat een toezichthouder ooit haar positie als centrale normsteller uit handen zal geven, zien we terug bij het ministerie van LNV. Het toezicht op controlebeleid kent veel onduidelijkheid, maar over de normstellende bevoegdheid bestaat op het ministerie geen enkele twijfel: dit is een zaak van de overheid. De herverdeling van de verantwoordelijkheid in governanceconstructies kent een harde grens, die door Vion ter discussie werd gesteld.

#### *De invloed van maatschappelijke stakeholders*

De voorgaande beschrijving zou de indruk kunnen wekken dat normatieve governance in de vorm van marktinterne zelfregulering in alle gevallen te verkiezen zou zijn boven een instrumentele invulling van governance, waarbij VWA toezicht houdt op het normstellende beleidskader van het ministerie van LNV. Dit gaat echter voorbij aan het belang van legitimiteit naast de effectiviteit en efficiëntie van een toezichtsarrangement.

Een governancebenadering die het eerste aspect centraal stelt, is de deliberatieve benadering. Hierin wordt de sturingsvraag direct in verband gebracht met de democratische waarde van overleg (vergelijk Hajer en Laws, 2003). Toegepast op de hiervoor beschreven casus betekent dit dat het ministerie van LNV als beleidsmaker met Vion een open discussie aangaat over voedselveiligheidsdoelen. Hierbij

zou ook aandacht moeten bestaan voor de mate waarin andere partijen in de samenleving betrokken worden bij het toezichtsarrangement en hoe voldoende transparantie en openheid worden geborgd. Vanuit deze optiek schiet normatieve governance in de vorm van de nagestreefde marktinterne zelfregulering op twee punten tekort. Een eerste belemmering is de vaak technocratische beleidsbenadering van zowel het ministerie van LNV als de grote voedselconcerns, die ervoor zorgen dat beleidsdiscussies over voedselveiligheid gedomineerd worden door vraagstukken van effectiviteit, vanuit de vaak impliciete aanname dat legitimiteit vanzelf volgt als beleidsdoelen effectief en efficiënt worden gerealiseerd.

Een tweede struikelblok vormen de beperkingen die EU-verordeningen opleggen aan de nationale beleidsruimte om voedselveiligheidsdoelen te bediscussiëren en bij te stellen. De Europese Commissie legt de verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid bij de producenten en legt het toezicht op de uitoefening van deze verantwoordelijkheid bij de nationale autoriteiten. Daarmee is gekozen voor een conventionele benadering die voorbij gaat aan een centraal element in het debat over governance, namelijk dat stakeholders een actieve rol kunnen en moeten spelen in de regulering van in dit geval de voedselveiligheid. Dit standpunt is niet zozeer ingegeven door een democratisch perspectief als wel door de overtuiging dat het tot een beter beleid leidt. We staan daarom aan het einde van deze bijdrage stil bij dit aspect van het Vion ketenkeuringssysteem. Dit systeem is een intellectueel eigendom van Vion en wordt ook nadrukkelijk zo ervaren. Het is hun systeem waarin men veel kennis en geld heeft gestoken om dit te ont-

wikkelen dat daarom ook niet zomaar tot in alle details openbaar zal worden gemaakt. Vion communiceert weliswaar met maatschappelijke organisaties over het controlesysteem dat men voorstaat, maar is hier selectief: 'Met clubs die bij voorbaat alles verwerpen, zullen we niet praten.' Van een club als Milieudefensie was men bijvoorbeeld minder gecharmeerd. Maatschappelijke organisaties worden wel geïnformeerd, maar het is zeker niet zo dat ze worden betrokken bij of een duidelijke inspraak hebben bij de invulling van systemen. Bij Vion bestaat de vrees dat het anders uitmondt in langdradige discussies zonder duidelijke agenda's en beslismomenten. Vion heeft dus de touwtjes wat betreft informatie en kennis over hun alternatieve controlesysteem strak in eigen handen en is niet van zins deze makkelijk los te laten.

Voor het ministerie van LNV had dit op zichzelf een goede reden kunnen zijn om het Vion-arrangement af te wijzen. Die afweging lijkt tot dusverre echter een ondergeschikte rol te spelen in het toezicht op controlebeleid. Dit richt zich in hoofdzaak op het samenspel tussen overheid en bedrijven. Kortom, zelfs in het meest vergaande scenario blijft de invulling van normen een monopolie gevormd door de overheid en (de grotere concerns van) het bedrijfsleven.

### **Conclusie: de toekomst van governance**

In deze bijdrage hebben we beargumenteerd dat een normatieve invulling van governance ook om instrumentele redenen aantrekkelijk kan zijn. Politieke gevoeligheid kan echter verhinderen dat dit potentieel wordt benut. We hebben dit geïllustreerd aan de hand van een casus in het agro-food-complex, die laat zien hoe alternatief

toezicht, dat in het voordeel van de overheid en bedrijven kan werken, maar niet wordt doorgevoerd. Bij het ministerie van LNV bestaat over veel zaken onduidelijkheid, behalve over haar positie als centrale normsteller. De vraag is hoe exemplarisch deze schipperende houding van het ministerie is voor het openbaar bestuur over een bredere linie. Is de grens van governance bereikt?

Onze stelling is: ja; althans voorlopig. Hoewel het denken over governance een kentering van het bestuurscentristische perspectief teweeg heeft gebracht en daarmee bijdraagt aan de zoektocht naar meer passende politiek-bestuurlijke constructies, wordt het in zijn vernieuwingskracht beperkt door bestaande denkkaders. Governance wordt nog te vaak voorgesteld als een andere methode, terwijl een verdergaande invulling om een fundamentele heroverweging van de relatie tussen overheid en samenleving vraagt. Dat betekent voor de bestuurskunde als vakgebied, dat zij terug dient te keren naar klassieke vragen over de betekenis van de staat. Daarmee komt centraal te staan hoe de samenleving beter bestuurd kan worden; niet enkel hoe één vorm van (staats)bestuur verbeterd kan worden. In de praktijk van het openbaar bestuur overheersen echter meestal nog pogingen tot 'government'. De visie van bestuurders (en met name beroeps politici) blijft vooralsnog uiterst staatscentrisch. Het openbaar bestuur én de samenleving moeten opnieuw hun rol bepalen.

### **Noten**

- De termen 'instrumenteel' en 'normatief' worden in de volgende paragraaf nader toegelicht. Het onderscheid tussen instrumentele en normatieve governance moet overigens niet worden verward met instrumentele versus normatieve sturing.

- 2 Een voorbeeld hiervan is het neocorporatistische bestuursmodel voor de Nederlandse landbouw in de naoorlogse periode. In geïnstitutionaliseerde overlegvormen gaven boerenvoormannen en landbouwfunctionarissen hier gezamenlijk vorm aan economische beleidsdoelen en de modernisering van de sector (Frouws, 1994).
  - 3 In de VWA zijn de Keuringsdienst van Waren en de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV) samengegaan. Het houdt onafhankelijk toezicht binnen de kaders van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Daarnaast controleert ook de Algemene Inspectiedienst (AID) van LNV, die zich in hoofdzaak richt op de bedrijven van de primaire sector, op voedselveiligheid.
  - 4 Een toezichtsarrangement concretiseert welke actoren op welke wijze betrokken zijn bij het verzamelen van informatie, de oordeelsvorming en een eventuele interventie. In navolging van het rapport *Vreemde ogen* zien we de normstelling ook als een onderdeel van het toezicht waar private partijen een rol in kunnen spelen. Indien dit het geval is, wordt het alternatieve toezicht gekenmerkt door een normatieve invulling van governance.
  - 5 Een wijziging van de Europese regelgeving maakt het mogelijk de slachtkeuring uit te laten voeren door officiële assistenten die in dienst zijn van een onafhankelijke stichting. Wel blijft de officiële dierenarts van de VWA toezicht houden op de keuring en eindverantwoordelijk.
- 1970, (dissertatie Wageningen), Wageningen [zonder uitgever] 1994
- Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove en C. Laurent Hajer; *Nieuwe vormen van Governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*, RIVM rapport 500013004/2004.
- Hajer, M.A. en D. Laws (2003). *Food for Thought: Organizing Deliberative Governance*, paper presented at ECPR Joint Sessions, Edinburgh, 28th March – 2nd April 2003
- Kersbergen, K. van & F. van Waarden, *Shifts in Governance. Problems of Legitimacy and Accountability*, Den Haag : NWO Netherlands Organization for Scientific Research, 2001
- Mayntz, R., *New Challenges to Governance Theory*, Jean Monnet Chair Papers, Robert Schuman Centre at the European University Institute, Florence, 1998
- Ministerie van LNV, *Beleidskader Toezicht op Controle (Toezicht op Toezicht)*, Den Haag, 2005
- Montfort, C. van, WRR *Ruimte voor goed bestuur: tussen prestatie, proces en principe* Webpublicatie, nr. 2, Den Haag 2004
- Oude Vrielink-Van Heffen, M.J. en B.R. Dorbeck-Jung, Kan zelfregulering regeldruk verminderen? In: *Bestuurskunde*, themadeel zelfregulering, 2006, pp. 7 – 13
- Rhodes, R.A.W., "Governance and Public Administration", in : J. Pierre (red.), *Debating Governance*, Oxford, 2000, pp. 54-90

## Literatuur

- Ansell, Christopher, *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy in: The American Political Science Review*, Vol. 96, No. 3, 668-669, 2002
- Bakker, E. de, G. Backus, T. Selnes, M. Meeusen, P. Ingenbleek, C. van Wagenberg, *Nieuwe rollen, nieuwe kansen? Een programmeringsstudie naar de witte vlekken bij toezicht op controle*, Den Haag: LEI, 2007
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Witboek over voedselveiligheid*, Brussel, 2000
- Derksen, P.H.M., R., J.M. le Rütte en J.W.G. Geerlig, *De spagaat van Natuurbeleid; doelen en werking*, Wageningen: Stoas Onderzoek, 2002
- Dorbeck-Jung, B.R., M.J. Van Heffen-Oude Vrielink en G.H. Reussing, *Open normen en regeldruk – Een onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg*, Enschede, Universiteit Twente/IGS, 2006
- Frissen, P., T. Brandsen en T. Cardoso Ribeiro, *De last van sturing: een nieuw perspectief voor de landbouw*, Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, 2005
- Frouws, J., *Mest en Macht. Een Politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf*