

Lectorale rede Innovatie van toezicht en handhaving

Door: Gerard Bakker

Geachte dames en heren,

Graag spreek ik vandaag mijn lectorale rede¹ uit, behorende bij het lectoraat Innovatie van toezicht en handhaving. Sinds 2005 ben ik diverse malen in Suriname geweest, maar ik heb nooit gedacht en verwacht hier als lector te mogen staan. Ik ervaar dit als een groot voorrecht.

Met deze lectorale rede wil ik een beeld schetsen van het aandachtsgebied van toezicht en handhaving en vooral de noodzakelijke innovatieve aspecten ervan. Dit aandachtsgebied valt samen met de vraagstukken die mij de afgelopen decennia hebben beziggehouden.

Daarnaast wil ik vooruitkijken naar het programma voor dit lectoraat binnen het Polytechnic College, University of Applied Sciences (PTC) in Suriname.

1. Inleiding

Binnen het aandachtsgebied van het lectoraat onderscheid ik twee hoofdlijnen:

- a. Innovatie, toezicht en handhaving²
- b. Voedselveiligheid en voedselzekerheid

Ik bouw met deze hoofdlijnen voort op mijn proefschrift³, dat ik aan de Universiteit Gent heb verdedigd. Ook val ik terug op kennis en ervaring die ik heb opgebouwd tijdens mijn werkzaamheden als leidinggevende bij handhavings-, opsporings- en inspectiediensten – Douane, Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), Autoriteit Consument & Markt (ACM) – en bij Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), en nu als inspecteur-generaal van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

Voordat ik inga op de inhoud, twee opmerkingen vooraf. Vanuit mijn huidige functie bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit wil ik graag mijn kennis en ervaring met u, uw

¹ Ik dank prof. dr. D.T.H.M. Sijm, prof. dr. A. Opperhuizen, Ir. E.A de Boer en mr. J.P.G. den AmbtsmanVerbruggen hartelijk voor hun collegiale opmerkingen bij een eerdere versie van deze rede en drs. S. van den Berg voor haar tekstuele suggesties.

² Toezicht houdt in dat je moet opletten (er op toezien) of er niets gebeurt en of iedereen zich aan de regels houdt. Handhaven gaat een stap verder: je moet ook ingrijpen als iemand zich niet aan de regels houdt. ³ Bakker, G.J.C.M., Post-Van Traa, innovaties in de handhavingssketen gericht op de beteugeling van financieeleconomische criminaliteit, Boom, 2014.

studenten en betrokken publieke organisaties en bedrijfsleven delen. Daarbij plaats ik een disclaimer: ik spreek en functioneer hier als wetenschapper. Ik sta hier niet als leidinggevende van de NVWA.

Ik heb gemerkt dat aandacht voor voedselveiligheid en voedselzekerheid grote actualiteitswaarde kent in Suriname. Vandaar dat ik in deze rede deze twee onderwerpen als eerste bespreek. Het was heugelijk te vernemen dat dit jaar het Nationaal Instituut voor Voedselveiligheid Suriname (NIVS) is opgericht. Ik hoop vanuit dit lectoraat ook met het NIVS nauwe banden aan te kunnen knopen.

De hoofdlijn Innovatie, toezicht en handhaving komt daarna aan bod. Aan het eind van mijn betoog zal ik een totaalbeeld schetsen.

Zoals gezegd ben ik sinds 2005 diverse keren in Suriname geweest. Ik ben onder meer betrokken geweest bij het verder versterken van de goede band tussen de bisdommen van Paramaribo en Rotterdam. Samenwerking op het gebied van charitas heeft mijn belangstelling voor en betrokkenheid bij Suriname vergroot.

2. Hoofdlijn Voedselveiligheid en voedselzekerheid

Voedselveiligheid en voedselzekerheid zijn onderwerpen die sterk raken aan het vertrouwen dat burgers hebben in de samenleving. Voedselveiligheid betreft de gezondheid van mens en dier. Gezien het grote belang dat wordt gehecht aan veilig voedsel in de samenleving, ligt het voor de hand dat de overheid hierin een centrale rol vervult. Voedselzekerheid betreft de toegang tot voldoende veilige en voedzame levensmiddelen. Hoe dat organisatorisch is vormgegeven, verschilt per land. Meestal is dit historisch bepaald door ervaringen met bedreigingen van de voedselveiligheid en politiek-bestuurlijke opvattingen over de rol van de overheid. Voordat ik een brug sla naar Suriname, geef ik eerst een schets van de situatie in Nederland.

2.1. Nederland

In Nederland is de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit politiek verantwoordelijk voor voedselzekerheid en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor de voedselveiligheid³. De ministers hebben gezamenlijk deze taken weer belegd

³ **VWS** is verantwoordelijk voor de voedselveiligheid in de gehele productieketen tot en met de consumenten, met uitzondering van onderdelen waarvoor LNV verantwoordelijk is.

bij een aparte organisatie, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)⁴ (zie bijlage 1). De NVWA bewaakt de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, de gezondheid van dieren en planten en het dierenwelzijn, en handhaaft de natuurwetgeving. De NVWA is een handhavingsorganisatie in de brede zin van het woord. Dat wil zeggen dat de NVWA

kennisgedreven en risicogericht toezicht houdt op de naleving van wet- en regelgeving door bedrijven en instellingen⁵.

De NVWA houdt toezicht op:

- bedrijven die levensmiddelen en diervoeders produceren, importeren, verwerken, opslaan, verhandelen en transporteren;
- dierenartsen, handelaren en veehouders die zich moeten houden aan de regels voor diergeneesmiddelen;
- bedrijven die voedsel bereiden, verkopen en verstrekken aan consumenten;
- de samenstelling van bijzondere voedingsmiddelen, zoals babyvoeding en voedingssupplementen.

Het is belangrijk op te merken dat de NVWA naast toezicht ook controles uitvoert bij bedrijven in de levensmiddelen- en diervoederindustrie om fraude en misleiding te signaleren. Te denken valt aan verkeerde informatie op etiketten en onjuiste gezondheidsclaims. Mogelijk klinkt dit onschuldig, maar dat is het niet. De impact van overtredingen van wet- en regelgeving kan zijn dat het vertrouwen van de samenleving in de voedselveiligheid en voedselkwaliteit ernstig wordt geschaad. Uitbraken van Listeria- en E. colibacteriën of vervuiling door medicijnresten, contaminanten, insecticiden zoals fipronil en andere gewasbeschermingsmiddelen, ongewenste additieven en antibiotica onderstrepen de ernst en actualiteit van deze zorg. Maar ook hygiëne en waterkwaliteit kunnen van

LNV is verantwoordelijk voor: a. verantwoorde toepassing van o.a. diergeneesmiddelen en dierlijke bijproducten tijdens de primaire productie, b. toelating van gewasbeschermingsmiddelen, c. diervoederveiligheid en d. slachten en uitsnijden van vlees, inclusief bewaring in koel- en vrieshuizen. De **ondernemers** zijn primair verantwoordelijk voor de voedselveiligheid tijdens productie, verwerking en opslag en verkoop van voedsel en diervoeders. De **consument** moet het voedsel op veilige wijze bewaren en bereiden. De **NVWA** is o.a. verantwoordelijk voor toezicht en handhaving op het terrein van voedsel en diervoeders.

⁴ De NVWA is ingesteld bij Besluit van 7 maart 2012 (Staatsblad 2012, nr. 110).

⁵ NVWA, Basisinformatiebladen voedselveiligheid, december 2017.

invloed zijn op de voedselveiligheid, bij voorbeeld voor de consumptie van rauwe vis of oesters.

Voordat voedsel van het land, uit het water of uit de stal bij ons op het bord ligt, heeft het een aantal fasen doorlopen. Meestal vormen meerdere bedrijven en instellingen samen een keten die voedselzekerheid moet bieden en voedselveiligheid zou moeten garanderen. Voor effectief toezicht is het van belang de gehele keten in ogenschouw te nemen om zicht te hebben op mogelijke risico's tijdens de verschillende fasen, en niet alleen te focussen op het eindproduct. Als toezichthouder moet je dus voldoende dicht op de keten van productie tot consumptie zitten.

2.2. Suriname

In Suriname zijn met de Wet Inspectie Vlees en overige Dierlijke Producten (2017), de Plantenbeschermingswet (2020) en de instelling van het Nationaal Instituut voor Voedselveiligheid Suriname (NIVS) (2020) belangrijke stappen gezet. Het is cruciaal dat er een wettelijk kader is gecreëerd voor een veilige productie van voedsel en het tegengaan van plantenziekten. Ook heeft het toezicht door het NIVS een wettelijke grondslag gekregen.

Dat is voor de landbouw, veeteelt en visserij een goede ontwikkeling. Rechten en plichten zijn voor iedereen helder, en toezicht en handhaving door de daartoe aangewezen instanties zijn gelegitimeerd.

2.2.1. Voedselveiligheid

Als wetenschapper, met de ervaring van een overheidsmanager, plaats ik hier de kanttekening dat de praktijk zal uitwijzen of wet- en regelgeving voor een veilige productie van voedsel voldoende en adequaat zullen zijn. Om dit te toetsen, hanteer ik de volgende vijf punten:

- Regels - zijn de regels eenduidig en scherp genoeg om, indien nodig, corrigerend op te kunnen treden?
- Maatregelen - zijn de corrigerende maatregelen voldoende en adequaat om het beoogde gedrag te verkrijgen?
- Capaciteit (intern) - is er voldoende capaciteit bij de toezichthouder – zowel kwalitatief als kwantitatief – om de taken goed, zorgvuldig en tijdig uit te kunnen voeren?
- Capaciteit (extern) - is er voldoende capaciteit in de keten – zowel kwalitatief als kwantitatief – om als gehele keten het proces tijdig en adequaat uit te kunnen voeren?

- Bestuurlijke informatie - beschikken de leiding, het bestuur en de politiek over adequate (tijdig en volledig) bestuurlijke informatie om tijdig te kunnen sturen om de beoogde voedselveiligheid te kunnen realiseren en borgen?

Voedselveiligheid is niet alleen een vraagstuk voor de overheid, maar vooral voor bedrijven die een rol vervullen in de voedselketen. Van deze bedrijven mag worden verwacht dat zij de verantwoordelijkheid nemen veilig voedsel op de markt te brengen. De burger moet erop kunnen vertrouwen dat hij veilige producten koopt; voor een consument is het simpelweg onmogelijk om chemische, microbiologische of andersoortige analyses te doen en risico's te beoordelen. Als dat vertrouwen wordt geschaad, kan het omslaan in wantrouwen. Dit psychologische risico dient serieus te worden genomen door zowel de bedrijven als de overheid. Immers, dit wantrouwen kan leiden tot het mijden van een deel van de voedselsector en het niet meer nuttigen van bepaald voedsel. Dit maatschappelijke effect kan grote gevolgen voor de economie en volksgezondheid hebben. Het is dus enorm belangrijk dat voedselveiligheid goed is geregeld. Uit eigen ervaring moet ik hierbij direct opmerken: je bent nooit klaar! Elke dag, elke minuut moet je alert zijn op nieuwe risico's en personen die bewust of onbewust de voedselveiligheid ondermijnen.

Dat deze alertheid continu aandacht vraagt, illustreer ik graag aan de hand van een paar voorbeelden. Sijm⁶ maakt duidelijk dat toxische stoffen in de voedselketen door opstapeling gevaarlijk kunnen zijn voor mens en dier aan het eind van die keten. Als ik lees dat er bij het

goud delven kwik wordt gebruikt en kwikrestanten in rivieren terechtkomen⁷, dan is het niet vreemd dat deze via vis bij de mens op het bord kunnen komen. Uit het oogpunt van voedselveiligheid een ongewenste situatie, in het bijzonder als zwangeren en kinderen vervuilde visproducten consumeren.

Ook fraude komt voor. De Food and Agriculture Organization (FAO)⁸ heeft enkele jaren geleden een overzicht gepubliceerd van fraudemogelijkheden. De FAO maakt duidelijk dat voedselfraude de gezondheid van de bevolking ernstig kan treffen. Ook waarschuwt de FAO voor de economische gevolgen. Wanneer andere landen bij een vermoeden van voedselfraude de controles verscherpen of zelfs hun grenzen sluiten, kan dat grote gevolgen hebben voor de sector en zelfs voor de nationale economie. Fraudeurs kijken alleen naar het financiële gewin. Het 'oppimpen' van voedsel met kleur-, geur- of smaakstoffen is een veel voorkomend verschijnsel, dat absoluut ongewenst is uit het oogpunt van voedselveiligheid. Zo kan histaminevorming in rottende vis ernstige acute gezondheidseffecten bij mensen opwekken. Dat geldt ook voor mislabelling. Uit een onderzoek door The Guardian⁹ op basis

⁶ https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/38833130/Oratie_Sijm.pdf

⁷ Heemskerk, M., Kleinschalige goudwinning in Suriname, CEDLA, 2009.

⁸ FAO, Overview of food fraud in the fisheries sector (FIAM/C1165), 2018.

⁹ The Guardian, Revealed: seafood fraud happening on a vast global scale, 15 maart 2021.

van 44 studies naar restaurants, vishandelaren en supermarkten in meer dan 30 landen bleek dat er in 36% van de gevallen sprake was van onjuiste labelling.

Overigens maken de voorbeelden duidelijk dat voedsel fraude raakvlakken heeft met andere veiligheidsvraagstukken, zoals arbeidsomstandigheden en arbeidsveiligheid. Mooi dat de aandachtsgebieden van het lectoraat Innovatie van toezicht en handhaving en het lectoraat Veiligheid en digitalisering bij elkaar aansluiten; dit stimuleert om gezamenlijk op te trekken. Hopelijk biedt deze synergie inspiratie voor vernieuwend handelen door de overheid en verhoging van het veiligheidsniveau in de sectoren.

Tot slot een belangrijk aspect dat vaak impliciet wordt meegenomen: communicatie. Gedragsbeïnvloeding van bedrijfsleven en burgers vraagt om bewustwording en handelingsperspectieven op basis van of naar aanleiding van heldere, eenduidige en over de jaren heen consequente communicatie. Het ligt voor de hand dat de overheid hiertoe het initiatief neemt en duidelijk maakt en blijft maken dat de voedselveiligheid gediend is met handhaving en toezicht. Omdat dit lectoraat zich juist hierop richt, hierover een enkel woord. Communicatie met het oog op gedragsbeïnvloeding van bedrijfsleven en burgers vraagt om activiteiten vanuit of namens de overheid om deze beïnvloeding te stimuleren, te controleren en te borgen. Voor een geloofwaardige en betrouwbare overheid moet duidelijk zijn dat de overheid de beoogde gedragsverandering belangrijk vindt en hiernaar handelt om het publieke belang te dienen. En dat de overheid ook niet schuwt om corrigerend op te treden als producenten en vooral fraudeurs vooral hun eigen belang najagen. Vanuit het belang van voedselveiligheid is dat optreden zeker gerechtvaardigd.

2.2.2. Voedselzekerheid

Een tweede punt waar ik kort op in wil gaan is voedselzekerheid. Hoe zorg je ervoor dat de voedselproductie – met de juist waarborgen omkleedt – effectief en efficiënt plaatsvindt, zowel kwantitatief als kwalitatief? Wat zijn de effecten van marktwerking¹⁰?

Het is duidelijk dat de voedselzekerheid onder druk staat. Grote delen van de wereld ondervinden honger, terwijl er in andere delen van de wereld juist teveel voedsel wordt geconsumeerd, wat leidt tot obesitas. Daarom roept de FAO overheden op meer te

¹⁰ Vries, H. de, Zandvoort, M., Mandemakers, J., Marktwerking in de landbouw: naar voedselsoevereiniteit, voedselkwaliteit en duurzame voedselzekerheid door marktregulering, Denkwijzer 16, WUR, 2016.

investeren in meer evenwichtige en duurzame voedselsystemen en daarmee producenten en consumenten over te halen tot gezondere, betaalbare en duurzame voeding te komen.¹¹

Er is een nauwe relatie tussen voedselzekerheid en voedselveiligheid: zodra de voedselproductie tegenvalt of juist sterk groeit, mag de voedselveiligheid niet onder druk komen te staan. Dit vraagt om toezicht en handhaving.

Onderzoek en onderwijs kunnen een bijdrage leveren om de voedselproductie aan de voorkant te stabiliseren en minder afhankelijk te maken van externe factoren.

2.3. Trends en ontwikkelingen

Binnen het lectoraat is het cruciaal om voor voedselveiligheid en voedselzekerheid vooruit te kijken: welke trends en ontwikkelingen signaleren we en welke kunnen we verwachten? En wat betekent dat voor de samenleving en de betreffende sectoren, en voor de overheid als toezichthouder en handhaver? Dit zijn inspirerende vraagstukken die we graag met het lectoraat oppakken.

Om een beeld te geven van de trends en ontwikkelingen op het terrein van voedselveiligheid zoals die op hoofdlijnen door de NVWA worden onderkend, verwijs ik naar onderstaand overzicht uit 2021¹³.

Maatschappij	Klimaatverandering beïnvloedt de kwaliteit van (grondstoffen voor) levensmiddelen. Door extreme droogte of extreem veel regen groeien er bijvoorbeeld vaker gifproducerende schimmels in granen. En de hogere temperaturen en luchtvochtigheid stellen andere eisen aan de manier van bewaren.
	Vanwege duurzaamheid gaan we in Nederland over op kringlooplandbouw. Daarbij worden onder andere minder gewasbeschermingsmiddelen gebruikt en reststromen opnieuw ingezet voor voedselproductie. Bovendien zijn nieuwe eiwitbronnen, zoals kweekvlees, insecten en algen, in opkomst
	Bedrijven digitaliseren , robotiseren en maken steeds meer gebruik van data.
Productieketens	Globalisering maakt voedselketens complexer, internationaler en minder transparant.
	Grondstoffenstromen veranderen , door onder meer klimaatverandering en wisselende exportmaatregelen. Voedsel wordt uit steeds meer verschillende gebieden geïmporteerd.

¹¹ FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, The State of Food Security and Nutrition in the World 2022, 2022; FAO, Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable, 2022. ¹³ NVWA, Meerjarenagenda, mei 2021, p.10.

	Voedselproducenten gebruiken nieuwe technologieën (zoals nanotechnologie) om de productiviteit te verhogen of de houdbaarheid van levensmiddelen te verlengen. Ook gebruiken ze nieuwe grondstoffen, ingrediënten en verpakkingen. Risico op voedsel fraude neemt toe, onder meer doordat ketens complexer worden. Behalve om fraude met producten (zoals niet-gekeurd paardenvlees omkatten tot rundvlees) gaat het ook om fraude met certificaten en analyseresultaten.
Consumenten	Consumptiepatronen veranderen: voedsel wordt meer een lifestyle (denk aan veganisme), consumenten willen weten waar hun voedsel vandaan komt en kiezen voor 'biologisch' en 'lokaal'¹². Ook kopen ze (door welvaartsgroei en verstedelijking) meer gemaksvlees en laten ze vaker maaltijden bezorgen. Online verkoop van levensmiddelen neemt toe: maaltijdboxen, supermarktaankopen, maar ook online slagers en aanbieders van lokale producten. Ook vanuit het buitenland (onder meer voedingssupplementen). Consumenten verwachten hierbij hetzelfde voedselveiligheidsniveau als in fysieke winkels. Consumenten komen in een 'informatiebubble' terecht: de online content die ze zien wordt afgestemd op socialmediagedrag, met toenemende invloed van bloggers en vloggers. Hierdoor bereikt feitelijke informatie – onder meer op het gebied van voedselveiligheid – hen steeds minder goed.

Op basis van deze en andere trends en ontwikkelingen is het mogelijk om risico's voor de voedselveiligheid te duiden en hierop met beleid, bewustwording en maatregelen te reageren en anticiperen. Dit vraagt om een nationale kennispositie van de overheid en de voedselautoriteit. Het is belangrijk te zien welke trends en ontwikkelingen in Suriname worden onderscheiden. Wat kunnen we hiervan leren voor de praktijk van toezicht en handhaving? Het lectoraat wil een praktijkgerichte kennisontwikkeling stimuleren en faciliteren.

Het is belangrijk dat het NIVS de wettelijke taak¹⁵ heeft om toezichthouders en controleurs op het gebied van voedselveiligheid op te (laten) leiden. Daarmee zijn het toezicht en de verantwoordelijkheid om op te leiden voor dit toezicht in één hand. Waar mogelijk kan dit lectoraat helpen kennis en ervaring uit te wisselen tussen overheden, bedrijven en kennisinstellingen, hier en in het buitenland.

¹² Het is de vraag of dit voor Suriname ook geldt. Het valt niet uit te sluiten dat het lastig is de lokale korte ketens onder toezicht te plaatsen. ¹⁵ Art. 5 lid 1c Wet NIVS (2020).

3. Hoofddijn Innovatie, toezicht en handhaving

Binnen het lectoraat onderscheid ik naast de hoofddijn Voedselveiligheid en voedselzekerheid ook de hoofddijn Innovatie, toezicht en handhaving. Graag ga ik hier nu dieper op in. Daarbij start ik met toezicht en handhaving, om vervolgens de link te leggen met innovatie. Ik verklap direct al mijn uitgangspunt: voor een vitale aanpak van toezicht en handhaving is innovatie een noodzakelijke voorwaarde.

Allereerst toezicht en handhaving¹³. In Nederland is het denken over toezicht, handhaving en opsporing door de commissie-Van Traa¹⁴ in een versnelling gekomen. Bij het aanpakken van zware criminaliteit blijken handhavings- en opsporingsorganisaties werkwijzen te hebben gehanteerd die wettelijk niet zijn toegestaan. Hoewel de aanpak van deze zware commune¹⁵ en financieel-economische criminaliteit hoog op de politieke en maatschappelijke agenda staat, zijn nieuwe methoden ingezet die niet met de juiste juridische waarborgen waren omgeven. Tijdens de verhoren van de commissie-Van Traa werd dit pijnlijk duidelijk. De commissie heeft aanbevelingen gedaan voor wat niet meer mag en kaders en randvoorwaarden geboden voor nieuwe ontwikkelingen. De meeste van de aanbevelingen zijn inmiddels vertaald in wet- en regelgeving. De commissie-Van Traa markeert een belangrijke ontwikkeling in de rechtshandhaving.

Vanuit de handhaving en opsporing heb ik ervaren hoe de rechtshandhaving door de commissie-Van Traa is veranderd¹⁶. Deze nieuwe werkelijkheid heeft niet alleen geleid tot aanscherpingen en inperkingen, maar heeft ook geresulteerd in een grote stroom vernieuwingen, met nieuwe procedures, opleidingen en vele publicaties als resultaat. Het is duidelijk: om de steeds slimmer wordende georganiseerde criminaliteit aan te kunnen pakken, blijft innovatie nodig, mits deze past binnen wet- en regelgeving. Dat vraagt om een gerichtere benadering van innovatie en een grotere betrokkenheid van de leiding bij deze innovatie. Voordat ik hier verder op inga, eerst een constatering: een neveneffect van de commissie-Van Traa is dat politiek, media en samenleving kritisch volgen wat er in de strafrechtelijke keten gebeurt. 'Het vertrouwen komt te voet en gaat te paard' is in deze context een treffend spreekwoord.

¹³ Omdat opsporing, de volgende stap en de strafrechtelijke keten, cruciaal is voor de effectiviteit van toezicht en handhaving, zal in mijn betoog de opsporing ook een rol vervullen

¹⁴ Parlementaire enquête opsporingsmethoden IRT (Commissie van Traa), Inzake opsporing, 1 februari 1996.

¹⁵ Commune delicten zijn delicten die op grond van algemene strafvoorschriften in Wetboek van Strafrecht (misdrijven en overtredingen) en Wetboek van Stafvordering strafbaar zijn gesteld. In de loop van de tijd is deze grens minder scherp geworden.

¹⁶ Als leidinggevende van de FIOD ben ik ook door de commissie Van Traa gehoord.

3.1. Drie trends

Gebaseerd op ervaringen met innovaties in verschillende organisaties valt mij een aantal trends op. Ik onderscheid¹⁷ drie innovatietrends die zich in handhaving, toezicht en opsporing hebben voorgedaan:

1. Strategisch financieel rechercheren – Financieel rechercheren heeft tot doel criminaliteit te onderkennen en criminelen te kunnen traceren. Dit als tegenhanger van het tactisch rechercheren, waarin het gepleegde misdrijf centraal staat. Uitgangspunt van deze nieuwe trend is dat de crimineel financieel gedreven is. Dus onderken wat de financiële trigger is, hoe de crimineel zijn financiële gewin tot zich wil nemen of heeft genomen en wat hij er vervolgens mee wil gaan doen. Bij het laatste kan worden gedacht aan investeren in huizen, luxe schepen etc. Dit vraagt zicht op financiële stromen en gehanteerde criminele methoden (bijvoorbeeld fiscale fraude en witwassen).
2. Informatiegedreven handhaving – Bij informatiegedreven handhaving gaat het om de mate waarin het gedrag van de burger of ondernemer risicovol is. De NVWA spant zich permanent in om toezicht en handhaving te verbeteren, onder meer naar aanleiding van de aanbeveling die de Onderzoeksraad voor Veiligheid formuleerde in het rapport 'Risico's in de vleesketen' na de 'paardenvleesaffaire'.¹⁸ Op basis van het gericht en slim koppelen van bestanden kan de overheid een informatiepositie opbouwen. Daarmee wordt het mogelijk om proactief criminele activiteiten te signaleren. Deze ontwikkeling leidt onder meer tot het instellen van de informatiefunctie¹⁹ als een nieuwe organisatietaak, het aantrekken van sociaalwetenschappelijke onderzoekers²⁰ voor (nieuwe) R&D-afdelingen, het opstellen van een Fraudemonitor²¹ en het aangaan van

¹⁷ Bakker, G.J.C.M., Post-Van Traa, innovaties in de handhavingsketen gericht op de beteugeling van financieeleconomische criminaliteit, Boom, 2014. Mijn onderzoek heb ik in 2014 afgesloten. Daarna zijn er nieuwe innovaties gekomen die hun doorwerking in de praktijk hebben.

¹⁸ Onderzoeksraad voor Veiligheid, Risico's in de vleesketen. Den Haag, 2014, pp. 104.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Douane Informatie Centrum (DIC) en FIOD/Informatie.

²⁰ De FIOD-ECD is haar R&D-afdeling gestart met vooral gepromoveerde psychologen om meer zicht te krijgen op gedrag van fraudeurs.

²¹ Zie Openbaar Ministerie, Fraudemonitor 2019 en 2022, 21 juli 2021. De eerste fraudemonitor is: Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, Fraude in beeld, 2007.

convenanten tussen overheden om informatie uit te wisselen. Iedere organisatie bouwt zo een eigen informatiepositie op²².

Een belangrijke ontwikkeling is het denken in risico's. Niet alle burgers en ondernemers handelen zonder risico's. De meesten volgen in hun gedrag wet- en regelgeving. Voor hen hoeven geen extra activiteiten te worden ingezet. Dat is anders voor ondernemers met een hoger risicogedrag. Daarvoor is een vorm van toezicht (en handhaving) relevant. Voor burgers en ondernemers die criminele activiteiten uitvoeren, is strafrechtelijk optreden de aangewezen reactie. Deze benadering is gebaseerd op het rechtshandavingsmodel waarin een hoger risico op normoverschrijdend gedrag leidt tot steviger overheidsoptreden²³. Concreet houdt dit in: dienstverlening voor

burgers en ondernemers met een laag risico, toezicht bij een hoger risico, en opsporing bij vermoedens van overtreding van wet- en regelgeving.

De gedachte achter dit model spreekt me zeer aan en zal ik ook gebruiken in het lectoraat. Ik kom hier later op terug.

3. Samenwerking – (Bestuurlijke) samenwerking is een verbetering van de tweede stap: overheden en semioverheden zetten samen een nieuwe organisatie op om samen te werken op basis van een gezamenlijke informatiepositie. In bepaalde situaties wordt zowel ingezet op preventie als op strafrechtelijk handelen²⁴.

Bij deze trend past het concept van horizontaal toezicht. Door de informatiepositie van de overheid kan meer verantwoordelijkheid bij de ondernemer komen te liggen om zich (vrijwillig) aan wet- en regelgeving te houden. Als hierover een afspraak kan worden gemaakt, zal het controleregime worden versoepeld (lagere controlefrequentie). Echter, houdt iemand zich niet aan de afspraken, dan is de consequentie een veel zwaarder controleregime, ofwel hoge controlefrequentie en grotere diepgang van de controle. Deze benadering gaat uit van een informatiepositie en vertrouwen²⁵.

²² We zullen later zien dat dit wordt verbreed tot een bestuurlijke benadering waarbij de effectiviteit van het aanpakken van de criminele activiteiten centraal staat en niet wie het gaat doen.

²³ Binnen het Ministerie van Financiën is voor de Douane-aanpak bijgaande toezichtspiramide opgesteld. Hiermee wordt het mogelijk om met vooraf opgestelde criteria de aanpak ("behandelstrategie") te bepalen en daarmee tevens de hiervoor benodigde capaciteit -kwalitatief en kwantitatief- van de betreffende organisaties. (Bakker, p. 135). De begrippen toezichtspiramide en rechtshandavingsmodel worden door elkaar gebruikt.

²⁴ Een mooi voorbeeld is het Financieel Expertise Centrum (FEC) dat is opgericht om niet-integer handelen in de financiële sector tegen te gaan (preventief) en, wanneer gesignaleerd, ook concreet aan te pakken (repressief). In het FEC werken rond 2001 tien organisaties samen: FIOD, ECD, Openbaar Ministerie, Politie Amsterdam-Amstelland, KLPD, AIVD, DNB, AFM, Belastingdienst en MOT. Rond 150 fte is betrokken. De resultaten (fenomenen-studies) en jaarverslagen zijn openbaar en worden ook aan de Tweede Kamer aangeboden en besproken. FEC, Jaarverslag 2001.

²⁵ Bakker, p. 181.

3.2. Randvoorwaarden

Innovaties ontstaan niet zomaar. Ze zijn ook niet planbaar, hoe graag menig leidinggevende dat ook zou willen. Wel kunnen ze worden gestimuleerd of kunnen randvoorwaarden worden gecreëerd. Eerder²⁶ heb ik gewezen op de randvoorwaarden om innovaties te laten plaatsvinden en deze succesvol te laten zijn.

- Er moet ruimte in de organisatie zijn om te kunnen innoveren. Ofwel: zijn de benodigde tijd, middelen en, waar mogelijk, experimenteermogelijkheden beschikbaar? Dit vraagt een expliciete betrokkenheid van en besluitvorming door de leiding.
 - In het verlengde hiervan: de innovatie moet door de politiek-bestuurlijke omgeving 'geqund' worden met het beschikbaar stellen van faciliteiten. Ook dit houdt in dat de benodigde middelen en het aanpassen van wet- en regelgeving bereikbaar en haalbaar moeten zijn.
 - De organisatie moet er rijp voor zijn: zonder verbinding tussen innovatieve 'denkers en doeners' heeft een innovatie geen schijn van kans.
 - Voor handhaving, toezicht en opsporing is een relevante informatiepositie noodzakelijk om te kunnen innoveren en innovaties een kans te geven (effectiever te kunnen handelen).
-
- Bij fraudebestrijding is het beschikbare instrumentarium essentieel: er moeten voldoende strafrechtelijke en bestuursrechtelijke mogelijkheden zijn om te kunnen innoveren. Dit kan dus leiden tot aanvullende wet- en regelgeving.

Innovatie is voor overheden en bedrijven belangrijk om zich verder te ontwikkelen. Dat geldt voor Nederland en alle andere landen. Ik ben ervan overtuigd dat deze randvoorwaarden een bredere werking hebben.

Natuurlijk zou ik willen onderzoeken of deze randvoorwaarden ook relevant zijn voor publieke en mogelijk private organisaties in Suriname. In mijn programma voor de komende jaren wil ik hiervoor ruimte inbouwen om dat met u, studenten en externe partijen verder uit te werken.

3.3. Nieuwe ontwikkelingen

Op het terrein van toezicht en handhaving hebben de ontwikkelingen in Nederland niet stilgestaan. Integendeel, door grote maatschappelijke en politiek gevoelige gebeurtenissen

²⁶ Bakker, p. 219.

(Toeslagenaffaire, gas uit Groningen, stikstofproblematiek etc.²⁷) zijn uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid onder het vergrootglas komen te liggen²⁸. Dat heeft ook zijn weerslag gehad op toezicht en handhaving. De afgelopen jaren zijn meerdere bewegingen te zien, zoals:

- a. De behoefte aan meer regie. Samenwerking is mooi, maar regie is essentieel om effectief te kunnen zijn. Alleen dan kan de opgebouwde informatiepositie zo optimaal mogelijk worden ingezet. Echter, er zijn ook tegenkrachten ontstaan zoals de aangescherpte Europese privacywetgeving (AVG²⁹). Deze maken het noodzakelijk gericht te werk te gaan. Dit vraagt om afstemming – regie – met de andere (publieke en/of private) partners om te bepalen wat men gezamenlijk wil bereiken en hoe dit moet worden gerealiseerd (roadmaps etc.).
- b. Het belang van een multidisciplinaire benadering. Maatschappelijke vraagstukken zijn meestal niet te vangen in één wetenschappelijke invalshoek. Geen vraagstuk is of juridisch of sociologisch of economisch van aard. Dat geldt ook voor toezicht en handhaving. Vandaar de noodzaak om multidisciplinair te kijken, al is dat niet altijd gemakkelijk³⁰. Inzicht hebben in de disciplines en hoe ze ten opzichte van elkaar staan, is een belangrijke stap voor een toezichthouder.
- c. Meer reflectie. Door het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)³¹ is er meer aandacht voor de bijdrage van toezicht aan

behartiging van publieke belangen. Een van de aanbevelingen is de reflectieve functie van toezichthouders. Dit kan tot uiting komen door jaarlijks een ‘Staat van de sector’ te publiceren. Hierin kunnen gesignaleerde kansen en bedreigingen publiekelijk kenbaar worden gemaakt. Dit helpt om keuzes te maken en innovaties in het toezicht aan te jagen.

Ook na deze bewegingen zullen nieuwe ontwikkelingen (innovatie) zich voordoen. Vanuit het lectoraat zullen die worden gevolgd en hier worden ingebracht.

²⁷ Frederik, J., Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de Toeslagenaffaire, De Correspondent, 2021; Parlementair onderzoek aardgaswinning in Groningen (onderzoeksvoorstel parlementaire enquête), 20 januari 2021; Commissie Remkes, Niet alles kan overal (Eindadvies), 8 juni 2020.

²⁸ Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, Klem tussen balie en beleid, 25 februari 2021.

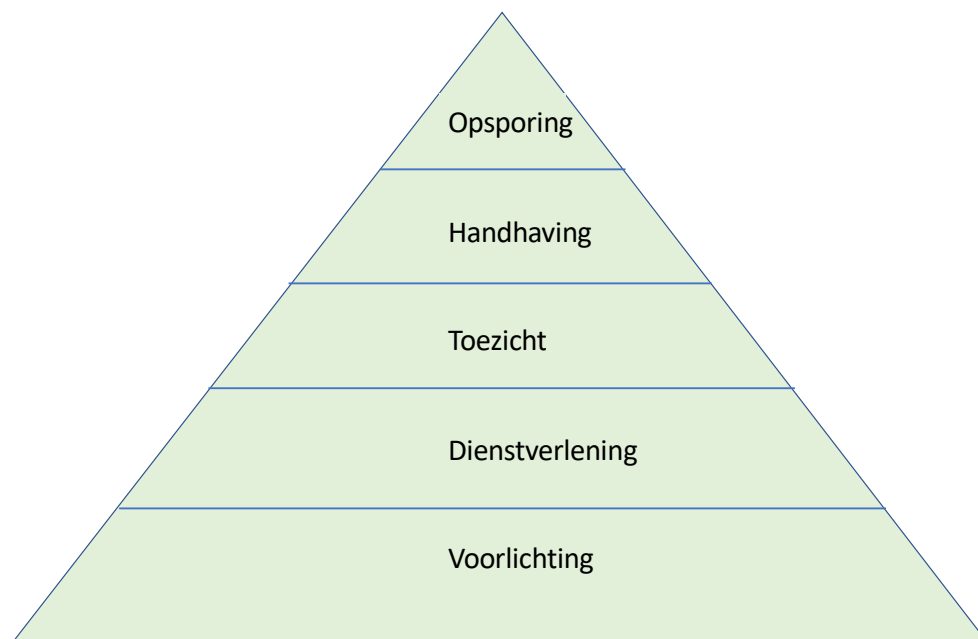
²⁹ Algemene Verordening Gegevensbescherming, 25 mei 2018.

³⁰ Snellen, I.Th.M., Boeiend en geboeid, Tjeenk Willink, 1987; Westra, R.L.N., Fiscale fraudebestrijding; grenzen aan sturing, Pantheon Publishing, 2006.

³¹ WRR, Toezen op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht, (nr. 89), 2013, p. 155.

4. Conceptueel perspectief

Eerder is gesproken over de handhavingspiramide³². De piramide laat zien dat er een volgorde moet zitten in reacties van de overheid op overtredingen van wet- en regelgeving. De meeste vergrijpen zijn licht van aard en vragen ook een navenante reactie, terwijl voor ernstige overtredingen (misdrijven) een zwaardere reactie met opsporingsactiviteiten nodig is. Vrij naar Braithwaite kan de piramide er als volgt uitzien:



Deze benadering is ook van toepassing op het aandachtsgebied van het lectoraat. Ik denk daarbij aan de vertaling naar het vraagstuk van voedselveiligheid en voedselzekerheid. Ik kan me voorstellen dat de volgende thema's aan de orde kunnen komen:

- Hoe sluiten de processen en organisatie van de partners in de handhaving van de naleving van wet- en regelgeving in en het toezicht op de voedselketen aan op dit model en waar zijn aanvullingen of versterkingen wenselijk? Vanuit de ketenbenadering kan dit verder worden ingevuld: ○ Is de aansluiting op de strafrechtelijke keten goed geregeld zodat het strafrecht als ultimum remedium

³² Ayres, I. & Braithwaite, J., Responsive regulation. Transcending the deregulation debate. Oxford University Press, 1992; Bunt, H. van de e.a., Hoe stevig is de piramide van Braithwaite? Tijdschrift voor Criminologie, nr. 4, 2007, p. 386.

optimaal zijn werk kan doen? ○ Is de afstemming met ketenpartners in toezicht en handhaving goed geregeld (nationaal en, waar nodig, internationaal)?

- Hoe is het risico-denken per laag en tussen de lagen georganiseerd? Hoe wordt het risico-denken geactualiseerd naar de laatste stand van zaken (nationaal en internationaal)?
- Welke nieuwe technologieën zouden de activiteiten (per laag) kunnen ondersteunen? Te denken valt aan drones, artificial intelligence, slimme camera's, inzet van laboratoria, DNA-profielen etc.
- Waar kan in Caricom-verband synergie worden bereikt?
- Waar en hoe kan de relatie tussen Nederland en Suriname op dit terrein verder worden versterkt?

Deze thema's zouden de basis kunnen gaan vormen van het programma dat richtinggevend zal worden voor het lectoraat. Ik zie met belangstelling uit naar uw reactie op deze thema's.

5. Lectoraat

Ik sluit af. Ik hoop dat ik met deze rede de belangstelling voor het lectoraat en de bijdrage die het lectoraat aan het onderwijs binnen het PTC en aan maatschappelijke vraagstukken in Suriname kan leveren, heb versterkt. Ik ga graag samen met u de uitdaging aan om van het lectoraat een groot succes te maken. En met 'u' bedoel ik studenten, docenten en onderzoekers van het PTC en ook de overheid, burgers en het bedrijfsleven in Suriname.

Ik dank het bestuur van het PTC hartelijk voor mijn benoeming tot lector en de kans om vanuit het PTC dit lectoraat verder in te vullen.

Bijlage 1. Plaats van de NVWA

De Rijksoverheid legt door middel van wet- en regelgeving de normen vast waaraan diervoeders en voedsel moeten voldoen, bijvoorbeeld voor de maximale concentraties waarin bepaalde stoffen en organismen mogen voorkomen. Vrijwel alle wet- en regelgeving binnen de EU op deze gebieden is vastgesteld door de Europese Commissie, die geadviseerd wordt door de European Food Safety Authority (EFSA). De verantwoordelijkheid voor het toezicht en de handhaving op de naleving van de nationale en Europese wet- en regelgeving voor voedselveiligheid is door de Europese Commissie bij de afzonderlijke lidstaten

neergelegd. De Europese regelgeving schrijft ook voor dat iedere lidstaat over een onafhankelijke en deskundige crisisorganisatie moet beschikken die ook in vredestijd de juiste staat van paraatheid onderhoudt.

In Nederland houdt de NVWA namens de ministeries van VWS en LNV toezicht op de voedselveiligheid. De NVWA focust hierbij op twee soorten risico's: risico op niet-naleving van wet- en regelgeving en potentieel maatschappelijke risico's voor diervoeder- en voedselveiligheid, dier- en plantgezondheid en dierenwelzijn.

Het toezicht op de keten bestaat onder andere uit toezicht op de teelt van gewassen en de gebruikte gewasbeschermingsmiddelen, de dierhouderij en het gebruik van dierbehandelingsmiddelen, de gebruikte diervoeders, het slachtproces, de dierlijke bijproducten, de productie van levensmiddelen, bereiding in de horeca en de importcontroles van levensmiddelen afkomstig uit landen buiten de EU (via (lucht)havens). Controles zijn gericht op het voorkomen van diervoeder- en voedselveiligheidsissues, maar ook op het opsporen van (voedsel)fraude. Voedselfraude kan gaan om oneerlijke handel, maar kan ook aan fraude gerelateerde voedselveiligheidsissues betreffen.

Literatuur

- Algemene Verordening Gegevensbescherming, 25 mei 2018.
- Ayres, I. & Braithwaite, J., Responsive regulation. Transcending the deregulation debate. Oxford University Press, 1992.

- Bakker, G.J.C.M., Post-Van Traa, innovaties in de handhavingsketen gericht op de beteugeling van financieel-economische criminaliteit, Boom, 2014.
- Bunt, H. van de e.a., Hoe stevig is de piramide van Braithwaite? Tijdschrift voor Criminologie, nr. 4, 2007, p. 386.
- Commissie Remkes, Niet alles kan overal (Eindadvies), 8 juni 2020.
- FAO, Overview of food fraud in the fisheries sector (FIAM/C1165), 2018.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, The State of Food Security and Nutrition in the World 2022, 2022.
- FAO, Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable, 2022.
- FEC, Jaarverslag 2001.
- Frederik, J., Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de Toeslagenaffaire, De Correspondent, 2021.
- The Guardian, Revealed: seafood fraud happening on a vast global scale, 15 maart 2021.
- Heemskerk, M., Kleinschalige goudwinning in Suriname, CEDLA, 2009.
- NVWA, Basisinformatiebladen voedselveiligheid, december 2017.
- NVWA, Meerjarenagenda, mei 2021, p.10.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid, Risico's in de vleesketen. Den Haag, 2014, pp. 104.
- Openbaar Ministerie, Fraudemonitor 2019 en 2022, 21 juli 2021.
- Parlementaire enquête opsporingsmethoden IRT (Commissie van Traa), Inzake opsporing (Eindrapport), 1 februari 1996.
- Parlementair onderzoek aardgaswinning in Groningen (onderzoeksvorstel parlementaire enquête), 20 januari 2021.
- Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, Fraude in beeld, 2007.
- Sijm, D.T.H.M., Er zit meer achter het etiket (oratie Universiteit Maastricht), 15 november 2019.
- Snellen, I.Th.M., Boeiend en geboeid (oratie Katholieke Universiteit Tilburg), Tjeenk Willink, 1987.
- Staatsblad 2012, nr. 110 (instelling NVWA).
- Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, Klem tussen balie en beleid, 25 februari 2021.
- Vries, H. de, Zandvoort, M., Mandemakers, J., Marktwerving in de landbouw: naar voedselsoevereiniteit, voedselkwaliteit en duurzame voedselzekerheid door marktregulering, Denkwijzer 16, WUR, 2016.
- Westra, R.L.N., Fiscale fraudebestrijding; grenzen aan sturing, Pantheon Publishing, 2006.
- Wet NIVS, Art. 5 lid 1c (2020).
- WRR, Toe zien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht, (nr. 89), 2013, p. 155.