

## Summary

The pursuit of food safety is a significant global challenge and a key priority for government and the industry. In the last two decades, the private sector has been playing a more prominent role in this arena by developing a myriad of private food safety standards. Such standards mirror the content of international food safety regulation and focus on management to assess risks and implement food safety plans. Private auditors verify compliance with private standards and issue certificates that buyers rely upon for their purchase decisions.

The rapid expansion and reach of private standards has significant public implications. Are private actors reliable providers of food safety? In light of increased private involvement, should the government role in food safety be reduced? This dissertation uses law and economics theory to understand whether private actors can act in the public interest and to clarify the relationship between public and private food safety regulation. By developing case studies on three private initiatives (the BRC, FSSC22000 and the GFSI) and gathering findings from 27 expert interviews, this research also adds empirical evidence to understand private enforcement.

The findings of this analysis suggest that private regulation can complement government action by instituting rapid and flexible controls and by imposing food safety in areas where government regulation is lacking. This indicates that private and public interest in food safety may be aligned. Despite the important industry contribution to food safety, however, the enforcement of private standards by third-party certification bodies is problematic.

This dissertation identifies several inefficiencies in private enforcement that could be detrimental to achieving food safety. First, third-party certifiers are selected and paid by the facilities they verify. This could induce auditors to be more lenient in their verification to protect their clients. Second, since audits are announced, facilities can prepare to pass the audit, which questions audits' reliability to detect normal conditions. Third, problems with auditors' competence and limited availability of qualified auditors to meet the industry demand may affect audit quality. Finally, the industry does not disclose enforcement results to the public, which limits reputational incentives, competition and data analysis.

The industry should improve the institutional design of third-party certification. This would increase the reliability of this instrument, strengthen food safety, and enable collaboration between private and public food safety efforts. Recommendations include adopting coherent strategies to combat conflict of interest, shifting to unannounced audits, and strengthening surveillance by scheme owners and accreditors. More transparency on audit reports and certification bodies would sharpen reputational incentives for the industry. Additionally, regulators would be able to use audit data to target controls and spend public resources more efficiently.

These findings are relevant not only for the industry, but also for policy-makers who are considering hybrid food safety measures that harness private controls. Making third-party enforcement more efficient and transparent is a necessary condition to promote public-private collaboration and enable systemic approaches to food safety governance.

## Samenvatting

Het streven naar voedselveiligheid is een belangrijke mondiale uitdaging en een belangrijke prioriteit van overheid en bedrijfsleven. In de laatste twintig jaar is de private sector een grotere rol gaan spelen op dit terrein door het opstellen van tal van private voedselveiligheidsstandaarden. Zulke standaarden weerspiegelen de inhoud van regelgeving inzake internationale voedselveiligheid en richten zich op de coördinatie van het inschatten van risico's en het implementeren van voedselveiligheidsplannen. Private inspecteurs controleren of aan private standaarden wordt voldaan en geven certificaten uit waar kopers vertrouwen in stellen bij hun aankoopbesluiten.

De snelle uitbreiding en draagwijdte van private standaarden hebben grote publieke consequenties. Zijn private actoren betrouwbare verstrekkers van voedselveiligheid? Zou, met het oog op de toegenomen private betrokkenheid, de rol van de overheid inzake voedselveiligheid moeten worden beperkt? Dit proefschrift gebruikt de economische analyse van het recht om na te gaan of private actoren kunnen handelen in het publieke belang en om de relatie tussen publieke en private regelgeving op het gebied van voedselveiligheid te verklaren. Door het ontwikkelen van een casus gericht op drie private initiatieven (de BRC, FSSC22000 en de GFSI) en de uitkomsten van 27 interviews met experts te verzamelen, levert dit onderzoek tevens een bijdrage aan de empirische bewijsvoering teneinde private handhaving beter te begrijpen. De uitkomst van deze analyse geeft aan dat private regelgeving het optreden van de overheid kan aanvullen door het instellen van snelle en flexibele controles en door het toezien op voedselveiligheid in gebieden waar overheidsregulering ontbreekt. Dit laat zien dat private en publieke belangen met betrekking tot voedselveiligheid op één lijn zouden kunnen zitten. Ondanks de belangrijke bijdrage aan voedselveiligheid door de sector zelf is handhaving van

private standaarden door externe certificering problematisch.

Dit proefschrift stelt een aantal tekortkomingen in private handhaving vast die een nadelige invloed kunnen hebben op het verwezenlijken van voedselveiligheid. Ten eerste worden externe certificeerders geselecteerd en betaald door de bedrijven die zij moeten controleren. Dat zou inspecteurs ertoe kunnen bewegen hun controles minder strikt uit te voeren, teneinde hun cliënten te beschermen. Ten tweede, aangezien controles worden aangekondigd, kunnen bedrijven zich voorbereiden om zo de controle positief te doorstaan, wat de betrouwbaarheid van een controle in twijfel trekt. Ten derde zouden problemen met incompetent inspecteurs en beperkte beschikbaarheid van gekwalificeerde inspecteurs om aan de vraag van de sector te voldoen, de kwaliteit van de controle kunnen beïnvloeden. Tenslotte geeft de sector de resultaten van de uitgevoerde controles niet vrij voor het publiek, wat reputatieprikkel, concurrentie en data analyse beperkt.

De sector zou de institutionele structuur van externe certificering moeten verbeteren. Dat zou de betrouwbaarheid van dit instrument verhogen, de voedselveiligheid bevorderen en zou de samenwerking tussen private en publieke pogingen om de voedselveiligheid te verhogen bevorderen. Aanbevelingen bevatten o.a. het aannemen van samenhangende strategieën om belangenverstrengeling te bestrijden, het overgaan naar onaangekondigde controles en het versterken van toezicht door overkoepelende instanties en accreditoren. Meer openheid aangaande controlerapporten en certificerende instellingen zou de reputatieprikkel voor de bedrijven in de sector versterken.

In aanvulling daarop zouden regelgevers de controle data moeten kunnen gebruiken teneinde gerichte controles uit te kunnen voeren en openbare middelen efficiënter te kunnen besteden. Deze uitkomsten zijn niet alleen relevant voor de voedselsector, maar tevens voor beleidsmakers die hybride voedselveiligheidsmaatregelen overwegen die private controles aan banden leggen. Het efficiënter en transparanter maken van externe handhaving is een noodzakelijke voorwaarde om publiek-private samenwerking te bevorderen en een systemische aanpak van voedselveiligheid governance mogelijk te maken.