

# Vertrouwen op certificering van kleine bedrijven: Niet doen! Of toch?

Over samenwerking tussen toezichthouders, zelfregulerende instellingen en certificeerders

*Drs. Haiko van der Voort (TU Delft)*

Publieke inspectieorganisaties beleven zware tijden. Er klinkt ontevredenheid in de politiek en media over het niveau van het publieke toezicht. “Falend toezicht” wordt steeds vaker als een oorzaak gezien van al hetgeen ons niet zint, zoals de gevolgen van het faillissement van een bank of een financiële crisis.<sup>1</sup> Tegelijkertijd neemt het aantal inspecteurs af. Er moet meer worden gedaan met minder.

Dit verklaart wellicht de hernieuwde publieke aandacht voor zelfregulering en haar achterliggende systemen, zoals certificering. Rekening houden met zelfregulering, zoals het betrekken van certificering in de risico-analyses, is voor publieke toezichthouders aantrekkelijk. Verschillende theoretische voordelen lonken: efficiency, omdat de sector zelf al een schifting tussen de goeden en de kwaden heeft gemaakt, daarmee benutting van kennis van de zelfregulerende sector en reductie van administratieve lasten voor onder toezicht gestelden (zie bijvoorbeeld Baarsma, 2010).<sup>2</sup> De potentiële voordelen maken dat veel publieke toezichthouders en zelfregulerende instanties hun activiteiten met elkaar laten vervlechten. Zo ontstaat ‘co-regulering’.

Minimaal drie soorten partijen zijn bij co-regulering betrokken. Ten eerste zijn er de publieke toezichthouders die toezicht houden op basis van wettelijke normen en dit doen op basis van een wettelijke bevoegdheid. Ten tweede zijn er de onder toezicht gestelden die zichzelf, in het geval van zelfregulering, regels stellen. Redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld gelegen in het verbeteren van het imago van de branche of dreiging van overheidsregelgeving. Veelal is een overkoepelend orgaan, zoals een branchevereniging, hierbij nauw betrokken en worden de regels onder het beheer gesteld van een juridisch onafhankelijke stichting. Tenslotte is er de organisatie die wordt ingehuurd om te certificeren. Kenmerk van certificering is dat een organisatie een certificerende instelling inhuurt ten behoeve van het behalen van een certificaat. Dit certificaat moet een derde een garantie bieden voor de waarde waar het certificaat voor staat. Ook de certificerende instellingen vertegenwoordigen regels, veelal vanuit een normtechnische invalshoek. Zo stelt de Raad voor de Accreditatie eisen aan de wijze van organiseren van normbeheer en de werkwijze van certificerende instellingen.<sup>3</sup> Ik noem

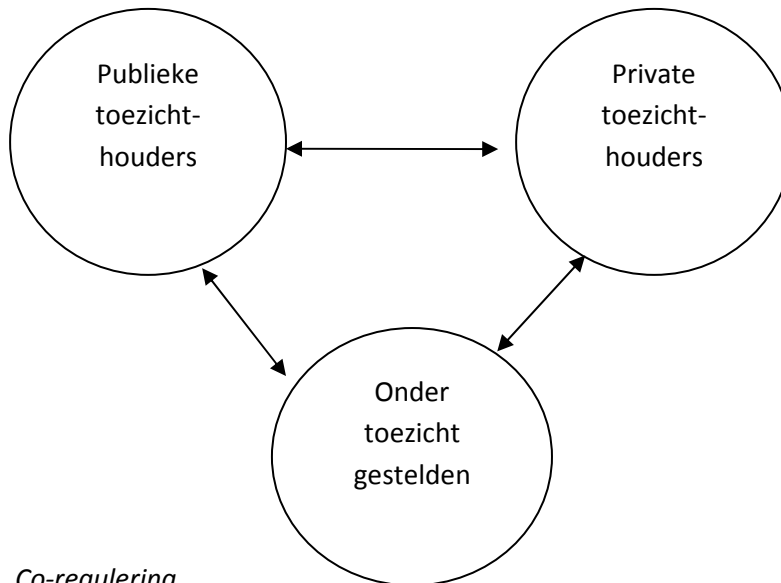
---

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld ‘Meer fraude door falend toezicht fiscus’, NRC Handelsblad, 27 november 2007, ‘Bos: geen aanwijzing voor falend toezicht’, Trouw, 13 oktober 2009, uitspraken Jolande Sap over toezicht door DNB DSB-bank op de website van Groen Links, 29 juni 2010. De zoekterm ‘falend toezicht’ leverde met Google op 13 januari 2011 5240 hits op.

<sup>2</sup> Zie ook het beleidsprogramma “Vernieuwing Toezicht”, [http://www.inspectieloket.nl/vernieuwing\\_toezicht/](http://www.inspectieloket.nl/vernieuwing_toezicht/)

<sup>3</sup> In strikte zin stelt de RvA zelf geen eisen, maar interpreteert internationale normen.

deze derde categorie 'private toezichthouders'.<sup>4</sup> De essentie van co-regulering is de samenwerking tussen hen die regels stellen. 'Co-regulering' houd ik zo heel ruim: het gaat om enige vorm van coördinatie tussen publieke toezichthouders, onder toezicht gestelden en private toezichthouders over de regels vanuit deze drie gremia. Figuur 1 geeft deze interpretatie van co-regulering schematisch weer. De pijlen staan voor coördinatie. Ik neem de domeinen ook ruim: tot de publieke toezichthouders behoren ook de beleidsministeries, de onder toezicht gestelden bestaan uit branchebestuurders en bedrijven en de 'private toezichthouders' uit certificerende en accrediterende instellingen.



*Figuur 1. Co-regulering*

In de literatuur over regulering en toezicht worden publieke toezichthouders gewaarschuwd tegen zelfregulering door sectoren met veel kleinschalige bedrijven, zoals familiebedrijven, vriendenfirma's en eenmanszaken. Toch hebben ook initiatieven van zelfregulering in dergelijke sectoren aantrekkingskracht op publieke toezichthouders. Gedreven door bovengenoemde potentiële voordelen schieten de co-reguleringsinitiatieven ook in deze sectoren als paddenstoelen uit de grond.

In dit paper stel ik de vraag tot wat voor problemen kleinschaligheid leidt voor toezicht en hoe deze problemen bestuurlijk opgelost worden. Het gaat om een empirische, wat exploratieve vraag. Uit de volgende paragraaf zal blijken dat de literatuur co-regulering in sectoren met kleine bedrijven sterk problematiseert. Deze literatuur gaat echter met name over toezicht en/of over zelfregulering. De literatuur betreft niet de samenwerking tussen de drie genoemde gremia. Paragraaf 3 is een introductie van drie cases van co-regulering: kwaliteit van eieren, veiligheid van touringcarvervoer en bonafiditeit van uitzendbureaus. Wat volgt is een bespreking van de belangrijkste bestuurlijke issues uit de cases en het proces waarbinnen de issues (tot op heden) al of niet worden opgelost.

<sup>4</sup> Ik ben me ervan bewust dat het hier in strikte zin niet om toezichthouders gaat, omdat de betrokken instanties geen of een zeer beperkte wettelijke bevoegdheid hebben. In materiële zin lijken ze echter sterk op toezichthouders, omdat ze informatie verzamelen, hierover oordelen en sanctioneren (namelijk het weigeren of intrekken van een certificaat of accreditatie).

## Co-regulering met kleine bedrijven: niet doen!

Het overlaten van publiek toezicht aan zelfregulering houdt de gemoederen sterk bezig. Publieke toezichthouders blijven verantwoordelijk voor het borgen van publieke waarden. Ook als dit formeel niet het geval is, dan worden publieke toezichthouders door media en politiek nog wel eens verantwoordelijk gehouden, zoals het frame 'falend toezicht' al een beetje aangeeft. Belangrijke vraag voor publieke toezichthouders is dan ook of zij op de kwaliteit van de zelfregulering kunnen vertrouwen. Hierover zijn diverse rapporten verschenen.<sup>5</sup> Zij onderscheiden verschillende voorwaarden waaraan zelfregulering zou moeten voldoen, voordat publieke toezichthouders hun vertrouwen eraan zullen kunnen geven. De volgende drie categorieën voorwaarden komen hierin telkens terug.

1. De belangen tussen publieke en private actoren zijn congruent (zie ook: Gunningham en Rees, 1997; Grabosky, 1995; Bartle en Vass, 2005; Hutter, 2006).

Hier gaat het met name om de prikkels die private partijen ondervinden om zich conform wet- en regelgeving te gedragen. Als deze prikkels gunstig zijn, dan kunnen publieke toezichthouders zich meer verlaten op zelfregulering.

2. De instituties van zelfregulering zijn krachtig (zie ook: Gunningham en Rees, 1997; Potosky en Prakash, 2009)

Hier wordt veel gerefereerd aan de organisatiegraad van de onder toezicht gestelden. Als een sector zichzelf goed kan organiseren, dan is de kans groter dat een hele sector zich aan normen zal committeren. In een dergelijk geval zou vertrouwen op zelfregulering meer gerechtvaardigd zijn.

3. De capaciteit van zelfregulerende instanties is voldoende (zie ook: O'Rourke, 2003; Bartle en Vass, 2005; Baarsma, 2010)

Het ontwikkelen en onderhouden van toezichtsystemen kost tijd, deskundigheid en daarmee geld. Een sector zal dit moeten kunnen en willen opbrengen.

Maar wat gebeurt er als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan? Het is sterk de vraag of sectoren met veel kleine bedrijfjes aan met name de laatste twee voorwaarden kunnen voldoen. Het is althans relatief eenvoudig publiek toezicht en zelfregulering te combineren in sectoren met een klein aantal grote spelers. Dit heeft twee voor de hand liggende redenen. Ten eerste is het gemakkelijker een beperkt aantal actoren te binden dan een groot aantal actoren (Provan en Kenis, 2007; Van Bueren, 2009: 60). Ten tweede hebben grote spelers de capaciteit om snel een kritische massa in een sector te creëren om te veranderen ten gunste van de normen van toezichthouders.

---

<sup>5</sup> Onder meer B. Baarsma, C. Koopmans, J. Mulder, M. de Nooij, C. Zijderveld (2004). Goed(koop) geregeld: Een kosten-baten analyse van wetgeving en zelfregulering. Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (SEO) en Algemene Rekenkamer (2004) "Vreemde Ogen; Naar een andere kijk op toezichtarrangementen" (2004), [http://www.rekenkamer.nl/english/News/Audits/Bronnen/2005/12/Vreemde\\_ogen\\_Naar\\_een\\_andere\\_kijk\\_op\\_toezichtarrangementen?handheld=disabled](http://www.rekenkamer.nl/english/News/Audits/Bronnen/2005/12/Vreemde_ogen_Naar_een_andere_kijk_op_toezichtarrangementen?handheld=disabled)

Het omgekeerde lijkt het geval bij regulering van het midden- en kleinbedrijf (*small and medium sized enterprises*). Toezicht op kleine bedrijven, door wie ook uitgevoerd, stuit volgens Gunningham (2002) op de volgende moeilijkheden:

- Deze bedrijven hebben te weinig middelen zich aan de regels te houden
- De bedrijven hebben te weinig kennis over hoe dat moet
- De bedrijven zijn relatief onzichtbaar voor toezichthouders
- (Publieke) issues zijn niet geïntegreerd in hun managementbeslissingen, zodat ze weinig receptief zijn voor (publieke) waarden<sup>6</sup>
- De bedrijven zijn dermate talrijk, dat inspecteurs niet vaak genoeg langs kunnen komen.

Met andere woorden: als kleine bedrijfjes te goeder trouw zijn, dan hebben ze vaak de capaciteit niet om zich aan de normen te houden. Ze zijn 'organisationeel incompetent' (Kagan en Scholz, 1984; Hawkins, 1984). Als kleine bedrijfjes te kwader trouw zijn, dan hebben toezichthouders weinig mogelijkheden dit te detecteren. Gunningham beveelt vervolgens een model van regulering aan, waarbij de publieke toezichthouder onder meer gebruik maakt van de committerende kracht van grote bedrijven ten opzichte van de kleintjes.

Hij maakt daarbij veronderstellingen over de structuur van de sector en de bereidheid van grote bedrijven om zich te committeren aan de zaak van de toezichthouder. Dit wordt problematisch naarmate het aandeel van kleine bedrijfjes in een sector groter is. In een dergelijk geval komt de organisatiegraad van een sector onder druk te staan. Zelforganisatie is dan afhankelijk van een veelheid aan beslissingen van kleine bedrijfjes om mee te doen. Bovendien is de committerende kracht van grotere bedrijven in deze sectoren beperkter.

Ook de capaciteit kan een bottleneck zijn voor sectoren met kleine bedrijven. Kosten van zelfregulerende systemen worden logischerwijs door de sector gedragen. Kleine bedrijven zullen kosten van zelfregulering echter minder goed kunnen dragen dan grote (Sinclair, 1997). Hetzelfde zal gelden voor het accepteren van regels die allerlei kosten impliceren. Een voorbeeld hiervan geldt allerlei managementsystemen ten behoeve van kwaliteit of veiligheid. Een bedrijf van twee personen zal zelden een kwaliteitsmanagementsysteem op papier hebben, omdat dit voor hen niet efficiënt is. Een dergelijk systeem zit in het hoofd van de ondernemer.

Gunningham legt de moeilijkheden van toezicht op kleine bedrijfjes wel heel erg op de kleine bedrijfjes zelf. Hiermee negeert hij de dynamiek van toezicht en handhaving. Wellicht zijn onder toezicht gestelden niet zulke passieve, organisationeel incompetente organisaties. Fairman en Yapp (2005) gaan meer op de interactie tussen (publieke) toezichthouders en onder toezicht gestelden in. Hun casestudie naar toezicht op voedselveiligheid in het Verenigd Koninkrijk leidt tot interessante observaties. De bestudeerde sector bestaat uit veel kleine bedrijfjes. Voor hen betekent *compliance* het doen wat de inspecteur na het afgelopen bezoek heeft gezegd. Onder druk van de publieke toezichthouder zijn deze bedrijfjes vervolgens onderworpen aan een privaat kwaliteitsmanagementregime. Hiertoe moesten ze voldoen aan nieuwe managementsysteem-eisen. Aan deze nieuwe eisen konden de kleinste bedrijven niet voldoen, waardoor ze moesten aankloppen bij de toezichthouder voor bijstand. Gevolgen: minder efficiency en geen extra

---

<sup>6</sup> Gunningham schrijft over milieu-issues.

verantwoordelijkheden bij het bedrijfsleven. Juist de manier waarop de sector was gereguleerd heeft de onder toezicht gestelden organisationeel incompetent *gemaakt*.

Capaciteit van onder toezicht gestelden en de kracht van instituties lijken aldus problematisch bij sectoren met veel kleine bedrijven.

Fairman en Yapp leggen hierbij de moeilijkheden niet eenzijdig bij de kleine bedrijfjes, maar geven ook toezichthouders hierin een aandeel, zowel publieke als private. Zij onderkennen dat de interactie tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde hierbij van belang is. Maar ook hun analyse stemt niet positief over het betrekken van privaat toezicht bij kleine bedrijfjes. Het lijkt erop dat dit wordt afgeraden. Niet doen.

### **Of toch? Drie cases van co-regulering**

En toch gebeurt het. Gedreven door de potentiële voordelen en het huidige beleidsparadigma van 'selectief' en 'risico-gebaseerd' toezicht ontstaat co-regulering ook in deze sectoren. Drie voorbeelden hiervan zijn:

- Co-regulering in de legpluimveesector. Het ministerie van LNV heeft een beleidskader 'Toezicht op controle' ontwikkeld.<sup>7</sup> Hierin wordt aangeduid onder welke voorwaarden publieke toezichthouders en zelfregulerende instanties met elkaar kunnen samenwerken. De toezichthouders krijgen een metarol: ze bewaken of de (zelf)regulering op een gewenste manier verloopt. Een toepassing van dit kader geldt de legpluimveesector, in het bijzonder het private kwaliteitsschema 'IKB ei', beheerd door een juridisch onafhankelijke stichting. Het beleidskader is gezamenlijk met sectorvertegenwoordigers uitgewerkt in een arrangement, op initiatief van en onder de voorwaarden van de overheid. Accreditatie is hierin een eis.
- Co-regulering in de touringcarsector. Op initiatief van de branchevereniging voor het touringcarvervoer, KNV busvervoer, zijn normen ontwikkeld ten behoeve van een keurmerk voor touringcars. De normen gaan over kwaliteit en veiligheid van het touringcarvervoer. Onderdeel van de normen is het behalen van een certificaat. Een ander onderdeel gaat over de hoeveelheid door publieke inspecties geconstateerde overtredingen. De keurmerkverlening wordt vervolgens gedaan onder het beheer van een stichting, die hiertoe informatie verzamelt van publieke en private toezichthouders. Hiertoe zijn bilaterale informatie- overeenkomsten met hen gesloten.
- Co-regulering in de uitzendbranche. Op initiatief van de uitzendbranche, en onder dreiging van (her)invoering van een vergunningstelsel voor uitzendbureaus, zijn normen ontwikkeld voor de organisatie en financiële administratie van uitzendbureaus. De normen gaan met name over belastingafdracht en het welzijn van uitzendkrachten. De normen vertonen bewust sterke overlap met wettelijke bepalingen, gehandhaafd door de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie. Dit heeft te maken met het belangrijkste motief van zelfregulering. Dat is het reduceren van risico's voor de inlener van uitzendkrachten. Deze worden namelijk

---

<sup>7</sup> Beleidskader Toezicht op Controle 2005.

aansprakelijk gesteld als de inspecties misstanden zouden aantreffen. De zelfregulering bestaat uit inspecties door private instellingen en een registratie in een register.<sup>8</sup> Een juridisch onafhankelijke stichting sluit convenanten met een publieke toezichthouder, in dit geval de Belastingdienst. De Arbeidsinspectie overweegt het sluiten van een convenant. Doel is om voordeel te behalen voor gecertificeerde uitzendbureaus.

Deze drie voorbeelden zijn onderwerp van mijn onderzoek naar co-regulering. Het onderzoek bestond uit documentanalyse en 59 semi- gestructureerde interviews met betrokkenen uit alle drie categorieën actoren. Bij publieke toezichthouders zijn gesprekken gehouden met bestuurders, beleidsmakers en inspecteurs. Bij de onder toezicht gestelden is gesproken met ondernemers, sectorbestuurders en brancheverenigingen. Onder de private toezichthouders is gesproken met certificerende instellingen en de Raad voor de Accreditatie. Tabel 2 geeft een aantal belangrijke kenmerken van de cases.

Aan de respondenten stelde ik de vraag welke bestuurlijke issues telkens terugkwamen op de bestuurlijke agenda. Vervolgens heb ik de vraag gesteld hoe al of niet tot een oplossing is gekomen. Deze vraag gaat met name over de bestuurlijke interactie tussen publieke toezichthouders, private toezichthouders en onder toezicht gestelden.

Een aantal van de issues hebben betrekking op de kleinschaligheid van de betrokken onder toezicht gestelden. Deze zal ik in de volgende paragrafen kort uiteenzetten. Vervolgens zal ik de oplossingen presenteren als kleine procesbeschrijvingen. Uit de procesbeschrijvingen van de cases deduceer ik twee patronen van probleemoplossing en hun inherente voordelen en risico's.

---

<sup>8</sup>Het register is strikt genomen geen keurmerk, omdat de stichting die het register beheert slechts registreert en geen verdere toets doet, zoals dat wel gebeurt in de touringcarsector. Omwille de leesbaarheid noem ik het register toch 'keurmerk'.

	<b>Legpluimvee</b>	<b>Touringcar</b>	<b>Uitzendbureaus</b>
<b>Betrokken publieke inspecties</b>	Algemene Inspectiedienst (AID)  Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) <sup>9</sup>	Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)  Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW)  STO <sup>10</sup>	Arbeidsinspectie  Belastingdienst
<b>Betrokken instanties vanuit onder toezicht staande</b>	2 branche-organisaties  Productschap Pluimvee en Eieren  Stichting IKB ei	1 brancheorganisatie  Stichting Keurmerk Touringcarbedrijven	3 branche-organisaties  Stichting Normering Arbeid
<b>Betrokken private toezichthouders</b>	2 certificerende instellingen  Raad voor de Accreditatie	3 certificerende instellingen  Raad voor de Accreditatie	7 certificerende instellingen  Raad voor de Accreditatie
<b>Publieke waarden</b>	Dierenwelzijn  Voedselveiligheid	Verkeersveiligheid	Welzijn uitzendkrachten  Belastinginkomsten

*Tabel 2. Drie cases van co-regulering*

<sup>9</sup> De Voedsel- en Warenautoriteit heeft controles met betrekking tot een aantal wettelijke normen gemandateerd aan de private Stichting Controleorgaan voor de Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE).

<sup>10</sup> Stichting voor informatie en ordening van de bedrijfstak besloten busvervoer. Dit is overigens een private organisatie die controleert op de naleving van de CAO.

## Kwaliteit van eieren: naar een publiek geregisseerd regime?

### *Inleiding*

Jaarlijks worden ongeveer 9 miljard eieren geproduceerd, waarvan ongeveer 6,3 miljard worden geëxporteerd.<sup>11</sup> Al decennia zijn er twee belangrijke publieke issues: het welzijn van de kippen en de hygiëne van de eieren. Zowel een publiek als een privaat toezichtsregime zijn ingericht om deze waarden te borgen. Implementatie van het beleidskader “Toezicht op Controle”, een initiatief van het toenmalige ministerie van LNV doet beide systemen met elkaar vervlechten. De crux van de toepassing van TOC op de legpluimveesector is dat publieke normen expliciet(er) opgenomen in het private normenschema “IKB ei”, zodat certificerende instellingen op deze normen kunnen toetsen. Voor de publieke toezichthouders rest een ‘metarol’, het toezicht op de controles. Deze bestaat uit het toezicht op certificerende instellingen middels systeemaudits en verificatiecontroles. Bovendien dringen publieke toezichthouders aan op het uitvoeren van onaangekondigde controles door certificerende instellingen.

Feitelijk betekent dit, zo was ook de belofte, minder controles en kostenbesparingen voor de sector. Immers, daar waar voorheen zowel certificeerders als publieke inspecteurs over het erf kwamen, zijn dat nu voornamelijk de certificeerders. TOC is het initiatief van de publieke toezichthouder. De volgende issues kwamen op hun pad.

### *Issue 1: Herschikking van een kluwen aan korte lijnen*

Het toezicht op de legpluimveesector is wat ingewikkeld georganiseerd. Voor de recente reorganisatie waren er allereerst twee publieke inspecties betrokken: de VWA en de AID. VWA heeft een deel van haar toezicht gemandateerd aan het private CPE. Deze toezichthouder controleerde onder meer op handelsnormen (denk hierbij aan de stempels op de eieren, die aanduiden waar het ei vandaan komt en welk leghouderijsysteem is gebruikt (biologisch, vrije uitloop, scharrel of kooi)). Het CPE is gespecialiseerd in de legpluimveesector. Tenslotte is er het Productschap voor Pluimveevlees en Eieren (PPE), dat bestuurlijk als sectorvertegenwoordiger optreedt, maar ook publieke taken heeft.

De lijnen met de sector zijn bijzonder kort. De organisaties zijn sterk vervlochten met de sector. Ter illustratie: sommige personen hebben zowel zitting in het bestuur van de PPE als van het CPE. Toezicht op Controle impliceert een ingrijpende verandering van de verhoudingen. TOC tracht de koppeling tussen publiek toezicht en private kwaliteitssystemen te organiseren, zo dat deze koppeling juridisch en politiek overzichtelijk wordt. Hiertoe moest het toezicht op en door de sector worden gereorganiseerd. Een voorbeeld is de oprichting van een stichting IKB EI die juridisch onafhankelijk van het PPE zou moeten opereren, omdat het PPE niet helemaal privaat is. Een van de voorwaarden voor TOC is dat het zelfregulerende systeem geheel privaat zou zijn. Een ander voorbeeld is de overname van een groot deel van de CPE- controles door certificerende instellingen, hetgeen voor hen grote financiële consequenties heeft.

Feitelijk waren CPE en PPE zelf de koppeling tussen publiek toezicht en private kwaliteitssystemen. Zo bezien is TOC een directe bedreiging voor deze organisaties. Met name het CPE verzet zich sterk.

---

<sup>11</sup> De cijfers komen uit het jaarverslag van het Productschap Pluimvee en Eieren, 2009



Het verzet geldt meerdere acties, met name bestuurlijk vertragen en het aanbieden van alternatieven voor TOC aan de sector. Deze strategieën lijken effectief. Veel kleine bedrijven zijn zich niet zo bewust van de redenen achter de reorganisaties. Ze zijn van oudsher loyaal aan 'hun' CPE en PPE. De sector bezint zich op de efficiency van het toezicht onder TOC, een belangrijke waarde.

*Issue 2: (Het aantal) onaangekondigde controles*

Wegens de grote hoeveelheid kleine bedrijfjes wordt het aantal controles een issue. De grote hoeveelheid controles maken een stevige kostenpost.

Publieke inspecties zijn vaak onaangekondigd, audits voor certificatie vaak aangekondigd. Als certificerende instellingen publieke inspecties overnemen, zou dat betekenen dat alle controles aangekondigd zouden worden. Mogelijk nadeel hiervan is dat legpluimveehouders de controles iets te goed zouden kunnen voorbereiden, waardoor het controleresultaat niet representatief zou zijn voor de daadwerkelijke situatie op het bedrijf. Daarom heeft LNV aangedrongen op extra, onaangekondigde, controles door certificerende instellingen. De extra controles zouden moeten worden gecoördineerd door de Stichting IKB ei. 50% van de bedrijven zou een extra, onaangekondigde controle moeten krijgen. Na een jaar zou het TOC-regime, inclusief de onaangekondigde controles, worden geëvalueerd door LNV.

De onaangekondigde controles zijn onderwerp van een confrontatie tussen publieke toezichthouders en onder toezicht gestelden, inclusief de beheerstichting IKB-ei. Met name de hoeveelheid controles die LNV heeft bedongen (50% in het eerste jaar) deed de sector twijfelen of de beloofde efficiencyvoordelen ook zouden worden gerealiseerd. Het was immers de bedoeling dat er minder inspecteurs over het erf zouden komen. Bovendien wordt de regeling duurder. De perceptie heerst dat de redenen om mee te doen aan TOC versralen. Het commitment aan 'Toezicht op Controle' nam af.

Het tanende commitment heeft er toe geleid dat de sector de hoeveelheid onaangekondigde controles na een jaar, hangende de evaluatie, eenzijdig omlaag heeft gebracht naar 15%.

## **Veiligheid van touringcarvervoer: de prijs van zichtbaarheid**

### *Inleiding*

De touringcarbranche, georganiseerd in Koninklijk Nederlands Vervoer, heeft een keurmerk opgericht om het imago van de branche te verbeteren. Touringcarbedrijven die aan verschillende wettelijke en bovenwettelijke normen voldoen, mogen een keurmerksticker op hun touringcars plakken. De sticker staat voor kwaliteit en veiligheid van het vervoer door het betreffende bedrijf en is bedoeld om kwaliteit en veiligheid zichtbaar te maken aan afnemers en het bredere publiek. De audits ten behoeve van het keurmerk gebeuren door certificerende instellingen onder accreditatie. Keurmerkverlening geschiedt op basis van deze audits en rapportages vanuit publieke toezichthouders IVW, Rijksdienst voor het Wegverkeer en het (tripartite) STO. IVW inspecteert met name de naleving van rij- en rusttijden door chauffeurs, RDW inspecteert de staat van de bussen en STO inspecteert de naleving van de CAO. Het proces van keurmerkverlening wordt beheerd door de juridisch onafhankelijke Stichting Keurmerk Touringcarbedrijven (SKTB). Zij heeft met publieke toezichthouders bilaterale overeenkomsten afgesloten over informatievoorziening. Deze informatievoorziening is van belang voor de kwaliteit van het keurmerk, omdat ook het aantal door publieke toezichthouders geconstateerde overtredingen een criterium is voor keurmerkverlening. Aldus initieert de onder toezicht gestelde een vorm van co-regulering. De volgende issues kwamen op hun weg.

### *Issue 1: Meer systeemtoezicht, minder prioriteit bij kleine bedrijven*

SKTB is sterk afhankelijk van de driejaarlijkse bedrijfscontroles door IVW, omdat de informatie hieruit belangrijke input is voor keurmerkverlening. De overeenkomst met IVW gaat echter niet over de frequentie van de controles. De ambitie om alle (veelal kleine) bedrijfjes eens in de drie jaar te inspecteren impliceert een vrij grote inspanning van IVW. De ambitie blijkt dan ook kwetsbaar voor andere prioriteiten.

Die andere prioriteiten kwamen er bij IVW. IVW heeft systeemtoezicht omarmd, dat zich meer concentreert op kwaliteitssystemen binnen organisaties richt. Bedrijven die hun kwaliteit aantoonbaar kunnen borgen komen in aanmerking voor een lichter regime. Hiervoor moet echter eerst worden bepaald welke bedrijven hiervoor in aanmerking kunnen komen. Daarom heeft IVW haar prioriteiten (tijdelijk) gelegd op het inspecteren van grotere bedrijven, die immers potentieel voor systeemtoezicht in aanmerking komen. Deze prioriteiten gaan ten koste van de bedrijfscontroles van kleinere bedrijven. Juist informatie over deze bedrijven is voor SKTB essentieel, omdat deze over het algemeen meer veiligheidsrisico's met zich meebrengen dan grotere bedrijven.

Zo is de synergetische informatierelatie tussen IVW en SKTB onder druk komen te staan. De nieuwe situatie bij IVW leidt tot andere prioriteiten. SKTB kan geen informatie eisen, omdat IVW haar eigen verantwoordelijkheid behoudt. Sterker, de systematiek van SKTB, met de afhankelijkheid van IVW-informatie wordt door IVW als 'onzuiver' gezien.

Men tracht het probleem nu op te lossen door IVW op aanvraag door de sector (korte) analyses van tachograafschijven te laten maken. Dit betekent wel dat, in tegenstelling tot voorheen, de

zelfregulerende instantie vanuit de sector zelf het initiatief moet nemen. Deze moet nu zelf in plaats van IVW bedrijven selecteren die voor een dergelijke analyse in aanmerking moet komen.

### *Issue 2: Accreditatie van een hybride normenschema*

De touringcarbranche bestaat uit veel kleine bedrijfjes, met minder dan 10 mensen personeel. De set aan normen (vanaf nu: normenschema's) achter het keurmerk bestaat deels uit normen voor het beheren van een (kwaliteits)managementsysteem (ISO 17021) en deels uit productnormen (EN45011). De sector acht het te belastend voor deze bedrijfjes om hen een volwaardig kwaliteitssysteem met interne audits en managementreviews te laten onderhouden. Toch willen zij hen een keurmerk kunnen laten behalen. Daarom zijn niet alle internationaal geldende managementsysteemnormen opgenomen. Wel zijn er productnormen, omdat alleen managementsysteemnormen niet disciplinerend genoeg zouden werken. Zo is het normenschema een combinatie van managementsysteem- en productnormen geworden.

De ontwikkeling van een dergelijk schema heeft geleid tot een confrontatie met de private toezichthouder. De Raad voor de Accreditatie dringt aan op het voldoen aan minimaal een enkele categorie, in dit geval de categorie managementsysteemnormen (ISO 17021). Teneinde hier volledig aan te voldoen dringt zij aan op het opnemen van voor kleine bedrijfjes belastende maatregelen, namelijk het optuigen van interne audits en managementreviews door keurmerkbedrijven. Gevolg van dergelijke categorisering (in de organisatiekundige literatuur wel aangeduid als 'pigeonholing', afgeleid van de structuur van duiventillen) is een voortdurende discussie tussen Raad voor de Accreditatie, certificerende instellingen en de sector, waarbij met het schrijven van 'tekortkomingen' wordt bedreigd accreditatie op termijn in te trekken. De sector lijkt in te binden door het aantal managementsysteemnormen op te voeren. SKTB organiseert hierop cursussen en voorlichtingsbijeenkomsten. Bovendien bestaat er een markt van adviseurs die bedrijven begeleiden bij het behalen van de norm. SKTB verwijst ernaar op hun website.

## Bonafiditeit van uitzendbureaus: strijd om de gunst van toezichthouders

### *Inleiding*

Uitzendbureaus variëren van grote ondernemingen als Randstad tot eenpitters met een laptop en een busje. Er is veel politieke aandacht voor deze branche, omdat er veel misstanden zijn (geweest) over bijvoorbeeld illegaliteit, onderbetaling en slechte huisvesting van uitzendkrachten. Om grip te krijgen op deze sector heeft de wetgever de zogenaamde ‘inlenersaansprakelijkheid’ ingevoerd. Bij gebleken misstanden wordt degene die een malafide uitzendbureau heeft ingehuurd aansprakelijk gesteld. Gedreven door deze inlenersaansprakelijkheid en om het imago van de branche te verbeteren heeft de uitzendbranche een register opgericht. Op basis van inspecties door certificerende instellingen<sup>12</sup> wordt een uitzendbureau al of niet geregistreerd. De suggestie is dat als een inlener een uitzendbureau uit het register in de hand neemt, het risico om aansprakelijk gesteld te worden wordt verkleind. Net als in de touringcarbranche is het co-reguleringsregime een initiatief van de onder toezicht gestelde, ware het niet dat het initiatief onder druk van de overheid is genomen. Zonder het initiatief had een vergunningstelsel worden ingevoerd, hetgeen voor de sector bijzonder kostbaar zou zijn. Een juridisch onafhankelijke stichting, de Stichting Normering Arbeid (SNA), beheert het normenschema NEN4400 ten behoeve van de certificatie en harmoniseert de betrokken certificerende instellingen.<sup>13</sup> De instellingen werken onder accreditatie. De SNA organiseert verschillende overleggen van betrokken sectoren en certificerende instellingen. Met de Belastingdienst zijn convenanten gesloten over informatieuitwisseling en maatregelen om inleners te stimuleren met een geregistreerd uitzendbureau te werken. Ook de Arbeidsinspectie en het achterliggende Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid overwegen dergelijke maatregelen.

### *Issue 1: De queeste naar vrijwaring van inlenersaansprakelijkheid*

De inlenersaansprakelijkheid is een belangrijk bindmiddel in de sector. Ten eerste kan de uitzendbranche hun zelfregulerende systeem aan de inleners verkopen als een reductie van hun risico's aansprakelijk gesteld te worden. De inleners willen graag meewerken aan het verbeteren van het systeem, omdat zij veel belang hechten aan reductie van risico's. Er is nog een tweede reden. De sector kent drie brancheverenigingen, waarvan de twee grootsten een moeizame relatie met elkaar hebben. Van oudsher vertegenwoordigt de ABU (Algemene Bond Uitzendondernemingen) de grotere uitzendbedrijven en de NBBU (Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen) het midden- en kleinbedrijf. In de SNA zijn alle verenigingen vertegenwoordigd en heeft als zodanig een bindende werking.

Niettemin lijkt er minder eenheid in de queeste naar vrijwaring van inlenersaansprakelijkheid. Inleners, grote uitzendorganisaties (zoals Randstad) en iedere brancheorganisatie tracht zowel gezamenlijk als apart bij de Belastingdienst vrijwaring te verkrijgen voor hun leden. De

---

<sup>12</sup> Feitelijk is hier geen sprake van ‘certificatie’, ‘certificerende instellingen’ of een ‘keurmerk’, maar van ‘inspectie’, ‘inspectie-instellingen’ en een ‘register’. Dit heeft te maken met het type norm dat ten grondslag ligt aan het private toezicht. Voor dit type norm gebruikt de Raad voor de Accreditatie laatstgenoemde begrippen. Ik gebruik desondanks ‘certificatie’ omwille van de leesbaarheid.

<sup>13</sup> Het gaat eigenlijk om een tweetal schema's, namelijk NEN4400-1 en NEN4400-2. De laatste geldt voor in het buitenland gevestigde ondernemingen. De normen gelden overigens niet alleen voor het ter beschikking stellen van arbeid (het uitzenden), maar ook voor het aannemen van werk.

Belastingdienst is echter huiverig om hen toezeggingen te doen, omdat zij vreest het gelijkheidsbeginsel met voeten te treden. Juist de verschillen tussen grote en kleine bedrijven (en hun vertegenwoordigers) hebben er zo toe geleid dat de SNA een aantrekkelijke gesprekspartner voor de Belastingdienst. De SNA is overkoepelend, dus onafhankelijk en bovendien heeft het slechts 1 adres.

Vrijwaring is echter nog ver weg. Intensief overleg met inspecties en achterliggende ministeries heeft tot op heden tot drie beperkte convenanten met de Belastingdienst, waarvan twee convenanten gaan over informatieoverdracht en een andere twee gaan over (beperkte) serviceverlening aan geregistreerde uitzendbureaus. Meer wordt overwogen, maar er zijn juridische beren op de weg. Een belangrijke vraag is met wie convenanten gesloten moeten worden. De sector bestaat uit branche-organisaties die sterk met elkaar concurreren. Er is een stichting die het normenschema beheert, maar de juridische status van de stichting is binnen de betrokken ministeries onderwerp van discussie. Is een dergelijke stichting een neutrale en volwaardige vertegenwoordiger van de sector of slechts een serviceverlener ten dienste van de sector? Beleidsmatig is het aantrekkelijk om van het eerste uit te gaan, maar juridisch van het laatste. Met name binnen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is deze discussie nog gaande.

#### *Issue 2: Accreditatie van een atypisch normenschema*

Net als in die van de touringcarbranche is ook de set normen voor het uitzendwezen een hybride. Het gaat ditmaal om een hybride tussen een managementsysteemnorm (ISO17021) en een inspectienorm (ISO17020). De overwegingen om niet geheel een managementsysteemnorm te hanteren zijn vergelijkbaar met die van de touringcarbranche. De extra disciplinerende werking moet hier echter uitgaan van de opzet van de set normen als inspectienorm. Omdat accreditatie van een hybride normenschema niet mogelijk is, heeft de sector moeten kiezen. Er is gekozen om het normenschema te laten accrediteren op basis van de inspectienorm. Voordeel van dit type norm is dat het gehele proces van inspectie tot aan de interpretatie van resultaten erin wordt vastgelegd.

Er was echter nauwelijks ervaring met de toepassing van dit type norm op niet-technische subjecten als een uitzendorganisatie. Het type norm was meer ontwikkeld voor technische subjecten, zoals liften. De prijs hiervan was een langlopende normtechnische discussie met de private toezichthouder, in dit geval de Raad voor de Accreditatie. De discussies verlopen onder de voorwaarden en termijnen van de Raad voor de Accreditatie, welke in schril contrast staan met de vraag vanuit de markt. De norm uit 2006 is vernieuwd in 2010. De vernieuwde versie is echter nog niet geaccrediteerd.

#### **Conclusie en discussie**

Er bestaan veel sectoren met vooral kleine bedrijfjes, zoals familiebedrijven, vriendenfirma's en eenmanszaken. Is het verstandig om co-regulering te overwegen in dergelijke sectoren? Het antwoord op deze vraag is eigenlijk al door de realiteit ingehaald. Een volgende vraag dan maar: Tot wat voor problemen voor toezicht leidt kleinschaligheid? En hoe worden deze problemen bestuurlijk opgelost? Deze vraag heb ik beantwoord door te kijken naar de belangrijkste bestuurlijke issues die bij drie cases van co-regulering ter tafel kwamen en daar maar moeilijk vanaf te halen waren.

Vervolgens heb ik gekeken hoe het proces van probleemoplossing is verlopen. Tabel 2 geeft de resultaten beknopt weer.

	Issue	Proces	Voorlopige uitkomst
Legpluimveesector	Herschikking van een kluwen aan korte lijnen  (Het aantal) onaangekondigde controles	Implementatie van een publiek plan, vechtgedrag hybride organisaties, weinig steun vanuit kleine bedrijven.  Tijdelijke afspraak tussen publieke toezichthouder en onder toezicht gestelden (otg), daarna eenzijdig reduceren controles door otg.	Formele implementatie, voortbestaan TOC wordt geëvalueerd.  Gering aantal onaangekondigde controles.
Touringcarbranche	Meer systeemtoezicht, minder prioriteit bij kleine bedrijven  Accreditatie van een hybride normenschema	Inspectie omarmt systeemtoezicht, informatierelatie met otg komt onder druk.  Tolerantie private toezichthouder voor hybriditeit neemt af, otg accepteert voor kleine bedrijfjes belastende maatregelen.	Afspraak over bedrijfscontroles op aanvraag.  Accreditatie en uitbreiding normenschema.
Uitzendbranche	De queeste naar vrijwaring van inlenersaansprakelijkheid  Accreditatie van een atypisch normenschema	Verschillende actoren vragen publieke toezichthouder om vrijwaring, beheerstichting groeit uit tot bindende factor en aanspreekpunt.  Tolerantie private toezichthouder voor hybriditeit neemt af	Convenanten met beheerstichting over informatievoorziening en serviceverlening.  Accreditatie van norm uit 2006, nog geen accreditatie van norm uit 2010

Tabel 2: Samenvatting van de cases

De verscheidenheid aan issues en processen valt als eerste op aan de tabel. Toch is er ook een aantal beelden te noemen die als onderwerp kunnen dienen voor verder onderzoek.

Het eerste beeld bevestigt de conclusies van Fairman en Yapp (2005):

*Vanuit beide toezichthouders heerst er een geloof in kwaliteitssystemen, waaraan kleine bedrijfjes nauwelijks kunnen voldoen.* Kleine bedrijven hebben geen kwaliteitssysteem op papier. Vaak gaat het om bedrijfjes van of rond een enkele persoon. Deze heeft het kwaliteitssysteem letterlijk 'in hun hoofd zitten'. Dergelijke bedrijfjes zijn niet auditbaar. Het expliciteren van hun kennis vergt veel capaciteit. Soms vergt het meer (ook intellectuele) capaciteit dan een eenmanszaak kan opbrengen. Fairman en Yapp stellen dat de bedrijven hierdoor organisationeel incompetent worden, simpelweg omdat de eisen te hoog gegrepen zouden zijn. In de touringcarbranche wordt het gebrekkige vermogen kwaliteitssystemen te beheren opgepakt door de markt. Bovendien worden er in de touringcar- en uitzendbranche vanuit de brancheverenigingen veel voorlichting door beheerstichting en brancheorganisatie.

*Sectoren met veel kleine bedrijfjes vragen om 'tailor made' oplossingen, die door publieke en private toezichthouders niet worden gegeven, deels wegens beperkte capaciteit.* De bestudeerde sectoren hebben zo hun eigen overwegingen om zichzelf te reguleren. In de touringcar- en uitzendbranche was het zichtbaar maken van kwaliteit een belangrijk doel, om zo het imago van de branche te verbeteren. Het imago van de branche wordt ook bepaald door de kleine bedrijfjes. Daarom zijn die voor de onder toezicht gestelden net zo belangrijk als de groteren. Hier ontstaan 'tailor made' oplossingen: normenschema's die haalbaar zijn voor kleine bedrijfjes, maar tegelijkertijd disciplinerend genoeg zijn. Dergelijke oplossingen zijn niet vanuit een normtechnische rationale gemaakt, waardoor ze niet in de mal passen van de internationale standaarden. Ook zijn ze niet expliciet ontwikkeld om publieke waarden te borgen, waardoor ze slechts deels interessant zijn voor beleid van publieke toezichthouders. Dat wil zeggen: het expliciet afstemmen van publiek en privaat toezicht op deze normenschema's vergt veel capaciteit. En dat is er ook bij de toezichthouders niet altijd.

*Beheerstichtingen van de onder toezicht gestelden ontwikkelen een makelaarsrol tussen publiek en privaat.* Het bestaan van sterke instituties vanuit de zelfregulerende sector is een van de voorwaarden voor co-regulering uit de literatuur. In de legpluimveesector waren er veel sterkere instituties dan in de touringcar- en uitzendbranche. Echter, in de laatstgenoemde branches groeiden met name de beheerstichtingen in hun rol en waren zij sterk betrokken bij de gevonden oplossingen voor de issues. In de touringcarbranche werd SKTB het instituut dat alle informatie bij elkaar bracht en keurmerken verleende. In de hiervoor bestemde fora namen vervolgens alle publieke en private betrokkenen zitting, waardoor SKTB de virtuele plek werd waar informatie en eisen over kwaliteit werden uitgewisseld en oplossingen werden gevonden, zoals de bedrijfscontrole-op-aanvraag. Zo verkregen zij een makelaarsrol tussen publiek en privaat. De SNA in de uitzendbranche overkoepelde bovendien antagonistische brancheverenigingen, waardoor zij voor publieke toezichthouders interessante gesprekspartners werden namens de branche.

Als gesteld waren er in de legpluimveesector al sterke instituties. De publieke toezichthouder eiste echter dat deze ten behoeve van co-regulering opnieuw worden gearrangeerd. De beheerstichting, die hier een resultaat van was, leek echter minder een makelaar tussen publiek en privaat, maar een belangenbehartiger van het private.

Het proces van probleemoplossing lijkt zo in de legpluimveesector anders te verlopen dan bij de beide andere sectoren. Hoe zijn deze verschillen te verklaren? Op basis van de drie studies zou ik stellen dat de verklaring ligt in de verschillende manieren waarop co-regulering in de cases is

totstandgekomen. Kortweg is het te verwachten dat co-regulering voor kleine bedrijven leidt tot bestuurlijke confrontaties. Er zijn immers drie normstellers betrokken, allen met verschillende motieven. De cases verschillen sterk in de manier waarop met de confrontaties omgegaan wordt. Ik werk ze kort hypothetisch uit.

*Legpluimveesector: investeren in instituties van anticipatie* Voor de legpluimveesector lag er een ex ante beleidskader klaar. Dit kader anticipeert op bestuurlijke issues door ex ante te investeren in het formuleren van de voorwaarden waaronder co-regulering plaats zou moeten vinden. Dit leidt tot harde eisen en vastlegging van afspraken met de onder toezicht gestelden. Vastlegging faciliteert verantwoording ten opzichte van andere regelgevende instanties en de politiek. Het staat zwart op wit en (juridisch) deskundigen hebben er naar kunnen kijken. Uit de studie van de legpluimveesector blijken ook nadelen. Een aantal bepalingen blijken buiten het gedrag van de andere invloedrijke actoren om gerekend. De eisen leiden tot een confrontatie met bestaande instituties en uiteindelijk tot verminderd commitment van de andere partijen aan de afspraken.

*Touringcar- en uitzendbranche: Investeren in instituties van veerkracht* In alle cases is het aan de onder toezicht gestelden om de verschillende eisen aan elkaar te verbinden. Met name de beheerstichtingen trachten publieke toezichthouders, private toezichthouders en onder toezicht gestelden verbinden. Hier ontstaan netwerken. Voordeel van dergelijke netwerken is hun veerkracht: als een bestuurlijk issue zich bovenmatig manifesteert, kan deze middels overleg worden opgelost. Er is immers geen integraal document met harde randvoorwaarden voor samenwerking. Risico van de netwerkachtige manier van probleemoplossing is het 'houd-je-touwtje'-karakter. Ze kunnen ten koste gaan van de integraliteit en kunnen weerstand oproepen bij hen die co-regulering integraal moeten verantwoorden, zoals ministeries jegens de minister en de Raad voor de Accreditatie jegens internationale fora. Bovendien kunnen de regimes kwetsbaar zijn, omdat ze niet altijd van hogerhand zijn geaccordeerd. De oplossingen gelden voor zover de netwerken reiken. Ontwikkelingen van buiten dat netwerk, zoals de populariteit van systeemtoezicht bij IVW (touringcarbranche) en de verminderde tolerantie van de Raad voor de Accreditatie voor hybride normen (touringcarbranche en uitzendbranche) kunnen het co-reguleringsregime ernstig bedreigen.

## Referenties

Baarsma, B (2010) "Afwegingskader bij het gebruik van zelfreguleringsinstrumenten", in *Tijdschrift voor Toezicht*, 3.

Bartle, I and P. Vass (2005) *Self-Regulation and the Regulatory State; A Survey of Policy and Practice*, Centre for the Study of Regulated Industries (CRI); Research Report 17, University of Bath

Bueren, E.M. van (2009) *Greening Governance; An Evolutionary Approach to Policy Making for a Sustainable Built Environment*, Amsterdam: IOS Press

Fairman, R. and C. Yapp (2005) "Enforced Self-Regulation, Prescription and Conceptions of Compliance within Small Business: The Impact of Enforcement", in *Law & Policy*, vol. 27 (4): 491-515

Grabosky (1994) "Beyond the Regulatory State", in *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, vol.27, pp. 192-197



- Gunningham, N. (2002) "Regulating Small and Medium Sized Enterprises", in *Journal of Environmental Law*, no. 14 (1): 3-32
- Gunningham, N. and J. Rees (1997) "Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective", in *Law and Policy*, vol.19 (4), pp.363-414
- Hawkins, K. (1984) *Environment and Enforcement, Regulation and the Social Definition of Pollution*, Oxford: Oxford University Press
- Hutter, B. (2006) *The Role of Non-State Actors in Regulation*, Discussion Paper 37, The Centre for Analysis of Risk and Regulation (CARR), London School of Economics
- Kagan, R.A. and J.T. Scholz (1984) "The Criminology of the Corporation and Regulatory Enforcement Strategies" in K. Hawkins and J.M. Thomas (eds.) *Enforcing Regulation* Boston: Kluwer-Nijhof Publishing
- Potoski, M. en A. Prakash (2009) "A Club Theory Approach to Voluntary Programs", in M. Potoski en A. Prakash, *Voluntary Programs; A Club Theory Perspective*, Cambridge MA: MIT Press
- Provan, K.G. en P. Kenis (2007) "Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18 (2): 229-252
- O'Rourke, D. (2003) "Outsourcing Regulation: Analyzing Nongovernmental Systems of Labor Standards and Monitoring", in *The Policy Studies Journal*, vol.31 (1), pp.1-29
- Sinclair, D. (1997) "Self-Regulation Versus Command and Control? Beyond False Dichotomies" in *Law & Policy*, vol. 19, no.4