

Literatuurstudie

Effectiviteit van regulatory governance: noodzakelijke condities en hun beïnvloeding door regulerende overheidsinstanties?

Peter Mascini

In opdracht van:

Directie veilig en gezond werken, Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid



FACULTEIT SOCIALE WETENSCHAPPEN

ROTTERDAM, november 2013

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inleiding	2
Zelfregulering.....	6
<i>Wat is zelfregulering?</i>	6
<i>Welke condities zijn van invloed op de effectiviteit van zelfregulering?</i>	7
<i>Conclusie</i>	9
Certificering en accreditering.....	10
<i>Wat zijn certificering en accreditering?</i>	10
<i>Welke mogelijkheden en beperkingen zijn er verbonden met certificering en accreditering?</i> ..	11
<i>Welke condities zijn van invloed op de effectiviteit van certificering en accreditering?</i>	13
<i>Hoe kunnen publieke regulerende instanties bijdragen aan de effectiviteit van certificering en accreditering?</i>	15
<i>Conclusie</i>	17
Regulering door derde partijen.....	18
<i>Welke condities zijn van invloed op de effectiviteit van regulering door derde partijen?</i>	18
<i>Hoe kunnen publieke regulerende instanties bijdragen aan de effectiviteit van regulering door derde partijen?</i>	19
<i>Conclusie</i>	21
Risicogerichte regulering	21
<i>Wat is risicogerichte regulering?</i>	22
<i>Hoe gebruiken publieke instanties risicogerichte regulering en hoe effectief is dit gebruik?</i> ...	22
<i>Conclusie</i>	24
Conclusie en discussie.....	25
Literatuur	27

Samenvatting

Deze literatuurstudie naar regulatory governance geeft een overzicht van de condities die van invloed zijn gebleken op de effectiviteit van de bijdragen die achtereenvolgens onder toezicht staande bedrijven, private regulerende instanties (certificeerders en accreditoren) en derde partijen (bijvoorbeeld individuele burgers en belangengroeperingen) kunnen leveren aan regulering ter voorkoming van marktfalen en naar de manier waarop publiek regulerende instanties het beste op deze condities kunnen inspelen. Gebleken is dat de institutionele inbedding van de verschillende actoren en hun onderlinge machtsverhoudingen bepalen in welke opzichten ze een effectieve bijdrage kunnen leveren aan regulering. Bedrijven kunnen een effectievere bijdrage aan regulering leveren naarmate ze meer ervaring hebben met zelfregulering, zelfreguleringsystemen minder ambitieus zijn (en dus minder kunnen bereiken), de bedrijfssectoren waarvan bedrijven deel uitmaken kleiner en homogener zijn en een groter vanzelfsprekend eigenbelang ervaren om marktfalen tegen te gaan; private regulerende instanties naarmate consumenten en afnemers meer bereid zijn om te betalen voor kwaliteit, bedrijven certificaten niet alleen willen behalen om hun marktpositie te verbeteren ('degree-purchasing syndrome') maar ook om zich te verbeteren en private regulerende instanties elkaar niet alleen op prijs maar ook op kwaliteit beconcurreren; derde partijen naarmate ze een machtigere positie innemen ten opzichte van het bedrijfsleven, beter in staat zijn om risico's tegen elkaar af te wegen en zich meer druk maken over bedrijven die publieke of private normen overtreden. Publieke regulerende instanties kunnen op verschillende manieren inspelen op de condities die van invloed zijn op de effectiviteit waarmee maatschappelijke actoren een bijdrage leveren aan de regulering van marktfalen. Ze staan hierbij wel onder druk om discussies over de manier waarop ze hun schaarse middelen aanwenden te vermijden door de risico's op basis waarvan zij handelen als eenduidig kwantificeerbare grootheden voor te stellen en om bevoegdheden in verband met de regulering van marktfalen óók te delegeren als de noodzakelijke condities om dit op een effectieve manier te doen ontbreken vanwege de vanzelfsprekendheid die de turn to governance binnen het huidige politieke klimaat heeft aangenomen.

Inleiding

In 1992 schreven Ayres en Braithwaite de klassieker *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Het doel van dit boek was om een uitweg te bieden uit de patstelling waarin voor- en tegenstanders van overheidsregulering en zelfregulering elkaar al jaren gevangen hielden. Voorstanders van overheidsregulering beweerden dat er een inherente tegenstelling bestaat tussen het winststreven van bedrijven die opereren op een kapitalistische markt en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Talloze incidenten en ongelukken zouden bewijzen dat bedrijven de belangen van werknemers, consumenten en het milieu opofferden aan hun

winststreven zodra ze daartoe de kans krijgen. De staat zou als enige tegenwicht kunnen bieden aan het rationeel calculerende gedrag van kapitalistische ondernemers door streng en consequent op te treden tegen regelovertradingen. Voorstanders van zelfregulering beweerden daarentegen dat overheidswetgeving star is, slecht aansluit op de werkvloer en de maatschappelijke betrokkenheid van bedrijven ondermijnt omdat inspecteurs onvoldoende rekening houden met begrijpelijke redenen voor regelovertradingen. Door bedrijven zelf de regels op te laten stellen waaraan ze onderworpen zijn en door ze zelf toezicht te laten houden op deze regels zouden de regels beter bij de werkvloer aansluiten, meer draagvlak hebben en zouden de kennis en betrokkenheid van bedrijven bij maatschappelijk verantwoord ondernemen optimaal worden benut.

Het uitgangspunt van Ayres en Braithwaite is dat beide partijen overheidsregulering en zelfregulering ten onrechte als onverenigbare tegenpolen beschouwen. De uitweg die zij bieden uit de patstelling tussen de voorstanders van overheids- en zelfregulering is gebaseerd op een politiek-normatief uitgangspunt dat zij zelf aanduiden als *'civic republicanism'*. Ze wijzen het libertairisme af dat stelt dat de macht van de staat moet worden ingeperkt omdat die de vrije markt bedreigt; ze wijzen het socialisme af dat stelt dat de markt onder de duim moet worden gehouden omdat die gepaard gaat met uitbuiting en ze wijzen het liberalisme af dat opdraagt om het maatschappelijk middenveld zwak te houden omdat die de individuele vrijheid bedreigt. In de plaats daarvan omarmen zij het neocorporatisme dat een gemengd institutioneel bestel voorstaat waarin de overheid, de markt en het maatschappelijk middenveld elkaars macht beteugelen en daarmee het aanzienlijke risico dat een van deze instituties de andere domineert (Ayres & Braithwaite 1992: 17). In hun boek werken ze verschillende reguleringsstrategieën uit die zijn gericht op het delegeren van regulering waar dat mogelijk is en op het centraliseren van regulering waar dat nodig is (Ayres & Braithwaite 1992: 158).

Ayres en Braithwaite hebben vooral een normatief kader geboden en veronderstellen meer dan dat zij aantonen dat we zijn aanbeland in een tijdsgewricht waarin de noodzakelijke condities aanwezig zijn voor participatie, overleg en samenwerking met betrekking tot regulering en dat deze condities slechts gemobiliseerd hoeven te worden zodat de maatschappelijke belangen van burgers, bedrijven en overheid optimaal worden gediend (Silbey 2013: 9). Echter: kenmerkend voor onze pluralistische samenleving is dat sprake is van fundamentele belangentegenstellingen, waardenconflicten en verschillen in maatschappelijke betrokkenheid bij regulering tussen actoren.

Bovendien behouden overheden de verantwoordelijkheid om publieke doelen te dienen en om individuele burgers en bevolkingscategorieën te beschermen die niet over macht of invloed beschikken en die niet bij regulering kunnen of willen worden betrokken (Fox & Ward 2008: 521). Het is dan ook een empirische vraag onder welke condities verschillende maatschappelijke actoren effectief bij regulering kunnen worden betrokken in de praktijk en welke rol hierin voor de staat is weggelegd.

Deze vragen komen vooral aan bod in de literatuur die wordt aangeduid met de onvertaaltbare term ‘regulatory governance’: regulering en governance. Regulering heeft betrekking op een ‘richtingaanwijzing’ (een norm), een ‘detector’ (informatie) en een ‘effector’ (handhavingsmechanisme) (Van der Voort 2011). Governance houdt het midden tussen ongereguleerde ruilactiviteiten op een vrije markt en ‘command and control’ door een centrale overheid. Regulatory governance is gebaseerd op de veronderstelling dat in onze netwerksamenleving sprake is van onderlinge afhankelijkheid tussen maatschappelijke actoren en dat kennis en betrokkenheid bij maatschappelijk verantwoord ondernemen verspreid zijn over onder toezicht staande bedrijven, belangengroeperingen en individuele burgers (Scott 2009). Staat, markt en maatschappelijk middenveld worden opgevat als deel van een overkoepelend en op elkaar ingrijpend systeem. Het streven is gericht op de mobilisering van de kennis en de energie die aanwezig zijn in deze sectoren. Om de onvermijdelijke tegenstellingen en dilemma’s die hiermee gepaard gaan in goede banen te leiden (Fox & Ward 2008), wordt getracht een fluïde en flexibele beleidsomgeving te creëren waarin ‘zachte’ processen centraal staan en participatie en dialoog worden gestimuleerd (Lobel 2012). Voor een succesvol regelsysteem worden vrijwillige, op consensus en samenwerking gerichte activiteiten namelijk als belangrijker beschouwd dan wettelijke regels of politieke autoriteit (Fox & Ward 2008).

De ‘turn to governance’ compliceert het reguleringvraagstuk enorm. Er is sprake van zowel de horizontale als verticale overdracht van bevoegdheden; niet alleen raken andere actoren dan overheidsinstanties betrokken bij regulering, maar ook speelt regulering zich steeds meer op verschillende niveaus tegelijkertijd af (Zürn 2012). Er is zowel sprake van globalisering (meer transnationale instituties en regimes) als van decentralisatie (het incorporeren van lagere bestuursniveaus en sociale groeperingen in governance processen). Bovendien gaat de verschuiving ook gepaard met een verbreding van de inzet van beleidsinstrumenten. Naast traditionele ‘command and control’ regulering worden hiervoor ook financiële prikkels,

vrijwillige overeenkomsten, partnerschappen, informatiesystemen en tal van andere instrumenten ingezet (Baarsma & Janssen 2007). Deze complexiteit maakt het bijzonder lastig om bloot te leggen onder welke condities verschillende maatschappelijke actoren al dan niet een effectieve bijdrage aan regulering kunnen leveren en welke rol hierin blijft weggelegd voor de staat. Veel implementatieonderzoek heeft namelijk betrekking op slechts een of enkele case studies, terwijl er in verschillende landen, op verschillende niveaus, op verschillende beleidsterreinen, met verschillende actoren en beleidsinstrumenten wordt geëxperimenteerd met regulatory governance (Van der Heijden 2013: 14). Het doel van deze literatuurstudie is om uit deze case studies meer algemeen geldige condities af te leiden die hun specifieke context overstijgen en waarmee het succes en het falen van verschillende vormen van regulatory governance kunnen worden begrepen.

Hierbij richt ik mij allereerst op de condities die van invloed zijn op de effectiviteit van de bijdragen die onder toezicht staande bedrijven, private regulerende instanties (certificeerders en accreditoren) respectievelijk derde partijen (bijvoorbeeld individuele burgers, belangengroeperingen of sociale bewegingen) kunnen leveren aan regulering. Ik duid hun bijdragen achtereenvolgens aan als zelfregulering, certificering en accreditering en regulering door derde partijen. Daarnaast behandel ik de vraag hoe publiek regulerende instanties het beste op de condities kunnen inspelen die van invloed zijn op de effectiviteit van de bijdragen die deze verschillende maatschappelijke actoren aan regulering kunnen leveren. Onder publieke regulerende instanties schaar ik zowel rijksinspecties (publieke toezichthouders) als de daaraan verbonden beleidsdirecties. Ik besteed geen aandacht aan publiek regulerende instanties die op andere dan nationale bestuurlijke niveaus actief zijn (gemeentelijk, provinciaal, Europees) en ga ook niet in op configuraties van actoren die deel uitmaken van governance netwerken. Ten slotte besteed ik apart aandacht aan risicogerichte regulering. Dit doe ik omdat rijksinspecties in veel gevallen risicoprofielen en -analyses gebruiken om te bepalen wanneer ze zelf optreden en wanneer ze dit overlaten aan een of meerdere van de andere actoren (beleidsdirecties stellen jaarlijks beleidsspeerpunten vast in plaats van dat ze risicogerichte regulering als beleidsinstrument toepassen). De drie centrale vragen die aan de orde komen luiden als volgt: *1. Welke condities zijn van invloed op de effectiviteit van zelfregulering, certificering en accreditering en regulering door derde partijen? 2. Hoe kunnen publieke regulerende instanties het beste op deze condities inspelen? 3. Hoe gebruiken rijksinspecties risicogerichte regulering*

bij de bepaling van de keuze om zelf op te treden dan wel optreden over te laten aan een of meerdere van de andere actoren en hoe effectief is dit gebruik?

In afzonderlijke paragrafen komen achtereenvolgens de condities aan bod die van invloed zijn op de bijdragen die bedrijven (zelfregulering), private regulerende instanties (certificering en accreditering) en derde partijen (regulering door derde partijen) kunnen leveren aan regulering en hoe publiek regulerende instanties het beste op deze condities kunnen inspelen. Daarna volgt een paragraaf over risicogerichte regulering. De slotparagraaf behandelt conclusies en aanbevelingen.

Zelfregulering

Wat is zelfregulering?

Zelfregulering door bedrijven is een vorm van private sturing gericht op het algemeen maatschappelijk belang (Silbey 2013: 15). Zelfregulering heeft betrekking op activiteiten die bedrijven zelf ondernemen om aan normen of wetten te voldoen, zoals interne audit systemen, management systemen of afspraken die binnen bedrijven worden gemaakt om normen na te leven die uitstijgen boven wettelijke verplichtingen.¹ In de praktijk komt zelfregulering neer op het creëren van formele bedrijfsstructuren binnen onder toezicht staande bedrijven, zoals professionele stafafdelingen en interne management systemen en de integratie van dergelijke formele structuren binnen organisatorische besluitvormingsprocessen (Short 2013: 24). Er kunnen verschillende vormen van zelfregulering worden onderscheiden die variëren naar de mate waarin bedrijven onafhankelijk van de overheid opereren. Gunningham en Rees (1997: 365) maken bijvoorbeeld onderscheid tussen ‘vrijwillige zelfregulering’ – waarbij bedrijven normen opstellen en handhaven zonder verdere overheidsbemoeienis –, ‘gemandateerde volledige zelfregulering’ – waarbij de overheid de managementsystemen die bedrijven zelf opstellen mandateert, monitort en, indien nodig, ingrijpt om de effectiviteit van dergelijke systemen te garanderen –, en ‘gemandateerde gedeeltelijke zelfregulering’ – waarbij bedrijven de door de overheid gemandateerde normen zelf opstellen of normen zelf controleren, maar niet allebei

¹ Hoewel het ook een belangrijke vorm van regulatory governance betreft, heb ik hier omwille van ruimtegebrek ketentoezicht, of te wel de afspraken die afnemers met toeleveranciers maken, buiten beschouwing gelaten.

(voor andere onderscheidingen met betrekking tot zelfregulering, zie Van der Heijden 2012; Börzel & Risse 2010).

Welke condities zijn van invloed op de effectiviteit van zelfregulering?

Zelfregulering is gebaseerd op de veronderstelling dat het betrekken van bedrijven bij het opstellen, invullen, implementeren en handhaven van regels leidt tot sturing die beter aansluit bij de specifieke context waarin ze van toepassing is, die sneller inspeelt op veranderingen en die kan rekenen op meer draagvlak dan wanneer de overheid regels van bovenaf oplegt en regelovertredingen bestraft (Vogel 2008). Empirisch onderzoek laat evenwel tegengestelde effecten zien van zelfregulering op nalevingsgedrag: soms worden positieve effecten gevonden, soms negatieve en soms geen (Short & Toffel 2010; zie ook Van der Heijden 2012). Sommige bedrijven participeren in zelfreguleringssystemen om de overheid van het lijf te houden en om mee te liften met de inspanningen die andere bedrijven leveren op het gebied van zelfregulering, andere bedrijven proberen door te participeren in zelfreguleringssystemen daadwerkelijk marktfalen te voorkomen omdat ze dit als hun maatschappelijke verantwoordelijkheid beschouwen of omdat ze denken dat dit rendeert. Deze tegengestelde onderzoeksbevindingen wijzen uit dat zelfregulering slechts onder bepaalde condities effectief is. Over welke condities dit zijn bestaat behoorlijk wat consensus in de literatuur (Oude Vrielink 2011; Saurwein 2011; Short & Toffel 2010).

Ten eerste werkt zelfregulering beter naarmate bedrijven er meer ervaring mee hebben. Juist door te participeren in systemen van zelfregulering kunnen bedrijven ze gaan zien als een noodzakelijk onderdeel van de identiteit van het bedrijf, of kunnen ze er van overtuigd raken dat dergelijke systemen financiële voordelen opleveren (Bernstein & Cashore 2007).

Ten tweede is het risico dat bedrijven zich onttrekken aan zelfreguleringssystemen kleiner naarmate zij minder inspanningen moeten leveren om aan de gestelde minimum standaarden te voldoen. Na een van de fabrieksbranden die in het afgelopen jaar het leven heeft gekost aan honderden arbeiders in Bangladesh bleek bijvoorbeeld dat een van de grootste deelnemers aan een zelfreguleringssysteem in Bangladesh – Walmart – zich actief had verzet tegen een initiatief om de minimumstandaarden voor brandbeveiliging in fabrieken te verhogen omdat hierdoor de kostprijs van de producten te veel zou stijgen (Greenhouse 2012).

Ten derde werkt zelfregulering beter naarmate producenten een meer vanzelfsprekend eigenbelang ervaren bij het voorkomen van marktfalen (Gunningham 1995). Zo heeft de vliegtuigindustrie zelf substantieel bijgedragen aan de verbetering van de veiligheid door middel van regulering omdat in deze sector consumenten potentiële slachtoffers zijn van ongelukken, machtige elites meer dan gemiddeld vliegen, piloten goed georganiseerd zijn en de kans op schadeclaims reëel is, terwijl de zeevaartindustrie dit juist heeft nagelaten omdat zeelieden slecht georganiseerd zijn, verzekeraars risico's afkopen, passagiers geen rol van betekenis spelen en belangentegenstellingen wettelijke afspraken tussen landen in de weg staan (Perrow 1984).

Ten vierde maakt zelfregulering meer kans van slagen naarmate bedrijfssectoren een geringere omvang hebben en homogener zijn. Hierdoor wordt het namelijk makkelijker voor bedrijfsverenigingen om opportunistisch gedrag (meeliften) van hun leden tegen te gaan bij de implementatie van vrijwillige vormen van zelfregulering (Börzel & Risse 2010: 116). Bij de implementatie van 'Responsible Care' – het zelfreguleringsysteem waarvan de omvangrijk een heterogene chemische industrie gebruik maakt – bleken kleine bedrijven bijvoorbeeld mee te kunnen liften met de inspanningen van grote bedrijven omdat zij minder overtuigd waren van het belang van dit zelfreguleringsysteem en ook moeilijker konden voldoen aan de eisen die dit systeem aan hun bedrijfsvoering stelde (Gunningham 1995).²

Ten vijfde helpt een 'schaduw van hiërarchie' om bedrijven te doordringen van de noodzaak om serieus werk te maken van zelfregulering (Verbruggen 2013: 2). Publieke regulerende instanties die zelfregulering stimuleren omdat ze zelf lijden aan een chronisch tekort aan middelen bereiken vaak het tegendeel van waar zij op uit zijn. Dit komt doordat de perceptie dat publieke regulerende instanties machteloos zijn, meeliften door bedrijven in de hand werkt en ervoor zorgt dat ze publieke belangen veronachtzamen (Short 2013: 30; Börzel & Risse 2010: 118). Het is minder problematisch als publieke regulerende instanties terugvallen op zelfregulering indien sprake is van een gebrek aan deskundigheid of wettelijke bevoegdheid (zoals vaak het geval is in transnationale productieketens waarbij nationale wetgeving letterlijk op grenzen stuit), dan wanneer ze dat doen indien sprake is van politieke onwil van bedrijven om zich aan wettelijke regels of private normen te onderwerpen, terwijl het ontbreken van deskundigheid of wettelijke bevoegdheid vaak politieke onwil indiceert (Short & Toffel 2010).

² Omgekeerd biedt zelfregulering machtige marktpartijen de mogelijkheid om minder machtige producenten uit te sluiten van de markt door regels op te stellen waar laatstgenoemde niet aan kunnen voldoen (Krawiec 2003).

Met andere woorden: een ‘schaduw van hiërarchie’ is harder nodig naarmate bedrijven minder bereid zijn om zich aan wettelijke regels of private normen te onderwerpen. Met een schaduw van hiërarchie wordt overigens niet bedoeld dat publieke regulerende instanties bedrijven moeten dwingen om te participeren in systemen van zelfregulering door ze te dreigen met overheidsbemoeienis als ze dat niet doen. Dit is namelijk contraproductief gebleken (Short 2013: 24). Wat wel kan werken is als publieke regulerende instanties een actieve, ondersteunende rol vervullen (Short & Toffel 2010; Saurwein 2011).

Hsueh en Prakash (2012) hebben onderzocht op welke wijzen publieke regulerende instanties in de Verenigde Staten actief ondersteuning geven aan bedrijven die deelnemen aan zelfregulering. Ze maken een onderscheid tussen tastbare en minder tastbare vormen van ondersteuning. Onder tastbare ondersteuning verstaan zij het geven van juridische of technische adviezen en het geven van informatie en voorlichting over te hanteren normen. Met minder tastbare ondersteuning bedoelen zij het geven van positieve aandacht aan bedrijven die vrijwillig participeren in zelfreguleringssystemen waardoor de reputatie van deze bedrijven gunstig wordt beïnvloed. Hsueh en Prakash hebben aangetoond dat publieke regulerende instanties op het niveau van de afzonderlijke staten vooral tastbare ondersteuning bieden in de vorm van kennis, informatie en advies en dat de federale regulerende instanties vooral minder tastbare ondersteuning bieden aan bedrijven door hen positieve aandacht te geven als ze vrijwillig aan zelfregulering deelnemen. Dit komt doordat federale regulerende instanties bedrijven een groot platform kunnen bieden en nationale regulerende instanties beschikken over voor bedrijven nuttige kennis van lokale economieën. De manier waarop publieke regulerende instanties actieve ondersteuning bieden aan bedrijven die participeren in zelfregulering hangt dus af van de machtsmiddelen waarover zij beschikken.

Conclusie

Samengevat kan worden gesteld dat naarmate publieke regulerende instanties zelfregulering meer als een substituut voor overheidsregulering gebruiken, zij minder goed de actieve, ondersteunende rol kunnen spelen die noodzakelijk is voor effectieve zelfregulering. Keer op keer is namelijk gebleken dat zelfregulering in letterlijke zin weinig kans van slagen heeft, terwijl zelfregulering wel goed kan werken als ze een robuust systeem van overheidsregulering aanvult (Short & Toffel 2010: 30). Een sturende rol van publieke regulerende instanties is harder nodig

naarmate de bereidheid van bedrijven om zich aan wettelijke regels of private normen te houden geringer is. Met een sturende rol wordt vervolgens niet bedoeld het dreigen met ingrijpen door publieke regulerende instanties zolang bedrijven niet deelnemen aan zelfregulering. Dit is namelijk contraproductief gebleken. Wat wel effectief is gebleken zijn tastbare vormen van ondersteuning als het geven van juridische of technische adviezen en het geven van informatie en voorlichting over te hanteren normen en minder tastbare ondersteuning in de vorm van het geven van positieve aandacht aan bedrijven die vrijwillig participeren in zelfreguleringssystemen.

Certificering en accreditering

Wat zijn certificering en accreditering?

Private toezichthouders kunnen worden ingeschakeld om te testen of te certificeren. Zij worden hiervoor betaald door de bedrijven waarop zij toezicht houden. Private toezichthouders controleren of producten, processen, systemen of werknemers aan bepaalde normen voldoen. Deze normen worden opgesteld door deskundigen in nationaal of internationaal verband, bijvoorbeeld de ‘International Organization for Standardization’ (ISO). Deze deskundigen zijn afkomstig uit bedrijven, professionele beroepsverenigingen, maatschappelijke belangengroeperingen, overheidsinstanties of certificeerders zelf. De normen waarop certificeerders toezicht houden, hebben betrekking op vrijwillige of wettelijk verplichte normen en bedrijven huren private toezichthouders in op basis van vrijwilligheid of worden hier wettelijk toe verplicht. Certificeerders hebben niet dezelfde bevoegdheden als publieke toezichthouders om administratieve of strafrechtelijke boetes op te leggen voor normschendingen, zelfs niet als ze toezicht houden op normen die wettelijk verplicht zijn en bedrijven verplicht zijn om private toezichthouders in te huren. Wel kunnen private toezichthouders hun opdrachtgevers bijvoorbeeld een certificaat onthouden of dat intrekken. Private toezichthouders worden op hun beurt gecontroleerd door accreditoren. Accreditoren toetsen of private toezichthouders competent zijn om testen te doen of te certificeren. Zij doen dit in opdracht van de private toezichthouders die zij controleren. Accreditoren kunnen bestaan uit nationale instanties, zoals de ‘Raad voor Accreditatie’ in Nederland, of transnationale instanties, zoals het ‘International Accreditation Forum’ (IAF).

Welke mogelijkheden en beperkingen zijn er verbonden met certificering en accreditering?

Er zijn verschillende redenen waarom privaat toezicht populair is bij de overheid. Het is een manier om handhavingstekorten te compenseren en om werkgevers meer verantwoordelijk te maken voor het voorkomen van marktfalen.³ Voor bedrijven zelf heeft privaat toezicht als voordeel dat afnemers of consumenten niet zelfstandig toezicht hoeven te houden op hun werknemers, organisatie of processen. Andere voordelen die aan privaat toezicht worden toegeschreven zijn dat onder toezicht staande bedrijven zelf invloed kunnen uitoefenen op de normen waarop zij worden gecontroleerd en dat deze flexibeler zijn, meer draagvlak hebben en beter aansluiten op de bedrijfspraktijk omdat ze buiten de officiële politiek worden opgesteld. Verder biedt privaat toezicht de overheid de mogelijkheid om greep te houden op producten en processen die landsgrenzen en daarmee hun eigen jurisdictie overschrijden. Certificerende opereren namelijk vaak in verschillende landen met behulp van dezelfde transnationale normen.

Onderzoek heeft echter uitgewezen dat de voordelen met betrekking tot de flexibiliteit, het maatwerk en het draagvlak die aan private regulering worden toegeschreven zich in de praktijk lang niet altijd voor te doen. Deze onderzoeksbevindingen betreffen de hele beleidscyclus die bestaat uit de agendering, het ontwerp, de implementatie en de terugkoppeling en aanpassing van normen. Het agenderen en ontwerpen van normen verloopt soms moeizaam omdat aan dit besluitvormingsproces deskundigen deelnemen die verschillende instanties vertegenwoordigen met uiteenlopende belangen (Van Erp & Verberk 2004). Ook voor accreditatie, die afkomstig zijn uit verschillende landen en die met verschillende wetgeving te maken hebben, blijkt het vaak lastig om overeenstemming te bereiken over de criteria waarmee zij certificerende beoordelen. Boiral (2012) heeft voorts op basis van onderzoek onder zestig bedrijven die deelnamen aan een certificeringsproces laten zien dat ook de implementatie van certificering in sterke mate een symbolisch en bureaucratisch karakter heeft en overeenkomt met wat in het onderwijs wordt aangeduid als het ‘diploma-halen syndroom’ (‘degree-purchasing syndrome’). Dit syndroom komt erop neer dat studenten meer gericht zijn op het behalen van een diploma dan op het verwerven van de kennis die het diploma vertegenwoordigt, net als dat

³ Privaat toezicht betekent dat werkgevers moeten gaan betalen voor toezicht dat voorheen uit publieke middelen werd bekostigd. Dit is tevens een reden waarom het bedrijfsleven niet onverdeeld positief is over privaat toezicht. Ook certificerende of testbureaus kunnen duur uit zijn omdat ze soms over verschillende accreditaties moeten beschikken om identieke controles uit te oefenen in verschillende landen (McAllister 2012: 5).

organisaties meer zijn gericht op het behalen van een certificaat dan op kwaliteitsverbetering. Dit syndroom brengt onder andere met zich mee dat private toezichthouders zich meer op het controleren van documentatie richten dan op het controleren van de uitvoeringspraktijk (McAllister 2012: 44). Hierin zijn de private toezichthouders namelijk vooral gespecialiseerd, het gaat sneller en het is makkelijker:⁴ ‘In fact, for auditors, documentation represents a stable, standardized, predictable and reassuring element reinforcing the procedural aspect of auditing’ (Boiral 2012: 646). Ook de laatste fase van de beleidscyclus die betrekking heeft op terugkoppeling en aanpassing van normen wordt bemoeilijkt doordat private toezichthouders zich snel aangevallen voelen als ze worden bekritiseerd, daar defensief op reageren en de neiging hebben om hun werkwijzen verborgen te houden voor hun concurrenten (Zwetsloot et al. 2011a; Boiral 2012).

Behalve dat de voordelen die privaat toezicht zou hebben ten opzichte van publiek toezicht in termen van flexibiliteit, maatwerk en draagvlak in de praktijk lang niet altijd opgaan, blijken er ook risico's aan verbonden. Het meest voor de hand liggende risico is dat private toezichthouders hun eigen doelstellingen opofferen aan die van hun opdrachtgevers ('capture'). Immers: certificeerders verliezen bedrijven als klant als ze een certificaat weigeren te verlenen of intrekken; accreditateurs verliezen certificeerders als klant als ze accreditatie weigeren te verlenen of intrekken. Deze afhankelijkheidsrelaties tussen private toezichthouders en hun opdrachtgevers kunnen ervoor zorgen dat private toezichthouders niet of nauwelijks optreden tegen normschendingen ('attachment bias'). Een berucht voorbeeld hiervan betreft een uitbraak van salmonella in de Verenigde Staten waaraan negen mensen zijn overleden en waarvan 22.000 mensen ziek zijn geworden. Vlak voor deze uitbraak plaatsvond had een certificeerder het verantwoordelijke bedrijf 'Peanut Corporation of America' de score excellent gegeven voor voedselveiligheid, terwijl publieke inspecteurs in de nasleep van deze uitbraak in twee fabrieken dode knaagdieren, gaten in het dak en plassen met stilstaand water aantroffen (Weise 2010). Ook in eigen land bracht een test die in opdracht van de toenmalige Inspectie Werk en Inkomen werd uitgevoerd ernstige tekortkomingen aan het licht aan hijskranen die door certificeerders waren goedgekeurd (Zwetsloot et al. 2011b). De sterke groei van de markt voor certificering in de afgelopen jaren heeft ook de onderlinge concurrentie tussen private toezichthouders verhevigd.

⁴ Deze neiging om vooral te letten op registratieverplichtingen geldt vooral voor private toezichthouders die wettelijke regels uitvoeren omdat zij checklists kunnen gebruiken om verantwoording af te leggen aan publieke regulerende instanties (McAllister 2012).

Deze concurrentie versterkt de neiging van private toezichthouders om zich te voegen naar de wensen van hun opdrachtgevers. Dit kan ervoor zorgen dat private toezichthouders meer gericht zijn op commerciële dan op professionele of publieke doelen. Deze tendentie wordt versterkt als bedrijven private toezichthouders meer selecteren op prijs dan op kwaliteit. Certificering stuit dan ook vooral op haar grenzen in sectoren waarin bedrijven certificaten vooral willen gebruiken om toegang tot een markt te krijgen in plaats van om kwaliteit te leveren (Zwetsloot et al. 2011a).

Onder toezicht staande bedrijven en certificeerders blijken de afhankelijkheid die private toezichthouders hebben ten opzichte van bedrijven zelf niet als een probleem te beschouwen. Onderzoek heeft uitgewezen dat beide actoren toezichthouders namelijk niet als externe controleurs zien die er zijn om normoverschrijdingen op te sporen en daar tegen op te treden, maar als partners die deel uitmaken van een zakelijke relatie en die betaald krijgen voor hun adviezen over hoe klanten normen op de juiste wijze kunnen toepassen (Boiral 2012: 648/9; Lytton 2013; WRR 2013: 51). Deze opvatting verklaart ook waarom Boiral's studie zulke grote verschillen laat zien tussen bedrijven in de manier waarop ze omgaan met certificering. Uiteindelijk is certificering namelijk wat organisaties willen dat het is: een middel om de eigen marktpositie te verbeteren, een instrument voor kwaliteitsverbetering of een combinatie van beide (Boiral 2012: 652): sommige bedrijven leggen de nadruk op het behalen van het certificaat om daarmee goede sier te maken naar de buitenwacht of om daarmee toegang te krijgen tot een markt, andere bedrijven gebruiken certificering (ook) om te leren en om te komen tot kwaliteitsverbetering. Deze conclusie roept de belangrijke vraag op wanneer bedrijven certificering louter gebruiken voor commerciële doeleinden en wanneer om er (ook) van te leren.

Welke condities zijn van invloed op de effectiviteit van certificering en accreditering?

Lytton (2013a) formuleert een voorlopig antwoord op deze vraag. Hij noemt vijf factoren die verantwoordelijk zijn geweest voor het grote succes van twee certificeerders – een certificeerder van brandbeveiliging genaamd 'Underwriters Laboratories' en een certificeerder van kosher voedsel genaamd 'Orthodox Union'.

De eerste succesfactor voor privaat toezicht die Lytton noemt, betreft de bereidheid van consumenten om te betalen voor onafhankelijke producttesten en audits. Dit verklaart bijvoorbeeld ook in belangrijke mate waarom het certificaat voor duurzaam hout dat wordt uitgegeven door certificeerders die door het Forest Stewardship Council (FSC) zijn

geaccrediteerd vooral succesvol is in de rijke westerse wereld dat maar een klein deel van het hardhout produceert en veel minder in Afrika en Azië waar de meeste productie en consumptie van hardhout plaatsvinden (Forrer en Mo 2013). Doordat consumenten en afnemers in Afrika en Azië niet of nauwelijks bereid zijn om extra te betalen voor gecertificeerde houtproducten, missen houthandelaren de prikkel om alleen gecertificeerd hout te verhandelen en doordat er weinig vraag is naar gecertificeerd hout, worden bosbouwers ook niet beloond voor hun inspanningen om een certificaat te behalen. Volgens Forrer en Mo (2013: 275) heeft het dan ook geen zin om aan certificering te beginnen zonder dat daar vraag naar is onder consumenten of afnemers. De tweede factor betreft het naast elkaar bestaan van meerdere certificeerders die elkaar niet alleen op prijs maar ook op kwaliteit beconcurreren. Deze onderlinge concurrentie zet certificeerders aan tot investeringen in professionele training, ethische gedragscodes, interne kwaliteitscontroles en transparantie. De derde factor betreft de interdependentie tussen partijen die weten dat hun reputatie afhangt van het functioneren van hun certificaat. In het geval van de certificatie van brandveiligheid hing de precisie van de hoogte van de premie die verzekeraars vaststelden af van de betrouwbaarheid van de certificering, terwijl de waarde van de diensten die de certificeerder had voor bedrijven afhing van het vertrouwen dat verzekeraars hadden in de certificeerder (Lytton 2013: 25). De vierde factor is dat de markt in handen is van een paar grote certificeerders. Dit vergemakkelijkt de coördinatie en handhaving van normen. De vijfde factor betreft het bestaan van een kern van actieve en oplettende consumenten die zorgen voor extra toezicht, die terugkoppeling geven op kwaliteitscontrole en die effectieve consumentenboycotten in gang kunnen zetten. Deze factor speelde een cruciale rol in verband met het succes van de certificering van kosher voedsel (zie ook Lytton 2013b). Na decennia van fraude en corruptie met de productie van kosher vlees verving in de tweede helft van de twintigste eeuw een netwerk van professionele certificeerders individuele rabbijnen die tot dan toe toezicht hadden gehouden op de productie van kosher voedsel. Sindsdien komt fraude met kosher voedsel nauwelijks voor en als het gebeurt, dan informeren certificeerders consumenten snel en verplichten ze producenten om producten terug te nemen. Dit doen ze vooral onder invloed van ongeveer acht procent van de consumenten die kosher voedsel eten uit religieuze overtuiging. Deze consumenten ontdekken vaak problemen en kaarten die vervolgens aan. Zij verspreiden ook waarschuwingen van certificeerders via hun sociale netwerken. Certificeerders blijven scherp omdat ze willen

voorkomen dat zij door fouten hun reputatie als betrouwbare certificeerder verliezen bij deze kritische groep consumenten.

Samengevat lijken marktcondities in combinatie met de relaties tussen de actoren die betrokken zijn bij een certificatiesysteem bepalend voor de vraag of bedrijven certificatie alleen gebruiken om hun marktpositie veilig te stellen of om (ook) tot kwaliteitsverbetering te komen (Lytton, 2013b: 28/9). Naarmate consumenten of afnemers meer bereid zijn om te betalen voor kwaliteit, doen bedrijven beter hun best om zich aan private normen te conformeren en om private toezichthouders in te huren die elkaar ook op kwaliteit beconcurreren. Naarmate private toezichthouders elkaar meer beconcurreren op kwaliteit zijn ze ook meer geneigd om een duidelijke beroepsethiek te ontwikkelen en om te professionaliseren. Ten slotte blijven private toezichthouders scherper en zijn ze transparanter over hun werkwijze, naarmate consumenten en afnemers zich kritischer opstellen.

Hoe kunnen publieke regulerende instanties bijdragen aan de effectiviteit van certificering en accreditering?

Publieke regulerende instanties houden vaak rekening met het risico dat private toezichthouders hun doelstellingen opofferen aan die van hun opdrachtgevers ('capture'). Hierdoor hebben ze soms de neiging om de regie over privaat toezicht over te nemen (Van Erp et al. 2004: 244). Dit werkt het risico op 'reversed capture' in de hand (Van Erp et al. 2004; Evers 2004; Martinez et al. 2013: 245). Hiermee wordt bedoeld dat publiek regulerende instanties hun doelstellingen eenzijdig opleggen aan die van private toezichthouders waardoor die in de praktijk gedwongen worden als een verlengstuk van de publiek regulerende instanties te functioneren. 'Reversed capture' kan bijvoorbeeld ontstaan door privaat toezicht wettelijk voor te schrijven, zoals in Nederland bij hijskranen, asbestverwerking en arbobeleid is gebeurd. Het gevolg hiervan is dat goedwillende bedrijven zich niet meer op kwaliteit kunnen onderscheiden van berekenende bedrijven doordat alle producenten gecertificeerd moeten zijn. Verplichte certificering werkt in de hand dat bedrijven certificeerders gaan inhuren voor advies over hoe ze met minimale inspanningen een certificaat kunnen bemachtigen (Zwetsloot et al. 2011b). Publieke regulerende instanties moeten dus zien te laveren tussen het risico op 'capture' en dat op 'reverse capture'.

Een eerste manier waarop publieke regulerende instanties dit kunnen doen is door de vraag naar producten te vergroten die zijn voorzien van een certificaat waar zij zelf vertrouwen in

hebben. Met betrekking tot houtkap en zeevisserij zijn publieke aanbestedings- en subsidiemaatregelen bijvoorbeeld succesvol gebleken om de vraag te vergroten naar producten die het door overheden gekozen certificaat hadden (Gulbrandsen 2012). De voorkeursbehandeling die de verkozen certificeerders kregen van overheden, zetten hun concurrenten aan om zich te voegen naar de strenge maatstaven die de verkozen certificeerders hanteerden. De aanbestedings- en subsidiemaatregelen zetten daarmee een proces van ‘trading-up’ in gang.

Een tweede manier om te laveren tussen het risico op ‘capture’ en ‘reverse capture’ is door de publieke regulerende instanties als achtervanger van private toezichthouders te laten opereren (Verbruggen 2013: 14). Dit gebeurt bijvoorbeeld in het toezicht op voedselketens en advertentieteksten. In deze sectoren nemen private toezichthouders de gemakkelijke gevallen voor hun rekening; complexe of omstreden gevallen schuiven ze door naar publieke regulerende instanties. Dit betekent dat publieke regulerende instanties opereren als ‘gorilla’s in the closet’; ze grijpen in als de deskundigheid of sanctiemiddelen van private toezichthouders op grenzen stuiten. Deze manier van samenwerken levert private toezichthouders het gezag op dat ze nodig hebben om naleving van normen tot stand te brengen, terwijl publieke regulerende instanties met behulp van de gegevens die private toezichthouders aanleveren, kunnen bepalen waar de inzet van hun schaarse middelen nodig blijft en waar die achterwege kan blijven. Uit onderzoek naar privaat toezicht in de zeevaart is gebleken dat deze vorm van samenwerking tevens het risico kan beperken dat bedrijven op zoek gaan naar de goedkoopste en minst strenge private toezichthouders (Breukers & Van Gestel 2004). Reders schatten namelijk in dat strenge private toezichthouders (‘klassebureaus’) beter kunnen voorkomen dat de Inspectie Scheepvaart boetes oplegt voor regelovertradingen dan toegeeflijke klassebureaus.

Volgens Verbruggen (2013) kunnen publieke regulerende instanties pas effectief optreden als achtervanger (‘gorilla in the closet’) als aan vier voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet sprake zijn van overlap tussen de normen, doelen en belangen van publieke en private toezichthouders. Aan deze voorwaarde kan alleen worden voldaan in sectoren waarin private toezichthouders elkaar mede op kwaliteit beconcurreren omdat bedrijven certificering niet alleen gebruiken om hun marktpositie te verstevigen. Ten tweede dienen publieke regulerende instanties de inzet van hun schaarse middelen bewust af te stemmen op de activiteiten van private toezichthouders. Private toezichthouders moeten zich toeleggen op normschendingen die evident,

betrekkelijk onschuldig en eenvoudig op te lossen zijn, terwijl publieke regulerende instanties de complexe en fraudegevoelige overtredingen voor hun rekening nemen die ernstige gevolgen kunnen hebben. Dit vereist overigens wel dat publieke regulerende instanties over voldoende deskundigheid en mankracht beschikken om tegen deze lastige overtredingen te kunnen optreden (Breukers & Van Gestel 2004). Ten derde dienen publieke regulerende instanties alleen in zee te gaan met professionele private toezichthouders die onafhankelijk worden geaccrediteerd. Ten vierde moeten publieke en private toezichthouders hun kennis van procedures, hun praktijken en de resultaten van hun inspanningen over en weer beschikbaar stellen (zie ook Martinez et al. 2013).⁵

Conclusie

Samengevat kan worden gesteld dat private toezichthouders de neiging hebben om zich te schikken naar de wensen van de opdrachtgevers waar zij toezicht op houden. Dit werkt goed als kritische consumenten of afnemers bedrijven aanzetten tot kwaliteitsverbetering en tot het inhuren van private toezichthouders die elkaar op prijs en kwaliteit beconcurreren, maar levert problemen op als consumenten of afnemers niet bereid zijn om extra te betalen voor kwaliteit en bedrijven private toezichthouders inhuren die elkaar op prijs in plaats van kwaliteit beconcurreren en die bedrijven vooral adviseren hoe ze met zo weinig mogelijk inspanningen een certificaat kunnen behalen ('capture'). Als publieke regulerende instanties de regie over regulering naar zich toetrekken om het risico in te dammen dat private toezichthouders zich te afhankelijk opstellen van hun opdrachtgevers, dan gaan private toezichthouders meer als een verlengstuk van publieke regulerende instanties functioneren en verdwijnt de mogelijkheid dat beide vormen van regulering elkaar aanvullen uit beeld ('reverse capture'). In de plaats daarvan kunnen publieke regulerende instanties proberen te laveren tussen de risico's van 'capture' en 'reverse capture'. Dit kunnen zij allereerst doen door de vraag naar door hen verkozen gecertificeerde producten te stimuleren. Ten tweede kunnen ze zich hoofdzakelijk richten op de complexe gevallen die private

⁵ Hierbij dient overigens wel in acht genomen te worden dat bedrijven minder snel bereid zijn om gegevens te verschaffen aan private toezichthouders naarmate publieke toezichthouders vaker bestraffend optreden naar aanleiding van gegevens die private toezichthouders aan hen doorspelen (Breukers & Van Gestel 2004). Dit dilemma wordt de 'transparantieparadox' genoemd; om te kunnen optreden tegen normschendingen zijn toezichthouders afhankelijk van de informatie die onder toezicht staande bedrijven aanleveren, maar naarmate toezichthouders harder optreden op basis van gegevens die onder toezicht staande bedrijven aanleveren neemt de bereidheid om deze gegevens aan te leveren af (Svatikova 2011).

toezichthouders hen toespelen omdat hun deskundigheid of sanctiemiddelen op grenzen stuiten. Dit vergt wel dat publieke en private toezichthouders min of meer vergelijkbare doelen nastreven, informatie uitwisselen, activiteiten op elkaar afstemmen en dat publieke regulerende instanties over voldoende deskundigheid en sanctiemogelijkheden beschikken om op te treden in gevallen die private toezichthouders naar hen doorspelen.

Regulering door derde partijen

Publieke regulerende instanties kunnen ook derde partijen betrekken bij de regulering van bedrijven. Hieronder kunnen individuele burgers, belangengroeperingen en sociale bewegingen worden verstaan die van bedrijven verlangen dat ze maatschappelijk verantwoord ondernemen. In een onderzoek op het gebied van mededingingswetgeving onder Australische bedrijven is aangetoond dat deze bedrijven zich weliswaar druk maken over de manier waarop verschillende derde partijen als consumenten, aandeelhouders, werknemers en zakenpartners reageren op het ontduiken van de mededingingswetgeving, maar dat dit niet betekent dat ze zich hierdoor beter aan de wet houden (Nielsen & Parker 2009). Dit wil zeggen dat het betrekken van derde partijen bij regulering niet als vanzelfsprekend effectief is.

Welke condities zijn van invloed op de effectiviteit van regulering door derde partijen?

Allereerst moeten derde partijen een machtsfactor van belang kunnen zijn. Alleen in gevallen waarin burgers of belangengroeperingen een reële bedreiging vormen voor de reputatie van ondernemingen, blijken bedrijven bereid om hun bedrijfsvoering aan te passen aan hun wensen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de casus van bloeddiamanten, waarin de internationale diamanthandel als geheel zware reputatieschade dreigde te lijden doordat het ‘feel good’ aspect van diamanten onder vuur kwam te liggen door de slimme toevoeging van ‘bloed’, en de Shell beslissing om de Brent Spar op land te ontmantelen in plaats van in zee af te laten zinken, die daarna werd gevolgd door een cultuurverandering bij Shell waarin milieuverantwoord gedrag voorop kwam te staan (Vogel 2005).

Ten tweede moeten derde partijen in staat zijn om risico's te objectiveren en te rangordenen. Dit is vaak lastig in het geval van wat Ulrich Beck (1992) heeft genoemd ‘Neue

Risiken' – onzichtbare, grensoverschrijdende, generatie-overstijgende risico's die alleen via wetenschappelijk onderzoek kunnen worden vastgesteld. Zo zijn omwonenden eerder bereid om in actie te komen tegen stankoverlast dan tegen schadelijkere, maar minder zichtbare vormen van vervuiling (Thornton et al. 2003; vergelijk Meijer 2008), of bagatelliseren ze vervuilingsrisico's en beschuldigen ze zichzelf ervan dat ze zijn gaan wonen op grond die door bedrijven is vervuild ('blaming the victim') (Auyero & Swistun 2009). Verder kunnen non-gouvernementele organisaties selectief zijn in de keuze van de ondernemingen of doelen waarop zij hun pijlen richten; zo richtte Greenpeace haar campagne wel tegen Shell, maar niet tegen het onbekendere Exxon, dat mede-eigenaar was van het Brent Spar platform (Vogel 2005).

Ten derde moeten overtredingen worden ervaren als strijdig met maatschappelijk aanvaarde normen willen derde partijen in actie komen. Dit was bijvoorbeeld niet het geval bij de namen die de Nederlandse Autoriteit Financiële Markten bekend maakte van bedrijven die waren veroordeeld voor kartelvorming. Deze vorm van 'naming' en 'shaming' leidde niet tot grote media-aandacht, er liepen geen klanten weg en de financiële sector percipieerde de bestrafte zaken niet als betekenisvol en normstellend, maar als technische uitzonderingen en als 'spijkers op laag water zoeken' of 'voer voor technuten' (Van Erp, 2009). Dat de overtredingen niet als problematisch werden beschouwd, maakt duidelijk dat wettelijke regels niet altijd maatschappelijke legitimiteit genieten en dat belangengroeperingen alleen in actie komen als wetten overeenstemmen met sociaal geaccepteerde normen.

Hoe kunnen publieke regulerende instanties bijdragen aan de effectiviteit van regulering door derde partijen?

Twee studies op heel verschillende beleidsterreinen laten zien dat het zonder een voorwaardenscheppende en coördinerende overheid niet goed lukt om het maatschappelijk middenveld bij regulering te betrekken.

Gunningham (2009) heeft onderzocht onder welke condities het wel of niet lukt om maatschappelijke groeperingen effectief te betrekken bij regulering op milieugebied. Hiertoe heeft hij drie in Australië geïmplementeerde varianten vergeleken. Ten eerste de inschakeling van de lokale bevolking bij het vaststellen en monitoren van de bedrijfsmilieuverbeterplannen. Ten tweede de inschakeling van verschillende vervuilers en bewoners met betrekking tot de aanpak van complexe, buurtgerelateerde milieuproblemen. Ten derde de beheersing van natuurlijke

hulpbronnen in een regionaal gebied door partijen die op verschillende bestuurlijke niveaus actief zijn. Bij de eerste variant kon de overheid ingrijpen als de gezamenlijke doelstellingen niet werden bereikt of de betrokken partijen niet tot overeenstemming kwamen (dat wil zeggen: ‘bargaining in the shadow of the state’). Dit ging gepaard met verbeterde milieuresultaten en toegenomen vertrouwen van de bevolking in de fabriek. De tweede variant was geen succes omdat de partijen op basis van vrijwilligheid samenwerkten en de overheid over te weinig middelen beschikte en geen sancties kon opleggen om medewerking te verplichten. De effecten van de laatste optie zijn nog niet uitgekristalliseerd, maar hier heeft de federale overheid sterke financiële prikkels ter beschikking om samenwerking te faciliteren en subsidies te onthouden als doelen niet worden bereikt.

Volgens Gunningham (2009) laat zijn vergelijkende casestudie zien dat actief ingrijpen door de overheid in het gedecentraliseerde netwerk noodzakelijk is voor succes en dat daar waar overheidsingrijpen ontbreekt, succes uitblijft. Zo dient de overheid de aard van de samenwerking te definiëren en te beschrijven (‘definitional guidance’), positieve prikkels te geven voor actieve participatie in netwerken en negatieve voor niet participeren (‘participatory incentives’), en in te kunnen grijpen als doelstellingen niet worden gerealiseerd (‘enforcement capability’). Zijn conclusie luidt dat de overheid een *primus inter pares* dient te zijn in gedecentraliseerde netwerken: ‘Zoals we hebben gezien, zijn verschillende van deze rollen absoluut noodzakelijk om van governance een succes te maken en deze casestudies laten zien dat de overheid niet als een van de vele actoren kan worden beschouwd die min of meer gelijkwaardige posities innemen in termen van macht, belangen, verantwoordelijkheden, verantwoordingsplicht en middelen’ (Gunningham 2009: 165/6).

Terpstra (2009) heeft het functioneren van veiligheidsnetwerken onderzocht die in Nederland rond 1980 zijn ontstaan. In deze veiligheidsnetwerken participeren behalve politie en gemeenten vaak ook burgers, woningcorporaties, welzijnswerk, jeugdhulpverlening, jeugdwerk en jeugdreclassering. Veel van deze netwerken zijn op basis van eigen initiatieven ontstaan en blijven daarvan afhankelijk. Aangezien ze meestal een informeel karakter hebben, verschillen ze naar doelstelling, structuur, samenstelling, werkwijze en omvang. In de praktijk blijken dergelijke veiligheidsnetwerken pas levensvatbaar als de gemeente, maar vooral de politie burgers daarbij zichtbaar steunt. Burgers durven buurtbewoners doorgaans pas aan te spreken als ze er op

vertrouwen dat de politie hen steunt als er gevaar dreigt en de politie in staat is om meeliftersgedrag aan te pakken.

Dit betekent dat veiligheidsnetwerken niet goed kunnen functioneren zonder de specifieke deskundigheid, inzet, steun, symboliek en eventueel stok achter de deur van de politie. Het belang dat informele controle wordt ondersteund door formele vormen van controle op wijkniveau wordt volgens Terpstra (2009) onvoldoende onderkend door voorstanders van governance. Hij vindt het naïef om te veronderstellen dat private partijen min of meer vanzelf zullen werken aan openbare veiligheid als publiek goed. Hij beschouwt het daarom net als Gunningham als een misverstand om de overheid slechts te beschouwen als ‘one node among many’. Bovendien hebben de voorstanders van governance volgens hem te weinig oog voor de wezenlijke verschillen die nog altijd bestaan tussen publieke en private partijen die zich met veiligheidszorg bezighouden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de angst voor agressie bij burgerwachten, hooggespannen verwachtingen van buurtbewoners over de politie en de gedachte dat ordehandhaving toch eigenlijk het werk van de politie is. Voorstanders van het betrekken van burgers en belangengroeperingen bij regulering veronachtzamen de voor veiligheidszorg cruciale verschijnselen als angsten, wantrouwen, emoties, behoefte aan vertrouwen en bescherming.

Conclusie

Kortom: naarmate burgers en belangengroeperingen beter een vuist kunnen maken naar bedrijven, beter in staat zijn risico's tegen elkaar af te wegen en een sterker normbesef hebben, zijn ze beter in staat om een rol te spelen in regulering. Echter: zelfs als burgers en belangengroeperingen over deze kenmerken beschikken dan nog behouden publieke regulerende instanties een onmisbare rol in het definiëren, faciliteren en sturen van de manier waarop burgers en belangengroeperingen bij regulering betrokken worden. Dit vraagt van publieke regulerende instanties dat zij in de samenwerking met burgers en belangengroeperingen een coördinerende rol vervullen en daarmee dominante posities innemen in termen van macht, belangen, verantwoordelijkheden, verantwoordingsplicht en middelen.

Risicogerichte regulering

Wat is risicogerichte regulering?

We hebben gezien dat bedrijven, private regulerende instanties en derde partijen alleen onder specifieke condities een effectieve bijdrage aan regulering kunnen leveren en dat publieke regulerende instanties op verschillende manieren kunnen inspelen op deze condities. Ze beschikken echter over beperkte middelen om dit te doen, waardoor ze zich voor de cruciale vraag gesteld zien wanneer zij bevoegdheden met betrekking tot de regulering van marktfalen op een verantwoorde wijze naar andere actoren kunnen delegeren en wanneer zij dit beter zelf kunnen (blijven) doen. Publieke regulerende instanties vallen steeds vaker terug op risicogerichte regulering om deze vraag te beantwoorden (Martinez et al. 2013; Verbruggen 2013). Baldwin en Black (2008) definiëren regulering die is gebaseerd op risico's als het doelgericht aanwenden van schaarse middelen op basis van de beoordeling van de risico's die onder toezicht staanden vormen voor de realisering van de doelstellingen van een publieke toezichthouder. Idealiter biedt regulering gebaseerd op risicoprofilering een evidence-based instrument om het gebruik van schaarse hulpbronnen zo efficiënt mogelijk aan te wenden en om hoofdzakelijk aandacht te besteden aan grote risico's die op een transparante, systematische en verdedigbare manier zijn vastgesteld (Black & Baldwin 2010: 181). Hiermee worden de risico's bedoeld die bedrijven zelf, of onder invloed van private toezichthouders of andere belanghebbenden, onvoldoende beheersen.

Hoe gebruiken publieke instanties risicogerichte regulering en hoe effectief is dit gebruik?

In de manier waarop publieke regulerende instanties risicogerichte regulering in de praktijk toepassen, blijken op drie manieren systematische eenzijdigheden en vertekeningen te kunnen sluipen.

Ten eerste kiezen publieke regulerende instanties die risicogericht reguleren er bewust voor om kleine risico's te veronachtzamen. Als deze talrijk en veelvoorkomend zijn, kunnen ze toch voor aanzienlijke problemen kunnen zorgen. Bovendien richten zij zich vaak op bekende risico's. Hierdoor kunnen nieuwe risico's of een snelle toename van bestaande risico's over het hoofd worden gezien en bestaat de neiging om risico's te blijven beoordelen op basis van het bestaande analytische kader (Baldwin & Black 2008: 66; zie ook Lloyd-Bostock & Hutter 2008: 76, en zie Black & Baldwin 2012b voor een dieper inzicht in en mogelijke oplossingen voor het verwaarlozen van kleine risico's). Lloyd-Bostock (1992) heeft bijvoorbeeld aangetoond dat de risico's op lage rugklachten en RSI jarenlang zijn verwaarloosd door de Britse Arbeidsinspectie

omdat deze ziekten buiten hun gebruikelijke risicocategorieën vielen. Als publieke toezichthouders alleen bij de organisaties met grote risico's en problemen gaan inspecteren, verliezen ze bovendien het bredere overzicht over het hele veld (WRR 2013: 48). Hierdoor raken 'best practices' en veelbelovende ontwikkelingen uit beeld. Ook kunnen de gemiddeld presterende organisaties risicogericht toezicht als verwaarlozing ervaren en zich minder geprikkeld voelen om zichzelf te verbeteren. De veronachtzaming van kleine en onbekende risico's en van 'best practices' betekent dat het gebruik van risicogerichte regulering door publieke regulerende instanties dikwijls gepaard gaat met bijziendheid ('model myopia') (Black & Baldwin 2010: 205/6). Publieke toezichthouders kunnen deze vormen van bijziendheid voorkomen door niet alleen bedrijven te inspecteren die als een risico zijn geclassificeerd, maar ook steekproefsgewijs inspecties te verrichten. Echter: publieke toezichthouders hebben vaak niet de middelen of de capaciteiten om steekproefsgewijs inspecties uit te voeren of om deze op andere uitgangspunten te baseren dan het gangbare systeem van risicoprofielen (Black & Baldwin 2010: 206).

Ten tweede hebben publieke regulerende instanties de neiging om de onzekerheden en subjectieve elementen die deel uitmaken van de definiëring, vaststelling en rangordening van risico's als eenduidig kwantificeerbare grootheden voor te stellen. In de praktijk hebben toezichthouders vaak te maken met onzekerheden in plaats van met risico's (Black & Baldwin 2010: 197). De modellen op basis waarvan risicoberekeningen worden gemaakt zijn noodgedwongen gebaseerd op selectieve uitgangspunten (Douglas & Wildavsky 1982). Hierdoor ontstaan soms afstemmingsproblemen indien publieke regulerende instanties, bedrijven en certificeerders verschillende modellen hanteren om risico's te beoordelen (Black & Baldwin 2010: 201, 203). Voorts spelen bij de definiëring, vaststelling en prioritering van risico's behalve rationele overwegingen, ook emoties en waardenovertuigingen een rol (Hermansson 2011) en wordt naast wetenschappelijke kennis ook professionele kennis en ervaringskennis ingezet (Black & Baldwin 2010: 197; Hutschemaekers & Tiemen 2005). De betrokkenen vallen hierbij terug op eerdere praktijkervaringen en bestaande sociale verbanden. Dit maakt de definiëring, vaststelling en prioritering van risico's tot een context-gebonden collectieve praktijk (Boholm et al. 2012). Ook zien de betrokkenen zich gesteld voor politieke vragen als: moet de aandacht uitgaan naar de grootste risico veroorzakers of de plekken waar de grootste risicoreducties kunnen worden gerealiseerd; moet de aandacht vooral uitgaan naar de kans dat een risico zich manifesteert, dan

wel naar de gevolgen die dit kan hebben; welke indicatoren en methoden moeten worden gebruikt om risico's vast te stellen en wat is eigenlijk een aanvaardbaar risiconiveau? (Black & Baldwin 2010: 185, 203). Dit betekent dat risicogerichte regulering verbonden is met onzekerheden, subjectieve oordelen en sociale processen. In de praktijk worden risico's evenwel dikwijls als kwantitatieve grootheden uitgedrukt (Black & Baldwin 2010: 185). Dit suggereert dat de dilemma's, complexe afwegingen en sociale praktijken die inherent zijn aan risicogerichte regulering kunnen worden gerationaliseerd, gesystematiseerd, geordend, beheerd en gecontroleerd (Black & Baldwin 2010: 203; Noordegraaf & De Wit 2013: 384). Kortom: de kwantificering van risico's suggereert dat risicogerichte regulering een technisch, neutrale bezigheid is waardoor de subjectieve en politieke keuzes die ermee gemoeid gaan gemakkelijk naar de achtergrond verdwijnen (Baldwin & Black 2008: 67; Black & Baldwin 2010: 204).

Ten derde hebben de bij risicogerichte regulering betrokken partijen de neiging om te anticiperen op de manier waarop risicoprofielen en risicoanalyses worden gebruikt. Risicoclassificaties zijn vaak gebaseerd op gegevens die worden aangeleverd door de bedrijven die onder toezicht staan. De afhankelijkheid van deze gegevens kan publieke toezichthouders ervan weerhouden om op te treden tegen deze zelfde bedrijven omdat ze er rekening mee houden dat dit de bereidheid vermindert van bedrijven om gegevens vrijwillig te verstrekken (Black & Baldwin 2010: 198/9). Voorts kan de vermeende objectieve eenduidigheid van toegekende risicoscores er toe leiden dat publieke toezichthouders waardevolle informatie achterhouden. Zo wisselden de Nederlandse en Franse voedsel en waren autoriteit hun vermoedens niet uit dat vergiftigd varkensvlees uit Ierland op de Europese markt was terechtgekomen, omdat ze wilden voorkomen dat ze zich publiekelijk zouden moeten verantwoorden als hun vermoedens achteraf onjuist zouden zijn gebleken (Casey & Lawless 2011). Ook zijn publieke regulerende instanties huiverig om te expliciteren welke risico's ze bereid zijn om te tolereren, omdat zij willen voorkomen dat zij zich hiervoor moeten verantwoorden als juist die risico's zich manifesteren (Baldwin & Black 2008: 66; Black & Baldwin 2010: 197; Lloyd-Bostock & Hutter 2008: 77).

Conclusie

Publieke regulerende instanties gebruiken risicogerichte regulering om te komen tot een verantwoorde, transparante aanwending van de schaarse middelen waarover ze kunnen beschikken. In de manier waarop ze dat doen kunnen bewust of onbewust selectiviteit en

eenzijdigheid sluipen doordat bepaalde risico's en oplossingen buiten beschouwing worden gelaten, doordat de onzekerheden, subjectieve oordelen en sociale processen die met de vaststelling van risico's verbonden zijn als eenduidig kwantificeerbare grootheden worden voorgesteld en doordat betrokkenen anticiperen op de reacties die het gebruik van risicoprofielen kunnen oproepen. Professionals die veel praktijkervaring hebben met risicogerichte regulering weten dat het definiëren en rangordenen van risico's een context-gebonden, relationele praktijk is waarin betrokken partijen gezamenlijk betekenis verlenen aan de risico's die ze vaststellen en de wijze waarop zij deze prioriteren. Vandaar dat zij risicogerichte regulering zien als 'an art, not a science' (Black & Baldwin 2010: 194). Onderkennen dat risico's op verschillende manieren kunnen worden beschreven en dat ze onlosmakelijk zijn verbonden met waarden en emoties, betekent overigens niet dat het streven naar de objectivering van risico's hoeft te worden verlaten. Dit besef kan namelijk worden verdisconteerd in de criteria die worden gebruikt om de kwaliteit van risico-beschrijvingen te vergelijken. Goede risico-beschrijvingen vertegenwoordigen dan meerdere perspectieven, expliciteren achtergrondassumpties zodat die kunnen worden bekritiseerd en nemen waarden en emoties serieus, in de zin dat ze niet automatisch als subjectief worden afgedaan (Hermansson 2011).

Conclusie en discussie

Ruim twintig jaar geleden kozen Ayres en Braithwaite in hun boek *Responsive Regulation* hoofdzakelijk op politiek-ideologische gronden voor een middenweg tussen volledige overheidsregulering en volledige zelfregulering. Inmiddels is er in vele landen en op vele beleidsterreinen geëxperimenteerd en ervaring opgedaan met de toepassing van deze middenweg in de praktijk. Deze overzichtsstudie naar de implementatie van regulatory governance heeft laten zien welke condities van invloed zijn op de bijdragen die bedrijven, private toezichthouders respectievelijk burgers en belangengroepen kunnen leveren aan regulering en op welk manier publieke regulerende instanties het beste op deze condities kunnen inspelen.

Zelfregulering blijkt beter te werken naarmate bedrijfssectoren een groter vanzelfsprekend eigenbelang hebben om marktfalen tegen te gaan, kleiner en homogener zijn, meer ervaring hebben met zelfregulering en naarmate zelfreguleringsystemen minder ambitieus zijn (en dus

minder kunnen bereiken); certificering en accreditering werken beter naarmate consumenten en afnemers meer bereid zijn om te betalen voor kwaliteit, bedrijven certificaten niet alleen willen behalen om hun marktpositie te verbeteren maar ook om zich te verbeteren en certificeerders en accreditoren elkaar beconcurreren op prijs én kwaliteit; regulering door derde partijen werkt beter naarmate deze partijen een machtigere positie innemen ten opzichte van het bedrijfsleven, beter in staat zijn risico's tegen elkaar af te wegen en zich meer druk maken over bedrijven die publieke of private normen overtreden.

Publieke regulerende instanties blijken op verschillende manieren actief in te kunnen spelen op de condities die van invloed zijn op de bijdragen die bedrijven, private toezichthouders of burgers en belangengroeperingen aan regulering kunnen leveren. Ze kunnen bedrijven tastbare en niet tastbare ondersteuning geven bij de implementatie van zelfreguleringsystemen; ze kunnen via subsidiering en aankoopbeleid de vraag naar door de overheid verkozen gecertificeerde producten stimuleren; ze kunnen nalevingsproblemen opvangen die private toezichthouders aan hen doorschuiven omdat die te complex zijn of teveel weerstand oproepen; en ze kunnen de participatie van burgers en belangengroeperingen bij regulering gunstig beïnvloeden door de aard van de samenwerking te definiëren en te beschrijven, door prikkels in te zetten die actieve participatie stimuleren en meeliften ontmoedigen en door in te grijpen als doelstellingen niet worden gerealiseerd. De middelen waarover publieke regulerende instanties kunnen beschikken om in te spelen op de condities die de effectiviteit van de bijdragen die andere actoren aan de regulering van marktfalen kunnen leveren zijn evenwel beperkt.

Dit betekent dat de condities die nodig zijn om bedrijven, private toezichthouders of derde belanghebbende partijen een effectieve bijdrage te kunnen laten leveren aan de regulering van marktfalen lang niet altijd aanwezig zijn, terwijl de middelen waarover publieke regulerende instanties kunnen beschikken om deze condities gunstig te beïnvloeden schaars zijn. Om te bepalen wanneer ze bevoegdheden al of niet kunnen delegeren en hoe ze de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk kunnen benutten, maken publieke regulerende instanties tegenwoordig vaak gebruik van risicogerichte regulering. Het doel van dit beleidsinstrument is om risico's op een transparante, systematische en verdedigbare manier vast te stellen. Door risico's als eenduidig kwantificeerbare grootheden voor te stellen kunnen publieke regulerende instanties mogelijk discussies over de aanwending van hun schaarse middelen voorkomen. Dit heeft echter wel tot gevolg dat de onzekerheden, dilemma's en complexe afwegingen die inherent

zijn aan risicogerichte regulering naar de achtergrond verdwijnen. Publieke regulerende instanties moeten daarmee moeilijke afwegingen maken tussen het open zijn over de onzekerheden, subjectieve oordelen en sociale processen die verbonden zijn met risicogerichte regulering enerzijds, en het voorkomen van discussies over de meest efficiënte aanwending van de beschikbare schaarse middelen anderzijds. Een ander dilemma waarmee ze te maken krijgen, houdt verband met de vanzelfsprekendheid waarmee in het huidige politieke klimaat de ‘turn to governance’ wordt bepleit. In een dergelijk politiek-ideologisch klimaat is het denkbaar dat publieke regulerende instanties zich blindstaren op de succesverhalen met betrekking tot het delegeren van bevoegdheden in verband met de regulering van marktfalen en dat ze relatief goed functionerende overheidsregulering vervangen door onderontwikkelde of ineffectieve nieuwe vormen van regulatory governance (zie ook Van der Heijden 2013: 11, 14).

Kortom: onder bepaalde condities kunnen bedrijven, private toezichthouders of derde belanghebbende partijen een effectieve bijdrage leveren aan de regulering van marktfalen en kunnen publieke regulerende instanties goed inspelen op deze condities. Publieke regulerende instanties staan echter ook onder druk om discussies over de aanwending van hun schaarse middelen te voorkomen door de risico’s op basis waarvan zij handelen als eenduidig kwantificeerbare grootheden voor te stellen en om bevoegdheden in verband met de regulering van marktfalen óók te delegeren als de noodzakelijke condities om dit op een effectieve manier te doen ontbreken vanwege de vanzelfsprekendheid die de turn to governance binnen het huidige politieke klimaat heeft aangenomen.

Literatuur

- Auyero J & Swistun D (2009) *Flammable: Environmental Suffering in an Argentine Shantytown*. New York: Oxford University Press.
- Ayres I & Braithwaite J (1992) *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press.
- Baarsma B & Janssen KS (2007) *Selectie sturingsinstrumenten: Op weg naar een roadmap*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Baldwin R, Black J (2008) Really Responsive Regulation. *The Modern Law Review* 71(1): 59-94.
- Beck U (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*. London, New Delhi: Sage.
- Bernstein S, Cashore B (2007) Can Non-State Global Governance Be Legitimate? An Analytical Framework. *Regulation & Governance* 1(4): 347-371.
- Bittle S (2013) Beyond Corporate Fundamentalism: A Marxian Class Analysis of Corporate Crime Law Reform. *Critical Sociology*. DOI: 10.1177/0896920512472914.

- Black J, Baldwin R (2012a) When Risk-Based Regulation Aims Low: A Strategic Framework. *Regulation & Governance* 6(2): 131-148.
- Black J, Baldwin R (2012b) When Risk-Based Regulation Aims Low: Approaches and Challenges. *Regulation & Governance* 6(1): 2-22.
- Black J, Baldwin R (2010) Really Responsive Risk-Based Regulation. *Law & Policy* 32(2): 181-213.
- Boholm Å, Corvellec H, Karlsson M (2012) The Practice of Risk Governance: Lessons from the Field. *Journal of Risk Research* 15(1): 1-20.
- Boiral O (2012) ISO Certificates as Organizational Degrees? Beyond Rational Myths of the Certification Process. *Organization Studies* 33(5-6): 633-654.
- Börzel TA, Risse T (2010) Governance without a State: Can it Work? *Regulation & Governance* 4: 113-134.
- Breukers S, Gestel R van (2004) Grote klasse: Kansen en risico's bij het toezicht op de zeescheepvaart. *Bestuurskunde* 13(5): 223.
- Casey DK, Lawless JS (2011) The Parable of the Poisoned Pork: Network Governance and the 2008 Irish Pork Dioxin Contamination. *Regulation & Governance* DOI: 10.1111/j.1748-5991.2011.01113.x.
- Douglas, M & Wildavsky, A (1982) *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*. Berkeley, Los Angeles, London.
- Erp JG van, Peters K, Verberk S (2004) Het kabinetstandpunt certificatie en accreditatie en de beleidspraktijk: Opbrengsten van een rondetafelgesprek. *Bestuurskunde* 13(5): 242-246.
- Erp JG van, Verberk S (2004) Private normstelling: Alternatief voor publieke regulering? *Bestuurskunde* 13(5): 216.
- Erp J van (2009) *Naming en shaming in het markttoezicht: Een onderzoek naar de openbaarmaking van sancties op de financiële markt*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Evers GJM (2004) De toepassing van certificatie in overheidsbeleid. *Bestuurskunde* 13(5): 205-215.
- Ford C (2013) Prospects for scalability: Relationships and uncertainty in responsive regulation. *Regulation & Governance* 7(1): 14-29.
- Forrer J, Mo K (2013) From Certification to Supply Chain Strategy: An Analytical Framework for Enhancing Tropical Forest Governance. *Organization & Environment* 26(3): 260-280.
- Fox NJ, Ward KJ (2008) What Governs Governance, and How Does it Evolve? The Sociology of Governance-in-Action. *The British Journal of Sociology* 59(3): 519-538.
- Greenhouse S (2012) Documents Indicate Walmart Blocked Safety Push in Bangladesh. *The New York Times* (December 5).
- Gulbrandsen LH (2012) Dynamic governance interactions: Evolutionary effects of state responses to non-state certification programs. *Regulation & Governance* DOI: doi:10.1111/rego.12005.
- Gunningham N (2009) The New Collaborative Environmental Governance. The Localization of Regulation. *Journal of Law and Society* 36(1): 145.
- Gunningham N, Rees J (1997) Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective. *Law & Policy* 19(4): 363-414.
- Gunningham N (1995) Environment, Self-Regulation, and the Chemical Industry: Assessing Responsible Care. *Law & Policy* 17(1): 57-109.
- Heijden J van der (2013) *Looking Forward and Sideways: Trajectories of New Governance Theory*, Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper 04.

- Heijden J van der (2012) Voluntary Environmental Governance Arrangements. *Environmental Politics* 21(3): 486-509.
- Hermansson H (2011) Defending the Conception of "Objective Risk". *Risk Analysis*. DOI: 10.1111/j.1539-6924.2011.01682.x.
- Hsueh L, Prakash A (2012) Incentivizing Self-Regulation: Federal vs. State-Level Voluntary Programs in US Climate Change Policies. *Regulation & Governance* 6: 445-473.
- Hutschemaekers G, Tiemen B (2005) *Evidence-Based Policy: From Answer to Question*. In: Duyvendak JW, Knijn T, Kremer M (eds) *Policy, People, and the New Professional*. pp. 34-47. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Krawiec KD (2003) Cosmetic Compliance and the Failure of Negotiated Governance. *Washington University Law Quarterly* 81(2): 487.
- Lloyd-Bostock S, Hutter BM (2008) Reforming Regulation of the Medical Profession. The Risks of Risk-Based Approaches. *Health, Risk & Society* 10(1): 69-83.
- Lloyd-Bostock S (1992) The Psychology of Routine Discretion: Accident Screening by British Factory Inspectors. *Law & Policy* 14(1): 45-76.
- Lobel O (2012) New Governance as Regulatory Governance. *University of San Diego School of Law Research paper No. 12-101*(November): 1-27.
- Lytton T (2013a) Competitive Third-Party Regulation: How Private Certification Can Overcome Constraints that Frustrate Government Regulation. *Risk, Regulation, & Policy eJournal* 5(50): 1-39.
- Lytton, T (2013b) *Kosher: Private Regulation in the Age of Industrial Food*. Harvard University Press.
- Martinez MG, Verbruggen P, Fearne A (2013) Risk-Based Approaches to Food Safety Regulation: What Role for Co-Regulation? *Journal of Risk Research*. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13669877.2012.743157>.
- McAllister LK (2012) Third Party Programs to Assess Regulatory Compliance. *Administrative Conference of the United States*.
- Meijer A (2008) *Openbaarmaking van handhavinginformatie. Leren van de ervaringen van Deense en Limburgse toezichthouders*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Nielsen VL, Parker C (2009) To What Extent Do Third Parties Influence Business Compliance? *Journal of Law and Society* 35(3): 309-340.
- Noordegraaf M, Wit B de (2013) *Van maakbaar naar betekenisvol bestuur: Een achtergrondstudie naar (keten) governance en nieuw publiek management en de gevolgen voor toezicht en evaluatie*. In: Welp P, Bokhorst M, Faddegon K, Goede P de, Ijskes E, Knottnerus A (eds) *De staat van toezicht: Sector- en themastudies*. pp. 379-413. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Oude Vrielink MJ (2011) *Zelfregulering en alternatieve regulering: Wat betekenen ze in en voor overheidsbeleid?* In: Hertogh M & Weyers H (eds) *Het recht van onderop*.
- Perrow C (1984) *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books, Inc.
- Saurwein F (2011) Regulatory Choice for Alternative Modes of Regulation: How Context Matters. *Law & Policy* 33(3): 334-366.
- Scott C (2009) Governing Without Law or Governing Without Government? New-ish Governance and the Legitimacy of the EU. *European Law Journal* 15(2): 160-173.
- Short JL (2013) Self-Regulation in the Regulatory Void: "Blue Moon" or "Bad Moon"? *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (649): 22-34.

- Short JL, Toffel MW (2010) Making Self-Regulation More Than Merely Symbolic: The Critical Role of the Legal Environment. *Administrative Science Quarterly* 55: 361-396.
- Silbey SS (2013) Organizational Challenges to Regulatory Enforcement and Compliance: A New Common Sense about Regulation. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (649): 6-20.
- Svatikova K (2011) *Economic Criteria For Criminalization: Optimizing Enforcement In Case of Environmental Violations*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Terpstra J (2009) Nodale sturing van veiligheid en lokale veiligheidsnetwerken: Over de beperkingen van een perspectief. *Justitiële Verkenningen* 35(1): 113-126.
- Thornton D, Kagan RA, Gunningham N (2003) Sources of Corporate Environmental Performance. *California Management Review* 46(1): 127-141.
- Tombs S, Whyte D (2012) Transcending the Deregulation Debate? Regulation, Risk and the Enforcement of Health and Safety Law in the UK. *Regulation & Governance* 6.
- Tombs S, Whyte D (2010) A Deadly Consensus: Worker Safety and Regulatory Degredation under New Labour. *British Journal of Criminology* 50(1): 46-65.
- Verbruggen P (2013) Gorillas in the Closet? Public and Private Actors in the Enforcement of Transnational Private Regulation. *Regulation & Governance*. DOI: 10.1111/rego.12026.
- Vogel D (2008) *The Private Regulation of Global Corporate Conduct*. In: Mattli W & Woods N (eds) *The Politics of Global Regulation*. pp. 151-187. Princeton: Princeton University Press.
- Vogel D (2005) *The Market for Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Washington: The Brookings Institution.
- Voort H van der (2011) Confrontaties van co-regulering: Over bestuurlijke afstemming tussen publieke toezichthouders, private toezichthouders en ondertoezichtgestelden. *Tijdschrift voor toezicht* (2): 52-71.
- Weise E (2010) *Food Safety Auditors Are Often Paid by the Firms They Audit*.
- WRR (2013) *Toe zien op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press,.
- Zürn M (2012) *Global Governance as Multi-Level Governance*. In: Levi-Faur D (ed) *The Oxford Handbook of Governance*. pp. 730-744. Oxford, etc.: Oxford University Press.
- Zwetsloot GIJM, Hale A, Zwanikken S (2011a) Regulatory Risk Control through Mandatory Occupational Safety and Health (OSH) Certification and Testing Regimes (CTRs). *Safety Science* 49: 995-1006.
- Zwetsloot GIJM, Zwanikken S, Hale A (2011b) Policy Expectations and the Use of Market Mechanisms for Regulatory OSH Certification and Testing Regimes. *Safety Science* 49: 1007-1013.