



De staat van toezicht

Sector- en themastudies

*Pieter Welp, Meike Bokhorst, Krispijn Faddegon,
Peter de Goede, Esther Ijskes & André Knottnerus (red.)*



De staat van toezicht

De serie 'Verkenningen' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen en naar zijn oordeel van zodanige kwaliteit en betekenis zijn dat publicatie gewenst is. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

De WRR is gevestigd:

Buitenhof 34

Postbus 20004

2500 EA 's-Gravenhage

Telefoon 070-356 46 00

E-mail info@wrr.nl

Website www.wrr.nl

De staat van toezicht

Sector- en themastudies

Pieter Welp, Meike Bokhorst, Krispijn Faddegon, Peter de Goede, Esther Ijskes en André Knottnerus (red.)

Rapporten aan de Regering nrs. 68 t/m 89 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press (www.aup.nl).

Alle *Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeksen *Verkenningen* en *Webpublicaties* zijn beschikbaar via www.wrr.nl.

Omslagafbeeldingen: Hollandse Hoogte / iStockphoto

Omslagontwerp: Studio Daniëls, Den Haag

Vormgeving binnenwerk: Crius Group, Hulshout

ISBN 978 90 8964 577 7

e-ISBN 978 90 4852 183 8 (pdf)

e-ISBN 978 90 4852 184 5 (e-Pub)

NUR 759 / 754

© WRR / Amsterdam University Press, Den Haag / Amsterdam 2013

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 47 1 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

INHOUDSOPGAVE

Ten geleide	13
-------------	----

DEEL I INLEIDING

1	Introductie	17
	<i>Meike Bokhorst en Pieter Welp</i>	
1.1	Omgang met verwachtingen in de mediamaatschappij	19
1.2	Toezicht als kosten en lasten	20
1.3	Samenloop van toezicht	21
1.4	Europeanisering van het toezicht	22
1.5	Innovatie van het toezichtinstrumentarium	23
1.6	Disciplineren van zelfregulering én relativering van overheidscontrole	24
1.7	Aandacht voor de reflectieve functie van toezicht	25
1.8	Onafhankelijke positionering van toezicht	26
	Tot slot	27

DEEL II SECTORSTUDIES

2	Overheidstoezicht door de inspectie voor de gezondheidszorg	33
	<i>Paul Robben, Roland Bal en Richard Grol</i>	
2.1	Inleiding	33
2.2	Toezicht is van alle tijden	34
	2.2.1 Toezicht	34
	2.2.2 Inspectie voor de gezondheidszorg, 1995-2000	35
	2.2.3 Balans van twee eeuwen toezicht	36
2.3	De context van overheidstoezicht op de gezondheidszorg	38
	2.3.1 De Nederlandse volksgezondheid en de gezondheidszorg	38
	2.3.2 Netwerk- <i>governance</i>	39
	2.3.3 Wettelijke basis van toezicht	41
	2.3.4 Internationale dimensie van toezicht	43
	2.3.5 Marktwerking in de gezondheidszorg	44
	2.3.6 Patiëntveiligheid	46
2.4	Toezichttheorie van de IGZ	47
	2.4.1 Meerjarenplan 2003-2006	47
	2.4.2 Meerjarenbeleidsplan 2008-2011, voor <i>gerechtvaardigd vertrouwen</i> in verantwoorde zorg	48
	2.4.3 Meerjarenbeleidplan 2012-2015, voor <i>gerechtvaardigd vertrouwen</i> in verantwoorde zorg II	49
	2.4.4 Van toezicht naar handhaving	50

2.5	Spanningsvelden	52
2.5.1	Onafhankelijkheid van toezicht	52
2.5.2	Burger en toezicht	55
2.5.3	De balans tussen coöperatie en repressie	59
2.5.4	Vertrouwen	61
2.5.5	Terughoudendheid in normering	63
2.5.6	Op risico gebaseerd toezicht	65
2.5.7	Beperken van de toezichtlast	67
2.5.8	<i>Evidence-based</i> toezicht	69
2.6	Dynamisch en duurzaam overheidstoezicht	71
2.6.1	Reputatie	71
2.6.2	Positionering	72
2.6.3	Innovatie van toezicht	74
3	Sectorstudie toezicht hoger onderwijs	85
	<i>Pieter Huisman en Frans de Vijlder</i>	
3.1	Vraagstelling en opzet van het onderzoek	85
3.1.1	Aanleiding	85
3.1.2	Vraagstelling	87
3.1.3	Enkele werkdefinities	87
3.1.4	Opbouw	89
3.2	Situatieschets van het toezicht in het hoger onderwijs	90
3.2.1	Beknopte historische schets	91
3.2.2	De beleidstheorie achter het toezicht	96
3.2.3	Wie houdt waarop toezicht?	98
3.3	Fundamentele thema's en spanningsvelden in toezicht op het hoger onderwijs	102
3.3.1	De houdbaarheid van het toezichtparadigma 'extern toezicht kan terugtreden bij goed intern toezicht'	102
3.3.2	Onafhankelijkheid en deskundigheid met elkaar verenigen?	104
3.3.3	NVAO en inspectie: een ingewikkelde één-twee	107
3.3.4	Toezicht hoger onderwijs of toezicht hogescholen?	109
3.3.5	Welke rol voor de onderwijsprofessionals?	112
3.3.6	Afronding	115
3.4	Vier modaliteiten voor perspectiefverschuivingen of andere accenten in het toezicht	115
3.4.1	Modaliteit 1: directer overheidstoezicht bij individuele instellingen	115
3.4.2	Modaliteit 2: centrale rol voor onafhankelijke inspectie	116
3.4.3	Modaliteit 3: ketenbenadering/ <i>network</i> - of burgertoezicht	117
3.4.4	Modaliteit 4: een zwaardere rol voor de professional in het toezicht	118
3.4.5	Welke modaliteit wordt het?	119

3.5	Afsluiting: toezicht in context	121
3.5.1	contextfactoren bij de inrichting van toezicht op hoger onderwijs	121
3.5.2	afroldende stellingen	124
	Bijlage	127
4	Vertrouwen in toezicht op voedselveiligheid	133
	<i>Frans van Waarden en Tetty Havinga</i>	
4.1	Inleiding	133
4.2	Context van toezicht: kenmerken van de voedingsmiddelensector	134
4.2.1	Goederen versus diensten	134
4.2.2	Internationaal versus nationaal	134
4.2.3	Diversiteit aan (juridische) organisatievormen	135
4.2.4	De overheid op grotere afstand	136
4.2.5	Minder afhankelijk van binnenlandse consumenten: groter belang bij export	136
4.2.6	Gevolgen: grotere verscheidenheid aan doelen van toezicht	137
4.3	Private kwaliteitszorg in de voedselsector: wat, wie, hoe en waarom?	137
4.3.1	Wat wordt er gereguleerd?	138
4.3.2	Wie reguleert er? Regulering en toezicht door diverse private en publieke actoren	139
4.3.3	Eerste-partijreguleerders: zelfregulering door bedrijven	140
4.3.4	Tweede-partijreguleerders: regulering door transactiepartners	142
4.3.5	Derde-partijreguleerders: partijen die niet direct bij de transacties zijn betrokken	145
4.3.6	Onderlinge relaties en hybride vormen	149
4.4	Publieke regulering, toezicht en handhaving	149
4.4.1	Roep om vierde-partijregulering: de overheid	149
4.4.2	Ontwikkelingen in het overheidstoezicht op voedsel	151
4.4.3	Vormen van samenwerking tussen de NVWA en de private sector	157
4.5	Issues, knelpunten, dilemma's	162
4.5.1	Sterke en zwakke kanten van eerste-partijregulering	163
4.5.2	Sterke en zwakke kanten van tweede-partijregulering	164
4.5.3	Sterke en zwakke kanten van derde-partijregulering	165
4.5.4	Controle van vertrouwen	166
4.5.5	Verplicht privaat toezicht?	167
4.5.6	Reorganisaties en capaciteitsgebrek bij de nationale toezichthouder	168
4.5.7	Nationale toezichthouder in internationaal veld	171
4.5.8	Beperkingen vanwege Europese regelgeving	171
4.5.9	Hoe veilig moet voedsel zijn?	174
4.6	Conclusie	175
	Bijlage	178

5	Toezicht op ondernemingen in de chemische industrie	187
	<i>Ben Ale en Ferdinand Mertens</i>	
5.1	Inleiding	187
5.2	Historische achtergrond	188
	5.2.1 Externe veiligheid	188
	5.2.2 Interne veiligheid	189
	5.2.3 Vervoer gevaarlijke stoffen	189
	5.2.4 Constructieve en brandveiligheid	190
	5.2.5 Wet LUVO	190
5.3	Huidige regelgeving	191
	5.3.1 Nationale wetgeving	191
	5.3.2 Europese regelgeving	192
5.4	Maatschappelijke ontwikkelingen	192
	5.4.1 Van middel- naar doelvoorschriften	193
	5.4.2 Verschillende rollen van lokale en landelijke overheden	194
	5.4.3 Integraliteit en onafhankelijkheid van de toezichthouder	195
5.5	Systeem als aangrijpingspunt van toezicht: in control?	197
	5.5.1 Aard van de wetgeving	197
	5.5.2 Het veiligheid management systeem (VMS)	199
	5.5.3 Op weg naar systeemtoezicht	203
5.6	Cultuur als aangrijpingspunt voor toezicht	208
	5.6.1 Veiligheidscultuur	209
	5.6.2 Cultuur in de toezichtspraktijk	211
	5.6.3 Conclusies	213
5.7	Spanningsvelden	215
	5.7.1 Conflicterende belangen	215
	5.7.2 Conflicterende maatschappelijke opvattingen	216
	5.7.3 Effectief en overtuigend toezicht versus toezichtlast en inspectievakanties	218
	5.7.4 Systeemtoezicht versus 'bouten en moeren'	219
	5.7.5 <i>Soft controls</i> versus <i>hard controls</i>	222
	5.7.6 Vergunningverlening en handhaving	223
	5.7.7 Geïntegreerd versus gespecialiseerd	224
	5.7.8 Met vertrouwen of met argusogen	225
5.8	Uitdagingen	226
	5.8.1 Veiligheid	226
	5.8.2 Vergrijzing	226
	5.8.3 Afrekencultuur	226
	5.8.4 Lange adem	226
	5.8.5 Verantwoording van restrisico	227

5.9	Conclusies en aanbevelingen	227
5.9.1	Systeemtoezicht versus regelgeleid toezicht	227
5.9.2	Aanbeveling: het ideale systeem volgens ale en mertens	229
6	Ontwikkelingen in het mededingingstoezicht	237
	<i>Barbara Baarsma</i>	
	Hoofdpunten	237
6.1	Inleiding: mededingingstoezicht en welvaart	238
6.1.1	Mededingingstoezicht is noodzakelijk om marktmacht tegen te gaan	238
6.1.2	Maar er zijn meer publieke belangen dan het tegengaan van marktmacht	239
6.1.3	Mededingingstoezicht vindt plaats binnen door de overheid afgebakende kaders	240
6.1.4	Mededingingstoezicht en welvaart	240
6.1.5	Er is mededingingstoezicht in verschillende soorten en maten	242
6.1.6	Opbouw essay	244
6.2	Ontwikkeling 1: marktwerking en mededinging zijn uit	244
6.2.1	Marktwerkingsbeleid is helaas aan modegrillen onderhevig	244
6.2.2	Toch zijn de resultaten van marktwerkingsbeleid overwegend positief	246
6.2.3	Ook mededingingstoezicht lijdt onder deze modegrillen	246
6.3	Ontwikkeling 2: verbreding naar andere publieke belangen	247
6.3.1	De focus op het publiek belang mededinging is volgens velen te beperkt	247
6.3.2	Het startpunt van mededingingstoezicht is en blijft marktmacht	250
6.3.3	Niet-mededingingsbelangen kunnen onder bepaalde voorwaarden worden meegenomen in een efficiëntieverweer	251
6.3.4	Een andere optie is de route van de nevenrestrictie	255
6.3.5	Publieke belangen duidelijk gedefinieerd: de MKBA als afwegingsmethode	255
6.3.6	Samenvattend	256
6.4	Ontwikkeling 3: politisering van mededingingstoezicht	256
6.4.1	Vier voorbeelden van politisering	257
6.4.2	Onderwijs	257
6.4.3	Zorg	259
6.4.4	Drinkwater	260
6.4.5	Grotere veilige haven	261
6.4.6	Deze vier voorbeelden benadrukken het belang van onafhankelijkheid	261
6.5	Ontwikkeling 4: fusie NMa, CA en OPTA	262
6.5.1	De fusie komt, maar wat later	263
6.5.2	Bezuinigingen kennen grenzen	263

6.5.3	Het boetedictaat van rutte II aan de NMa is geen goed idee	265
6.5.4	De NMa/ACM zegt pragmatischer te zullen optreden, voor het overige is nog veel onduidelijk	267
6.6	Ontwikkeling 5: meer privaatrechtelijke handhaving	269
6.6.1	De privaatrechtelijke route om handhaving van de mededingingswet te vragen	269
6.6.2	De privaatrechtelijke route om schade te claimen	270
6.7	Samenvatting	271
7	Uitdagingen voor financieel toezicht na de crisis	281
	<i>Paul Cavelaars, Jakob de Haan, Paul Hilbers en Bart Stellinga</i>	
7.1	Inleiding	281
7.2	Ontwikkelingen in financiële markten en toezicht	283
7.2.1	Trends in de sector	283
7.2.2	Trends in het toezicht	286
7.2.3	Uitdagingen voor financieel toezicht	289
7.3	De governance van het financiële toezicht	289
7.3.1	De samenhang tussen toezicht en regelgeving	290
7.3.2	Onafhankelijk financieel toezicht	293
7.3.3	Europeanisering van het toezicht	297
7.3.4	Conclusie	301
7.4	Een verschuiving van focus	302
7.4.1	Macroprudentieel toezicht	302
7.4.2	Het gebruik van zachte indicatoren bij het toezicht	308
7.4.3	Conclusie	311
7.5	Verantwoording en verwachtingen	311
7.5.1	Verantwoording afleggen en leren: transparantie en effectmetingen	312
7.5.2	Verwachtingen en eisen ten aanzien van het toezicht	316
7.5.3	Conclusie	319
7.6	Conclusies	319

DEEL III THEMASTUDIES

8	Over hijgerigheid en lange adem: een verkenning van de relatie tussen toezicht en media	335
	<i>Mark van Twist, Erik-Hans Klijn en Martijn van der Steen</i>	
8.1	Media en toezicht: de kracht van media-aandacht	335
8.1.1	Beleving en ervaring; beelden met en zonder referentie	335
8.1.2	Relatieve onzichtbaarheid van toezicht	336
8.1.3	Kwetsbaarheid van toezicht dat zichtbaar wordt	336
8.1.4	Paradoxe verhoudingen	337

8.1.5	Zichtbaarheid van toezicht in de media brengt risico's, maar ook kansen	338
8.1.6	Probleemstelling	338
8.1.7	Opbouw van het hoofdstuk	339
8.2	Perspectieven op de verhouding tussen toezicht en media	339
8.2.1	Het publicrelationsperspectief: het overbrengen van een boodschap	341
8.2.2	Het issue-attentionperspectief: invloed van media-aandacht op de politieke agenda	344
8.2.3	Het mediatiseringsperspectief: de krachten van de medialogica	346
8.2.4	Divergerende perspectieven, integrale beelden	349
8.3	Media en toezicht in de praktijk: percepties van individuele toezichthouders	351
8.3.1	Inleiding	351
8.3.2	Methodologie	351
8.3.3	Opbrengsten Q-sort	353
8.4	Nieuwe media en nieuwe netwerken	358
8.4.1	Verschillen tussen klassieke en sociale media	358
8.4.2	Consequenties van de ontwikkeling van nieuwe media voor het toezicht	362
8.4.3	Conclusie: op weg naar toezicht 2.0	363
8.5	Toezicht en media: handelingsopties voor gemediatiseerd toezicht	364
8.5.1	Gemediatiseerd toezicht: van toezicht in naar toezicht via de media	364
8.5.2	Het fatalisme voorbij: de noodzaak van een actief optreden	365
8.5.3	Conclusie: manoeuvreren langs botsende logica's van media en toezicht	372
	Bijlage	376
9	Van maakbaar naar betekenisvol bestuur. Een achtergrondstudie naar (keten)governance en nieuw publiek management en de gevolgen voor toezicht en evaluatie	383
	<i>Mirko Noordegraaf en Bas de Wit</i>	
9.1	Aanleiding en opzet	383
9.2	Historische context en begripsbepaling	384
9.2.1	Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen	384
9.2.2	Bestuurlijke en organisatorische reacties: NPM en (keten)governance	385
9.2.3	<i>Managed governance</i> als 'control'	387
9.3	Betekenis van NPM en (keten)governance voor toezicht en evaluatie	388
9.3.1	Het realiseren van maakbaar bestuur	388
9.3.2	De invloed van NPM en (keten)governance op toezicht	390
9.3.3	De invloed van NPM en (keten)governance op evaluatie	392
9.3.4	Tussenconclusie	394

9.4	Effecten van maakbaar bestuur	394
	9.4.1 Effecten van NPM en (keten) <i>governance</i>	395
	9.4.2 Gevolgen voor toezicht en evaluatie	397
	9.4.3 Reacties op effecten	400
9.5	Duiding en implicaties	401
	9.5.1 Inleiding	401
	9.5.2 Het professioneel-politieke perspectief	401
	9.5.3 Betekenisvol presteren	403
	9.5.4 Ander perspectief op evaluatie en toezicht	409
	Over de auteurs	418

TEN GELEIDE

Overheidstoezicht is een basisinstutie die de afgelopen decennia steeds belangrijker is geworden bij het verwezenlijken van beleidsdoelstellingen en het borgen van publieke belangen. Toezicht heeft dan ook een prominente plaats gekregen in het politieke, maatschappelijke en wetenschappelijke debat.

De verwachtingen van het toezicht bij burgers, politici, bestuurders en in maatschappelijke sectoren zijn hooggespannen, maar soms lastig met elkaar te verenigen. Toezicht moet daadkrachtig en effectief zijn, maar ook zo min mogelijk lasten en kosten veroorzaken. Daar komt bij dat ook toezicht nooit de volledige zekerheid kan bieden dat alles goed gaat in een sector.

Wanneer de resultaten in een sector achterblijven bij de verwachtingen of als zich incidenten voordoen kan al snel een deuk in het maatschappelijk vertrouwen in het toezicht ontstaan. Het uitoefenen van toezicht is daarmee een flinke opgave, met een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid, maar ook met een hoog afbreukrisico. Dat roept de vraag op hoe het staat met het overheidstoezicht in de verschillende sectoren. Wat zijn de voornaamste ontwikkelingen, spanningsvelden en uitdagingen waarvoor inspecties en markttoezichthouders gesteld worden en waar liggen mogelijkheden voor verbetering?

In deze Verkenning zijn de sectorstudies en thematische studies opgenomen die zijn uitgevoerd in het kader van het WRR-project over overheidstoezicht. Het zijn (ingekorte) weergaves van eerder verschenen webpublicaties (te vinden via www.wrr.nl), die naast andere bronnen basismateriaal bevatten voor het adviesrapport *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*.

Dat rapport richt zich op het algemene toezichtsbeleid en overeenkomstige, sectoroverstijgende problemen en uitdagingen voor het rijksstoezicht in de diverse domeinen. In het rapport is maar beperkt ruimte om in te gaan op de specifieke ontwikkelingen, problemen en perspectieven die binnen de afzonderlijke toezichtdomeinen relevant zijn. Deze Verkenning biedt meer ruimte voor de verschillende contexten waarin het rijkstoezicht wordt uitgeoefend. Er staan sectorstudies in op het gebied van de gezondheidszorg, het hoger onderwijs, de voedselvoorziening, de chemische sector, mededinging en de financiële sector. Voor deze achtergrondstudies is een aantal gezaghebbende auteurs met kennis van een specifiek toezichtdomein gevraagd om verleden, heden en toekomst van dat domein te belichten. Daarnaast zijn twee thema's die veel toezichthouders raken nader uitgediept: de relatie tussen toezicht en media en de invloed van het *new public management* op toezicht.

In een inleidend hoofdstuk wordt een verbinding gelegd tussen sectorspecifieke en domeinoverstijgende vraagstukken. Belangrijke algemene thema's zijn de

verschuivende verantwoordelijkheden tussen overheid en sector, de functies die toezicht binnen de sector vervult en de spanningen tussen politiek-bestuurlijke aansturing en de onafhankelijke taakuitoefening van de toezichthouder. Ook komen ontwikkelingen zoals de verdergaande europeanisering, internationalisering, horizontalisering en privatisering van het toezicht aan bod.

De redactie van deze verkenning is gevoerd door leden van de WRR-projectgroep Toezicht: Pieter Welp (projectcoördinator), Meike Bokhorst, Krispijn Faddegon, Peter de Goede, Esther Ijskes en André Knottnerus (voorzitter). Onze dank gaat uit naar alle auteurs die hebben meegewerkt aan deze Verkenning en ons ook hebben gevoed met ideeën voor het rapport. Verder danken wij de tientallen mensen die deelgenomen hebben aan de expertbijeenkomsten die wij in het kader van de sector- en themastudies hebben georganiseerd. Hun namen worden vermeld in de bijlage bij het WRR-rapport *Toezen op publieke belangen*.

Prof.dr. André Knottnerus
Voorzitter WRR

DEEL I

INLEIDING

1 INTRODUCTIE

Meike Bokhorst en Pieter Welp

De samenleving ervaart op uiteenlopende terreinen problemen met toezicht. Mensen klagen over toezichtlasten en controledrang, maar er is na incidenten ook telkens een roep om meer en strenger toezicht. Deze incidenten en grotere crises, zoals die in het financiële stelsel, leggen het onvermogen van toezichthouders bloot om in alle gevallen problemen te voorkomen. Voorvallen zoals bij chemieconcern Odfjell, woningcorporatie Vestia en hogeschool Inholland geven daarbij niet alleen aanleiding tot maatschappelijke onrust, maar roepen bij burgers ook de vraag op of overheden en hun toezichthouders nog wel in staat zijn om er op toe te zien dat risico's beheerst en publieke belangen beschermd worden. Toezichthouders moeten zowel bijdragen aan het vertrouwen in de onder toezicht staande sectoren als het vertrouwen in het eigen optreden in stand houden of versterken. In de jaarverslagen van toezichthouders als de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) is herstel van vertrouwen en gezag een van de belangrijkste strategische opgaven. Zo streeft de AFM naar meer vertrouwen van consumenten en bedrijven in de financiële markten onder meer door het versterken van toezicht (AFM 2013). En zo wil de IGZ zorgrisico's wegnemen zodat mensen meer vertrouwen op de kwaliteit van de gezondheidszorg, maar ook de eigen werkprocessen vernieuwen om het vertrouwen in de inspectie zelf te versterken (IGZ 2012). Hoe groter echter het verschil tussen de hoge verwachtingen en de feitelijke prestaties van toezichthouders, des te dieper de deuk die het vertrouwen in hen kan oplopen.

Niet alleen ervaart de samenleving problemen met toezicht, toezichthouders hebben het ook moeilijk met de uitdagingen waar de samenleving hen voor plaatst. Voor wie of wat is het rijkstoezicht er nu eigenlijk? Is het toezicht een assertieve waakhond namens de politiek, een trouwe wetshandhaver namens de minister, een kritisch adviseur voor de zichzelf regulerende sector, een hoeder voor kwetsbare burgers, of dat alles tegelijk? Hoe moet een onafhankelijke en onpartijdige toezichthouder zijn positie en koers bepalen te midden van deze uiteenlopende politieke en maatschappelijke trekkrachten?

Toezichthouders hebben te maken met strijdige wensen en verwachtingen. De politiek wil een assertieve waakhond die incidenten voorkomt, maar ook minder toezichtlasten voor bedrijven en organisaties. Toezichthouders mogen alleen noodzakelijke informatie opvragen, maar worden wel geacht alle risico's tijdig te signaleren. Bestuurders en politici willen in het algemeen minder mensen en

middelen beschikbaar stellen voor toezicht, maar ook dat het toezicht een gelijkblijvend of zelfs hoger nalevings- of kwaliteitsniveau garandeert. De toezichthouder wordt geacht steeds slimmer en communicatiever te opereren, maar heeft beperkte middelen om talentvolle mensen aan zich te binden en op te leiden. De sectoren willen ruimte voor vertrouwen en zelfregulering, maar ook dat de toezichthouders de free riders stevig aanpakken. Veel sectoren professionaliseren, internationaliseren en technologiseren in hoog tempo, waardoor het lastig is voor toezichthouders om de ontwikkelingen bij te houden en alle relevante risico's te overzien. Burgers willen dat de toezichthouder tijdig alle grote zaken aanpakt, maar ook dat de toezichthouder de tijd neemt om goed te luisteren naar allerhande meldingen en klachten. De toezichthouder moet van achter zijn computer uit een steeds grotere hoeveelheid informatie steeds selectiever risico's opsporen, zonder te verworden tot een papieren tijger die het veldwerk verwaarloost. Het toezicht is er de afgelopen decennia meer toe gaan doen, maar het houden van goed toezicht vanuit de rijksoverheid op de huidige samenleving is onmiskenbaar steeds lastiger geworden.

Voor de WRR vormden deze problemen en vragen een belangrijke aanleiding voor een project dat zich specifiek richt op het overheidstoezicht. Deze Verkenning bevat door externe auteurs geschreven achtergrondstudies die dienen als basismateriaal voor het WRR-adviesrapport. Er staan sectorstudies in op het gebied van de gezondheidszorg (Robben, Bal en Grol), het hoger onderwijs (Huisman en De Vijlder), de voedselvoorziening (Van Waarden en Havinga), de chemische sector (Ale en Mertens), mededinging (Baarsma) en de financiële sector (Cavelaars, De Haan, Hilbers en Stellinga). Daarnaast zijn twee thema's die veel toezichthouders raken nader uitgediept: de relatie tussen toezicht en media (Van Twist, Klijn en Van der Steen) en de invloed van het *new public management* op toezicht (Noordegraaf en De Wit). Belangrijke thema's in deze studies zijn de verschuivende verantwoordelijkheden tussen overheid en sector, de functies die toezicht binnen de sector vervult en de spanningen tussen politieke aansturing en de onafhankelijke taakuitoefening van de toezichthouder. Ook komen ontwikkelingen zoals de verdergaande europeanisering, internationalisering, horizontalisering en privatisering van het toezicht aan bod.

Ondanks de onmiskenbare verschillen tussen (typen) toezichthouders blijken ze vaak met dezelfde vraagstukken te worstelen. Zo hebben ze allemaal te maken met uiteenlopende politiek-maatschappelijke verwachtingen in de mediamaatschappij en zoeken ze naar manieren om hun eigen verhaal voor het voetlicht te brengen. Veel toezichthouders hebben afgelopen jaren te maken gehad met krimpende budgetten, fusies en taakstellingen, waarbij ze de efficiëntie van het toezicht proberen te verbeteren. Toezichthouders moeten hun positie ten opzichte van andere publieke en private toezichthouders bepalen en problemen

rond samenloop van toezicht tegengaan. Dat geldt niet alleen op nationaal niveau, maar ook op Europees niveau waarbij de aansluiting tussen Europese regelgeving en de nationale toezichtspraktijk een belangrijk punt ter verbetering vormt. Vrijwel alle toezichthouders zijn bezig met de innovatie van het toezichtinstrumentarium om de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht te verbeteren. Hoewel de balans tussen zelfregulering en overheidsregulering in elke sector anders is, zijn de meeste toezichthouders bezig met de vraag hoe ze zelfregulering kunnen disciplineren zonder door te schieten in overmatige beheersingsdrift. Een deel van de toezichthouders is zich reflectiever gaan opstellen door vroegtijdig problemen te signaleren en knelpunten in de wetgeving terug te koppelen naar het beleid. Een belangrijke voorwaarde voor goed toezicht is tot slot de onafhankelijkheid van de toezichthouder ten opzichte van het beleid en het veld. Deze gemeenschappelijke thema's zijn uitgebreid aan bod gekomen in zowel de sector- en themastudies als de experts- en auteursbijeenkomsten. We lichten ze hierna verder toe.

1.1 **OMGANG MET VERWACHTINGEN IN DE MEDIAMAATSCHAPPIJ**

Toezicht vervult een belangrijke preventieve functie bij het zoveel mogelijk voorkomen van misstanden en problemen. Toch gaan er dingen mis omdat mensen in het primaire proces fouten maken en omdat de toezichthouders niet alle problemen op tijd zien aankomen. Toezichthouders moeten zich dagelijks staande houden in die politiek-maatschappelijke realiteit van hoge en deels strijdige verwachtingen. Het maatschappelijk vertrouwen in toezicht is mede gebaseerd op de mate waarin toezichthouders tegemoet kunnen komen aan uiteenlopende politieke en maatschappelijke verwachtingen. Als verwachtingen onrealistisch zijn of prestaties van toezichthouders bij de verwachtingen achterblijven kunnen legitimitetsproblemen ontstaan.

In de sectorschetsen over voedsel en chemie komen de veiligheidsutopie en het beperkte vermogen om daar vanuit het overheidstoezicht wat aan te doen aan bod. De huidige professionele en technologische ontwikkelingen zijn zo veelomvattend en gaan zo snel dat de toezichthouder die onmogelijk allemaal kan voor- of overzien. Daarbij speelt het dilemma in hoeverre de toezichthouder kan vertrouwen op kwaliteitssystemen in het veld en in hoeverre de toezichthouder zelf over de nodige deskundigheid en capaciteit moet beschikken om eigen waarnemingen te doen. In de internationale goederenstromen in de sector voedsel is het volgens Van Waarden en Havinga onontkoombaar dat toezicht deels aan private controlesystemen wordt toevertrouwd. In de chemie menen Ale en Mertens dat de toezichthouder op basis van kennis van het bedrijf moet besluiten of toezicht kan geschieden op basis van een veiligheidsmanagementsysteem, het toepassen van middelvoorschriften of een combinatie van die twee. Deskundigheid en veldkennis is essentieel voor goed toezicht.

Bij de maatschappelijke verwachtingen van toezicht speelt de beeldvorming in de media een zeer belangrijke rol. Media spreken toezichthouders aan op hun functioneren en roepen hen ter verantwoording bij incidenten en problemen. Door hun optreden in de media kunnen toezichthouders publiekelijk gezag verdienen of verspelen. Dat roept de vraag op wie in de onderlinge verhouding tussen media en toezicht het meest bepalend is. Zijn de media doorslaggevend voor de beeldvorming van het toezicht of kan het toezicht door een gerichte mediastrategie de beeldvorming naar zijn hand zetten? Van Twist, Klijn en Van der Steen houden in de studie over toezicht en media een pleidooi voor een bewuste en actieve mediastrategie van toezichthouders. Dat is een zaak van lange adem, waarbij toezichthouders werken aan *branding* ofwel het beeld dat ze willen uitstralen naar de buitenwereld. De onderzoekers adviseren de toezichthouders om zich niet te focussen op de actualiteit, maar duurzame aandacht te hebben voor *framing*, *scripting* en *casting*. Dat betekent niet het naïef geloven in het vermogen om beelden te creëren, maar wel het werken aan een beeldvormingsstrategie die verder gaat dan ad hoc brandjes blussen bij incidenten. Toezichthouders moeten zich daarbij proactief opstellen, aldus Van Twist, Klijn en Van der Steen. Beelden blijven hangen, ook al wordt in de krant van vandaag morgen de vis verpakt. Media maken gebruik van dossiers, waardoor een verhaal over een actueel *issue* mede wordt geduid tegen de achtergrond van eerdere verhalen in het dossier. Onder de vluchtigheid en hijgerigheid van media-aandacht gaan ‘lange lijnen’ en ingesleten patronen schuil die zichzelf versterken. Toezichthouders kunnen daar door *branding* een ander beeld tegenover plaatsen. Toezichthouders zijn ook een merk met een bepaald imago. Een goede reputatie beperkt de besmettelijke werking van negatieve media-aandacht.

1.2 TOEZICHT ALS KOSTEN EN LASTEN

Een centraal thema van opeenvolgende kabinetten is het verkleinen van het overheidsapparaat. De wens is om als overheid slagvaardiger op te treden met minder middelen. Deze ontwikkeling heeft zijn weerslag op toezicht niet gemist. Toezichthouders moeten zich in veel gevallen met krappere budgetten en minder menskracht bedruipen, maar wel aan dezelfde of soms nog hogere kwaliteitseisen voldoen. In verschillende sectorschetsen komen de bezuinigingen op toezicht aan de orde en wordt het eenzijdige beeld van toezicht als last gerelativeerd. Zo menen Ale en Mertens dat toezicht zonder excellente deskundigheid overlast is, maar dat deskundig toezicht nooit een last is. Verder beschrijven ze hoe als gevolg van bezuinigingen het toezicht op de chemische sector begin jaren tachtig van de vorige eeuw overging van middel- naar doelvoorschriften. Volgens de auteurs vergden de doelvoorschriften uiteindelijk veel meer kennis en deskundigheid van de toezichthouder, waardoor toezicht hierop eerder meer dan minder ging kosten.

Robben, Bal en Grol wijzen ook op de introductie van marktwerking als belangrijke oorzaak voor de toename van het toezicht in de gezondheidszorg. In plaats van regulering vooraf is door de marktwerking steeds vaker sprake van toezicht achteraf. Het onderzoek van Van Waarden en Havinga laat overigens zien dat bedrijven in de voedselsector toezicht niet per definitie als last ervaren. Afnemers stellen vaak prijs op een recente keuring, zodat het in het belang van bedrijven kan zijn om een keuring als een kwaliteitskeurmerk achter hun naam of producten te kunnen zetten.

1.3 SAMENLOOP VAN TOEZICHT

Er zijn steeds meer verschillende partijen bezig met toezicht op publieke belangen: publieke en private toezichthouders op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau. Dit roept de vraag op welke plek het rijkstoezicht moet of kan innemen ten opzichte van die andere toezichthouders en hoe de verschillende toezichthouders op een effectieve manier kunnen samenwerken. Welke meerwaarde kan extern overheidstoezicht bieden boven op de bestaande prikkelstructuren, *checks & balances* én overige vormen van toezicht? Bij samenloop van toezicht is het de kunst om de verantwoordelijkheden tussen de rijkstoezichthouder en de verschillende private en interne toezichthouders duidelijk af te bakenen én onderling goed af te stemmen. De samenloop van toezicht is een belangrijk probleem in de chemische sector, aldus Ale en Mertens. Er zijn vele verschillende instanties betrokken bij vergunningverlening en handhaving en de belangen van de betrokkenen zijn soms strijdig met elkaar. Te veel, ongecoördineerd toezicht kan dan averechts werken.

Ook in de voedselsector is het aantal kwaliteitsbewakende organisaties groot en is het samenloopvraagstuk complex, aldus Van Waarden en Havinga. Naast publiek toezicht op voedselveiligheid door overheidsorganisaties als de NVWA bestaan er allerlei varianten van privaat en intern toezicht. De verschillende toezichtarrangementen functioneren hoofdzakelijk los van elkaar. Dit leidt volgens de auteurs tot doublures, maar ook tot toezichtfaçades. Publieke toezichthouders zijn soms ook onzeker over de mate waarin ze op het oordeel van (geaccrediteerde) certificeringsinstellingen als toezichthouder kunnen vertrouwen.

In de financiële sector leek er voor de crisis door groot vertrouwen in zelfregulering en private vormen van toezicht eerder een toezichtsvacuüm te zijn ontstaan, aldus Cavelaars, De Haan, Hilbers en Stellinga. Het interne toezicht bij banken faalde en ook bij het functioneren van externe partijen als accountants en ratingbureaus zijn vraagtekens te plaatsen. Dit vraagt een herijking van de mate waarin toezichthouders op het werk van deze partijen kunnen vertrouwen, al staat het buiten kijf dat ze voor een belangrijk deel afhankelijk zullen blijven van het zorgvuldige werk van dergelijke actoren.

In het hoger onderwijs is het overheidstoezicht slechts het begin- en eindpunt van een lange keten met veel interne en private kwaliteitsbewakende organisaties, zo laten Huisman en De Vijlder zien in de sectorschets hoger onderwijs. De samenwerking tussen die verschillende vormen van toezicht en kwaliteitsbewaking is niet optimaal. De Inspectie van het Onderwijs maakt nog weinig gebruik van het intern toezicht van onderwijsinstellingen en van interne verantwoordingsinformatie. Dat komt omdat die verantwoordingsinformatie niet altijd een goede indicatie geeft van de kwaliteit van het onderwijs. Ook zijn Huisman en De Vijlder kritisch over de huidige vorm van accreditatie in het hoger onderwijs. De NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie) lijkt steeds meer een ‘voorpost’ van het toezicht te worden, wat de positie van de onderwijsinspectie minder helder maakt. Bovendien ondermijnt de vervanging van visitaties van de onderwijsinspectie door accreditatie volgens de auteurs de mogelijkheid om onderwijsinstellingen periodiek door deskundige externen de maat te laten nemen en die kritisch mee te laten denken.

1.4 EUROPEANISERING VAN HET TOEZICHT

Verschillende sectorstudies leggen ook de toenemende verwevenheid en de bijbehorende spanningen tussen Europese regelgeving en nationaal toezicht bloot. Vooral in domeinen die niet aan landsgrenzen gebonden zijn, zoals voedselveiligheid of grensoverschrijdende markten, krijgt het toezicht te maken met wet- en regelgeving uit Europa. Dit kan invloed hebben op de toezichtprioriteiten en het kan ook de aard van toezichtactiviteiten veranderen. Zo is de manier waarop lidstaten controles uitvoeren op voedsel aan Europese regels gebonden. Via audits controleert de Europese Commissie of de nationale toezichthouder (in Nederland de NVWA) wel volgens de eigen doelstellingen werkt en de Europese regels correct naleeft. Dit leidt volgens Van Waarden en Havinga weleens tot onenigheid tussen de NVWA en de Commissie, met name over de interpretatie van de Europese regelgeving. De Commissie vertrouwt in het algemeen minder op maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven en blijft meer vasthouden aan traditionele vormen van inspecties dan de NVWA soms wenselijk acht. Het terugkoppelen van dit soort toezichtdilemma's aan de Europese wetgever is in veel sectoren nog geen automatisme.

Cavelaars, De Haan, Hilbers en Stellinga stellen dat vóór de financiële crisis het internationale toezicht op grensoverschrijdende banken niet echt goed ontwikkeld was. Afstemming en overleg tussen nationale toezichthouders was grotendeels vrijwillig, terwijl de toezichthouders sterk afhankelijk van elkaar waren, bijvoorbeeld in het geval van banken die elders bijkantoren openden. De crisis was dan ook een belangrijke impuls om te streven naar verdere harmonisatie van de Europese financiële regelgeving en versterking van het Europese

institutionele toezichtkader. Dit krijgt onder andere vorm in de overheveling van directe toezichthoudende bevoegdheden naar Europees niveau, met name in het kader van de beoogde totstandkoming van de Europese bankenunie.

Baarsma gaat in op de verbreding van de afweging van en tussen publieke belangen die mededingingsautoriteiten moeten maken. Waar oorspronkelijk de nadruk lag op vrije mededinging binnen de Europese markt, lijkt dit belang nu in toenemende mate te concurreren met andere publieke belangen zoals werkgelegenheid, duurzaamheid en sociale vooruitgang.

1.5 INNOVATIE VAN HET TOEZICHTINSTRUMENTARIUM

Mede onder druk van bezuiniging, maar ook vanuit een wens tot professionalisering en innovatie, ontwikkelen toezichthouders alternatieve toezichtstijlen om effectiever en efficiënter toezicht te houden. De compacte overheid dwingt tot meer strategische inzet van ICT, een risicogerichte aanpak, samenwerking en afspraken met de sector, en omarming van het principe ‘vertrouwen tenzij’. Toezichtstrategieën en toezichtstijlen zijn de laatste decennia enorm ontwikkeld en aan verandering onderhevig. In de praktijk hanteren toezichthouders vaak verschillende stijlen na en naast elkaar in een continue zoektocht naar de meest effectieve en efficiënte stijl. In veel sectoren wordt het belang van burgerparticipatie in toezicht gevoeld, al zijn er nog niet veel concrete voorbeelden hoe de overheid burgers bij toezicht kan betrekken.

De NVWA stelt volgens Van Waarden en Havinga de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en consumenten centraal. Dit betekent een verschuiving van klassiek repressief toezicht naar dienstverlening, communicatie en metatoezicht (zogenaamd horizontaal toezicht of vertrouwen-tenzij principe). Vanuit de op vertrouwen gebaseerde visie op toezicht streeft de NVWA naar samenwerking met bonafide bedrijven en bedrijfstakken die een vorm van zelfregulering hanteren. Afspraken over samenwerking kunnen worden vastgelegd in een convenant. De NVWA houdt zicht op deze systemen door systeemtoezicht en tweedelijns toezicht. De auteurs zien deze vorm van ‘toezicht toevertrouwen’ als een noodzakelijke ontwikkeling gezien de steeds complexere, meer internationale voedselketens en de beperkte capaciteit van de NVWA om hier toezicht op te houden. Europese regelgeving kan een belemmering vormen voor de inzet van systeemtoezicht en vraagt volgens de auteurs om aanpassing.

In de financiële sector bleek dat het toezicht niet alle relevante indicatoren van risico’s voor financiële stabiliteit in het vizier had, aldus Cavelaars, De Haan, Hilbers en Stellinga. Toezichthouders focusten bijvoorbeeld te weinig op systeemstabiliteit. Ook was er te weinig aandacht voor de grote risico’s die kleefden

aan bepaalde bedrijfsmodellen. Sinds de crisis proberen toezichthouders dan ook deze indicatoren mee te nemen in hun toezicht. Zo wordt gepoogd vorm te geven aan systeemrisico's, al staat de ontwikkeling hiervan nog in de kinderschoenen. Toezichthouders zoals de DNB en AFM doen ook onderzoek naar het bedrijfsmodel, het gedrag en de bedrijfscultuur van instellingen als zachte indicatoren die kunnen wijzen op problemen in de toekomst. Toezichthouders zullen zich meer moeten gaan bemoeien met de feitelijke bedrijfsvoering van financiële instellingen en zullen zich op dat punt volgens de auteurs indringender moeten opstellen. Deze nieuwe taken kunnen onder toezicht staande bedrijven en instellingen echter wel ervaren als oneigenlijke inmenging.

In de chemische sector waarschuwen Ale en Mertens voor al te optimistische verwachtingen van nieuwe vormen van toezicht zoals systeemtoezicht. Zij vrezen dat de toezichthouder zich teveel zal richten op een papieren werkelijkheid. Doordat toezichthouders onvoldoende capaciteit en expertise in huis hebben om technologische ontwikkelingen te kunnen bijbenen, vertrouwen ze naar het oordeel van Ale en Mertens te veel op de veiligheidsmanagementsystemen van de bedrijven en doen te weinig eigen waarnemingen in het veld. Ook waarschuwen ze ervoor op te passen met open normen en doelvoorschriften en met zachte, op 'vertrouwen' en 'cultuur' gebaseerde benaderingen van toezicht.

In de sectoren gezondheidszorg en hoger onderwijs pleiten de betreffende auteurs vooral voor een betere onderbouwing van toezichtsinterventies. Meer inzicht in de werkzaamheid van beleidstheorieën, toezichtinstrumenten en gedragsmechanismen beperkt het handelen op basis van ideologie of toezichtsmithes.

1.6 DISCIPLINERING VAN ZELFREGULERING ÉN RELATIVERING VAN OVERHEIDSCONTROLE

In de semi-publieke sector roepen incidenten zoals Vestia, Inholland en Amaranthis de vraag op hoe uit publieke middelen gefinancierde instellingen op afstand van de rijksoverheid zijn te 'disciplineren' zonder dat de overheid doorschiet in een overdreven drang tot controle. Wanneer is vertrouwen op zelfregulering gerechtvaardigd en wanneer is politieke bijsturing gewenst? De drang tot beheersing zit diep in onze bestuurscultuur verankerd. Volgens Noordegraaf en De Wit is toezicht een elementair onderdeel van een instrumenteel control-perspectief op (nieuw) publiek management en *governance*. Onder het gesternte van meer autonomie voor verzelfstandigde organisaties en de introductie van marktwerking in publieke sectoren is de verwachting dat vooral toezicht voorziet in de gewenste beheersing en controle: de naleving van regels, efficiënte bedrijfsvoering en optimale prestaties van bedrijven en semi-publieke instellingen.

Het control-perspectief duikt in de sectorstudies op verschillende manieren op: in de nadruk die de overheid legt op nalevingstoezicht (bijvoorbeeld in de gezondheidszorg) of in reactie op gebrekkige disciplinerende zelfregulering (chemische sector, hoger onderwijs, financiële sector). Incidenten leiden in die sectoren tot een versterking van het control-perspectief. Zo is in het optreden van de IGZ een meer repressieve toezichtstijl zichtbaar. Robben, Bal en Grol signaleren in het domein van de gezondheidszorg door de jaren heen een verschuiving van de focus van de rijkstoezichthouder: van achtereenvolgens beschermer van de belangen van de samenleving, bevorderaar van de volksgezondheid, toezichthouder op de overheidssubsidiëring, adviseur, richtlijnopsteller, naar toezichthouder op de naleving van wet- en regelgeving en richtlijnen door beroepsbeoefenaren en instellingen. In de voedselsector wordt over het algemeen sterk ingezet op het verder verbeteren van de kwaliteit en betrouwbaarheid van zelfregulering en certificeringssystemen, maar is er na incidenten, zoals rond het paardenvlees, ook gerichte politieke bijsturing.

In het hoger onderwijs is de rol van het overheidstoezicht beperkt en duidelijk een afgeleide van de zelfcorrigerende rol van de sector zelf. Ondanks het breed beleden paradigma van terughoudendheid van toezicht en autonomie van instellingen leiden incidenten ook daar tot een roep in de politiek om strengere regels te stellen en het toezicht aan te scherpen, of zelfs scholen te sluiten of erkenningen in te trekken. Dat leidt dan tot ambiguïteit in de sturing vanuit de overheid, waarbij ad hoc politiek leidt tot stapeling van maatregelen en bestuurlijke arrangementen. Het hoger beroepsonderwijs kent volgens Huisman en De Vijlder nauwelijks mechanismen waarin de docenten zelf de normen van professionaliteit stellen. Het is daardoor kwetsbaar voor kritiek vanuit de samenleving. De auteurs doen daarom vooral een oproep tot het opvullen van het professionele vacuüm door de lectoren in plaats van door allerhande toezichthouders.

1.7 AANDACHT VOOR DE REFLECTIEVE FUNCTIE VAN TOEZICHT

Het lijkt er op dat vooral de markttoezichthouders zich in toenemende mate reflectief – dat wil zeggen beschouwend en spiegelend, maar ook signalerend en agenderend – ten aanzien van hun sector of domein opstellen. Zo sturen de financiële toezichthouders jaarlijks een wetgevingsbrief aan de minister en de Tweede Kamer waarin zij ontwikkelingen in de financiële sector signaleren, zo nodig problematiseren en aangeven aan welke wet- en regelgeving het eventueel ontbreekt. De AFM spoort als onderdeel van zijn toezichtstrategie ook potentieel schadelijke maar op zich (nog) niet onwettige activiteiten op om te bezien hoe de daaraan verbonden risico's kunnen worden tegengegaan. Een voorbeeld is de marktscan van de AFM die het gebrek aan transparantie van beleggingskosten blootlegde.

Ook de ACM (Autoriteit Consument en Markt, voorheen NMa, OPTA en Consumentenautoriteit) beperkt zich niet langer tot het bestraffen van mededingings-overtredingen, maar onderzoekt de achterliggende marktproblemen. Zo publiceert de Vervoerkamer van de ACM een spoormonitor om de markt transparanter te maken, knelpunten in kaart te brengen en om aanbevelingen voor oplossingen te geven. Ook gaf de ACM onlangs een ‘shopadvies’ aan consumenten om te wisselen van financiële dienstverleners en energieleveranciers. Baarsma plaatst overigens kanttekeningen bij de verbreding van het mededingingstoezicht: dit leidt volgens haar tot verwatering en politisering van het mededingingstoezicht. Zij waarschuwt voor een maatschappelijke taakverbreding en meent dat het afwegen van en tussen publieke belangen in het mededingingstoezicht een taak van de politiek is en niet van de markttoezichthouder.

In de financiële sector zien Cavelaars, De Haan, Hilbers en Stellinga als belangrijke opgave van de prudentiële toezichthouder (De Nederlandsche Bank) om flexibel te zijn en snel in te spelen op nieuwe bedreigingen voor de stabiliteit en integriteit van het financiële stelsel. Volgens de auteurs is hiervoor de onafhankelijke positie en voldoende speelruimte van cruciaal belang. Desalniettemin pleiten de auteurs ervoor om de verwachtingen van wat toezicht vermag te temperen. Toezicht kan bijdragen aan het publieke belang van een stabiel en integer financieel stelsel, maar kan dat niet garanderen. Toezichthouders moeten derhalve ook een actieve bijdrage leveren aan het regelgevingsproces, omdat zij als geen ander kunnen beoordelen of de bestaande regels en normen het beoogde resultaat opleveren of wellicht ook onbedoelde gevolgen hebben.

Bij de rijksinspecties wordt de reflectieve functie vooral intern vervuld in de onderlinge relatie met het departement. Zo geeft NVWA periodiek intern beleidsadvies aan de minister. Daarnaast komt de reflectieve functie vooral tot uiting via de openbare staat-van-de-sector rapportages die menige inspectie jaarlijks opstelt.

1.8 ONAFHANKELIJKE POSITIONERING VAN TOEZICHT

Ondanks de beleden scheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht is er in de praktijk een permanente discussie over de vraag hoe autonoom en onafhankelijk toezichthouders (dienen te) zijn. Is het toezicht ‘van’ de minister en het beleidsdepartement en dient het primair als verlengstuk van het beleid of heeft toezicht (ook) een eigenstandige maatschappelijke functie en verantwoordelijkheid te vervullen? In veel sectorstudies komt de onafhankelijkheid van toezicht aan de orde. Volgens Ale en Mertens schiet de onafhankelijkheid van het toezicht in de chemie tekort, omdat toezichthouders (te) weinig eigen ruimte hebben om zelfstandig handelend op te treden en omdat ze (te) afhankelijk zijn van de lokale politiek die ook naar economische belangen kijkt naast veiligheidsbelangen.

Dit geldt vooral voor het decentraal belegde toezicht op externe veiligheid. Het gemeentebestuur heeft immers vaak belangen bij de werkgelegenheid van de onder toezicht staande ondernemingen die kunnen indruisen tegen belangen op het gebied van veiligheid. De vergunningverlening zou niet door dezelfde dienst moeten worden gedaan als de handhaving. Ook hekelen zij het ‘klantdenken’ dat toezichthouders zich in relatie tot de bedrijven hebben eigengemaakt. Het vergroot immers het risico op inkapseling (*capture*). Adequaat toezicht vereist gepaste afstand tot zowel het veld als de politiek.

Bij voedsel dreigt de NVWA volgens Van Waarden en Havinga speelbal te worden van de politiek door de vele fusies en bezuinigingen waardoor de kerntaken in het geding kunnen komen. De voedselindustrie wil dat de toezichthouder onafhankelijker wordt. Er is angst dat bepaalde economische belangen die de politiek behartigt strijdig kunnen zijn met veiligheidsbelangen. Achtergrond voor die vrees is dat de NVWA onder het ministerie van Economische Zaken valt in plaats van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

In de sectorstudie over gezondheid wordt vooral gewezen op het probleem van *capture* door het veld door de geringe afstand tussen de besturen van organisaties en hun interne of private toezicht. In de studie naar toezicht in het hoger onderwijs komt de spanningsvolle relatie tussen onafhankelijkheid en deskundigheid aan bod. Onafhankelijkheid vraagt vaak om grotere afstand, wat de deskundigheid kan hinderen, en omgekeerd gaat deskundigheid vaak samen met een sterkere betrokkenheid en dus minder onafhankelijkheid.

TOT SLOT

In deze inleiding zijn de achtergrondstudies besproken aan de hand van een aantal spanningsvelden en knelpunten die ook uit onze literatuurstudie, gesprekken en expertbijeenkomsten naar voren zijn gekomen. Deze thema's werken in verschillende sectoren anders uit. Dat komt vooral omdat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, markt en samenleving per sector anders is. Verschillende contexten vragen om een verschillende rolopvatting van de toezichthouder. Toch zijn er algemene patronen zichtbaar in de manier waarop toezichthouders zich opstellen en waarop ze door hun politiek-maatschappelijke omgeving benaderd worden. Daarbij valt op dat inspecties en markttoezichthouders elk een andere kant op bewegen. Bij inspecties is een dominante harmoniserende trend waarneembaar naar meer handavingsgericht toezicht. Inspecties moeten – zeker in tijden van bezuiniging – weer terug naar hun kerntaken en dat is nalevingstoezicht en kwaliteitsbewaking. Het meerjarenplan van de rijksinspecties vat dat krachtig samen: “Het inspecteren zelf staat niet meer centraal, maar het bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving en van de kwaliteit

van voorzieningen.” (Samenwerkende rijksinspecties 2011: 3). De markttoezichthouders willen voorbij de letter van de wet hun missiegedreven toezicht uitvoeren en menen juist dat markttoezicht méér is dan alleen nalevingstoezicht in individuele gevallen. Het Markttoezichthoudersberaad stelt in zijn visie op toezicht: “Het gaat uiteindelijk om het bewaken van markten, het laten functioneren van het systeem van vraag en aanbod en het bewaken van voldoende countervailing powers in de markt.” (Markttoezichthoudersberaad 2011: 8). Het bij deze Verkenning horende WRR-adviesrapport pleit voor een verruimd perspectief op toezicht vanuit publieke belangen. Toezichthouders moeten handelen in de geest van de wet, maar zouden wel de letters van de wet ter discussie moeten kunnen stellen als die niet langer aansluiten bij ontwikkelingen in de praktijk. Toezichthouders beschikken immers over unieke kennis van de knelpunten in sectoren die zij kunnen terugkoppelen naar het beleid, de politiek en zo nodig het brede publiek. De sectorstudies laten zien dat het daadwerkelijk oplossen van maatschappelijke problemen in de meeste sectoren uiteindelijk aan de bedrijven, instellingen, professionals en burgers zelf is.

LITERATUUR

Autoriteit Financiële Markten (2013) *Agenda AFM 2013*.

Inspectie voor de Gezondheidszorg (2012) *Jaarbeeld 2011*.

Markttoezichthoudersberaad (2011) *‘Effectief Markttoezicht’. Inbreng voor de herziening van de Kaderstellende Visie op Toezicht (KVOT III)*, 5 september 2011.

Samenwerkende rijksinspecties (2011) *Meerjarenprogramma Samenwerkende Rijksinspecties 2011-2014*.

DEEL II

SECTORSTUDIES

2 OVERHEIDSTOEZICHT DOOR DE INSPECTIE VOOR DE GEZONDHEIDSZORG

*Paul Robben, Roland Bal en Richard Grol**

2.1 INLEIDING

Het rijksoverheidstoezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) zoals we dat nu kennen heeft zijn wortels in de eerste helft van de negentiende eeuw. In deze bijdrage gaat het over het verleden en de toekomst van het overheidstoezicht door de IGZ als een van de actoren binnen de complexe sturingsrelaties in de gezondheidszorg. De sectorschets is geschreven in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Tijdens het schrijfproces heeft de WRR een expertbijeenkomst georganiseerd met de auteurs en deskundigen uit het toezicht, de zorg en de wetenschap. De tijdens deze bijeenkomst gemaakte opmerkingen zijn verwerkt in de tekst. De auteurs zijn verantwoordelijk voor de inhoud van de sectorschets.

Na een globale historische terugblik over het ontstaan, de positionering en de functie van toezicht in de afgelopen tweehonderd jaar komen een korte impressie van de volksgezondheid en gezondheidszorg, de plaats en functie van toezicht, de wettelijke grondslag, de internationale dimensie van toezicht en de invloed van marktwerking en patiëntveiligheid op het toezicht aan de orde. Deze thema's vormen de context waarin het toezicht zich ontwikkelt.

Kern van de bijdrage is een analyse van de toezichttheorie van de IGZ in de afgelopen tien jaar. De reconstructie van de toezichttheorie is gebaseerd op de meerjarenbeleidsplannen van de IGZ. De analyse resulteert in acht spanningsvelden die optreden bij de praktische toepassing van deze toezichttheorie. In paragraaf 5 over de spanningsvelden wordt de toezichttheorie geconfronteerd met de beschikbare wetenschappelijke kennis en praktijkervaring.

De keuzen die in de praktijk van het toezicht gemaakt worden binnen de spanningsvelden en de wijze waarop deze doorwerken, zijn van grote invloed op de reputatie (de hoedanigheid waaronder de toezichthouder bekend is en gewaardeerd wordt) van de inspectie. Meer nog dan de wettelijke macht van de IGZ is de reputatie van de inspectie bepalend voor haar invloed en effectiviteit. De reputatie van een toezichthouder berust op de historische verankering en de kwaliteit van het werk, de zichtbare mogelijkheid burgers te beschermen tegen schadelijk optreden van publieke of private partijen, redelijk optreden bij de keuze van het toezichtinstrumentarium in het

maatschappelijke belang en transparantie over zijn werkwijze en optreden (Docters van Leeuwen 2002; Carpenter 2010).

Reputatie is een kwestie van perceptie en percepties kunnen verschillen naargelang de opvattingen van de waarnemer of de kringen waartoe die behoort. De reputatie van een toezichthouder kan verschillend zijn bij burgers (komt op voor onze belangen versus beschermt de belangen van de sector), ondertoezichtstaanden (levert een bijdrage aan kwaliteit versus toezichtlast), ministerie (draagt bij aan realisering beleidsdoelstellingen versus stelt zich autonoom op) en politiek (onafhankelijke waakhond versus werktuig van de minister). Deze verschillende percepties liggen lang niet altijd in elkaars verlengde. Het is aan de toezichthouder om effectief te acteren, rekening houdend met deze verschillende percepties en verwachtingen die burgers, ondertoezichtstaanden en overheid hebben van het toezicht.

De sectorschets wordt afgesloten met een toekomstagenda waarin de positionering van de IGZ en innovatie van het toezicht bepalend zijn voor duurzaam en dynamisch overheidstoezicht op de gezondheidszorg.

2.2 TOEZICHT IS VAN ALLE TIJDEN¹

Toezicht door de overheid op maatschappelijke dienstverlening is geen nieuw fenomeen. Zolang geneeskunst en geneeskunde zijn uitgevoerd in een maatschappelijk verband is er namens de gemeenschap toegezien op de uitvoering daarvan. In deze paragraaf komt, na een brede definitie van toezicht, een kort overzicht van de ontwikkelingen van het toezicht op de gezondheidszorg vanaf het begin van de negentiende eeuw aan bod. Deze geschiedenis maakt duidelijk welke maatschappelijke rol het Staatstoezicht de afgelopen twee eeuwen gespeeld heeft en welke actoren en determinanten daarop van invloed zijn geweest. Thema's uit het verleden zijn ook de thema's van vandaag en geven de richting aan waarin het toezicht zich kan ontwikkelen.

2.2.1 TOEZICHT

Toezicht als gespecialiseerde vorm van sociale controle om belangen van patiënten en de samenleving te beschermen tegen onoorbaar winstbejag en schadelijk of onoordeelkundig ingrijpen van geneeskundigen bestaat al zolang er geneeskunst wordt uitgeoefend in een maatschappelijk verband.² De eed van Hippocrates uit 400 v.Chr. is een vroege maar nog altijd actuele vorm van professionele zelfregulering in maatschappelijk belang. In de Nederlandse stedelijke gemeenschappen in de late middeleeuwen nam het stadsbestuur een proeve van bekwaamheid af voordat het beroep van barbier mocht worden uitgeoefend. In de zeventiende eeuw werd het toezicht op de 'Pharmacopoeia Amstelredamensis', een officieel

stedelijk voorschriftenboek, uitgevoerd door ‘inspectores’ van het Collegium Medicum dat benoemd werd door de stedelijke overheid (Van der Korst 1988).

Met het ontstaan van de moderne eenheidstaat Nederland, vanaf de vestiging van de Bataafse Republiek in 1795, kreeg de rijksoverheid een eigen onvervreembare taak op het terrein van de volksgezondheid en gezondheidszorg. Tot die tijd was dit de verantwoordelijkheid van de gewestelijke en stedelijke overheden en sterk verankerd in de medische gildestructuur. Met het begin van de staat Nederland begon ook de verstatelijking van het toezicht op de gezondheidszorg en andere domeinen zoals het onderwijs en de mijnbouw. Tot ver in de twintigste eeuw volgden het Staatstoezicht op volksgezondheid en het Staatstoezicht op de krankzinnigengestichten een eigen ontwikkeling. In 1957 komen beide onder één dak. In 1995 fuseren ze samen met twee andere onderdelen van het toezicht tot de IGZ.

2.2.2 INSPECTIE VOOR DE GEZONDHEIDSZORG, 1995-2000³

In 1965 noemde Querido het Staatstoezicht een *silent service* die haar rol (onderzoek, advisering voor instellingen en beleid) alleen kon uitvoeren als deze verborgen bleef voor de openbaarheid (Querido 1965). Vanaf de jaren negentig streefde het toezicht naar het tegenovergestelde; het wilde een *public service* zijn, die maximale openheid betracht over haar werkwijze, onderzoeksresultaten en interventies in dienst van het publieke belang (VWS 2001). Onderdeel van deze transformatie was de vorming van de IGZ. In 1995 werden de Geneeskundige Inspectie voor de Volksgezondheid, de Geneeskundige Inspectie voor de Geestelijke Volksgezondheid en de Inspectie van de Volksgezondheid voor de Geneesmiddelen ondergebracht in de IGZ. In 1997 werd hier het provinciale en grootstedelijk toezicht op de bejaardenoorden aan toegevoegd.

De kritiek op het toezicht door de Tweede Kamer in 2000 naar aanleiding van het rapport van de enquêtecommissie Bijlmermeerramp werkte als een katalysator voor de moeizame integratie van de vier verschillende inspecties bij de IGZ. Door het niet slagvaardig optreden van de inspectie zou de onrust onder burgers over de medische gevolgen van het vliegtuigongeluk onnodig zijn aangewakkerd (Enquêtecommissie Vliegcrash Bijlmermeer 1999).

In deze periode (1995-2000) werd vastgesteld dat de IGZ als fusieorganisatie een eilandenrijk was met een grote afstand tussen de regio's en het Haagse hoofdkantoor. Regionaal bestonden er forse verschillen in de wijze van toezicht houden. Dit werd versterkt door de (te) sterke professionele autonomie van inspecteurs (VWS 2001). Deze analyse leidde tot een veranderstrategie om te komen tot centralisatie, professionalisering en uniformering van het toezicht. Met de slagzin: ‘Van de minister, vóór de burgers’ onderstreepte de IGZ het publieke belang van

het toezicht door de borging van kwalitatief goede en betrouwbare gezondheidszorg met zo laag mogelijke risico's voor de volksgezondheid.

In de vier door het ministerie van Volksgezondheid georganiseerde Leidschendam conferenties tussen 1989 en 2000 werd de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van zorg gelegd bij de instellingen en beroepsbeoefenaren. Dit werd gecodificeerd in wetgeving: Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (1993) en Kwaliteitswet zorginstellingen (1996). Het overheidstoezicht hield toezicht op dit systeem. Met de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (1995) stopte de individuele klachtbehandeling door de inspectie die nog wel toezicht hield op de procedurele vereisten die voor instellingen uit deze wet voortvloeiden.

2.2.3 BALANS VAN TWEE EEUWEN TOEZICHT

Overheidstoezicht op de volksgezondheid en gezondheidszorg door de inspectie is al twee eeuwen constant aanwezig in het Nederlandse bestel. De positie, functie, thema's en focus veranderden met de veranderingen in de gezondheidszorg en de rol die de overheid daarin speelde. De rijksoverheid gaf in de negentiende eeuw haar ontluikende verantwoordelijkheid voor de volksgezondheid vooral vorm door de inrichting en wettelijke basis van het overheidstoezicht. Inspecteurs inventariseerden de staat van de volksgezondheid, adviseerden zowel de instellingen als de lokale en rijksoverheid en spanden zich in om het lot van psychiatrische patiënten te verbeteren. Overheidsbeleid bestond vooral uit toezicht. De functie van inspecteur-ambtenaar werd wettelijk stevig verankerd. Het was niet langer een nevenfunctie van artsen, die ook elders hun sporen verdienden, maar een voltijdfunctie als ambtenaar. Inspecteurs maakten gebruik van hun persoonlijke en professionele gezag, hadden een ruime discretionaire bevoegdheid en waren vooral regionaal georiënteerd. De regionale werkwijze sloot aan bij de dominantie van de decentrale overheden ten opzichte van de centrale rijksoverheid. In de vaak moeizame verhoudingen tussen centrale en decentrale overheid en private instellingen fungeerden de inspecteurs als smeerolie (Humbert 1993).

Door de groei van het departementale beleid vanaf het begin van de twintigste eeuw met een versnelling na de Tweede Wereldoorlog, werd het toezicht op de gezondheidszorg minder zichtbaar als zelfstandige entiteit binnen het ministerie. Er werd door inspecteurs veel geadviseerd aan allerlei bestuurslagen over wetgeving, de inrichting van de gezondheidszorg en over opleidingen. Het toezicht speelde een adviserende rol in de uitgebreide subsidieverlening aan private instellingen en behandelde individuele klachten van patiënten. Er werd weinig gebruikgemaakt van wettelijke bevoegdheden die ook beperkter waren dan nu. Beleid en toezicht waren sterk vervlochten.

In de twintigste eeuw speelde ook een toenemende specialisering in toezichtdomeinen een rol. Dit hield gelijke tred met de specialisering in de gezondheidszorg en volksgezondheid. Onder het dak van het Staatstoezicht functioneerde een groot aantal inspectiediensten. Het was een permanent reorganisatieproces van samengaan en afsplitsing van onderdelen. In de laatste fase, vanaf 1995, wordt het pleit decentral- centraal beslecht ten gunste van een centraal geleide toezichtorganisatie en uniforme werkwijze. Om te kunnen functioneren als één inspectieorganisatie werd centrale sturing door een inspecteur-generaal gerealiseerd. Ook de opleiding voor inspecteurs, toezichtrichtlijnen en -procedures om uniformer te werken droegen bij aan de inkadering van de discretionaire ruimte van inspecteurs.

Zowel in de negentiende als twintigste eeuw speelde de volksvertegenwoordiging een belangrijke rol in de ontwikkeling van het toezicht. In het debat in de Tweede Kamer speelden voortdurend en soms gelijktijdig de inperking van de bemoeienis van de rijksoverheid met de volksgezondheid, de kosten van het toezicht en een roep om krachtig overheidsingrijpen bij crises. In de negentiende eeuw trokken epidemieën en problematische hygiënische en (arbeids) omstandigheden de, tijdelijke, aandacht van de volksvertegenwoordiging. In de twintigste eeuw waren dit de affaires met geneesmiddelen en het optreden van de inspectie bij grote calamiteiten zoals de Bijlmermeerramp. Maatschappelijke crises waren vaak het startschot voor vernieuwing en aanpassing van het toezicht door de rijksoverheid.

De afgelopen tweehonderd jaar verschoof de visie en werkwijze van het Staatstoezicht van een sociaal geneeskundige benadering van de volksgezondheid naar overheidstoezicht op instellingen en beroepsbeoefenaren zoals we dat nu kennen. Volksgezondheid werd onderwerp van overheidsbeleid en wetgeving. De uitvoering werd belegd bij wetenschappelijke instituten zoals het RIVM en specifieke organisaties zoals Kruisverenigingen en Gemeentelijke Geneeskundige Diensten.

De focus van de toezichthouder bewoog mee met de maatschappelijke ontwikkelingen. De toezichthouder was achtereenvolgens:

- beschermer van de belangen van de samenleving;
- bevorderaar van de volksgezondheid;
- toezichthouder op overheidssubsidiëring;
- adviseur op het terrein van opleiding tot medische beroepen en klachtbehandeling;
- stimulator en adviseur van vernieuwing in de krankzinnigenzorg;
- richtlijnopsteller voor behandeling en huisvesting van patiënten;
- toezichthouder op de naleving van wet- en regelgeving en richtlijnen door beroepsbeoefenaren en instellingen.

Elementen van deze zeer verschillende rollen zitten als het ware in de genen van de IGZ en haar voorgangers. Welke invulling het toezicht krijgt in onze tijd en welke factoren en actoren dit toezicht bepalen komt uitgebreid aan de orde in het vervolg. Met het oog op de toekomst is de vraag welke combinatie van nieuwe rollen of een andere combinatie van genoemde rollen gewenst is in een zich snel ontwikkelende samenleving.

2.3 DE CONTEXT VAN OVERHEIDSTOEZICHT OP DE GEZONDHEIDSZORG

Overheidstoezicht maakt deel uit van de complexe sturingsrelaties in de gezondheidszorg. In deze paragraaf komen, na een korte impressie van de Nederlandse volksgezondheid en gezondheidszorg, de positie en wettelijke basis, ook in internationaal perspectief, aan de orde. Daarna worden de gereguleerde marktwerking en het thema patiëntveiligheid, die beide van invloed zijn op het toezicht, besproken.

2.3.1 DE NEDERLANDSE VOLKSGEZONDHEID EN DE GEZONDHEIDSZORG

Met de volksgezondheid in Nederland gaat het redelijk goed (Lucht, Polder 2010). De levensverwachting is de laatste jaren toegenomen, maar nog steeds lager dan die van andere West-Europese landen. Vooral de levensverwachting van vrouwen blijft achter. Het grote verschil in levensverwachting tussen laag- en hoogopgeleide Nederlanders is de afgelopen jaren niet kleiner geworden. Hoewel op het gebied van roken een lichte winst behaald is, neemt de frequentie van ongezonde leefgewoonten nauwelijks af; de helft van de bevolking is te zwaar en ruim tien procent lijdt aan ernstig overgewicht. De fysieke leefomgeving wordt wel steeds veiliger.

De Nederlandse gezondheidszorg staat er bij internationale vergelijking goed voor (Westert et al. 2010). De toegankelijkheid is uitstekend, de kwaliteit op veel onderdelen bovengemiddeld en de zorgkosten lopen in de pas met de ons omringende landen. Burgers zijn positief over de zorg en hebben een groot vertrouwen in de individuele zorgverleners. De uitdagingen voor de toekomst zijn groot. De toename van het aantal ouderen en chronisch zieken zorgt voor een toenemende en complexere zorgvraag. Op de zorgarbeidsmarkt wordt de behoefte groter dan het aanbod. De kosten van de gezondheidszorg, de uitgavengroei zit vooral in meer volume, drukken in een tijd van ingrijpende bezuinigingen steeds sterker op het nationale budget. De recente omvangrijke systeemwijzigingen in de richting van gereguleerde markt, zijn gericht op betaalbare en toegankelijke zorg voor de toekomst. Verschillen in prijs en kwaliteit tussen zorgaanbieders zijn te groot. De balans tussen kosten en kwaliteit kan beter. Transparantie over de kwaliteit van zorg is nog onvoldoende om als keuze- en stuurinformatie gebruikt te

kunnen worden. Het overheidstoezicht moet een bijdrage leveren aan de realisatie van deze toekomstagenda. De paradox is dat door maximale transparantie van de inspectie over problemen in de zorg een negatiever beeld van de zorg wordt neergezet dan nodig en gerechtvaardigd is.

2.3.2 NETWERK-GOVERNANCE

Bij het verbeteren en waarborgen van de kwaliteit en veiligheid van de gezondheidszorg zijn vele actoren betrokken die gebruik maken van verschillende strategieën. Er is sprake van *netwerk-governance*. Niet één centrale actor heeft de kennis om alle activiteiten te sturen, laat staan de positie om verandering te bewerkstelligen in het complexe systeem van de gezondheidszorg (Healy 2011). Een belangrijk kenmerk van het Nederlandse bestel is het ontbreken van een machtscentrum dat voldoende is toegerust om eenzijdig en zonder medewerking van het veld in te kunnen grijpen in de zorg (Van der Grinten 2006). In het zorgstelsel bestaat een sterke onderlinge afhankelijkheid van overheid, instellingen, professionals en verzekeraars.

Zorgorganisaties zijn doorgaans hybride, ze zijn niet van de overheid maar ook geen klassieke private marktpartij. De zorgmarkt wordt intensief gereguleerd door de overheid en publieke gelden maken deel uit van het vergoedingensysteem. Ondanks uitvoering door private gezondheidszorgorganisaties blijft de overheid verantwoordelijk voor de juiste voorwaarden voor de toegankelijkheid, de kwaliteit en de betaalbaarheid van de zorg (VWS 2009). Zorgorganisaties worden aangesproken door de markt, de overheid en de maatschappelijke omgeving. Het zijn privaatrechtelijke organisaties die publieke doelen moeten waarborgen (Putters 2009). Sturingsrelaties zijn dan ook complex, dynamisch en een hybride mengsel van staatsregulering, markt, (maatschappelijk) middenveld en professionele zelfregulering.

Overheidstoezicht door de inspectie maakt deel uit van deze *netwerk-governance* van de gezondheidszorg. Toezicht door de overheid is in deze tijd onderdeel van een veel bredere aanpak gericht op het verbeteren en waarborgen van de kwaliteit en veiligheid van de gezondheidszorg. Kenmerkend voor de inspectie is dat zij deel uitmaakt van de centrale overheid; de wettelijke basis van haar functioneren is de Gezondheidswet, de Algemene wet bestuursrecht en bijzondere wetgeving. Volgens de Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg zijn zorgaanbieders en beroepsbeoefenaren zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van zorg. Hierop wordt toegezien (intern toezicht) door raden van toezicht. Het externe toezicht door de inspectie richt zich op het functioneren van dit systeem en dient de ministeriële verantwoordelijkheid.⁴

Voor de minister is toezicht – naast beleidsontwikkeling, wetgeving, financiering en voorlichting – een instrument om zijn beleidsdoelstellingen te realiseren. Het toezicht is gericht op de verbetering en waarborging van de werking van het gezondheidszorgsysteem zodat maatschappelijk gewenste doelstellingen gerealiseerd worden (Mertens 2002). Gegeven de context dat de IGZ een van de actoren is van de netwerk-*governance*, gegeven haar wettelijke grondslag en instrumenten en gegeven haar positionering onder de ministeriële verantwoordelijkheid is de vraag welke bijdrage zij kan leveren aan de kwaliteit en veiligheid van de gezondheidszorg.

Box 2.1 Toezichtdomein en omvang van de IGZ (IGZ 2012)

De inspectie houdt toezicht op een sector waar 1.3 miljoen mensen werken – waaronder circa 800.000 zorgprofessionals – met ongeveer 40.000 instellingen en bedrijven en daarnaast nog vele duizenden zelfstandig werkende beroepsbeoefenaren als huisartsen, apothekers en psychotherapeuten. Het toezicht is ingedeeld in vier domeinen: publieke en geestelijke gezondheidszorg, curatieve gezondheidszorg, verpleging en langdurige zorg en geneesmiddelen en medische technologie. Ook wordt toezicht gehouden in Caribisch Nederland (Bonaire, St. Eustatius en Saba). Op verzoek worden de autonome gezondheidsinspecties in Curaçao, Sint Maarten en Aruba ondersteund.

Jaarlijks worden 8.000 meldingen onderzocht, 3.000 inspectiebezoeken afgelegd en 3.000 rapporten uitgebracht. De formatie van de IGZ bedraagt 480 fte, waarvan 149 inspecteurs, 67 toezichtmedewerkers, 62 programmamedewerkers, 13 medewerkers verbonden aan bureau Opsporing en 24 medewerkers verbonden aan het IGZ-meldpunt. De overige formatie bestaat uit leiding, staven en personeels- en facilitaire dienst. Het budget bedraagt ruim € 56 miljoen per jaar.

Box 2.2 Handhavingsinstrumenten van de IGZ (IGZ 2011)

De instrumenten die de inspectie kan gebruiken om te handhaven zijn:

- advies en stimuleringsmaatregelen (campagnes, handhaving communicatie);
- corrigerende maatregelen (verbeterplan, verscherpt toezicht);
- bestuursrechtelijke maatregelen (bevel, advies aan de minister tot het geven van een aanwijzing, last onder dwangsom, bestuurlijke boete);
- straf- en tuchtrechtelijke maatregelen (indienen tuchtklacht, opsporing en aangifte bij Openbaar Ministerie).

Deze instrumenten worden proportioneel ingezet. De olopemde reeks van lichte tot zware maatregelen wordt afhankelijk van de ernst van de risico's en de ervaring met de ondertoezichtstaande ingezet.

Het meerjarenbeleidsplan en de jaarwerkplannen behoeven de goedkeuring van de minister, die ook het budget vaststelt. Het werk van de IGZ wordt getoetst en beoordeeld door het parlement, de bestuurs- en civiele rechter, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de Onderzoeksraad voor Veiligheid en na het optreden van rampen ingestelde ad-hoc-onderzoekscommissies (Enquêtecommissie Vliegcrash Bijlmermeer 1999, OVV 2008b, No 2009). Kenmerkend voor de inspectie binnen de complexe sturingsrelaties van de gezondheidszorg is haar wettelijke basis en de uitwerking van haar bevoegdheden in de gezondheidswetgeving.

2.3.3 WETTELIJKE BASIS VAN TOEZICHT

De wettelijke basis van het overheidstoezicht is gelegd in 1804 en 1818 met de ‘Commissies van Toezicht en Onderzoek’ (Cannegieter 1954). Deze wetgeving is in de afgelopen tweehonderd jaar uitgebreid en verfijnd. De gezondheidswetgeving vormt het juridisch kader voor het toezicht door de IGZ en bepaalt deels haar werkwijze. Met de nieuwe gezondheidswetgeving uit de jaren negentig van de twintigste eeuw en recente (en op stapel staande) wetgeving zijn zowel de verwachtingen over als de juridische mogelijkheden van het toezicht aanmerkelijk toegenomen.

De bevordering van de volksgezondheid, en daarmee ook het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van de volksgezondheid en gezondheidszorg, is krachtens artikel 22, eerste lid van de grondwet een overheidstaak. Artikel 36 van de Gezondheidswet (1956) bepaalt dat er een Staatstoezicht op de volksgezondheid is, dat ressorteert onder de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (voorheen Sociale Zaken en Volksgezondheid) en belast is met het verrichten van onderzoek naar de staat van de volksgezondheid, de determinanten daarvan en het aangeven van middelen tot verbetering daarvan, het toezicht op naleving en de opsporing van overtredingen van wettelijke voorschriften en het uitbrengen van advies en verstrekken van inlichtingen aan de minister.

Het onderzoek naar de staat van de volksgezondheid is vanaf de jaren negentig in de praktijk grotendeels overgegaan naar het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en Milieu (RIVM), dat periodiek, in samenwerking met een groot aantal onderzoeksinstituten de Zorgbalans en de Volksgezondheid Toekomst Verkenning (VTV) uitbrengt, met een overzicht van trends in de volksgezondheid en zorg.⁵

Bij de uitoefening van haar toezichthoudende taak is de inspectie gehouden aan de beginselen voor behoorlijk bestuur uit de Algemene wet bestuursrecht en heeft zij ook een aantal bevoegdheden (betreden van plaatsen, vorderen van inlichtingen, zakenonderzoek) tot haar beschikking die voor iedere toezichthouder gelden. In de systematiek van de ruim twintig wetten waar de inspectie toezicht op houdt, is er een onderscheid tussen kaderwetten met open normen

zoals de Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg en themagerichte wetgeving zoals Wet klachtrecht cliënten zorgsector, Wet op de orgaandonatie en Opiumwet. Daarnaast zijn er wetten met een strakke normering zoals de productwetten; voorbeelden zijn de Geneesmiddelenwet en de Wet op de medische hulpmiddelen.

Vanaf 2007 heeft de inspectie op basis van de Geneesmiddelenwet de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen. Met het van kracht worden van de Wet uitbreiding bestuurlijke handhaving volksgezondheidswetgeving (2010) heeft de IGZ aanvullende bevoegdheden gekregen: voor overtredingen van een negental wetten kan ze bestuurlijke boetes of een last onder dwangsom opleggen aan zorgaanbieders en bedrijven, zonder tussenkomst van het Openbaar Ministerie. Ook heeft de IGZ aanzienlijk meer mogelijkheden gekregen om patiëntendossiers in te zien zonder toestemming van de patiënt.

Er staat veel nieuwe wetgeving, met toezichttaken voor de inspectie, op stapel. Ook zijn er wetswijzigingen onderweg met consequenties voor het toezicht zoals wijzigingen in de Wet beroepen individuele gezondheidszorg en de Wet op de orgaandonatie. Het wettelijk stelsel voor het toezicht op de volksgezondheid lijkt op punten geen eenduidig stelsel meer. Door maatschappelijke en politieke ontwikkelingen veranderen de definitie, gebruik en systematiek van wetgeving in de loop der jaren. In de diverse wetten zitten wisselende bepalingen als gevolg van die ontwikkelingen en loopt wetgeving soms achter bij maatschappelijke discussies. Zo komt de term 'patiëntveiligheid' niet in de wetten voor, maar wordt dit begrip ruimschoots gehanteerd bij de uitvoering van toezicht en bij maatschappelijke discussies over toezicht. Momenteel zitten er knelpunten in het gebruik van verschillende wettelijke omschrijvingen. Voorbeelden zijn het gebruik van de termen 'toezicht' en 'handhaving' en de term 'instelling'.

De vraag is of de systematiek en samenhang van wetgeving en de afzonderlijke wetten, met het bijbehorende instrumentarium waarin het toezicht wordt geregeld, nog adequaat is om kwalitatief verantwoorde en veilige zorg op doelmatige en doeltreffende manier te bewaken en te bevorderen?⁶ Het toezicht is gebaat bij eenduidige terminologie en eenduidige uitleg. In 2001 is gepleit voor een toezichtwet voor de gezondheidszorg ter vervanging van de wettelijke bepalingen in een groot aantal wetten, maar dit heeft geen vervolg gekregen (VWS 2001). In dezelfde periode zijn ook wetsontwerpen voorbereid voor de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de VROM-inspectie. Deze initiatieven zijn gestrand in de ministerraad met als argument dat er ook voor de ministeries geen wettelijke regeling bestaat (Mertens 2011). Alleen het toezicht op het onderwijs is in 2002 ondergebracht in een integrale Wet op het onderwijstoezicht. De onafhankelijkheid van het toezicht krijgt in deze wet veel aandacht.

2.3.4 INTERNATIONALE DIMENSIE VAN TOEZICHT

De gezondheidszorg is traditioneel het domein van de Europese lidstaten. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor de financiering, organisatie en inrichting van de gezondheidszorg. Toch neemt de invloed van ‘Brussel’ toe; het vrije verkeer van diensten en personen geldt ook voor de gezondheidszorg. In 2011 is de EU-richtlijn over rechten van patiënten bij grensoverschrijdende zorg na jarenlange onderhandelingen vastgesteld (richtlijn 2011/24/EU). Patiënten hebben in een ander Europees land dezelfde rechten als in hun eigen land op kwalitatief goede behandeling en hun vergoeding. Deze richtlijn maakt het ook makkelijker om Europese expertisecentra voor de behandeling van zeldzame ziekten in te richten. De overheid heeft volgens deze regeling de plicht om de burger te informeren over de kwaliteit van zorg in andere EU-landen. Richtlijnontwikkeling in de zorg speelt zich steeds meer af in een internationale context. Ook de IGZ maakt gebruik van internationale wetenschappelijke kennis bij het opstellen van toezichtrichtlijnen.

De EU-richtlijn dwingt ook om werk te maken van Europese uitwisseling over disfunctionerende artsen (Groot et al. 2011). De disfunctionerende Twentse neuroloog ontrok zich aan het toezicht door de IGZ door in Duitsland zijn praktijk voort te zetten (Lemstra 2009). Een openbare Europese ‘zwarte lijst’ van disfunctionerende artsen en andere beroepsbeoefenaren zoals tandartsen en verpleegkundigen is, ondanks Nederlandse inspanningen bij de Europese Commissie, nog niet gerealiseerd.

In de zorgpraktijk speelt het grensoverschrijdend patiëntenverkeer in toenemende mate een rol, zeker in de grensregio's en voor landen waar Nederlandse patiënten vaker worden behandeld, zoals België, Spanje en Turkije. Een voorbeeld van de problematiek in de grensregio's is de prevalentie van Methicilline Resistente Staphylococcus Aureus (MRSA) bij ziekenhuispatiënten. Aan de Duitse kant van de grens is deze vele malen hoger dan aan de Nederlandse zijde (Bredemeijer 2011). Alleen intensieve samenwerking, ook van de toezichthouders, garandeert dat patiëntenverkeer mogelijk blijft zonder dat de prevalentie van MRSA en andere bacteriën in de Nederlandse ziekenhuizen stijgt.

Het toezicht en de daarvoor bestaande wetgeving lopen achter de europeïsering van de gezondheidszorg aan. Het overheidstoezicht heeft een nationale jurisdictie en is per land verschillend vormgegeven, afhankelijk van de nationale structuur van de gezondheidszorg (Ngo et al. 2008). Europa kent grote verschillen in de organisatie van gezondheidszorgsystemen. De organisatie en rol van overheidstoezicht verschillen van land tot land. In plaats van te focussen op de organisatie van overheidstoezichthouders lijkt het vruchtbaarder om functies en werkwijzen van de verschillende toezichthouders met elkaar te vergelijken en

daar lering uit te trekken. Eind jaren negentig is een Europees netwerk van toezichthouders in de gezondheidszorg opgericht. Doel is ervaring en kennis over het toezicht uit te wisselen.⁷

Overheidsregulering en het toezicht op de geneesmiddelen en medische hulpmiddelen zijn wel internationaal geregeld, de productie van geneesmiddelen is een mondiale industrie. Het toezicht op de geneesmiddelen en medische hulpmiddelen functioneert in een Europees verband van bevoegde autoriteiten en inspectiediensten, erkent elkaars inspectieresultaten en voorkomt daarmee dubbel werk en onnodige toezichtlast voor bedrijven. In toenemende mate wordt deze samenwerking ook gezocht met inspectiediensten buiten de Europese Unie. In de nabije toekomst wordt de samenwerking met de 'Chinese State Food and Drug Administration' geïntensiveerd (IGZ 2011).

2.3.5 MARKTWERKING IN DE GEZONDHEIDSZORG

De introductie van marktwerking in de zorg in de jaren negentig heeft bijgedragen aan de groei en het belang van toezicht (Eijlander et al. 2002, Saltman 2002). Regulering vooraf maakt plaats voor toezicht achteraf. De overheid vertrouwt daarbij meer op het zelfregulerend vermogen van maatschappelijke sectoren en stuurt bij door toezicht (Mertens 2006). De dirigistische overheid als producent en uitvoerder van goederen en diensten maakt in de laatste decennia van de vorige eeuw plaats voor een overheid als scheidsrechter. Zo is althans de beleidstheorie.

In de praktijk is er echter sprake van een stapeling van, soms conflicterende, oude en nieuwe kwaliteitsinstrumenten en verantwoordingsprocessen met steeds meer actoren en toenemende administratieve verplichtingen (Bal 2008). De verschuivingen in het kwaliteitsbeleid hebben grote invloed gehad op het toezicht: van professionele zelfregulering naar de ontwikkeling van kwaliteitssystemen; naar visitatie en certificering door het maatschappelijke middenveld; naar transparante prestatieafspraken door de overheid via het mechanisme van marktwerking.

Transparantie over het toezicht is een belangrijk element bij marktwerking. Afgezien van het feit dat veel rapporten van de inspectie openbaar zijn op grond van de Wet openbaar bestuur voert de inspectie vanaf 2005 een actief openbaarmakingsbeleid. Dit beleid heeft als doel de naleving te bevorderen, keuze-informatie voor patiënten beschikbaar te stellen, zorgverzekeraars te informeren en bij te dragen aan een transparante overheid. Potentiële neveneffecten van deze transparantie zijn het disproportioneel beschadigen van beroepsbeoefenaren en instellingen, de aantasting van de privacy van zorgprofessionals en de toegenomen kwetsbaarheid van het toezicht (Van der Wal en Van Erp 2011).

Transparantie over problemen in de zorg kan ook het wantrouwen van burgers in de gezondheidszorg voeden. Ook strategisch gedrag van zorginstellingen is een neveneffect van de beweging naar transparantie (Bal 2008).

De overheid maakt gereguleerde marktwerking mogelijk door nieuwe wetgeving (Zorgverzekeringswet 2006; Wet marktordening gezondheidszorg 2006) en nieuwe toezichthouders. De marktwerking roept ook weer nieuwe regels op om neveneffecten van deze ontwikkeling te compenseren en beheersbaar te maken. Vanaf 2004 houdt de Nederlandse Mededingsautoriteit (NMA opgericht in 1998) zich intensief bezig met het concentratietoezicht op de zorgmarkten. In 2006 volgt de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) om toezicht te houden op de marktwerking (Lybaart, Heijnen en Van der Klauw 2011). De NZa baseert haar zienswijze aan de NMA over fusies in de zorg mede op het oordeel van de IGZ over de gevolgen van concentratie voor de kwaliteit van zorg. De IGZ baseert haar oordeel op inspectiebevindingen over de fusiepartners uit de afgelopen periode.

Om de samenwerking tussen de toezichthouders in goede banen te leiden is een wettelijk kader (Wet marktordening gezondheidszorg 2006) opgesteld gevolgd door protocollen en samenwerkingsafspraken tussen de toezichthouders. In de nabije toekomst wordt dit waarschijnlijk gevolgd door een wettelijke regeling van een zorgspecifieke fusietoets door de IGZ en NZa, intensief toezicht voor, tijdens en na de fusie en de bevoegdheid van de IGZ een zorginstelling op te splitsen vanwege kwaliteitsargumenten.

Ondanks de samenwerkingsafspraken tussen de toezichthouders kunnen in de praktijk spanningen ontstaan door tegengestelde normen van toezichthouders. Concentratie van verrichtingen kan vanuit het oogpunt van kwaliteit en veiligheid voor de IGZ wenselijk zijn, vanuit het mededingingstoezicht kunnen tegen concentratie juist bezwaren bestaan. Bij de voorgenomen fusie van Philadelphia Zorg met een woningbouwcorporatie in 2008 en de fusie van de Zeeuwse Ziekenhuizen in 2009 hebben tegengestelde adviezen van het mededingingstoezicht (NMA en NZa) en het kwaliteitstoezicht (IGZ) mede tot veel politieke commotie geleid (Lybaart, Heijnen en Van der Klauw 2011). Ook de informatieuitwisseling tussen toezichthouders kan problematisch zijn door de vertrouwensrelatie die elke toezichthouder heeft met zijn ondertoezichtstaanden.

In de gereguleerde zorgmarkt wordt van zorgverzekeraars verwacht dat zij een grotere rol gaan spelen in het bevorderen van kwaliteit van zorg door verantwoorde zorg in te kopen. Deze nieuwe rol van de zorgverzekeraars vraagt om andere en intensievere samenwerking en taakverdeling tussen de IGZ en zorgverzekeraars. Zorgverzekeraars kunnen een grotere rol gaan spelen in het stimuleren van kwaliteit, de toezichthouder kan zich meer richten op het waarborgen van

de veiligheid en minimumkwaliteit. Door de marktwerking is de toetrede van nieuwe zorgaanbieders eenvoudiger geworden. Dit brengt het risico met zich mee dat ook malafide zorgaanbieders hun diensten aanbieden. Van de inspectie wordt verwacht dat ze de risico's bij nieuwe toetreders in beeld heeft en de 'rotte appels' eruit haalt zonder de innovatie die van hen kan uitgaan te belemmeren.

2.3.6 PATIËNTVEILIGHEID

Patiëntveiligheid is vanaf het begin van deze eeuw internationaal en in Nederland een belangrijk publiek thema geworden dat verbonden werd met de verantwoordelijkheid van de bestuurders van ziekenhuizen (Leistikow 2010). Het advies 'Hier werk je veilig of je werkt hier niet' heeft het onderwerp patiëntveiligheid hoog op de politieke agenda gezet (Willems 2004). Een gebrekkige incidentenregistratie, een gesloten bedrijfscultuur en onvoldoende sturing op veiligheid door de top van ziekenhuizen zouden tot schade leiden.

Doel van de minister in 2007 was de potentieel vermijdbare schade in ziekenhuizen te halveren (VWS 2007). Dit resulteerde in een programma van veldpartijen onder de slagzin 'Voorkom schade, werk veilig' met als ene onderdeel de invoering van het veiligheidsmanagementsysteem (VMS) en als andere het realiseren van verbeteringen op tien zorginhoudelijke thema's waar de kans op onbedoelde schade hoog werd geacht. Op beide onderdelen houdt de inspectie toezicht. Artsen zouden te weinig oog hebben voor tekortkomingen in hun praktijk en het zelfreinigend vermogen onder medische specialisten schiet te kort (Leistikow 2010). De tot dan toe te weinig ingevulde rol van de raad van bestuur en de raad van toezicht van instellingen bij het thema patiëntveiligheid heeft, mede op initiatief en aansporing van de inspectie, geleid tot een actualisering van de Zorgbrede Governancecode met een sterk accent op de verantwoordelijkheidsverdeling en onderlinge relaties van alle betrokken interne en externe actoren bij kwaliteit en patiëntveiligheid (IGZ 2009).

Calamiteiten in de gezondheidszorg zoals de oversterfte bij de hartchirurgie van het Universitair Medisch Centrum St. Radboud, de brand in de operatiekamer in Almelo en de jarenlang disfunctionerende neuroloog in het ziekenhuis Medische Spectrum Twente hebben sterk bijgedragen aan het beeld van de gezondheidszorg als een risicovolle onderneming (OVV 2008b, Lemstra 2009, OVV 2008a). De onbedoelde schade in Nederlandse ziekenhuizen is aanzienlijk: per jaar lopen 10.000 patiënten blijvende schade op en vallen er 1500 tot 2000 vermijdbare doden (De Bruijne et al. 2007). Jaarlijks worden volgens de HARM-studie 41.000 patiënten opgenomen in ziekenhuizen met bijwerkingen van geneesmiddelen (Van den Bemt en Egberts 2006).

Box 2.3 Hoge mortaliteit hartchirurgie in UMC St. Radboud (OVV 2008b)

In 2008 publiceerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn evaluatie van de hoge mortaliteit op de afdeling hartchirurgie van het Universitair Medisch Centrum St. Radboud te Nijmegen. Onvoldoende zelfregulering door medisch specialisten en hun beroepsgroepen, falend bestuur door raad van bestuur en falend toezicht door de raad van toezicht en het te reactief overheidstoezicht door de IGZ op te grote afstand van de zorg, hebben bijgedragen aan het ontstaan en te lang voortbestaan van deze problematiek. De minister van VWS kreeg het advies de wettelijke regelingen betreffende de verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken actoren nader te onderzoeken en het overheidstoezicht beter toe te rusten.

De ontwikkeling van zorg, Europa, marktwerking en het relatief nieuwe thema patiëntveiligheid zijn van invloed op de positionering en functie van het toezicht. Toezicht is geen statische functie van de overheid, de inspectie heeft zich in de tweehonderd jaar van haar bestaan aangepast aan nieuwe omstandigheden en zal dat ook in de toekomst doen. Ook de wetgeving over het toezicht is de afgelopen periode geen statisch bouwwerk geweest. Is deze dynamiek ook terug te zien in de toezichttheorie van de IGZ?

2.4 TOEZICHTTHEORIE VAN DE IGZ

Welke toezichttheorie heeft de inspectie, al of niet expliciet, de afgelopen periode ontwikkeld? De toezichttheorie, naar analogie van het concept beleidstheorie, is het geheel van veronderstellingen waarop het toezicht berust (Hoogerwerf, Herweijer 2008). De toezichttheorie behelst een samenhangend geheel van veronderstellingen van de toezichthouder over het toezichtdomein, veronderstellingen over relaties tussen doeleinden en middelen in het toezicht (finale relaties); veronderstellingen over oorzaken en gevolgen in het toezicht (causale relaties) en normatieve assumpties die leiden tot een voorkeur voor bepaalde doelen en middelen. De toezichttheorie is geen wetenschappelijke theorie, het is een handelings- en sturingstheorie die gebaseerd is op de toezichtpraktijk.

De toezichttheorie is te reconstrueren uit de beleidsdocumenten van de IGZ. Analyse van de drie meerjarenbeleidsplannen van de IGZ uit de afgelopen tien jaar geeft inzicht in deze toezichttheorie en de accentverschuivingen en dynamiek die zich daarin hebben voorgedaan.

2.4.1 MEERJARENPLAN 2003-2006

In deze periode speelt de discussie over de kerntaken van de IGZ. De groei van het aantal toezichttaken en toezichtobjecten past niet meer bij de capaciteit van

de inspectie. Centraal in dit meerjarenplan staat de risicobeheersing en -analyse. Gezien de omvang van het toezichtdomein in relatie tot de inspectiecapaciteit bepalen risico's in de zorg de prioriteiten voor het toezicht. De verwachting is dat daarmee het toezicht effectiever, efficiënter en transparanter wordt.

Risicobeheersing wordt gezien als de kern van het inspectiehandelen. Het periodieke toezicht wordt vervangen door Gefaseerd Toezicht (Risico-indicator-toezicht). Indicatoren geven zicht op risico's (eerste fase). Als er aanleiding toe is, volgt nader onderzoek in de tweede fase en volgen zo nodig maatregelen in de derde fase. Voor kwetsbare doelgroepen (psychiatrische patiënten, gehandicapten, ouderen) wordt toezicht gehouden op de individuele patiëntenzorg en dan vooral op de wettelijk vastgelegde patiëntenrechten in de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ).

De eigen verantwoordelijkheid van instellingen, die volgens de Kwaliteitswet een kwaliteitssysteem moeten hebben, en beroepsbeoefenaren voor veiligheid en kwaliteit is leidend voor de inspectie. Hier passen ook accreditatie en certificering bij die kunnen leiden tot minder of ander toezicht.

2.4.2 MEERJARENBELEIDSPLAN 2008-2011, VOOR GERECHTVAARDIGD VERTROUWEN IN VERANTWOORDE ZORG

In het meerjarenbeleidsplan 2008-2011 'Voor gerechtvaardigd vertrouwen in verantwoorde zorg' stelt de inspectie dat de burger met gerechtvaardigd vertrouwen gebruik moet kunnen maken van de gezondheidszorg en dat de zorgaanbieder over zijn kwaliteit en risico's verantwoording aflegt. De inspectie onderzoekt en oordeelt onpartijdig en onafhankelijk van politieke kleur, beleid en heersend zorgstelsel. Bescherming van kwetsbare groepen burgers krijgt specifieke aandacht van de inspectie, omdat dit volgens haar een klassieke taak is van het overheidstoezicht. De inspectie gaat uit van de intrinsieke motivatie van zorgaanbieders, die primair verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun werk. Overheidstoezicht is daar een sluitstuk van.

Transparantie, het meet- en zichtbaar maken van kwaliteit en kwaliteitsverschillen, is een sleutelwoord voor de inspectie in dit meerjarenbeleidsplan. De inspectie handhaaft risicogericht met indicatoren die zijn afgeleid van wetgeving en veldnormen. Kwaliteit van zorg en dan vooral patiëntveiligheid (maar ook effectiviteit, patiëntgerichtheid en tijdigheid) bevorderen is topprioriteit. Er wordt meer nadruk gelegd op het stimuleren van kwaliteitsverbetering, de IGZ wil optreden als regisseur van kwaliteit van zorg. De inspectie streeft ernaar een proactieve, daadkrachtige en zichtbare handhavingsorganisatie te zijn die optreedt waar het moet en stimuleert waar het kan. De inspectie heeft voor deze rollen meerdere

instrumenten die proportioneel worden ingezet, oplopend van advies tot bestuursrechtelijke maatregelen en het inzetten van tuchtrecht en opsporing, dat in overleg met het Openbaar Ministerie kan leiden tot strafrechtelijke vervolging.

De toezichttheorie wordt, afgezet tegen de voorafgaande periode, verder en explicieter uitgewerkt. De handhavingscyclus is een hulpmiddel om toezichtonderwerpen te selecteren, vervolgens informatie te verzamelen, de verzamelde informatie te beoordelen en een keuze te maken voor de maatregelen. In dit beleidsplan wordt ook het begrip *evidence-based* toezicht gemunt; toezicht volgens toezichtprotocollen en -richtlijnen die wetenschappelijk getoetst zijn op hun effectiviteit. Tot slot moet de toezichtlast verminderen door samenwerking met andere toezichthouders.

2.4.3 MEERJARENBELEIDPLAN 2012-2015, VOOR GERECHTVAARDIGD VERTROUWEN IN VERANTWOORDE ZORG II

In het meerjarenbeleidsplan 2012-2015 is, ondanks een gelijkblijvende titel, sprake van forse accentverschuivingen in de toezichttheorie. De aandacht voor kwetsbare groepen en preventie blijft, net als het risicogestuurde toezicht. Het ordenend principe in de toezichttheorie wordt de 'IGZ-risico/effectketen' genoemd. Vanuit doelen op het volksgezondheidsniveau (langer leven in gezondheid, geen vermijdbare schade in de zorg of een passende kwaliteit van leven in de langdurige zorg) worden concrete toezichtdoelen geformuleerd en in gewenste nalevingsniveaus van ondertoezichtstaanden vastgelegd. Betere naleving van wetgeving, beroepsnormen en richtlijnen leiden, volgens de inspectietheorie, tot minder risico's op gezondheidsschade en terecht vertrouwen van burgers in de zorg. Het verbeteren van kwaliteit is geen doel meer op zichzelf. Hoewel met advies en stimuleringsmaatregelen van de inspectie de kwaliteit van zorg wordt gestimuleerd, is de focus gericht op het verminderen van risico's op gezondheidsschade.

Het toezicht gaat, zoals in de voorafgaande periode, uit van de intrinsieke motivatie van zorgaanbieders om veilige en kwalitatief goede zorg te verlenen. Als het vertrouwen in deze intrinsieke motivatie van de inspectie op basis van verificatie van informatie over de zorgaanbieder, gecombineerd met toetsing ter plekke, terecht is, leidt dat tot minder of ander toezicht. Bij onterecht gebleken vertrouwen volgt er intensiever toezicht en bij onkunde, onwil en kwaadwilligheid wordt hard ingegrepen. Vertrouwen in het toezicht krijgt vorm in de stelregel: *high trust, high penalty*.

Uit de strategische risicoanalyse door de inspectie komen de volgende speerpunten voor het toezicht: de medicatieveiligheid verhogen, de zorg voor ouderen verbeteren, het aanpakken van disfunctionerende beroepsbeoefenaren, het

terugdringen van vrijheidsbeperking, en de risico's bij nieuwe toetreders aanpakken. Voor elk van deze risico's worden nalevingsindicatoren aangereikt om het effect van toezicht te kunnen meten.

Aan de vier bestaande handhavingsmethoden (risico-indicatorentoezicht, thematoezicht, incidententoezicht en opsporing) wordt systeemtoezicht toegevoegd.

Box 2.4 Handhavingsmethoden (IGZ 2011)

Systeemtoezicht is gericht op risico's in de kwaliteitssystemen van zorgaanbieders, netwerken en ketens met een nadruk op bestuurlijke/organisatorische rollen en verantwoordelijkheden voor kwaliteitsborging.

Risico-indicatorentoezicht is gebaseerd op proactief en periodiek verzamelen van gegevens over indicatoren die een aanwijzing kunnen geven voor risico's. Door analyse worden risico's vastgesteld die ter plekke worden geverifieerd.

Incidententoezicht is gebaseerd op meldingen en signalen (jaarlijks 7.000-8.000 meldingen) die tot calamiteiten hebben geleid of kunnen wijzen op risicovolle situaties. De melder verricht zelf onderzoek naar ten minste de oorzaak van de calamiteit en geeft verbetermaatregelen aan. De IGZ beoordeelt het onderzoeksrapport en doet zo nodig zelf onderzoek.

Thematoezicht is gericht op risicovolle aspecten of gebieden. Aspecten als telefonische bereikbaarheid van huisartsen, veilig en gezond opgroeien, terugdringen van drang en dwang in de zorg en medicatieoverdracht of gebieden als de intensive care, het operatieve proces, klinisch onderzoek met proefpersonen en reclame voor geneesmiddelen zijn onderwerp van thematoezicht. Jaarlijks worden ongeveer twintig thematoezichtprojecten uitgevoerd.

Opsporing is gebaseerd op de analyse van strafrechtelijke data, openbare informatie (onder andere via internet) en meldingen. Opsporing kan leiden tot aangifte bij het Openbaar Ministerie van strafbare feiten.

Meer dan in voorafgaande jaren wordt belang gehecht aan de samenwerking met zorgverzekeraars. Het motto van de inspectie: Voor gerechtvaardigd vertrouwen in verantwoorde zorg, wordt verder ingevuld door het versterken van het burgerperspectief in het toezicht. De inspectie richt zicht tot burgers met haar openbare inspectieresultaten, wil meer gebruikmaken van burger- en patiënteninformatie en zoekt de samenwerking met burgers en patiënten in het concrete toezicht en het toezichtbeleid. De inspectie wil, zoals in de voorafgaande meerjarenbeleidsplannen, een onafhankelijke, integere en boven alle partijen staande handhaver zijn.

2.4.4 VAN TOEZICHT NAAR HANDHAVING

In de ontwikkeling van de inspectietheorie, zoals geformuleerd in de opeenvolgende meerjarenbeleidsplannen, komt een aantal constante thema's voor.

Aandacht voor kwetsbare groepen, het bevorderen van preventie, de onafhankelijkheid van het toezicht en het op risico gebaseerde proportionele toezicht krijgen gedurende de hele periode aandacht. Maar er zijn ook nieuwe thema's die in dit tijdvak opkomen: het burgerperspectief, toezichtlast, systeemtoezicht en *evidence-based* toezicht. En andere die verdwijnen, zoals accreditatie en certificering. De uitkomsten van accreditatie en certificering van zorginstellingen worden nauwelijks meegenomen in het overheidstoezicht, hoewel deels dezelfde onderwerpen aan bod komen. Debet hieraan is een aantal incidenten in verzorgingshuizen die gecertificeerd waren maar door de inspectie onder verscherpt toezicht werden gesteld en de NIAZ-accreditatie bij het UMC St. Radboud voorafgaande aan de ernstige problemen bij de hartchirurgie in 2005 (OVV 2008b). Juridische beperkingen om informatie uit te wisselen tussen private certificeerders en de inspectie hoeven samenwerking echter niet in de weg te staan (Evers 2002).

De inspectie is er niet voor de behandeling van individuele klachten van patiënten en het reageren op elk incident in de gezondheidszorg (VWS 2012a; Mertens 2012; Legemaate 2012). Ook niet als de politiek daarom vraagt. Veilige zorg en behandeling van klachten zijn de verantwoordelijkheid van zorgaanbieders. Overheidstoezicht is het sluitstuk op kwaliteitsborgingsmechanismen van het zorgveld zelf. Het zorgveld gebruikt hiervoor veldnormen voor kwaliteit en veiligheid, goed bestuur (*governance*), certificering en accreditatie en klachtenprocedures. Door (op risico gebaseerd) systeemtoezicht kan de inspectie zich richten op het functioneren van (veiligheidsmanagementsystemen van instellingen en op de grootste risico's voor de gezondheid en veiligheid van burgers.

Het meest opvallende in de ontwikkeling in de toezichttheorie vanaf 2003 is wel de steeds sterkere nadruk op de naleving van wet- en regelgeving en het inzetten van bestuursrechtelijke maatregelen. Deze ontwikkeling is onderdeel van de gewijzigde maatschappelijke *framing* van de omgang met (wettelijke) regels. Was er tot 2000 sprake van een gedoogcultuur, deze maakte onder invloed van grote incidenten (de cafébrand in Volendam en de vuurwerkramp in Enschede) en de veronderstelde oprukkende criminaliteit en het internationaal terrorisme plaats voor het *frame* handhavingstekort; regels zijn er om nageleefd te worden (Mertens 2011). In deze ontwikkeling past ook de opkomst van de *frames* patiëntveiligheid en gezondheidsschade in de gezondheidszorg en de handhaving van regels door de inspectie ten koste van een breder focus van het toezicht op kwaliteit. De term 'handhaving' staat in de laatste twee meerjarenbeleidsplannen in de titel. De IGZ gebruikt nu bij voorkeur de term 'handhaving' waaronder zij toezicht en opsporing verstaat.

De politiek heeft hoge verwachtingen van deze nieuwe opstelling van de inspectie. Als gevolg van het regeer- en gedoogakkoord van het kabinet Rutte I krijgt

de IGZ vanaf 2011 een forse budgetuitbreiding (van 45 miljoen naar 55 miljoen in 2012). Dit in een periode waarin de overheid en andere rijkstoezichthouders fors moeten bezuinigen. Het kabinet wil een sterkere Inspectie voor de Gezondheidszorg die minder papieren verantwoording vraagt, meer inspecties op de werkvloer uitvoert met onaangekondigd bezoek en *mystery guests*. Bij ernstige klachten moet de inspectie onmiddellijk in actie komen en zware sancties inzetten (Kabinet Rutte 2010). De Tweede Kamer en het kabinet staan een sterkere sanctionerende toezichtstijl voor. Deze toon past bij de veiligheidsparagraaf uit hetzelfde regeerakkoord: zichtbaar, gezaghebbend en doortastend optreden van politie en justitie, lik-op-stukbeleid, minimumstraffen en een harde aanpak van daders.

De dynamiek in de omgeving van de inspectie is terug te zien in de ontwikkeling van de inspectietheorie. Of de hooggespannen verwachtingen van de politiek, die deels zijn opgenomen in de inspectietheorie, kunnen worden waargemaakt in de praktijk en of daarvoor wetenschappelijke evidentie bestaat, komt aan de orde in de volgende paragraaf over spanningsvelden in het toezicht.

2.5 SPANNINGSVELDEN

In deze paragraaf worden acht, deels oude en deels nieuwe, thema's uit de toezichttheorie uitgediept: onafhankelijkheid, burgerperspectief, toezichtstijlen, vertrouwen, toezichtnormen, op risico gebaseerd toezicht, toezichtlast en *evidence-based* toezicht. Juist deze thema's staan centraal in het maatschappelijke en wetenschappelijke debat over toezicht. Bij elk thema wordt de toezichttheorie van de inspectie geconfronteerd met de praktijk van het toezicht en de stand van de wetenschap. Deze confrontatie legt spanningsvelden bloot die onlosmakelijk verbonden zijn met het toezicht. In een spanningsveld doen zich meningsverschillen, discrepanties, tegenstellingen en/of belangenconflicten voor. Eenvoudige en eenduidige oplossingen voor deze spanningsvelden zijn er niet. Belangrijker is deze spanningsvelden te exploreren en in de praktijk weloverwogen, transparante en tijdgebonden keuzes te maken. Deze keuzes zijn bepalend voor de reputatie van de IGZ die op haar beurt de effectiviteit van het toezicht bepaalt.

2.5.1 ONAFHANKELIJKHEID VAN TOEZICHT⁸

In de positionering en werkwijze van toezicht wordt onafhankelijkheid vaak absoluut ingevuld en verward met autonomie, terwijl het werk zich afspeelt in een complex netwerk van relaties. In de inspectietheorie van de IGZ is de onafhankelijkheid van toezicht een belangrijke determinant van de effectiviteit van toezicht. Onafhankelijke oordeelsvorming door de IGZ in individuele casuïstiek, zonder inmenging van politiek en beleid, is volgens haar van belang om het

vertrouwen in het toezicht te behouden en om effectief te kunnen optreden. Onafhankelijkheid speelt in de relatie tussen de inspectie enerzijds en de minister, de politiek, het departementale beleid, de ondertoezichtstaanden en de burger anderzijds. Vooral de onafhankelijkheid in relatie tot de minister en het departement is spanningsvol.

De minister is verantwoordelijk voor de inrichting van de gezondheidszorg, dus ook voor het toezicht erop. De inspectie valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister is verantwoordelijk voor de middelen die de inspectie krijgt en de kaders waarbinnen de inspectie opereert. De minister keurt daartoe het jaarwerkplan en het meerjarenbeleidsplan van de IGZ goed. Bij het maken van beleidskeuzes maakt de minister gebruik van de veldkennis van de inspectie. Bij nieuwe wetgeving wordt het oordeel van de inspectie over de handhaafbaarheid mee gewogen. Beleidsmakers en toezichthouders opereren gedeeltelijk in hetzelfde veld en geven beide signalen af naar veldpartijen en politiek. Communicatie en goede samenwerking/afstemming tussen het beleidsdepartement en de inspectie, overigens met behoud van de eigen rol en verantwoordelijkheid, zijn van belang om beleid en toezicht zo effectief mogelijk te maken en synergie te bereiken.

Voor de minister is de onafhankelijke positie van het toezicht een belangrijk goed; in de lange geschiedenis van het Staatstoezicht heeft de minister slechts eenmaal (1974), bij de ontruiming door de politie van de gehandicaptenzorginstelling Dennendal, gebruikgemaakt van zijn aanwijzingsbevoegdheid voor het toezicht. Dit laat onverlet dat de relatie tussen inspectie, ministerie en minister soms 'ongemakkelijk' is en er eerder sprake is van een 'relatieve' of 'zekere' onafhankelijkheid dan absolute onafhankelijkheid (Hoekstra 2010).

In het regeer- en gedoogakkoord van het kabinet Rutte I bemoeit het kabinet zich vergaand met de werkwijze van de inspectie. Volgens dit akkoord moeten minder papieren verantwoording en meer inspecties op de werkvloer worden uitgevoerd. *Mystery guests* en het onaangekondigd bezoek zouden volgens het kabinet bijdragen aan verbetering van het toezicht op de ouderenzorg. De politiek gaat hier op de stoel van de inspecteur-generaal zitten in het geven van directe aanwijzingen voor de uitvoering van toezicht.

De recent aangepaste positionering van de inspectie binnen het ministerie – de inspecteur-generaal functioneert op het niveau van de directeur-generaal en neemt deel aan de Bestuursraad en ministerstaf – draagt volgens de inspectie bij aan de onafhankelijkheid van toezicht ten opzichte van het beleid en leidt tot een opwaardering van de betekenis van het toezicht. Maar er zijn ook risico's verbonden aan deze positionering: socialisering van het toezicht in de ministeriecultuur en de politisering van het toezicht door te grote inmenging van de minister in

het toezicht (Mertens 2011; Hoekstra 2010; WRR 2004). Er dient voortdurend ge-
waakt te worden voor een te grote integratie van de inspectie binnen het ministe-
rie. Huisvesting van de inspectie op afstand van het ministerie is een praktische
oplossing van dit spanningsveld.

Het parlement gebruikt de berichtgeving van de inspectie in de media en de
inspectierapporten om de minister ter verantwoording te roepen over zijn of
haar beleid en over problematische situaties in de zorg. Het parlement moet er in
zijn controlerende taak dan wel op kunnen vertrouwen dat de uitkomsten van
het toezicht onafhankelijk tot stand zijn gekomen. Hier zit ook een spannings-
veld: hoe ver kan de inspectie gaan zonder de minister ernstig in verlegenheid te
brengen? Anderzijds kan de minister in het parlement toezeggingen doen om de
inspectie te vragen onderzoek te doen om zo tegemoet te komen aan de zorgen
en wensen van de volksvertegenwoordiging. Bij een inspectie die direct onder
de ministeriële verantwoordelijkheid valt, is democratische controle van het
toezicht mogelijk beter gewaarborgd dan bij een inspectie of autoriteit op grotere
afstand van de overheid. Dit kan het vertrouwen in en de reputatie van de inspec-
tie bij burgers versterken.

De tweede relatie waarin onafhankelijkheid een rol speelt is die tussen de
inspectie en de ondertoezichtstaanden. Responsiviteit, dat wil zeggen de mate
waarin de inspectie erin slaagt om aan te sluiten bij de zorgpraktijk waarop zij
toezicht houdt, speelt een belangrijke rol bij de effectiviteit van het toezicht.
Deze responsiviteit is nodig omdat oordelen en maatregelen van inspecteurs
ingepast moeten worden in lokale zorgpraktijken om te kunnen leiden tot verbe-
tering (Lonsdale 2008). Deze responsiviteit is mede mogelijk omdat inspecteurs
meestal afkomstig zijn uit het veld waarop ze toezicht houden. De inspecteurs bij
de IGZ hebben gemiddeld 12 jaar in een uitvoerende, leidinggevende of weten-
schappelijke functie in de gezondheidszorg gewerkt voordat zij, tussen de 40 en
50 jaar oud, in dienst treden bij de IGZ (Kist en Hutschemaekers 2006; Robben en
Hutschemaekers 2008).

Het risico van een te sterke responsiviteit is capture. In elke toezichtrelatie
bestaat een tendens tot vermindering van de afstand tussen toezichthouder en
ondertoezichtstaande. Harmonie is goedkoper en vaak effectiever dan confron-
tatie (De Ridder 2004). Bij al te grote nabijheid dreigt het gevaar van *capture*. De
inspectie en de inspecteur kunnen worden ingekapseld door beïnvloeding door
de ondertoezichtstaande met als gevolg dat belangen van burgers en patiënten
uit het oog worden verloren. Een te grote nabijheid maakt doortastend optreden
soms moeilijk in situaties waar dat wel is aangewezen. Een goed gedocumen-
teerd voorbeeld van capture is de rol van de inspectie bij de LSD-behandeling
van kampslachtoffers uit de Tweede Wereldoorlog door de Leidse hoogleraar

psychiatrie Bastiaans tussen 1964 en 1999 (Enning 2009). De inspectie kwam door politieke druk en een effectieve mediacampagne door voorstanders van de behandeling niet uit een adviserende gedoogrol bij deze behandelingsmethode waar veel kritiek op bestond. Een recenter voorbeeld van mogelijke *capture* is de reactieve opstelling van de inspectie bij de problemen bij de hartchirurgie in het Universitair Medisch Centrum St. Radboud te Nijmegen (zie Box 2.3).

Een te grote afstand tot het veld, het andere uiterste in het dilemma afstand versus nabijheid, kan leiden tot informatieverlies over de toezichtobjecten en onwerkbaar verhoudingen. Zowel volledige afhankelijkheid als volledige onafhankelijkheid draagt daarom niet bij aan effectiviteit; de verhouding ertussen moet op basis van concrete ervaringen in de praktijk worden vormgegeven (Niezen-Van der Zwet, Neefjes en Bal 2011).

Ten slotte bepalen onafhankelijkheid en procedurele rechtvaardigheid de reputatie die de toezichthouder heeft onder de burgers. Voor de burger is het belangrijk dat de oordeelsvorming van het toezicht niet beïnvloed wordt door politieke belangen of te nauwe banden met het veld waarop wordt toegezien (No 2009; No 2011; Hoekstra 2010). Burgers hechten veel belang aan een onpartijdige, deskundige en betrouwbare inspectie. Van de respondentburgers (n=1307) in recent imago-onderzoek geeft 40 procent aan onvoldoende beeld te hebben van de IGZ om een uitspraak te kunnen doen over partijdigheid, 35 procent van de respondenten beoordeelt de IGZ als onpartijdig en 13 procent als partijdig (Marktrespons 2011).

De conclusie is dat onafhankelijkheid relatief is en niet hetzelfde is als volkomen autonomie van de inspectie of inspecteurs. De inspectie moet responsief acteren in een ingewikkeld krachtenveld waarbij de onafhankelijkheid van oordeelsvorming om voortdurende discussie en onderhoud vraagt. *Capture* is te voorkomen door het regelmatig wisselen van inspecteurs bij toezichtobjecten en gerichte scholing van inspecteurs. Ongewenste politieke inmenging is lastiger te hantieren gezien de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht en de intensieve relatie tussen inspectie, minister en beleid. Deze spanningsvolle relatie kan worden verzakelijkt door een wettelijke regeling van onafhankelijkheid. Ook een bewuste en transparante omgang door de minister, het departement en de inspectie met het spanningsveld afhankelijkheid versus onafhankelijkheid kan het spanningsveld verminderen.

2.5.2 BURGER EN TOEZICHT

De relatie tussen de inspectie en de burger is spanningsvol. De burger verwacht een actieve rol van de inspectie bij de behandeling van individuele klachten, terwijl de inspectie geen klachtbehandelaar is. Deze discrepantie doet mogelijk

afbreuk aan het doel van de inspectie een bijdrage te leveren aan gerechtvaardigd vertrouwen van burgers in de zorg en in het overheidstoezicht. De opkomst van de sociale media verandert de relatie tussen de kiezende burger en het toezicht. Voor deze verandering is geen kant-en-klare oplossing beschikbaar. De inspectie anticipeert op deze ontwikkeling door de burger in de inspectietheorie uit het laatste meerjarenbeleidsplan een veel prominentere plaats te geven dan voorheen.

Sinds de invoering (1995) van de Wet klachtenrecht cliënten zorgsector (wkcZ) speelt de inspectie niet langer een rol bij de afhandeling van individuele klachten van patiënten. Individuele genoegdoening is geen taak van de inspectie. Wel houdt de inspectie toezicht op de naleving door instellingen van de procedurele verplichtingen van de wkcZ en gebruikt de inspectie klachten van individuele burgers als signaal voor mogelijk structurele tekortkomingen in de zorg. Mocht de klacht van een burger wijzen op structurele problemen in de zorg, dan kan de inspectie besluiten zelf onderzoek te doen naar de context van de klacht (IGZ 2007a).

De afwezigheid van de inspectie in de afhandeling van individuele klachten is voor klagers soms moeilijk te accepteren, zeker als zij zich niet gehoord voelen door de instelling of beroepsbeoefenaar waarover zij klagen. Zij zien de inspectie dan als laatste toevlucht (No 2009). De nationale ombudsman voedt deze onvrede door, afgezien van terechte kritiek op de werkwijze en procedurele rechtvaardigheid bij de afhandeling van een relatief klein aantal klachten van burgers over het optreden van de inspectie, publiekelijk te stellen dat in individuele gevallen, als een klacht niet is behandeld volgens de eisen van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector, de IGZ toezicht moet houden en handhavend moet optreden (No 2009; No 2011). Door deze stellingname, die aansluit bij de gevoeligheid van media en Tweede Kamer voor het persoonlijke drama bij incidenten, worden bij burgers verwachtingen gewekt over de rol van het toezicht, die niet passen bij de rol die de minister en de inspectie zien voor het overheidstoezicht (VWS 2012a; Mertens 2012; Legemaate 2012; VWS 2012b). Behalve dat het de inspectie aan de capaciteit ontbreekt om individuele klachtafhandeling te kunnen waarborgen is de inspectie niet het geijkte orgaan hiervoor. Klachten dienen in de eerste plaats door de instelling zelf goed te worden afgehandeld – en de inspectie dient erop toe te zien dat dit inderdaad gebeurt. Dat neemt niet weg dat de meldingen die bij de inspectie binnenkomen een belangrijke informatiebron zijn over het functioneren van zorginstellingen en -verleners en ook als zodanig moeten worden gebruikt in het toezicht.

De IGZ probeert een antwoord te geven op deze potentiële onvrede van burgers door duidelijker te communiceren met meldende burgers dat de inspectie gezien de wettelijke regelingen geen partij is bij de afhandeling van individuele klachten, maar signalen van burgers wel betreft bij haar beoordeling van risico's.

Mogelijk dat de voorgenomen wijziging van het klachtrecht (instellen van een beroepsinstantie en het versterken van de onafhankelijkheid van de klachtbehandeling) in de op stapel staande Wet cliëntenrechten zorg bij kan dragen aan een vermindering van de spanning tussen burgers en inspectie. De wetgever is overigens niet altijd consequent in de positionering van het toezicht; in de op stapel staande Beginselenwet zorginstellingen krijgen cliënten wel de mogelijkheid bij ernstige inbreuken op hun rechten zich rechtstreeks tot de IGZ te wenden, die daarmee toch in de rol van klachtbehandelaar komt. Daarmee voedt ook de wetgever niet-gerechtvaardigde verwachtingen van burgers.

Als een burger zich wendt tot de inspectie met een klacht of signaal over de gezondheidszorg bepaalt de procedurele rechtvaardigheid (zijn de afwegingen en besluitvorming door de inspectie eerlijk en correct verlopen, worden procedures in interactie met de burger juist toegepast en wordt de burger vriendelijke en respectvol bejegend) de beoordeling door de burger van de werkwijze van de inspectie (No 2009; Tiemeijer, Thomas en Prast 2009). Deze procedurele rechtvaardigheid is belangrijker dan de uitkomst van het onderzoek door de IGZ. Als de burger de procedure onrechtvaardig vindt, dan wordt de uitkomst als onrechtvaardig beoordeeld en doet dat afbreuk aan de reputatie van de inspectie.

In het verleden richtte de inspectie zich niet direct tot de burger, het werk speelde zich af in de relaties met het ministerie en de gezondheidszorginstellingen. De burger werd vooral gezien als consument van toezicht die openbare informatie zou kunnen gebruiken bij zorgkeuze (Meijer en Homburg 2008). Interactie tussen inspectie en burger beperkt zich nog vaak tot het reguliere formele overleg met organisaties die patiëntengroepen vertegenwoordigen. In de uitvoering van toezicht, vooral in de geestelijke gezondheidszorg en de ouderenzorg, spreken inspecteurs met patiënten om zich een oordeel te vormen over de kwaliteit van zorg. In sommige thematoezichtprojecten, zoals het thematoezicht op de chronische beademing in de thuiszorg, vormen ervaringen van patiënten zelfs het startpunt van het toezicht (IGZ 2010).

De mogelijkheden om informatie te maken en te delen nemen explosief toe, de sociale media vormen hiervoor het gereedschap. Er ontstaat een ander mediaveld door de onlinemediaveld en onlinegespreksruimtes. Burgers zijn niet langer alleen consument van nieuws dat gemaakt wordt door professionele media en de inspectie, maar ze maken zelf het nieuws, waaraan actie gekoppeld kan worden. Door informatie online te delen kunnen ervaringsdeskundige burgers als 'lekeninspecteurs' toezichtmacht ontwikkelen die de officiële vormen van toezicht kan aanvullen (Chavannes 2007; Scourfield en Ruskin 2010). De burger wordt van toeschouwer en consument van toezicht deelnemer aan toezicht.

De ontwikkelingen op het gebied van sociale media maken het voor de inspectie mogelijk om op andere wijze signalen over de zorg op te vangen. Burgers hebben andere en vaak gedetailleerdere informatie dan professionele toezichthouders. Zij zijn actief op allerlei fora waar ervaringen met specifieke ziekten, oordelen over de zorg en hoe te leven met die ziekte worden uitgewisseld (Adams 2011). Als particulier initiatief is een aantal internetsites ingericht waar patiënten hun oordeel kunnen geven over medische professionals en instellingen (Adams 2011, Vahl 2011). De signalen over de gezondheidszorg in de sociale media en de interactieve mogelijkheden van internettechnologie openen voor de inspectie nieuwe mogelijkheden om informatie te verzamelen en te delen.

Critici van deze ontwikkeling stellen dat met de hoeveelheid informatie de kwaliteit van deze informatie daalt. Het aantal beoordelingen per medicus op internetfora bedraagt vaak niet meer dan één of twee. De afgelopen jaren is een aantal artsen door patiënten, in een rol als 'lekeninspecteur', op internet aan de schandpaal genageld zonder zich adequaat te kunnen verdedigen. Het motief is onvrede en de overtuiging dat het gebruik van de formele route leidt tot de doofpot. Ondanks deze kinderziektes is deze ontwikkeling niet te stoppen en er is weinig reden te veronderstellen dat uit al deze experimenten niet ook een betrokken en actieve burger voor de toezichthouder tevoorschijn komt (Shirky 2010). Ook blijkt uit analyse van internationale ervaringen dat patiënten zowel positieve als negatieve ervaringen delen op dit type website (Adams 2011). Ervan uitgaande dat de informatie-uitwisseling tussen burgers over de gezondheidszorg zich doorzet, is de vraag niet meer of de inspectie gebruikmaakt van deze bron, maar vooral hoe deze voor de inspectie betrouwbare en zinvolle informatie kan opleveren.

De burger in zijn nieuwe rol als 'lekeninspecteur' en de eisen die hij stelt aan de wijze waarop hij wordt benaderd door het overheidstoezicht, dat begrensd wordt door zijn positionering en wettelijke kader, kan leiden tot nieuwe spanningen. De uitdaging is dit burgerperspectief effectief in te vullen en daarbij te leren van mogelijkheden en grenzen van patiëntenparticipatie in de gezondheidszorg en ervaringen die door andere toezichthouders al zijn opgedaan (Van de Bovenkamp 2010; Van de Bovenkamp en Adams 2012). Het burgerperspectief is meervoudig: burgers informeren over het werk van de IGZ, toezicht houden op participatie van patiënten in de zorg en het gebruiken van informatie van burgers in het toezicht. De Engelse toezichthouder op de zorg, de Care Quality Commission, doet de laatste jaren pogingen de burger meer bij het toezicht te betrekken door gebruik te maken van hun kennis en opvattingen en zich rechtstreeks te richten tot de burger (CQC 2010). De verwachting is dat dit de politieke en maatschappelijke legitimiteit van het toezicht versterkt (Prosser 2010).

2.5.3 DE BALANS TUSSEN COÖPERATIE EN REPRESSIE

In de inspectietheorie uit het laatste meerjarenbeleidsplan (2012-2015) wordt in toenemende mate nadruk gelegd op de handhaving van de naleving van wet- en regelgeving door ondertoezichtstaanden, door meer gebruik te maken van formele juridische mogelijkheden. Zowel voor de toezichtstijl van de inspecteurs als in de relatie tussen inspectie en ondertoezichtstaanden is dit een trendbreuk die frictie op kan leveren.

Een toezichtstijl is een patroon van handelen en beslissen dat gericht is op het bereiken van normconform gedrag bij de ondertoezichtstaanden. Zowel de recente nadruk op een meer repressieve stijl van de inspectie als de vraag om als inspecteur meerdere toezichtstijlen te kunnen toepassen vraagt om behendigheid en heeft waarschijnlijk ook zijn grenzen. In de afgelopen jaren verschuift, onder invloed van de maatschappelijke en politieke beweging van gedogen naar handhaven, de toezichtstijl van de inspectie van coöperatie (*compliance*) naar repressie (*deterrence*). Voorheen lag de nadruk in het werk van de inspectie op het adviseren van ondertoezichtstaanden om hun werk te verbeteren. Ook individuele inspecteurs voelden zich thuis in deze rol, hoewel er grote verschillen bestonden in de preferenties van inspecteurs (Kist en Hutschemaekers 2006).

De veronderstelling in de inspectietheorie dat individuele inspecteurs verschillende handavingsstijlen kunnen toepassen is minder vanzelfsprekend dan ze lijkt. Bedoelingen van inspecteurs worden regelmatig anders opgevat door de ondertoezichtstaande; een enkel negatief signaal kan een overwegend positief optreden domineren (Mascini en Van Wijk 2008). Daarnaast is duidelijk dat er discrepantie kan bestaan tussen de stijl van de toezichthouder en de stijl van de individuele inspecteur. Als *street level bureaucrat* of contactambtenaar zijn inspecteurs vindingrijk in het kiezen van een passende handavingsstijl bij de situatie die ze tegenkomen, ongeacht centrale disciplinerende toezichtrichtlijnen (Aalders en Wilthagen 1997; Braithwaite, Makkai en Braithwaite 2007). Voor inspecteurs is er ruimte tussen formele regels en beslissingen die zij nemen op basis van praktijkregels; dat wordt in juridisch spraakgebruik discretionaire ruimte genoemd. Het gaat om handelingsalternatieven in situaties waarin wetten of regels zijn gegeven, maar waarin andere contextuele factoren een rol spelen (Wiering 1999).

Ook in de praktijk is de verandering van toezichtstijl zichtbaar. De, deels nieuwe, bestuursrechtelijke bevoegdheden (bevel, advies aan de minister tot het geven van een aanwijzing, bestuurlijke boete en last onder dwangsom) worden vaker dan voorheen gebruikt, zie tabel 2.1 (Hout et al. 2010; Hout et al. 2011). Deze toename geldt ook voor het instellen van verscherpt toezicht (intensivering van het toezicht), dat de inspectie inzet als een verbeterplan tot onvoldoende

resultaat heeft geleid. De inspectie meldt instelling en opheffing van verscherpt toezicht aan de minister en maakt dit actief openbaar. Ook het onderbrengen van de opsporing van strafbare feiten in een aparte afdeling Opsporing en de uitbreiding van de opsporingsformatie past in deze ontwikkeling. Doel is door opsporingsonderzoek en recherche vaker strafrechtelijk ingrijpen door het Openbaar Ministerie voor te bereiden. Het Openbaar Ministerie beslist overigens zelf over het wel of niet instellen van strafvervolging.

Tabel 2.1 Aantal bestuursrechtelijke maatregelen en verscherpt toezicht in de periode 2002-2011 (Hout et al. 2010), jaarverslagen ICZ)

	2002-2007	2008	2009	2010	2011
Bevel (Kwaliteitswet zorginstellingen, Wet BIG)	11	4	4	6	19
Advies Aanwijzing (Kwaliteitswet zorginstellingen)	7	2	4	3	54
Aanwijzing (Wet klachtrecht cliënten zorginstellingen)		1	0	1	3
Bestuurlijke boete en waarschuwingen	-	12	12	9(3)	23(34)
Last onder dwangsom (Wet toelating zorginstellingen, Kwaliteitswet zorginstellingen, Wet BIG)	-	-	-	9	14
Verscherpt toezicht	-	6	13	11	27

Repressief toezicht en het inzetten van formele instrumenten door de inspectie kost veel tijd en kan tot ongewenste neveneffecten, zoals wantrouwen en ondermijning van professionele zelfregulering, leiden. In effectief toezicht gaat het om een balans tussen beide stijlen, the stick and the carrot (Robben 2010). De sterk legalistische stijl in het toezicht op de verpleeghuizen in de vs bleek tot weinig kwaliteitsverbetering maar wel tot hoge kosten en ongewenste neveneffecten te leiden (Walshe en Harrington 2002; Walshe 2001). Het toezicht wordt zo een ritueel. Instellingen voldoen wel aan de eisen van de toezichthouder, maar zonder gericht te zijn op kwaliteitsverbetering. Adviseren en bemoedigen zouden effectiever zijn. Nederlandse toezichthouders zouden in ongeveer 10 procent van de gevallen formele maatregelen gebruiken (Hout et al. 2010).

Bij de keuze van een toezichtstijl kan meer gebruikgemaakt worden van wetenschappelijke kennis over de mogelijkheden om als overheidsorgaan de keuzes van ondertoezichtstaanden te beïnvloeden in de gewenste richting (Tiemeijer, Thomas en Prast 2009). Zichtbare handhaving van wet- en regelgeving in die gevallen waar sprake is van onprofessioneel of strafbaar gedrag kan ook bij anderen

leiden tot de bereidheid om regels na te leven. Bij concrete toezichtactiviteiten is het verstandig eerst de drijfveren en gedragsmechanismen van ondertoezichtstaanden te analyseren en daar met de interventies op aan te sluiten (Leeuw 2008). Voor deze analyse kunnen bestaande instrumenten zoals de Tafel van Elf worden gebruikt (CCV 2010).

De conclusie is dat, hoewel de voorkeur voor de ene of andere toezichtstijl deels tijdgebonden is, het in de praktijk gaat om een delicaat evenwicht tussen coöperatie en repressie door de toezichthouder. Een balans die niet ongestraft kan doorslaan naar een van de uitersten. De inspectie moet hier, zonder zich te isoleren van de maatschappelijke ontwikkelingen, binnen dit spanningsveld eigen keuzes kunnen maken, die gebaseerd zijn op praktische en wetenschappelijke evidentie. Ook voor deze keuze geldt dat de uitkomst van invloed is op de reputatie van de inspectie.

2.5.4 VERTROUWEN

Vertrouwen van de toezichthouder in de ondertoezichtstaande is in het Nederlandse toezichtdebat een heikel onderwerp. Voor de één is het een holle frase die zich slecht verdraagt met de rol van toezicht, dat beter zou kunnen uitgaan van wantrouwen. Vertrouwen zou in een toezichtrelatie naïef zijn en vertrouwen zou strenge controle door toezicht in de weg staan. Voor de ander is het een bruikbaar concept in de theorie en praktijk van het toezicht (Six 2010). Controle door de inspectie, als deze rechtvaardig en redelijk plaatsvindt, wordt door ondertoezichtstaanden geaccepteerd en kan het vertrouwen tussen inspecteur en ondertoezichtstaanden versterken.

In de inspectietheorie van de IGZ neemt vertrouwen een centrale plaats in. In de eerste plaats gaat het om vertrouwen van de inspectie in de ondertoezichtstaande dat deze zorgvuldig en professioneel handelt. Als dit vertrouwen geverifieerd kan worden en niet wordt beschaamd kan het toezicht minder intensief worden. Bij geschaad vertrouwen wordt stevig ingegrepen. Op de tweede plaats wil de inspectie bijdragen aan gerechtvaardigd vertrouwen van burgers in het toezicht en de gezondheidszorg. De burger moet erop kunnen vertrouwen dat de zorg veilig is en van goede kwaliteit en dat de overheid daarop betrouwbaar toeziet. In de instrumentering van toezicht uit het laatste meerjarenbeleidsplan zijn nieuwe toezichtmethoden -en instrumenten opgenomen die uitgaan van vertrouwen zoals het systeemtoezicht, maar ook instrumenten (onaangekondigd bezoek en *mystery guests*) die het wantrouwen van de inspectie in de gezondheidszorg kunnen versterken.

De inspecteur kan door beoordeling van competenties (de mogelijkheid om regels na te leven door kennis, vaardigheden en ervaring) en intenties om regels na te leven van de ondertoezichtstaande beoordelen of deze betrouwbaar is. Inspecteurs hebben voor deze beoordeling ervaring en kennis nodig. Hoe deze beoordeling van vertrouwen in zijn werk gaat is nog weinig onderzocht (Rens 2011). Beoordeling van de betrouwbaarheid van een individuele professional is makkelijker dan de beoordeling van de betrouwbaarheid van een organisatie.

De beoordeling van vertrouwen leidt tot een driedeling van ondertoezichtstaanden: de 'principiële verantwoordelijken', de 'pure calculeerders' en de 'contextgevoeligen', die zich voor naleving richten op sociale normen en gevoelig zijn voor procedurele rechtvaardigheid; zij vormen in de meeste toezichtdomeinen de grootste groep (Six 2010). Voor elke groep kan een specifiek toezichtregime gelden. Ondertoezichtstaanden kunnen in de loop van de tijd van groep wisselen, dit afhankelijk van de omstandigheden en het optreden van de inspectie. Vertrouwen werkt niet bij de pure calculeerders die vooral gevoelig zijn voor de pakkans en sanctiehoogte.

Toezicht gebaseerd op vertrouwen sluit aan bij de intrinsieke motivatie van professionals en instellingen het goede te doen. Op den duur kan dit leiden tot minder toezicht. Toezicht gebaseerd op wantrouwen leidt tot meer regels en sancties en vraagt om een grote inspectiecapaciteit om dit uit te voeren. Dit laat onverlet dat voor de 'pure calculeerders' strenge controle en sancties nodig zijn. In de inspectietheorie wordt deze toepassing van vertrouwen samengevat als: *high trust, high penalty*. Dit concept van de inspectie, door de IGZ ook wel proportioneel handhaven genoemd, is de vertaling van de responsive *regulation*-benadering waarin afhankelijk van de aard van het probleem en de houding van de ondertoezichtstaanden een keuze gemaakt wordt tussen informele interventies en formele juridische sancties (Ayers en Braithwaite 1992).

In dit spanningsveld is een keuze tussen wantrouwen of vertrouwen niet mogelijk en niet productief. Het gaat om de afweging wanneer, bij wie en onder welke condities de ondertoezichtstaande vertrouwen verdient van de inspectie en hoeveel verificatie nodig is van dit vertrouwen. Als intentioneel wet- en regelgeving wordt overtreden zijn wantrouwen en streng optreden geboden. Het is aan de professionaliteit van de inspecteur om dit te beoordelen en zich hierover te verantwoorden. Bij die professionaliteit hoort een gevoeligheid voor de maatschappelijke verhoudingen die van invloed is op de acceptatie van de inzet van vertrouwen. Het risico blijft dat de inspectie verweten wordt dat zij te veel meebeweegt met de ondertoezichtstaanden en niet stevig genoeg optreedt in het belang van patiënten.

2.5.5 TERUGHOUDENDHEID IN NORMERING

De inspectie gebruikt toezichtnormen die bij voorkeur zijn afgeleid van veldnormen. Bij wetgeving met open normen zoals de Kwaliteitswet zorginstellingen moeten zorginstellingen en medische beroepsgroepen zorgen voor specifieke kaders, normen en richtlijnen en voor een functionerend, intern kwaliteits- en veiligheidssysteem. Dit uitgangspunt, een inspectie die toeziet op de normen die door het veld zelf zijn opgesteld, in de inspectietheorie lijkt haast een vanzelfsprekend paradigma in het toezicht op de gezondheidszorg. Toch is de terughoudendheid van de inspectie als het gaat over normstelling van recente datum (midden jaren negentig). Ook in de huidige praktijk van het toezicht speelt de inspectie een grotere rol bij de ontwikkeling van veldnormen dan de inspectietheorie doet vermoeden en is het de vraag of dit ook niet wenselijk is.

De wijze waarop de vertaling van veldnormen naar toezichtnormen plaatsvindt is nog niet goed in kaart gebracht (Walshe 2008; te Brake 2011). Het is bijvoorbeeld vaak niet duidelijk of de normen in richtlijnen gaan over de ondergrens van het handelen (standaardnormen waaraan voldaan moet worden en waarop gehandhaafd kan worden) of streefnormen zijn met een keuzeoptie voor de hulpverlener. Zonder dit onderscheid is het voor de inspectie lastig te bepalen of en hoe er kan worden gehandhaafd, omdat onvoldoende duidelijk is op welke momenten het afwijken van de norm problematisch wordt en tot onverantwoorde veiligheidsrisico's leidt (Zuiderent-Jerak et al. 2011).

Juristen zijn verdeeld over de vraag of de inspectie, onder specifieke condities, bevoegd is zelf normen te stellen. Tegenstanders verwijzen naar het 'methadon-arrest' uit 1987 waarin de Hoge Raad besloot dat aan de inspectie geen normstellende bevoegdheid toekomt (Sijmons 2011). Volgens anderen mag de inspectie afwijken van richtlijnen of zelf normen opstellen onder de voorwaarde dat zorgvuldig wordt gehandeld (Legemaate 2011). Dit doet zich voor als veldrichtlijnen ontbreken of als het nodig is om risico's voor de kwaliteit van de gezondheidszorg weg te nemen of te voorkomen.

Toen de IGZ eind 2008 een rapport uitbracht over de Intensive Care-zorg in de kleinere ziekenhuizen ontstond zowel in de media als bij de beroepsverenigingen veel ophef (Everdingen, Scheffer en Legemaate 2009). De IGZ zou de streefnormen die door de beroepsgroep zelf waren opgesteld in het toezicht gebruikt hebben als minimumnormen, daarop te harde maatregelen hebben getroffen - dreigen met beperking van de functie van deze afdelingen - en daarmee een 'scheve schaats' gereden hebben. De emoties liepen hoog op met als gevolg Kamervragen en een klacht van de Vereniging Samenwerkende Algemene Ziekenhuizen (SAZ) bij de nationale ombudsman, waarbij de inspectie overigens in het gelijk werd

gesteld en duidelijk werd dat zij onder specifieke condities zelf normen kan stellen en opleggen (Legemaate 2011).

Normontwikkeling in de openbare gezondheidszorg en in de zorg voor kwetsbare groepen is lastig, omdat er niet één vanzelfsprekende veldpartij is die een richtlijn met normen opstelt. In deze situaties neemt de inspectie een actievere rol op zich om tot richtlijnontwikkeling te komen. Voorbeelden van de faciliterende functie van de inspectie bij normontwikkeling zijn de hulpverlening aan recidiverende delinquenten met psychiatrische problemen en de zorg voor kinderen in gezinnen met een lage sociale redzaamheid (IGZ 2009). Thematoezicht is bij uitstek geschikt voor normontwikkeling bij complexe en ambigue problemen in de zorg (Neefjes, Bal en Robben 2011). Ook de ontwikkeling en het gebruik van indicatoren in het samenspel tussen de inspectie en veldpartijen stimuleert normontwikkeling. In 2003 nam de inspectie het aantal operaties bij slokdarmkanker (oesofaguscardiaresectie) op als indicator in de eerste basisset prestatie-indicatoren. Dit stimuleerde het opnemen van een kwantitatieve norm voor het aantal operaties in de veldnorm met als gevolg een concentratie van deze complexe ingreep in een beperkt aantal ziekenhuizen (Van den Berg et al. 2009). Zorgverzekeraars gebruiken volumennormen voor complexe operatieve ingrepen in toenemende mate bij het inkopen van zorg, een voorbeeld zijn de volumennormen bij borstkankeroperaties (Adamini, Canoy en Oortwijn 2011).

Normontwikkeling en richtlijngebruik door het veld zijn volgens de overheid en de politiek te vrijblijvend (VWS 2011). Bij richtlijnontwikkeling wordt te weinig samengewerkt, is er te weinig samenhang in richtlijnen en duurt de ontwikkeling te lang. Dit is de achtergrond van het voornemen in 2013 een Kwaliteitsinstituut als opvolger van de Regieraad op te richten.⁹ Het Kwaliteitsinstituut, met wettelijke doorzettingsmacht, zou een ‘metastandaard’ moeten ontwikkelen waaraan richtlijnen kunnen worden getoetst. Doel is de kwaliteit van zorg inzichtelijk te maken voor burgers (keuze-informatie), professionals (uitdaging tot verbetering), Inspectie voor de Gezondheidszorg (toezicht) en verzekeraars (inkoopbeleid). De normen uit de richtlijnen van het Kwaliteitsinstituut worden gebruikt voor handhaving door de inspectie die met het Kwaliteitsinstituut zal afstemmen welke informatie over normen beschikbaar moet zijn om te kunnen handhaven. Dat de overheid naast toezicht en handhaving een grotere rol gaat spelen bij richtlijn- en normontwikkeling ten koste van de eigen verantwoordelijkheid van veldpartijen zal de dynamiek tussen de inspectie en veldpartijen veranderen. Welke consequenties dit heeft zal moeten blijken.

De conclusie uit het voorafgaande is dat de invloed die de inspectie als bestuursorgaan heeft op normontwikkeling deel uitmaakt van haar wettelijke positie en werkwijze. Als de veiligheid van patiënten in het geding is of

veldnormontwikkeling te traag verloopt, kan en mag zij het initiatief nemen (VWS 2011). Zij kan hier meer ruimte nemen dan blijkt uit de inspectietheorie en dit beleid verder expliciteren en uitwerken. Dit vraagt wel om een professionele omgang met het probleem van ‘de slager die zijn eigen vlees keurt’. Openbare verantwoording over deze dubbele rol van het toezicht hoort hierbij.

2.5.6 OP RISICO GEBASEERD TOEZICHT

In de toezichttheorie, zoals geformuleerd in de drie onderzochte meerjarenbeleidsplannen, speelt risicoanalyse een essentiële rol. Selectie van risico's is volgens de inspectie noodzakelijk. De risicoanalyse is gebaseerd op proactief en periodiek verzamelen van indicatoren die een aanwijzing kunnen geven voor risico's. Door analyse van indicatoren worden risico's in kaart gebracht die door inspectie ter plekke worden onderzocht en vastgesteld. Op risico gebaseerd toezicht kan volgens de inspectie bijdragen aan een effectieve en efficiënte werkwijze en de toezichtlast voor ondertoezichtstaanden verminderen. Tegelijkertijd krijgt het werken met indicatoren en de kwaliteit van indicatoren veel kritiek van de buitenwacht. In dit spanningsveld van botsende belangen en opvattingen is het voor de inspectie lastig opereren.

Risicoanalyse wordt gebruikt om prioriteiten in het toezicht te bepalen op het beleidsniveau van de IGZ. Risico's die de volksgezondheid bedreigen vormen het vertrekpunt voor toezichtprioriteiten. Om te beslissen of deze risico's ook doel worden van het toezicht hanteert de IGZ een selectietrechter met vijf criteria.

- Gaat het om een belangrijk gezondheidsprobleem?
- Is er sprake van risicovolle zorg?
- Is het probleem inspecteerbaar?
- Is het probleem voor de inspectie handhaafbaar?
- Is de inspectie de meest gerede instantie om het probleem op te lossen?

Ook de uitvoering van het toezicht is op risico gebaseerd. De risicoanalyse op basis van indicatoren bepaalt welke bedrijven, instellingen en beroepsbeoefenaren toezichtbezoek krijgen en welke onderwerpen binnen zorginstellingen in het toezicht prioriteit krijgen. Uit onderzoek blijkt dat de inspectie met het risico-indicatorentoezicht (zie box 2.4) haar werkwijze en keuzes beter kan verantwoorden, bijvoorbeeld waarom de ene instelling inspectiebezoek krijgt en de andere niet. Bovendien is de dekkingsgraad van het toezicht toegenomen en is de werkwijze van toezicht uniformer geworden (Kruikemeier et al. 2010). Daarentegen behoeft de kwaliteit van de indicatoren nog verbetering en werkt het risico-indicatorentoezicht (nog) niet voor huisartsen en andere vrijgevestigde beroepsgroepen en voor ketenzorg.

In de praktijk is het belangrijk het toezicht af te stemmen op de aard van de risico's (WRR 2008). Naast het rekening houden met de nalevingsbereidheid (gedragsresponsiviteit) van de ondertoezichtstaanden en procedurele responsiviteit (rekening houden met de mogelijkheden van het veld om aan de gewenste situatie te voldoen), draagt een derde vorm van responsiviteit, op risico gebaseerde responsiviteit, bij aan goed toezicht (Neeffes, Bal en Robben 2011). Vooral in de voorbereiding van toezichtprojecten is het nodig in samenwerking met het veld een grondige analyse van het type risico te maken en daar de werkwijze op af te stemmen.

Naast geobjectiveerde risico's is het voor de inspectie belangrijk rekening te houden met de risicoperceptie van burgers en politiek. Er kunnen forse discrepanties bestaan tussen de risicoperceptie van burgers, politici en deskundigen. De thematische rapporten van de inspectie (ongeveer twintig per jaar) kunnen, ook als de algemene conclusie positief is, bijdragen aan een negatief beeld van de zorg als een risicovolle sector en het vertrouwen in deze sector ondermijnen (Mertens 2011; Bakker en Van Overbeeke 2011). De inspectie dient daarom haar definitivemacht over risico zorgvuldig te gebruiken.

Het gebruik van indicatoren in het toezicht kent een aantal mogelijk ongewenste neveneffecten: hoge registratiekosten, gaming, ondermijning van het gezag van de inspectie, erosie van intrinsieke motivatie van professionals en een rem op innovatie van zorgpraktijken. Deze ongewenste neveneffecten hangen deels samen met de soms matige kwaliteit van indicatoren die geen goede weergave zijn van de kwaliteit en veiligheid van de zorg (Lingsma 2010). Bij gaming worden uitkomsten gemanipuleerd om de toezichthouder tevreden te stellen zonder dat de kwaliteit verbetert (Van den Berg et al. 2009; Smolders et al. 2012). Als complexe, ambigue en onzekere risico's te snel worden verengd tot eenvoudige risico's met bijpassende indicatoren, zal dit eerder leiden tot strategisch gedrag van ondertoezichtstaanden zonder dat het onderliggende probleem voldoende is doordacht en er naar consensus is gezocht over het probleem. In plaats van een lerende, ruimte biedende benadering wordt dan te snel overgegaan naar een controlerende en starre benadering waarin het volgen van richtlijnen als blauwdruk nieuwe risico's oproept (Zuiderent-Jerak, Jerak-Zuiderent en Bal 2010). De aard van de oplossing botst dan met de aard van het risico. Dit neemt niet weg dat bij eenvoudige risico's waar duidelijkheid bestaat over de aard van het risico, de oplossing bekend is en waar geen waardeconflict in het geding is, direct normerend kan worden opgetreden.

In het wetenschappelijk onderzoek krijgen (het gebrek aan) validiteit en betrouwbaarheid van indicatoren veel aandacht (Adamini, Canoy en Oortwijn 2011; Lingsma 2010). Veelal ontbreekt bewijskracht dat een goede score op een indicator daadwerkelijk correleert met betere uitkomsten van zorg. Deze uitkomsten

van onderzoek ondergraven de geloofwaardigheid van de inspectie als deze niet voldoende duidelijk maakt dat zij indicatoren gebruikt als signaal, maar ook niet meer dan dat, voor mogelijk tekortschietende zorg. Eenzelfde negatief effect op de geloofwaardigheid van indicatoren voor toezicht heeft het gebruik van inspectie-indicatoren voor het opstellen van ranglijsten van instellingen van best presterend naar slecht presterend (Pons, Lingsma en Bal 2009).

Als externe controle en sturing door indicatoren niet aansluit bij de intrinsieke motivatie, voeden indicatoren het wantrouwen van professionals en ondernemen ze de intrinsieke motivatie van hulpverleners (Adamini, Canoy en Oortwijn 2011). Innovatie in de zorg kan worden geremd als de experimenteerruimte door te sterk regelgericht toezicht te veel wordt ingeperkt en de mogelijkheid voor leren afneemt. Innovatie vraagt om flexibel optreden van toezichthouders met aanvankelijk minder normen van bovenaf; normen moeten zich kunnen ontwikkelen in de innovatieve praktijk (Putters en Janssen 2011).

Ondanks de boven beschreven neveneffecten van indicatoren en botsende belangen van betrokken partijen, die afbreuk kunnen doen aan de reputatie van de inspectie, lijkt er voor de inspectie geen alternatief voor het gebruik van indicatoren in het op risico gebaseerde toezicht. Het aantal personen en instellingen waarop toezicht wordt gehouden is zo groot dat periodiek inspectiebezoek onmogelijk is en risicoselectie noodzakelijk blijft (Kruikemeier et al. 2010). Het aantal indicatoren kan wel worden beperkt tot krachtige indicatoren met zoveel mogelijk zeggingskracht. Combinatie met informatie uit andere toezichtmethoden en bestaande externe informatiebronnen (inclusief de signalerende informatie van burgers als ervaringsdeskundigen) verbreedt het blikveld van de inspectie. De inspectie dient duidelijk te zijn welke conclusies worden getrokken uit indicatoren en hoe de mogelijke risico's worden geverifieerd.

2.5.7 BEPERKEN VAN DE TOEZICHTLAST

De administratieve lasten voor professionals en gezondheidszorginstellingen vormen een groot spanningsveld (Ikkersheim 2010). In de zorg zou het gaan om een bedrag van € 1,4 miljard per jaar om aan de administratieve verplichtingen van toezichthouders, zorgverzekeraars, zorgkantoren en overheden te voldoen. Of hulpverleners en instellingen de administratieve verantwoording als lust of last (papieren rompslomp en een grote papierberg) ervaren hangt af van de hoeveelheid verplichtingen, de procedurele rechtvaardigheid en de mogelijkheid externe verantwoording ook te gebruiken voor interne kwaliteitsverbetering.

Het verminderen van de toezichtlast is een belangrijk onderwerp in de Nederlandse en internationale toezichtpraktijk en doel van een groot aantal overheidsprogramma's (de Inspectieraad, Adviescollege toetsing administratieve lasten,

Commissie Regeldruk Bedrijven). Ondanks deze initiatieven zijn de afgelopen tien jaar de administratieve lasten voor gezondheidszorginstellingen eerder toedan afgenomen (Ikkersheim 2010).

Ook voor de IGZ is het verminderen van de toezichtlast onderdeel van haar toezichttheorie en werkwijze. Elk ziekenhuis wordt gecontroleerd door 19 inspectiediensten, waarvan 9 rijksinspecties; op de verpleeghuizen zien 5 rijksinspecties toe. De IGZ neemt het leeuwendeel van het toezicht in deze instellingen voor haar rekening (Vos 2007; Van Vliet en Schakenraad 2008). Samenwerking tussen inspecties zou de toezichtlast voor aanbieders moeten verminderen. Toezichthouders kunnen het opvragen van informatie, planning van jaarthema's en toezichtbezoeken op elkaar afstemmen, taken van elkaar overnemen en samenwerken in de praktijk. Een voorbeeld van samenwerking is het Integraal Toezicht Jeugdzaken, waarin samenwerken: de inspecties gezondheidszorg, jeugdzorg, onderwijs, openbare orde en veiligheid, sanctietoepassing en werk en inkomen. Andere mogelijkheden om de toezichtlasten te verminderen zijn het gebruik van bestaande data en een optimaal gebruik van ICT.

Debet aan de toename van de administratieve verplichtingen zijn de marktwerking en de handhavingsreflex. Het aantal wetsartikelen waarmee de zorgsector gereguleerd wordt is sinds de liberalisering van de zorg ruim verdubbeld door de actieve bemoeienis van de overheid met de regulering van deze markt (Heijnen 2011). Een van de redenen daarvoor is dat door calamiteiten in de zorg samenleving en politiek snel in een handhavingsreflex schieten. Onder invloed van de media en het verhitte parlementaire debat over spraakmakende incidenten en individueel drama organiseren de overheid en andere partijen steeds meer regels en toezicht daarop, zonder zich af te vragen wat de consequenties zijn van de toegenomen regeldruk en of dat toezicht wel helpt om herhaling te voorkomen (Van den Broek en Pestman 2003; Van Tol et al. 2011).

In de politieke en maatschappelijke opvatting over toezicht als een noodzakelijk kwaad om marktfalen te corrigeren vormt toezicht al snel een belasting door inperking van de autonomie van marktpartijen, de kosten die gepaard gaan met toezicht en de rem op innovatie die toezicht kan inhouden (Prosser 2010). Deze opvatting over toezicht heeft het afgelopen decennium in Nederland een belangrijke en soms dominante rol gespeeld. In een perspectief op toezicht als instrument van de overheid om haar maatschappelijke verantwoordelijkheid vorm te geven, zullen de kosten, die gepaard gaan met toezicht, eerder als onvermijdelijk aanvaard worden.

Hoe zorgprofessionals toezicht ervaren, als lust of last, is afhankelijk van de mogelijkheden het externe toezicht te internaliseren en de ervaren procedurele rechtvaardigheid ervan. Het verzamelen van gegevens voor toezicht leidt binnen

instellingen tot een gelaagd systeem van afspraken, procedures en verantwoordelijkheden waarbij hulpverleners op de werkvloer vaak geen idee meer hebben waarvoor en voor wie gegevens worden verzameld (Broersen 2011, Zoer 2011). Extern toezicht dat aansluit op de intrinsieke behoefte en procedures van professionals en instellingen om de kwaliteit van het werk te verhogen zal minder als belasting worden ervaren dan toezicht dat als doel op zich functioneert (Tiemeijer, Thomas en Prast 2009). Instellingen maken zelf ook te weinig gebruik van de mogelijkheden om administratieve lasten terug te brengen en besteden te weinig aandacht aan dit onderwerp (Ikkersheim 2010).

Het is niet te verwachten dat op korte termijn de administratieve verplichtingen - waar toezichtverplichtingen onderdeel van zijn - voor zorginstellingen en professionals zullen verminderen. De inspectie heeft daar beperkte invloed op. Het is dan des te belangrijker dat de inspectie alles in het werk stelt om de framing van toezichtverplichtingen als last zoveel als mogelijk om te buigen richting lust. De inspectie kan duidelijk maken dat de gevraagde informatie een bijdrage levert aan de maatschappelijke verantwoording van instellingen en een bijdrage levert aan de rol die de overheid speelt in de gezondheidszorg bij het bevorderen van de kwaliteit en veiligheid. Daarnaast blijft het noodzakelijk dat de inspectie streeft naar de ontwikkeling van een beperkte set van veelzeggende indicatoren, die ook bruikbaar zijn voor kwaliteitsverbetering in instellingen en zoveel mogelijk gebruikmaakt van bestaande databronnen.

2.5.8 EVIDENCE-BASED TOEZICHT

In dit laatste spanningsveld gaat het om de kloof tussen toezichtpraktijk en wetenschappelijke kennis over toezicht. Toezicht is nog te veel gebaseerd op bureaucratische en historische routines en dat kan afbreuk doen aan de reputatie van de toezichthouder. De inspectie moet zich kunnen verantwoorden over haar werkwijze, resultaten en doelmatigheid. Inzicht in de (neven)effecten van toezicht en de mechanismen die hierbij een rol spelen kan bijdragen aan het maken van strategische en operationele keuzen in het toezicht en het verbeteren van de werkwijze. De toezichttheorie en praktijk moeten getoetst kunnen worden aan uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek. Dit onderzoek kan een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van *evidence-based* toezicht: het zorgvuldig, expliciet en oordeelkundig gebruikmaken van het beste bewijsmateriaal voor de uitvoering van toezicht gecombineerd met de professionaliteit van de individuele inspecteur. In *evidence-based* toezicht wordt voortdurend gereflecteerd op de combinatie van methoden en instrumenten die passen bij het probleem dat moet worden opgelost. Hier hoort ook de ontwikkeling van nieuwe methoden bij.

De inspectie heeft de afgelopen vijf jaar geïnvesteerd in evaluatie en effectonderzoek van toezicht (Fikkert en Robben 2011). Onderzoek naar de werkwijze en effecten van inspecteurs bij de afhandeling van suïdemeldingen, het inzetten van het tuchtrecht, de effecten van onaangekondigd bezoek en onderzoek naar de interinspecteursvariatie hebben geleid tot aanpassingen van de werkwijze (Hout et al. 2011; Hout et al. 2010; Huisman 2010; Ketelaars et al. 2011; Tuijn et al. 2010). In een recent advies van de Gezondheidsraad wordt gepleit voor de inrichting van een Academische Werkplaats Toezicht om een impuls te geven aan de ontwikkeling van *evidence-based* toezicht (Gezondheidsraad 2011). Deze werkplaats, een samenwerkingsverband van de inspectie met vier universitaire onderzoeksgroepen, is sinds november 2011 een feit.¹⁰ Onderzoek kan bijdragen aan de ontwikkeling en verantwoorde invoering, zonder mee te gaan in de waan van de dag, van nieuwe concepten zoals burgerparticipatie in het toezicht, de inzet van *mystery guests*, onaangekondigd toezicht en systeemtoezicht (Scourfield, Ruskin 2010, Ketelaars et al. 2011).

Onderzoek naar de bijdragen van de verschillende sturingsinstrumenten (overheidstoezicht, accreditatie, visitatie en de sturingsrelaties binnen instellingen) in hun onderlinge samenhang, aan de kwaliteit van zorg staat nog in de kinderschoenen. Het gaat om samengestelde interventies in de context van netwerk-governance (Healy 2011). Effectiviteit van toezicht heeft meerdere dimensies: het effect van toezicht op het nalevingsniveau en lerend vermogen van de ondertoezichtstaanden, de invloed van toezicht op het beleid en de bijdrage die toezicht kan leveren aan het vertrouwen van burgers in de zorg en het gezondheidszorgstelsel (Robben 2010). Het aantal evaluatiestudies is nog beperkt en er zijn geen studies voorhanden die de causale effecten van toezicht hebben onderzocht (Gezondheidsraad 2011). Onderzoek naar de (neven)effecten van toezicht, ook in een experimentele opzet, is wel degelijk mogelijk bij een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek.

Het opstellen van een expliciete toezichttheorie, gebaseerd op een grondige analyse van het probleem dat moet worden opgelost en de gedragsmechanismen (nalevingsbereidheid) van ondertoezichtstaanden vergroot de kans op succes bij nieuwe toezichtprojecten. De keuze van methode en instrument wordt niet gebaseerd op bureaucratische of historische routine, maar op het toezichtdoel en de noodzaak voldoende handelingsvariatie aan te brengen. Een toezichttheorie maakt het mogelijk als toezichtorganisatie te werken en niet als verzameling inspecteurs met elk hun eigen opvattingen en voorkeuren. Een toezichttheorie maakt het ook mogelijk om duidelijke toezichtdoelen te stellen en te evalueren of deze gehaald worden.

Om tot *evidence-based* toezicht te komen is een cultuur van toetsbaarheid in de inspectieorganisatie van het grootste belang. Het is niet vanzelfsprekend en gemakkelijk om van een overheidsbureaucratie een lerende organisatie te maken (Robben 2011, Sabel 2004).

De ontwikkeling van *evidence-based* toezicht roept net zoals bij *evidence-based* geneeskunde weerstand en spanning op. Leidt deze ontwikkeling niet tot kookboektoezicht en inspecteurs die afvinklijstjes invullen zonder dat hun persoonlijke professionele expertise nog wordt aangesproken? In het spanningsveld tussen professionele expertise en discretionaire ruimte van inspecteurs enerzijds en toezicht volgens richtlijnen en protocollen anderzijds is er geen andere optie dan het zoeken van een evenwicht tussen de schijnbaar conflicterende uitgangspunten. Deze spanning kan productief worden gemaakt door scholing en intercollegiale toetsing door inspecteurs over oordelen en interventies.

2.6 DYNAMISCH EN DUURZAAM OVERHEIDSTOEZICHT

Gezien de verantwoordelijkheid van de overheid voor het functioneren van het gezondheidszorgstelsel is het te verwachten dat overheidstoezicht, zoals in de afgelopen tweehonderd jaar, een belangrijk instrument van die overheid blijft om de gezondheidszorg te reguleren. In deze afsluitende paragraaf wordt een toekomstagenda geschetst voor dynamisch en duurzaam overheidstoezicht op de gezondheidszorg. Deze toekomstagenda is gebaseerd op de analyse van de spanningsvelden. Uit deze analyse komen de positionering van de inspectie (onafhankelijkheid en het burgerperspectief) en innovatie van het toezicht (het spanningsveld coöperatie versus repressie, normontwikkeling en het toepassen van vertrouwen) naar voren als belangrijke factoren die de reputatie en daarmee de effectiviteit van de inspectie bepalen.

2.6.1 REPUTATIE

Reputatie is de uitkomst van de keuzes binnen de spanningsvelden en ook een belangrijke determinant van effectiviteit van het toezicht. Een goede reputatie maakt het mogelijk om zoveel mogelijk gebruik te maken van informele niet-juridische toezichtinstrumenten zoals advies en overtuigen en de juridische instrumenten overwogen en spaarzaam in te zetten. Een goede reputatie maakt het ook mogelijk om nieuwe onderwerpen op een gezagvolle wijze te agenderen en invloed te hebben op het maatschappelijke en politieke debat over de gezondheidszorg. Ondanks de beperkte capaciteit van de inspectie vergeleken met het veld waarop toezicht wordt gehouden, maakt een gedegen reputatie het mogelijk toch veel invloed te hebben. Een negatieve reputatie doet af aan de effectiviteit van het toezicht, zelfs als deze is gebaseerd op juridisch gezag (Carpenter 2010).

De reputatie van de inspectie lijkt kwetsbaar. Uitgebreide berichtgeving in de media over, al of niet terecht, disfunctioneren van de inspectie doet afbreuk aan de reputatie van de inspectie als hoeder van het algemeen belang. In de casus van de Twentse neuroloog hebben zes opeenvolgende onderzoekscommissies onderzoek

gedaan en daarover gepubliceerd. Steeds weer genereerden de uitkomsten van het onderzoek aandacht in de media en de Tweede Kamer - die ook als opdrachtgever fungeerde voor een aantal van deze onderzoeken. Het ernstig disfunctioneren van de neuroloog is jarenlang willens en wetens toegedekt door alle betrokkenen in het ziekenhuis; er zou sprake zijn van een 'doofpotaffaire' (Lemstra 2009). De inspectie zou te lang blindelings zijn afgestaan op informatie van de zorgprofessionals en bestuurders zonder zelf onderzoek te doen (Hoekstra 2010).

Hoewel de media in onze dramademocratie een essentiële rol spelen in de slag om het publieke vertrouwen moet de negatieve invloed van deze incidenten op de reputatie van de inspectie niet overschat worden (Van der Steen et al. 2010). Uit recent imago-onderzoek blijkt dat de reputatie van de inspectie onder burgers, bestuurders en professionals de afgelopen 10 jaar redelijk stabiel is gebleven (Marktrespons 2011). De bekendheid van de inspectie in het veld is tussen 2001 en 2011 toegenomen. Een beperkte groep burgers (7%) heeft persoonlijk contact gehad met de inspectie, meestal naar aanleiding van een melding, maar de helft van de burgers is door de media geïnformeerd over het werk van de inspectie. De inspectie wordt door burgers gezien als een controleur op naleving van regels en wetten, door veldpartijen wordt dit beeld aangevuld met een rol als adviseur. Deze goede en stabiele reputatie geeft de IGZ ruimte om te evalueren en te ontwikkelen.

2.6.2 POSITIONERING

Kenmerkend voor de IGZ is dat zij als onderdeel van *netwerk-governance* acteert in een complexe omgeving met verschillende actoren die elk hun eigen opvattingen over en verwachtingen van het toezicht hebben. Op de vraag of de positionering en werkwijze van de inspectie voldoen aan de vaak hooggespannen verwachtingen die overheid en burgers hebben van het toezicht op de gezondheidszorg is het antwoord tweeledig. Afgaande op de lange geschiedenis, de zichtbare bescherming van burgers, het redelijke optreden binnen de wettelijke mogelijkheden, de toegenomen transparantie over zijn werkwijze en de aanpassing aan nieuwe maatschappelijke omstandigheden is het antwoord ja. Bij de verwachtingen van burgers en politiek over het repressievere optreden kunnen vraagtekens worden gezet. Te sterk en uitsluitend repressief optreden heeft veel ongewenste neveneffecten en kan afbreuk doen aan de gewenste reputatie en daardoor aan de meerwaarde van toezicht.

Een andere inrichting van het gezondheidszorgstelsel, zoals de gereguleerde marktwerking, ingrepen in het macrobudget voor de gezondheidszorg en veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling, bijvoorbeeld de beoogde invloed van de overheid op richtlijnontwikkeling, zijn van invloed op de rol en positie van de inspectie. De rol van de zorgverzekeraars in de zorgmarkt vraagt om een

herijking van de nu nog beperkte samenwerking tussen zorgverzekeraars en de inspectie. Het overheidstoezicht zal zich ook in de toekomst steeds moeten aanpassen aan nieuwe omstandigheden en tegelijkertijd haar wettelijke grondslag en mogelijkheden niet uit het oog moeten verliezen. Zoals in het verleden zullen ook in de toekomst calamiteiten van invloed zijn op deze ontwikkeling, maar zoveel als mogelijk anticiperen op deze ontwikkeling is ook nodig.

De minister en de inspectie zullen voortdurend duidelijk moeten maken of en hoe het toezicht bijdraagt aan de verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor de gezondheidszorg. In dit licht speelt ook de beperking van toezichtlasten: toezicht niet als noodzakelijk kwaad, maar als instrument van de overheid om zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid vorm te geven. Hier hoort verantwoordingsinformatie bij zonder dat deze tot onnodige belasting leidt. Deze ontwikkeling past bovendien bij de professionele verantwoordelijkheid van zorgverleners, die zich onder meer uit in het meer en meer open staan voor feedback op basis van de uitkomsten van zorg.

Het is te verwachten dat ook in de gezondheidszorg de invloed van Europese regelgeving groter wordt. Tegelijkertijd wordt regelgeving gedecentraliseerd en verschuiven de verantwoordelijkheden naar private partijen en de gemeentelijke overheid zoals bij de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Het is voor de wetgever en het toezicht een uitdaging te manoeuvreren tussen beide bewegingen.

Bij het toezicht hoort een zekere mate van onafhankelijkheid. Een absolute invulling van onafhankelijkheid in termen van autonomie is niet realistisch en niet productief. Het leidt gemakkelijk tot versluiering van het thema en tot niet productieve stellingname. Absolute onafhankelijkheid miskent de interactie tussen toezicht en de minister, de Tweede Kamer, het beleid en het veld. Een interactie die juist bijdraagt aan de doelstellingen van het toezicht (Prosser 2010). Voor de effectiviteit van het toezicht moet de inspectie als één van de actoren in de netwerk-*governance* enerzijds responsief handelen in relatie tot de andere actoren en anderzijds haar onafhankelijkheid en juridische status koesteren. Een spanning die niet oplosbaar is maar vraagt om voortdurende reflectie en onderhoud.

Naarmate het belang van toezicht als sturingsinstrument van de overheid toeneemt, wordt de onafhankelijkheid van het toezicht in de relatie met de minister en het departement spanningsvoller. Alleen een juridische regeling lijkt niet voldoende, belangrijker is het debat over onafhankelijkheid in de openbaarheid te blijven voeren (VWS 2012b). Voor de inspectie is het van belang om haar onafhankelijke oordelen duidelijk te articuleren en haar handelwijze te beargumenteren. De onafhankelijkheid moet zich niet beperken tot de oordeelsvorming in individuele casuïstiek, maar moet zich uitstrekken tot de risicoanalyse, die leidt tot prioritering van

het toezicht en de werkwijze van de inspectie. Dit betekent niet dat de inspectie niet responsief zou moeten zijn voor de wensen van de Tweede Kamer en de minister.

De verantwoordelijkheid van de overheid voor de gezondheidszorg staat ten dienste van de burger. Voor het toezicht is dat niet anders. De burger moet kunnen vertrouwen op de onafhankelijke oordeelsvorming en het onafhankelijk optreden van de inspectie. Was de burger voorheen vooral consument van toezicht, in deze tijd van transparantie en sociale media wordt de burger in toenemende mate partner in toezicht. Dit vraagt om een herdefiniëring door de toezichthouder van de relatie met de burger en een nieuwe invulling van het burgerperspectief in het toezicht (Bovenkamp, Adams 2012).

2.6.3 INNOVATIE VAN TOEZICHT

Een eenzijdige nadruk op handhaving van wet- en regelgeving kan het delicate evenwicht tussen coöperatie (*compliance*) en repressie (*deterrence*) verstoren. Dit evenwicht is niet statisch, er lijkt een optimum tussen beide stijlen en de daarbij passende instrumenten te bestaan. Een optimum dat ook afhankelijk is van de maatschappelijke context, maar dat niet ongestraft één kant op kan gaan. Juist de mix van advies, stimuleren en het inzetten van juridische mogelijkheden is bepalend voor de effectiviteit van het toezicht. Expliciete en openbare keuzes binnen het dilemma coöperatie versus repressie, gebaseerd op kennis over gedragsmechanismen van ondertoezichtstaanden, de rol die toezicht hierin kan spelen, het maatschappelijke klimaat en het politieke debat hierover zijn het best haalbare.

Het is niet vanzelfsprekend of eenvoudig de beide uiteinden van de handhavingsstijl, coöperatie en repressie, door één inspecteur optimaal te laten inzetten. Opleiding en training van inspecteurs spelen hierbij een belangrijke rol, maar de vraag blijft of dit ook niet zijn grenzen heeft en taakdifferentiatie niet ook een oplossing is. Net zoals opsporing van staffbare feiten is ondergebracht in een aparte afdeling met specifieke competenties is taakdifferentiatie ook voor de inzet van bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke instrumenten een optie.

Een te grote of exclusieve aandacht in het toezicht voor de naleving van wet- en regelgeving en professionele richtlijnen door beroepsbeoefenaren en instellingen heeft als risico dat andere functies van toezicht onderbelicht blijven en niet verder ontwikkeld worden. Het overheidstoezicht door de inspectie biedt een platform voor agendering van en debat over complexe en ambigue problemen in de zorg en een forum voor het afwegen van belangen van alle actoren, zeker ook die van burgers. Deze lerende functie en vorm van toezicht moet een essentieel onderdeel blijven van haar taak. De inspectie werkt landelijk en komt bij veel instellingen en beroepsbeoefenaren over de vloer. Dit geeft de inspecteur de

gelegenheid zorgpraktijken met elkaar te vergelijken en best practices te benoemen en te verspreiden. Omdat het aantal actoren en initiatieven om kwaliteitsverbetering te stimuleren en te implementeren sterk is toegenomen, kan de inspectie in deze een stap terug doen (Bal, Bont en Mul 2010). De lerende functie blijft in de praktijk van het toezicht echter belangrijk. De uitdaging is deze lerende toezichtfunctie te combineren met de nieuwe nadruk op sanctioneren.

Een responsieve opstelling van de inspectie is nodig bij de ontwikkeling en het vaststellen van toezichtnormen. Bij eenvoudige problemen met duidelijke veiligheidsnormen waarover consensus bestaat kan directief worden opgetreden met de focus op de naleving van deze normen en het treffen van sancties als dit nodig is om het nalevingsniveau te verhogen. Bij complexe problemen waarover veel onzekerheid en ambiguïteit bestaat is eerst overleg en debat met het veld nodig om later tot effectieve handhaving te kunnen komen.

Te veel meegaan door de inspectie in wantrouwen en controle tast de intrinsieke motivatie van hulpverleners aan en leidt tot nog meer controle. Vertrouwen in ondertoezichtstaanden blijft een belangrijk mechanisme in het toezicht. Niet als gegeven maar als thema dat vraagt om reflectie en onderhoud. De vraag wie vertrouwt wie met betrekking tot wat geeft de mogelijkheid vertrouwen gedifferentieerd in te zetten en te bewerken. Het gaat om het organiseren van adequate *checks and balances*. Reflectie op de toezichtpraktijk en wetenschappelijk onderzoek naar die praktijk maakt het mogelijk *high trust*, *high penalty* effectief inhoud te geven en aan te passen aan de omstandigheden.

Vertrouwen speelt ook bij systeemtoezicht een belangrijke rol. Ondanks de matige ervaringen met systeemtoezicht in het verleden lijken de mogelijkheden nu beter om deze vorm van toezicht te ontwikkelen (Algemene Rekenkamer 2009; De Bree 2010). Systeemtoezicht sluit aan bij de wettelijke verantwoordelijkheid van instellingen voor veilige en kwalitatieve goede zorg, bij de toegenomen verantwoording over prestaties en de gereguleerde marktwerking. Systeemtoezicht kan alleen maar tot ontwikkeling gebracht worden in samenspraak met de instellingen. Gezamenlijk kunnen de eisen worden geformuleerd waaraan kwaliteitssystemen en bestuurlijke verantwoordelijkheid moeten voldoen om als toezichthouder afstand te kunnen nemen van al te directe controle. De waarde en betekenis van accreditatie en certificering in kwaliteitssystemen komen dan opnieuw op de agenda van de inspectie.

Gezien de discussie en onvrede over de rol van de inspectie bij het behandelen van klachten van individuele patiënten kan meer werk gemaakt worden van het toezicht op het functioneren van klachtencommissies. Afhandeling van klachten blijft de verantwoordelijkheid van zorgaanbieders. Dat past in hun

verantwoordelijkheid voor verantwoorde zorg. De inspectie kan toetsen of de klachtprocedure goed is ingericht, naar behoren werkt en zo nodig maatregelen opleggen aan zorgaanbieders ter verbetering van de klachtprocedure. Klachten en meldingen kunnen bovendien een rol spelen in het (op risico gebaseerde) systeemtoezicht. De communicatie met burgers die zich melden bij de IGZ moet op procedureel rechtvaardige wijze worden vorm gegeven en de inspectie moet steeds weer uitleggen wat haar rol in deze is en burgers op weg helpen door ze voorlichting te geven bij welke instantie hij of zij met een klacht terecht kan (VWS 2012b).

De uitwerking van deze toekomstagenda, zie box 2.5 is bepalend voor de verdere ontwikkeling van duurzaam en dynamisch overheidstoezicht op de gezondheidszorg. Een toezichtstelsel dat sober is van opzet en is gebaseerd op een valide toezichttheorie. De inspectie is er in de eerste plaats voor de burger en koestert haar onafhankelijkheid en vindt deze steeds opnieuw uit. Zij blijft het agenderen van problemen en lerend toezicht inzetten naast het handhaven van wet- en regelgeving. Als toezichthouder blijft zij op wetenschappelijk wijze haar theorie en werkwijze vernieuwen.

Box 2.5 Een toekomstagenda voor het toezicht op de gezondheidszorg

- Burgerperspectief van het toezicht opnieuw en expliciet invullen.
- Een actieve mediastrategie ontwikkelen en sociale media benutten.
- Effectieve balans tussen coöperatie en repressie aanbrengen.
- Expliciteer de agenderende en lerende functie van toezicht, ook bij normontwikkeling.
- Onafhankelijkheid in de relatie met de minister en parlement uitbreiden tot risicoanalyse, prioritering en werkwijze.
- Samenwerking met zorgverzekeraars herijken.
- Toezicht op het functioneren van klachtencommissies.
- Systeemtoezicht ontwikkelen.
- Anticiperen op de europeanisering van de gezondheidszorg en leren van internationale toezichtervaringen.
- *Evidence-based* toezicht ontwikkelen.

Van de minister mag verwacht worden dat de inspectie de ruimte krijgt voor deze ontwikkeling, van de inspectie mag verwacht worden dat ze deze ruimte neemt. Op deze wijze kan het toezicht ook in de toekomst bijdragen aan het ondersteunen van de ministeriële verantwoordelijkheid, een bijdrage leveren aan de kwaliteit en veiligheid van de zorg en bijdragen aan het verantwoord vertrouwen van burgers in die zorg.

NOTEN

- * drs. Elly W. de Bruyn Prince-Van Spelden, senior adviseur IGZ, heeft kritisch commentaar geleverd op eerdere versies van de sectorschets.
- 1 In de WRR-webpublicatie nr. 62, Overheidstoezicht door de Inspectie voor de
Gezondheidszorg, is een uitgebreider overzicht van de geschiedenis van het
Staatstoezicht opgenomen. (Robben, Bal en Grol 2012).
- 2 Deze definitie is gebaseerd op de definitie van toezicht van De Ridder (2004).
- 3 Gebaseerd op Kingma (2004).
- 4 In veel sectoren zijn kwaliteitssystemen nog onvoldoende tot ontwikkeling
gekomen om het toezicht exclusief daarop te richten. Dit komt aan de orde bij de
paragrafen over patientveiligheid, normering en innovatie van toezicht.
- 5 De jaarlijkse Staat van de Gezondheidszorg die de IGZ uitbrengt, is het verslag
van inspectiebreed thematoezicht.
- 6 Het instituut Beleid en Management Gezondheidszorg van de Erasmus Univer-
siteit Rotterdam voert, in samenwerking met het NIVEL en de Universiteit van
Amsterdam, vanaf 2012 een thematische wetsevaluatie uit.
- 7 European Partnership of Supervisory Organizations in Health Care and Social
Care. www.epsonet.eu.
- 8 Voor een uitgebreide beschouwing over onafhankelijkheid van toezicht wordt
verwezen naar het themanummer van het *Tijdschrift voor Toezicht* 2011, nr. 3.
- 9 In het conceptwetsvoorstel oktober 2011 is de naam Kwaliteitsinstituut ver-
anderd in het Nederlandse Instituut voor Zorg (NIVZ). Het Kwaliteitsinstituut
wordt ondergebracht bij het College voor Zorgverzekeringen. In dit nieuwe
instituut worden opgenomen Zichtbare Zorg, KiesBeter, Regieraad, Coördinatie-
platform Zorgstandaarden en het Centrum Klantervaringen Zorg (cvz 20 11).
- 10 In de Academische Werkplaats Toezicht wordt door de IGZ samengewerkt met
iBMG (Erasmus Universiteit Rotterdam, VU-EMGO (Vrije Universiteit Amster-
dam), NIVEL (Utrecht) en IQ-Healthcare (Radboud Universiteit Nijmegen).

LITERATUUR

- Aalders, M. en A.C.J.M. Wilthagen (1997) 'Moving beyond command-and control: reflexivity in the regulation of occupational safety and health and the environment', *Law & Policy*, vol. 19, no. 4, pp. 415-443.
- Adamini, S., M. Canoy en W. Oortwijn (2011) 'Kwaliteitsindicatoren in de zorg: hoe om te gaan met gaming en erosie van intrinsieke motivatie', *Tijdschrift voor Toezicht*, vol. 2, no. 1, pp. 23-32.
- Adams, S. (2011) 'Sourcing the crowd for health services improvement; the reflexive patients and "share your experience" websites', *Social Science & Medicine*, vol. 72, pp. 1069-1076.
- Algemene Rekenkamer (2009) *Implementatie Kwaliteitswet zorginstellingen*, Algemene Rekenkamer, Den Haag.
- Ayers, I. en J. Braithwaite, J. (1992) *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*, Oxford University Press, Oxford.
- Bakker, C.T. en G. v. Overbeeke (red.) (2011) *Omgaan met risico's in het toezicht. Kennischa-hier*, IGZ, Utrecht.
- Bal, R. (2008) *De nieuwe zichtbaarheid, sturing in tijden van marktwerking*, Inaugurale rede. Erasmus MC, Rotterdam.
- Bal, R., Bont, A. en Mul, M. (2010) *Implementatie op een tweesprong. Analyse van de imple-mentatie-infrastructuur in Nederland*, ZonMw, Den Haag.
- Bemt, P.M.L.A. v.d. en T.C.G. Egberts (2006) *Hospital admissions related to medication (HARM)*, Utrecht Institute for Pharmaceutical Sciences, Utrecht.
- Berg, J.M. v.d., M. Aalders, J. Haeck, M. v.d. Kolk en L. den Ouden (2009) *(Toe)zicht op ziekenhuizen. Vijfjaar presteren met indicatoren*, Utrecht: de Tijdstroom.
- Bovenkamp, H.M. v.d. (2010) *The limits of patient power, Examining active citizenship in Dutch health care*, Thesis, Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Bovenkamp, H.M. v.d. en S. Adams (2012) *Doelgericht deelnemen: achtergrond studie naar burgerparticipatie bij het toezicht*. instituut Beleid en Management Gezondheids-zorg, Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Braithwaite, J., T. Makkai en V. Braithwaite (2007) *Regulating aged care. Ritualism and the new pyramid*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Brake, C.J.M. te (2011) *Toezichtsnormontwikkeling door de Inspectie voor de Gezondheids-zorg*, Masterscriptie, iBMG Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Bredemeijer, A. (2011) *MRSA-bestrijding zoekt de grenzen op. De samenwerking in de regio Twente/Munsterland*. Scriptie, Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Bree, M.A., de (2010) 'Hoe landelijke inspectiediensten omgaan met systeemtoezicht', *Tijdschrift voor Toezicht*, no. 3, pp. 51-70.
- Broek, F.P.G. v.d. en P. Pestman (2003) 'Effectieve handhaving vergt onderbouwde keuzes van inspectie en politiek', *Openbaar Bestuur*, vol. 2, pp. 1-7.

- Broersen, S. (2011) 'Kwaliteit meten nuttig maar tijdrovend. Duizend vakjes invullen voor alle gevraagde indicatoren', *Medisch Contact*, vol. 66, no. 3, pp. 137-139.
- Bruijne, M.C. de, M. Zegers, L.H.F. Hoonhout en C. Wagner, C. (2007) *Onbedoelde schade in Nederlandse ziekenhuizen: dossieronderzoek van ziekenhuisopnames in 2004*. EMGO/NIVEL, Amsterdam.
- Cannegieter, D. (1954) *Honderdvijftig jaar Gezondheidswet. Elementen voor de kennis der Volksgezondheid*, Assen: Van Gorcum.
- Carpenter, D. (2010) *Reputation and power. Organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*, New Jersey: Princeton University Press.
- CCV (2010) *De tafel van elf. Een veelzijdig instrument*. Utrecht: Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid.
- Chavannes, M. (2007) 'De burger als toezichthouder. Hoe de burger de overheid kan helpen haar verantwoordelijkheid te hernemen', blz. 93-107 in F.L. Leeuw, J.S. Kerseboom en R. Elte (red.) *Turven, tellen, toetsen. Over inspecties, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- CQC (2010) *Voices into action. How the Care Quality Commission is going to involve people*, London: Care Quality Commission.
- CVZ (2011) *Gedeelde kennis, betere zorg. Plan van aanpak voor de totstandkoming van het Kwaliteitsinstituut voor de zorg*, Diemen: College voor Zorgverzekeringen.
- Docters van Leeuwen, A.W.H. (2002) 'Toezicht op vertrouwen, vertrouwen op toezicht', *Bestuurskunde*, vol. 11, no. 3, pp. 99-107.
- Eijlander, P., R. v. Gestel, W. Ligthart en S. Waslander (2002) *Dilemma's rond toezicht. Opstellen over de werking van toezichtsarrangementen*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV.
- Enning, B. (2009) *De oorlog van Bastiaans. De LSD-behandeling van het kampsyndroom*, Amsterdam: Proefschrift.
- Enquêtecommissie Vliegcramp Bijlmermeer (1999) *Een beladen vlucht. Eindrapport Bijlmer Enquete*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Everdingen, J.E.J., G.J. Scheffer en J. Legemaate (2009) 'Morgen gebeurt het weer. Reactie op de wijze van normstelling door de inspectie', *Nederlands Tijdschrift Geneeskunde*, vol. 153, no. 11, pp. 480-482.
- Evers, G.J.M. (2002) *Blind vertrouwen? Een onderzoek naar de toepassing van certificatie ten dienste van de handhaving van wettelijke voorschriften*. Proefschrift, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Fikkert, L.A.V. en P.B.M. Robben (2011) *Vijf jaar evaluatie van toezicht*. Kenniscahier, Utrecht: IGZ.
- Gezondheidsraad (2011) *Op weg naar evidence based toezicht. Het onderzoek naar effecten van toezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg*, Den Haag: Gezondheidsraad.
- Grinten, T.E.D. v.d. (2006) *Zorgen om beleid. Over bijvende afhankelijkheden en veranderende bestuurlijke verhoudingen in de gezondheidszorg*. Rede, Rotterdam: Erasmus MC.

- Groot, J.L.M., H. v.d. Meer, R. v. Reenen en A. Hendriks (2011) 'Gezondheidszorg steeds Europeser. EU-richtlijnen raken aan de postie van artsen', *Medisch Contact*, vol. 66, no. 19, pp. 1210-1212.
- Healy, J. (2011) *Improving health care safety and quality. Reluctant regulators*, Farnham: Ashgate Publishing Limited.
- Heijnen, S.M.M. (2011) 'Health legislation and hospital performance in the Dutch hospital health care market', blz. 73-157 in G.J. Lybaart, S.M.M. Heijnen en D. v.d. Klauw (red.) *Een multidisciplinair perspectief op marktwerking in de zorg*, Utrecht: Kennispunt Recht, Economie, Bestuur en Organisatie, Universiteit Utrecht.
- Hoekstra, R.J. (2010) *Angel en antenne. Het functioneren van de Inspectie voor de Gezondheidszorg in de casus van de neuroloog van het Medisch Spectrum Twente*. Den Haag: vws.
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (2008) *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hout, E., R. Stibane, B.J.M. Frederiks, J. Legemaate en P.B.M. Robben (2010) 'De Inspectie voor de Gezondheidszorg en het tuchtrecht. Meer uniformiteit bij het indienen van tuchtzaken en minder jaarlijkse fluctuatie in aantal tuchtklachten gewenst', *Tijdschrift voor Toezicht*, vol. 1, no. 1, pp. 46-64.
- Hout, F.A.G., N.L. Kaupmann, F.Y. Alhafaji, B.J.M. Frederiks, J. Legemaate en P.B.M. Robben (2011) 'Tuchtklachten van de Inspectie voor de Gezondheidszorg effectief voor aangeklaagden en beroepsgenoten', *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*, vol. 89, no. 1, pp. 058-064.
- Hout, F.A.G., E. Nienhuis, P.B.M. Robben, B.J.M. Frederiks en J. Legemaate (2010) 'Supervision by the Dutch Healthcare Inspectorate', *European Journal of Health Law*, vol. 17, pp. 347-360.
- Huisman, A. (2010) *Learning from suicides. Towards an improved supervision procedure of suicides in mental health care in the Netherlands*. Thesis Vrije Universiteit Amsterdam, Enschede: Ipskamp Drukkers.
- Humbert, L.B. (1993) *Zicht op toezicht. Een institutioneel onderzoek naar het Staatstoezicht op de Volksgezondheid 1940-1990*, Den Haag: Rijksarchiefdienst/PIVOT, Ministerie van WVC.
- IGZ (2012) *Werkplan 2012*, Utrecht: Inspectie voor de Gezondheidszorg.
- IGZ (2011) *Meerjarenbeleidsplan 2012-2015. Voor gerechtvaardigd vertrouwen in verantwoorde zorg (II)*, Utrecht: Inspectie voor de Gezondheidszorg.
- IGZ (2010) *Chronische beademing vereist betere afstemming*, Den Haag: Inspectie voor de Gezondheidszorg.
- IGZ (2009) *De vrijblijvendheid voorbij. Sturen en toezichthouden op kwaliteit en veiligheid in de zorg. Staat van de Gezondheidszorg 2009*. Den Haag: Inspectie voor de Gezondheidszorg.
- IGZ (2007a) *Leidraad meldingen. Onderzoek door de inspectie voor de Gezondheidszorg naar aanleiding van meldingen*, Utrecht: Inspectie voor de Gezondheidszorg.
- IGZ (2007b) *Meerjarenbeleidsplan 2008-2011. Voor gerechtvaardigd vertrouwen in verantwoorde zorg*, Den Haag: Inspectie voor de Gezondheidszorg.

- IGZ (2003) *Meerjarenplan 2003-2006*, Den Haag: Inspectie voor de Gezondheidszorg.
- IGZ (2009) *Werkplan 2010. Vertrouwen en verifiëren*, Utrecht: Inspectie voor de Gezondheidszorg.
- Ikkersheim, D. (2010) *Meer tijd voor de client. Rapportage werken aan de zorg*. 3/6, Breukelen: Plexus, BKB.
- Kabinet Rutte (2010) *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Regeerakkoord VVD-CDA. Gedoogakkoord VVD-PVV-CDA, Den Haag: Rijksoverheid.
- Ketelaars, C.A.J., Y.M. Grul, M.C.J.L. Klerks, V. Pelgrom en P.B.M. Robben (2011) 'Onverwacht bezoek: onaangekondigd toezicht vergeleken met aangekondigd toezicht', *Tijdschrift voor Toezicht*, vol. 1, pp. 42-51.
- Kingma, J.H. (2004) *Zoeken naar een inspectiecanon*, Zutphen: Uitgeversmaatschappij Walburg Pers.
- Kist, S. en G. Hutschemaekers (2006) *Beroep Inspecteur in de Gezondheidszorg*, Den Haag: Inspectie voor de Gezondheidszorg.
- Korst, J.K. v.d. (1988) *Om lijfen leven. Gezondheidszorg en geneeskunst in Nederland*, Utrecht: Bohn, Scheltema en Holkema.
- Kruikemeier, S., W.L.A. Schafer, R. Coppen, R. en R.D. Friele (2010) *Evaluatie Gefaseerd Toezicht*, Utrecht: NIVEL.
- Leeuw, F.L. (2008) *Gedragmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*. Oratie, Maastricht: Maastricht University.
- Legemaate, J. (2012) 'De ombudsman en de Inspectie', *Nederlands Juristenblad*, no. 5, pp. 291.
- Legemaate, J. (2011) *Wikken en wegen. Gezondheidsrecht in beweging*. Rede, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Leistikow, I.P. (2010) *Patientveiligheid, de rol van de bestuurder*. Proefschrift, Amsterdam: Elsevier gezondheidszorg.
- Lemstra, W. (2009) *En waar was de patient...? Rapport over het (dis)functioneren van een medisch specialist en zijn omgeving*, Enschede: Medisch Spectrum Twente.
- Lingsma, H.F. (2010) *Measuring quality of care: methods and applications to acute neurological diseases*. Thesis, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Lonsdale, J. 2008, 'Balancing independence and responsiveness. A practionar perspective on the relationships shaping performance audit', *Evaluation*, vol. 14, no. 2, pp. 227-248.
- Lucht, F. v.d. en J.J. Polder (2010) *Van gezond naar beter. Kernrapport Volksgezondheid toekomst verkenning 2010*, Bilthoven: RIVM.
- Lybaart, G.J., S.M.M. Heijnen, en D. v.d. Klauw (2011) *Een multidisciplinair perspectief op marktwerking in de zorg*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Marktrespons (2011) *Imago-onderzoek Inspectie voor de Gezondheidszorg*, Leusden.
- Mascini, P. en E. v. Wijk (2008) 'Vis ruikt nu eenmaal zo. Responsive regulation door de Voedsel en Waren Autoriteit.', *Tijdschrift voor Criminologie*, vol. 50, no. 2, pp. 114-129.

- Meijer, A. en V. Homburg (2008) *Op weg naar toezicht 2.0*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Mertens, F. (2011) *Inspecteren. Toezicht door inspecties*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Mertens, F. (2006) *Toezicht in een polycentrische samenleving*. Inaugurale rede. Delft: Technische Universiteit Delft.
- Mertens, F. (2002) 'Trens in de inspectiemethodologie', *Bestuurskunde*, no. 3, pp. 128-139.
- Mertens, F.J.H. (2012) 'De Nationale ombudsman stelt te hoge eisen aan de inspecties', *NRC Handelsblad*, no. 27 januari 2012.
- Neefjes, F.C.J., R. Bal en P.B.M. Robben (2011) 'Normontwikkeling door Thematisch Toezicht', *Tijdschrift voor Toezicht*, vol. 4, pp. 6-24.
- Ngo, D., E. den Breejen, K. Putters en R. Bal (2008) *Supervising the quality of care in changing healthcare systems. An international comparison*. Rotterdam: Instituut Beleid & Management Gezondheidszorg Erasmus University.
- Niezen-Van der Zwet, M., F. Neefjes en R. Bal (2011) *Leren van toezicht. Over effectiviteit van thematisch toezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg*. 2010.05, Rotterdam: IBM, Erasmus Universiteit.
- No (2011) *Onverantwoorde zorg UMCG. Onverantwoord toezicht IGZ. Openbaar rapport over een klacht betreffende het Universitair Medisch Centrum te Groningen en de Inspectie voor de Gezondheidszorg te Utrecht. rapportnummer: 2011/357*, Den Haag: De Nationale ombudsman.
- No (2009) *De Inspectie voor de Gezondheidszorg: een papieren tijger? Onderzoek naar het toezicht van de Inspectie voor de Gezondheidszorg op de zorg voor verstandelijk gehandicapten*, Den Haag: de Nationale ombudsman.
- OVV (2008a) *Brand in een operatiekamer Twenteborg Ziekenhuis Almelo*, Den Haag: Onderzoeksraad voor de Veiligheid.
- OVV (2008b) *Een onvolledig bestuurlijk proces: hartchirurgie in UMC St Radboud. Onderzoek naar aanleiding van berichtgeving op 28 september 2005 over te hoge mortaliteit*, Den Haag: Onderzoeksraad voor de Veiligheid.
- Pons, H., H.F. Lingsma en R. Bal (2009) 'De ranglijst is een slechte raadgever', *Medisch Contact*, vol. 64, no. 47, pp. 1969-1972.
- Prosser, T. (2010) *The regulatory enterprise. Government, regulation and legitimacy*. New York: Oxford University Press.
- Putters, K. (2009) *Besturen met duivelselastiek*. Oratie. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Putters, K. en M. Janssen (2011) 'Synergie tussen toezicht en innovatie', *Tijdschrift voor Toezicht*, vol. 2, no. 1, pp. 52-65.
- Querido, A. (1965) *Een eeuw Staatstoezicht op de Volksgezondheid*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Rens, I.J.C. (2011) *De betrouwbaarheid van ondertoezichtstaanden. Een onderzoek naar de betrouwbaarheidsbeoordeling door inspecteurs*. Masterscriptie. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Ridder, J. de (2004) *Een goede raad voor toezicht*. Oratie. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Robben, P.B.M. (2011) 'Evalueren en verbeteren van toezicht. Column', *Tijdschrift voor Toezicht*, vol. 2, no. 2, pp. 72-74.
- Robben, P.B.M. (2010), *Toezicht in een glazen huis. Effectiviteit van het toezicht op de kwaliteit van de gezondheidszorg*. Rede, Rotterdam: instituut Beleid & Management Gezondheidszorg, Erasmus Universiteit.
- Robben, P.B.M., R. Bal en R. Grol (2012) *Overheidstoezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg* (WRR-Webpublicatie nr. 62), Den Haag: WRR.
- Robben, P.B.M. en G. Hutschemaekers (2008) 'Een nieuw beroepsprofiel voor de inspecteur', *Kwaliteit in Zorg*, vol. 1, pp. 16-18.
- Sabel, C.F. (2004) 'Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability', blz. 173-196 in E.R. Engelen & M. Sie Dhian Ho (red.) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, WRR-Verkenning 4, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Saltman, R.B. (2002) 'Regulating incentives: the past en present rol of the state in health care systems', *Social Science & Medicine*, vol. 54, no. 11, pp. 1677-1684.
- Scourfield, P. en A. Ruskin (2010) 'A critical reflection on the involvement of 'experts by experience' in inspections', *British Journal of Social Work*, vol. 40, no. 6, pp. 1890-1907.
- Shirky, C. (2010) *Cognitive surplus. Creativity and generosity in a connected age*. New York: Penguin Press.
- Sijmons, I.G. (2011) 'Hoe algemeen is het specifieke toezicht van de IGZ', *Tijdschrift voor Toezicht*, vol. 2, no. 1, pp. 66-69.
- Six, F.E. (2010) 'Vertrouwen in toezicht', *Tijdschrift voor Toezicht*, vol. 1, no. 4, pp. 6-26.
- Smolders, K.H.A., L. den Ouden, W.A.H. Nugteren en G. v.d. Wal (2012) 'Does public disclosure of quality indicators influence hospitals' inclination tot enhanced results?', submitted.
- Steen, M.v.d., J. v.d. Spek en M.J.W. van Twist (2010) *Figureren in het verhaal van de ander. Over gezagdragers in beeld*, Den Haag: NSOB.
- Tiemeijer, W.L., C.A. Thomas en H.M. Prast (red.) (2009) *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*, WRR-Verkenning 22, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- TK (1999) *Enquete vliegramp Bijlmermeer*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 241, nrs. 8-9, Den Haag.
- Tol, J.H. van, I. Helsloot en F.J.H. Mertens (red.) (2011) *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Tuijn, S., P.B.M. Robben, F.J.G. Janssens en H. v.d. Berg (2010) 'Evaluating instruments for regulation of health care in the Netherlands', *Journal of Evaluation in Clinical Practice*.
- Vahl, R. (2011) 'Aan de schandpaal', *Arts en auto*, vol. 77, no. 8, pp. 26-30.
- Vliet, J.S. van en M.C. Schakenraad (2008) *Nulmeting toezichtlasten caresector. Een analyse van de kwantitatieve en kwalitatieve lasten van toezicht in de caresector*. Capgemini, Utrecht.

- Vos, J. (2007) *Zorg voor minder last. Voorstellen voor het terugdringen van toezichtslasten en verwante lasten in de Nederlandse ziekenhuizen*, Den Haag: Ministerie van Financien.
- VWS (2012a) *Toezicht op de gezondheidszorg door de IGZ*. Brief aan de Tweede Kamer. Kenmerk IGZ-U-3100565, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2012b) *Toezichtsvisie Inspectie voor de Gezondheidszorg*. Brief aan de Tweede Kamer. Kenmerk MC-U-3102975, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2011) *Totstandkoming nationaal Kwaliteitsinstituut voor de zorg*. CZ/PK1-3061827, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2009) *Ruimte en rekenschap voor zorg en ondersteuning*, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2007) *Koers op kwaliteit*, Den Haag: VWS.
- VWS (2001) *Adviescommissie IGZ. Op weg naar gezond vertrouwen. Advies over de strategie voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg*, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Wal, G.v.d. en J. v. Erp (2011) 'Openbaarmaking van inspectie-oordelen', *Tijdschrift voor Toezicht*, vol. 2, no. 1, pp. 70-74.
- Walshe, K. (2008) *Regulating healthcare. A prescription for improvement*, Maidenhead: Open University Press.
- Walshe, K. (2001) 'Regulating U.S. nursing homes: are we learning from experience?', *Health Affairs*, vol. 20, no. 6, pp. 128-144.
- Walshe, K. en C. Harrington (2002) 'Regulation of nursing facilities in the United States: an analysis of resources and performance of state survey agencies', *The Gerontologist*, vol. 42, no. 4, pp. 475-486.
- Westert, G.P., M.J. van den Berg, S.L.N. Zwakhals, R. Heijnink, J.D. de Jong en H. Verkleij (2010) *Zorgbalans 2010. De prestaties van de Nederlandse zorg*, Bilthoven: RIVM.
- Wiering, M. (1999) *Controleurs in context. Handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen*, Proefschrift, Lelystad: Uitgeverij Koninklijke Vermande.
- Willems, R. (2004) *Hier werk je veilig, of je werkt hier niet*, Den Haag: Shell Nederland.
- WRR (2008) *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zoer, P. (2011) *Dealing with external supervision in mental health care. A study of the effects and side effects of external supervision in a psychiatric hospital*. Master thesis, Rotterdam: iBMG, Erasmus Universiteit.
- Zuiderent-Jerak, T., S. Jerak-Zuiderent en R. Bal (2010) *Veiligheidsnormen in richtlijnen. Kansen en valkuilen voor het besturen van kwaliteit*, Den Haag: Regieraad.
- Zuiderent-Jerak, T., S. Jerak-Zuiderent, H.M. v.d. Bovenkamp, S.S. Tan, L. Hakkaart-van Roijen, W. Brouwer en R. Bal (2011) *Variatie in richtlijnen. Wat is het probleem?*, Rotterdam: instituut Beleid en Management Gezondheidszorg, Erasmus Universiteit.

3 SECTORSTUDIE TOEZICHT HOGER ONDERWIJS

Pieter Huisman en Frans de Vijlder

3.1 VRAAGSTELLING EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

3.1.1 AANLEIDING

Te adresseren maatschappelijk probleem: de paradox van het toezicht

In het maatschappelijke en politieke debat over overheidstoezicht lijkt sprake van een paradox: er is een sterke roep om minder overheidstoezicht én tegelijkertijd om meer overheidstoezicht, aldus de WRR in het werkprogramma 2011-2012.

Aan de ene kant worden de omvang en reikwijdte van het overheidstoezicht in toenemende mate ervaren en bestempeld als een last, die bij voorkeur moet worden beperkt. Toezicht roept dan het beeld op van een te omvangrijke en bemoeizuchtige overheid, die met regelgeving en toezicht zorgt voor een verstorende, beperkende en betuttelende bureaucratie. Aan de andere kant klinkt naar aanleiding van veel maatschappelijke problemen, en vooral bij in het oog springende incidenten, de roep om meer of beter toezicht. Bij de maatschappelijke analyse van deze problemen en incidenten wordt niet zelden gewag gemaakt van ‘falend toezicht’ vanuit een overheid of toezichtorgaan. Dit spanningsveld dwingt de overheid steeds opnieuw haar toezichthoudende rol en taak te (her)formuleren, te positioneren en in te richten.

Waarom focus op toezicht in het hoger onderwijs?

Deze paradox en andere spanningsvelden rond toezicht spelen ook een rol in het onderwijs. In deze sectorstudie is gekozen om het hoger onderwijs centraal te stellen, omdat in deze sector momenteel de meest intensieve discussie over toezicht plaatsvindt, met nogal uiteenlopende standpunten. De ambities voor het hoger onderwijs zijn aan voortdurende verandering onderhevig, mede vanwege het belang van de ontwikkeling van de (Europese) kenniseconomie. In de meest recente strategische agenda voor het hoger onderwijs stelt de staatssecretaris dat de lat in het hoger onderwijs hoger moet worden gelegd, dat de kwaliteit van het onderwijs omhoog moet gaan, dat docenten beter geschoold moeten zijn, dat opleidingen meer contacturen kennen en dat studenten intensiever worden begeleid (Ministerie van OCW 2011). De discussies en de beleidsvorming in het hoger onderwijs zijn een exemplarisch voorbeeld van wat het SCP eerder schetste als het ‘onderwijstrilemma’. In dat trilemma gaat het om

“[...] het bevorderen van de toegankelijkheid van een opleiding, het verhogen van het rendement van die opleiding en het behoud van het niveau ervan. Deze drie doelstellingen kunnen moeilijk gelijktijdig worden gerealiseerd. Verruiming van toegankelijkheid leidt bij een verhoging van het niveau al snel tot daling van het rendement. Een combinatie van ruime toegankelijkheid en sterke (financiële) prikkels om een hoog rendement te realiseren, gaat al gauw ten koste van het niveau.” (Bronneman 1999).

Specifiek voor wat betreft het toezicht heeft zich in het hoger onderwijs de afgelopen jaren een ontwikkeling voltrokken waarbij naast ‘regulier’ overheids-toezicht, ook ervaring is opgedaan met accreditatie. De afgelopen periode is vooral het hoger beroepsonderwijs voorwerp geweest van maatschappelijke en parlementaire discussie door problemen met de examenkwaliteit en -procedures. Waar aanvankelijk het probleem beperkt bleef tot één instelling, leverde nader onderzoek op dat vergelijkbare problemen ook op andere instellingen konden (en kunnen) voorkomen, en niet alleen in het hoger beroepsonderwijs. Bij de universiteiten is er na de affaire ‘Stapel’ bij de Universiteit van Tilburg, een verscherpte blik op de kwaliteit van het onderzoek. Naar aanleiding van rapporten van de Inspectie van het Onderwijs over HBO-opleidingen waar de kwaliteitszorg te kort is geschoten, heeft de staatssecretaris verschillende maatregelen aangekondigd waarmee de eisen aan de kwaliteit van het onderwijs in het hoger beroepsonderwijs worden aangescherpt. Deze maatregelen zijn opgenomen in de genoemde strategische agenda. Zo is het plan te komen tot landelijke toetsen voor kernvakken en zouden alle docenten in het hoger beroepsonderwijs in het bezit dienen te zijn van minimaal een mastergraad. Als laatste wil de staatssecretaris meer controle op de kwaliteit van het onderwijs. Onderdeel hiervan is dat de Inspectie van het Onderwijs een nadrukkelijker rol krijgt in het toezicht op de kwaliteit van HBO-instellingen.

Voor de onderhavige WRR-studie biedt daarom een focus op het hoger onderwijs naar verwachting het meest bruikbare basismateriaal. Een studie naar het onderwijstoezicht als geheel is te breed en te generiek. Immers, ook voor de overige onderwijssoorten geldt dat het toezicht, als onderdeel van de bestuurlijke cultuur, nogal verschilt. Elke onderwijssoort kent zijn eigen accenten in het toezicht.

3.1.2 VRAAGSTELLING

Centrale vraag

De centrale vraag die als leidraad bij dit onderzoek wordt gebruikt is:

Welke ontwikkelingen, problemen en dilemma's doen zich voor in het toezicht op het hoger onderwijs? En welke mogelijke modaliteiten in perspectiefverschuivingen of accenten en bestuurlijke stappen voor de verdere ontwikkeling zouden daaruit af te leiden zijn?

Subvragen

Bij de bovenstaande hoofdvraag onderscheiden we de volgende subvragen:

- Hoe heeft het toezicht zich ontwikkeld in het hoger onderwijs? Welke voortgaande trends zijn te onderscheiden?
- Welke fundamentele dilemma's of spanningsvelden zijn aan de orde?
- Wat is er (op basis van huidige empirische gegevens) bekend over de effecten van toezicht in het hoger onderwijs?
- Welke modaliteiten in perspectiefverschuivingen in de inrichting van het toezicht op het hoger onderwijs zijn te onderscheiden? En wat zijn daarbij te onderscheiden posities of verantwoordelijkheden van verschillende actoren, zoals de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO), inspectie, interne toezichthouders?

Hier speelt ook mee de onderliggende visie op toezicht, welk paradigma, welke vooronderstellingen liggen ten grondslag aan de systematiek, de ultieme vraag waarom er toezicht moet zijn.

3.1.3 ENKELE WERKDEFINITIES

Wat is toezicht?

Het antwoord op die vraag is moeilijker te beantwoorden dan het op het eerste gezicht lijkt. Volgens Mertens (2011) gaat toezicht altijd over beheersen, beïnvloeden, richting geven en de dingen niet op hun beloop laten. Dat is een redelijk open definitie, in de zin dat de definitie niet vast zit in een bestuurlijk institutionele context, waarin toezicht veelal een plek krijgt. Voor deze studie is dat niet onbelangrijk. Het verschaft namelijk de ruimte om breed over toezicht te filosoferen, in plaats van onmiddellijk in te zoomen op de actuele context en de actuele discussies over toezicht op het hoger onderwijs. In die hedendaagse context wordt toezicht wellicht te gemakkelijk geassocieerd met 'repressief' toezicht in de zin van 'u doet wat ik zeg of...', terwijl toezicht ook kan worden benaderd op een andere manier, namelijk in een 'open vorm', waarin zowel de toezichthouder, als degene waarop toezicht wordt gehouden uiteindelijk ook niet alle wijsheid in pacht heeft,

voortdurend (van elkaar) leren en innoveren en daarom altijd de kracht van het argument en de empirie laten prevaleren boven een onwrikbare norm.

Maar of het nu om de repressieve of de ‘open’ vorm van toezicht gaat, in beide gevallen is er sprake van een (systeem van) ‘tegenkracht’ waarin de onder toezicht gestelde zich moet legitimeren over zijn handelen om daarmee te voorkomen dat zaken ‘uit het spoor raken’, ‘een eigen leven gaan leiden’ in de zin van niet langer in overeenstemming met de waarden van de groep of de samenleving die de toezichthouder vertegenwoordigt.

Overheidstoezicht

De open definitie zoals Mertens (2011) die heeft gegeven wordt enigszins anders als we ons concreet richten op het overheidstoezicht en de formele implicaties die daar nu eenmaal altijd mee verbonden zijn. We komen dan terecht in definities en jargon dat is verbonden met het functioneren van ambten en organen, de rechten en de plichten van de toezichthouder en die van de onder toezicht gestelde. Het bovenstaande betoog wordt elegant samengevat in de definitie die de Algemene Rekenkamer heeft geformuleerd: ‘Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.’ Het is dus een drietrapsmodel: informeren, oordelen en interveniëren.¹ We hebben het dan over het toezicht op zogeheten ‘rechtspersonen met een wettelijke taak’ (RWT), waartoe ook de hoger onderwijsinstellingen horen. In ons staatsbestel behoort uiteindelijk een minister verantwoordelijk te zijn voor de uitvoering van een wettelijke of publieke taak en de inning, het beheer en de besteding van de daarmee gemoeide publieke middelen. Daarover legt hij of zij verantwoording af aan de Staten-Generaal. Dit geldt ook wanneer de uitvoering in handen is van een organisatie buiten de rijksoverheid. Om zijn of haar verantwoordelijkheid waar te kunnen maken zal de minister, al of niet direct, toezicht moeten houden op de taakuitvoering door en de besteding van publieke middelen bij de RWT, en daartoe de nodige bevoegdheden moeten hebben verkregen, aldus de Rekenkamer.

Toezichthouder

Een toezichthouder is volgens de juridische definitie in de Algemene Wet Bestuursrecht degene “die bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met de naleving van wettelijke voorschriften, [waarbij hij] de vrijheid van personen, bedrijven en instellingen [kan] beperken door het uitoefenen van bepaalde bevoegdheden zoals binnentreden, het vorderen van inlichtingen en het nemen van monsters” (art. 5:11 e.v. Algemene wet bestuursrecht).

Waar toezichthouders dwang mogen uitoefenen op het object van toezicht, spreken we van handhaving. Toezicht wordt onderscheiden in nalevings-,

uitvoerings- en interbestuurlijk toezicht. Voor het onderwijs zijn nalevingstoezicht (toezicht op de naleving van wet- en regelgeving) en uitvoeringstoezicht (toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties) het belangrijkste. Toezicht kan binnen het onderwijs in verschillende vormen plaatsvinden en uitgeoefend worden op verschillende personen en op verschillende verhoudingen. In die strikte zin is toezicht altijd gebaseerd op een gezagsrelatie; ‘horizontaal toezicht’ bestaat niet, althans niet in bestuursjuridische termen (vgl. ook Schillemans 2007). In deze sectorstudie houden wij op voorhand deze kaders aan, maar we zullen ook wijzen op het feit dat de perceptie van instellingen (en degenen die bij instellingen werken) en de verwachtingen of het beeld bij ontvangers, of breder: de samenleving, anders is. Dit laatste is niet onbelangrijk voor de manier waarop, of misschien beter, de intelligentie waarmee, de toezichthouder zijn werk doet of kan doen.

3.1.4 OPBOUW

Opzet

De sectorstudie heeft een beschrijvend en analytisch karakter. Hierbij zal expertise op het terrein van het onderwijsrecht en bestuurskunde worden gebundeld. Het wordt uitgevoerd aan de hand van de studie van literatuur, van Kamerstukken en beleidsdocumenten, en van adviezen en commentaren van adviesraden.

Daarnaast zijn met een aantal sleutelpersonen en deskundigen (telefoon)gesprekken gevoerd (zie bijlage). Op 15 november 2011 is een expertsessie georganiseerd ter toetsing en reflectie van de eerste resultaten. De deelnemers aan de expertsessie worden vermeld in een bijlage van het WRR-rapport *Toeziën op publieke belangen*.

Leeswijzer

De sectorstudie zal allereerst beknopt ingaan op de relevante beleids- en wetsvoorstellen die de context en ontwikkeling schetsen van het toezicht in het onderwijs. Voor wat betreft het hoger onderwijs gaat het met name om de introductie van externe kwaliteitsborging door middel van accreditatie in het hoger onderwijs. We zullen daarbij ook aandacht besteden aan de stand van zaken met betrekking tot het feitelijk functioneren en de effectiviteit van toezicht (zoals de evaluatie van de accreditatieprocedure) en de rol van de visiterende en beoordelende instanties (VBI's, tegenwoordig betiteld als 'evaluatiebureaus') als commerciële partijen in het toezicht. De nadruk zal daarbij liggen op de rollen van de verschillende toezichthouders in hoger onderwijs, de onderlinge relaties en spanningen tussen de actoren in het toezicht (minister, inspectie, NVAO, evaluatiebureau, intern toezicht, brancheorganisatie, onderzoekscommissies).

Paragraaf 3 richt zich op fundamentele dilemma's of spanningsvelden, in het bijzonder rond de vraag wie waarover toezicht houdt (en in welke mate er *toezicht*

op toezicht moet zijn), de vraag in hoeverre de toezichthouder gelegitimeerd is een eigen invulling te geven aan wettelijke normen (legitimiteit eigen handelwijze en eigen normeringskader) en de mate waarin het toezicht geconcentreerd moet zijn op de ‘rotte appels’ (positionering van de toezichthouder in het systeemtoezicht). Ook de positie van de docenten en de studenten en de rol die zij in de toezichtcyclus vervullen wordt daarbij in beeld gebracht.

Aan de hand van deze analyse zullen in paragraaf 4 enkele mogelijke perspectiefverschuivingen worden geschetst, waarbij aspecten aan de orde zijn zoals meer of minder overheidstoezicht (wat bijvoorbeeld te denken van een ‘regeringscommissaris’ bij elke instelling?), meer of minder toezicht vanuit ‘de markt’ of de burger (de onderwijsvragende als ‘tegenmacht’), of vanuit stakeholders (positionering van ondernemingsraden of ‘maatschappelijke aandeelhoudersvergaderingen’) en de rol van zelfregulering of ‘zelfreïnigend vermogen’. Speciale aandacht hebben we hierbij ook voor de ‘vergeten’ rol van de onderwijsprofessional. We bezien welke modaliteit het meest realistisch is, maar ook het meest wenselijk.

In de concluderende slotparagraaf zullen we enkele contextfactoren beschrijven die van belang zijn bij de ontwikkeling van het toezicht in het hoger onderwijs, onafhankelijk van de richting waarin dat toezicht zich zal ontwikkelen. De vraag is of de beschreven dilemma’s ook echt oplosbaar zijn, of dat er sprake is van een dynamiek of een veelheid van contexten die zich moeilijk laten reguleren. Is het mogelijk om een sluitend systeem van toezicht te ontwerpen? Of is er een grens aan ‘wat toezicht vermag’? Welke (dwingende) contextfactoren spelen een rol? Tot slot zal bij wijze van conclusie worden afgesloten met enkele stellingen.

3.2 SITUATIESCHETS VAN HET TOEZICHT IN HET HOGER ONDERWIJS

In deze paragraaf schetsen we eerst de historische context van het toezicht in het hoger onderwijs; de rol van de inspectie is hierin relatief nieuw. De overgang van visitatie naar accreditatie is een proces met de nodige hobbels geweest, waarbij de vraag gesteld kan worden in welke mate er nu beter toezicht wordt gehouden op de kwaliteit van het onderwijs, en welke effecten accreditatie heeft gehad op het zelfsturend vermogen van professionals. Vervolgens komt beknopt de beleidstheorie aan bod: waarop zou toezicht gericht moeten zijn? Welk toezichtparadigma hanteren de minister en de inspectie? Tot slot inventariseren we de actoren die betrokken zijn bij het toezicht op het hoger onderwijs, en de terreinen waarop zij toezicht houden. Grofweg zijn er daarbij drie categorieën te onderscheiden: toezicht op de maatschappelijke opdracht (het doel), het beheer en het bestuur van de instelling (de *governance*), en (het functioneren van) de professionals in het onderwijs. Zij zijn primair degenen die de kwaliteit in de instelling maken en bepalen.

3.2.1 BEKNOPTTE HISTORISCHE SCHETS

De periode tot de jaren tachtig

De recente ontwikkelingsgeschiedenis van het toezicht op het hoger onderwijs is grofweg in vier fasen te verdelen. De eerste fase betreft de situatie tot de eerste helft van de jaren tachtig. Voor de universiteiten is het toezicht, althans in de vorm van een eigenstandige regeling en een toezichthouder, afwezig. Het hoger beroepsonderwijs wordt vanaf 1975 beleidsmatig tot het hoger onderwijs gerekend, maar valt tot de invoering van de Wet op het hoger beroepsonderwijs onder het toezichtregime van de Wet op het voortgezet onderwijs. Halverwege de jaren tachtig wordt de hoofdinspectie voor het hoger onderwijs ingericht, belast met het toezicht op zowel de universiteiten als de hogescholen.

Het visitatiestelsel

De komst van de hoofdinspectie voor hoger onderwijs valt samen met de ontwikkeling van de nieuwe sturingswijze voor het hoger onderwijs op basis van de nota Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit (HOAK) en de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Onder verantwoordelijkheid van de brancheorganisaties VSNU (vereniging van universiteiten) en HBO-raad visiteerden om de zes jaar commissies, bestaande uit *peers*, werkvelddeskundigen en onderwijskundigen, de twee- tot drieduizend opleidingen in het hoger onderwijs. De taak van de inspectie bestond allereerst uit het beoordelen van de kwaliteit van de afzonderlijke visitatierapporten. In vervolg daarop beoordeelde de inspectie de wijze waarop instellingen en opleidingen uitvoering hadden gegeven aan de oordelen en aanbevelingen van de visitatiecommissies. Daarnaast verrichtte de inspectie opleidingsoverstijgend onderzoek naar bepaalde thema's, bijvoorbeeld studielast en rendementen, maar ook de naleving van wettelijke bepalingen en onderzoek op basis van signalen (Smeets en Verkroost 2011).

Van visitatie naar accreditatie

Eind jaren negentig ontstond de eerste gedachtevorming over vervanging van het visitatiestelsel door een accreditatiestelsel. Die ontwikkeling kwam in een stroomversnelling als onderdeel van de implementatie van de bachelor-masterstructuur op basis van de verklaring van Bologna van 19 juni 1999. In deze verklaring spraken de ministers van (uiteindelijk) 46 Europese landen zich uit voor het bevorderen van meer mobiliteit in Europa door onder meer vergelijkbare diploma's door de bachelor-masterstructuur (BAMA) en Europese samenwerking op het gebied van kwaliteitszorg, vooral met het oog op het ontwikkelen van vergelijkbare criteria en methoden van kwaliteitszorg. Zowel bij de overheid als bij de instellingen was een nadrukkelijke behoefte ontstaan om in de kwaliteitszorg aansluiting te vinden bij internationale kwaliteitsvergelijking en wederzijdse erkenning (Onderwijsraad 2000). Het in dezelfde periode gepubliceerde *Hoger*

Onderwijs en Onderzoeksplan (HOOP) (Kamerstukken II 1999-2000: 26 807, nr. 19.) noemt verschillende redenen om tot een accreditatiestelsel over te gaan:

- versterking van internationale *benchmarking* in de kwaliteitszorg;
- transparantie van de kwaliteit van het onderwijs;
- een onafhankelijke positionering van de kwaliteitszorg ten opzichte van de brancheorganisaties en de overheid;
- verhelderen bestuurlijke consequenties als gevolg van onvoldoende kwaliteit;
- waarborgen van de kwaliteit in het groeiende segment van aangewezen onderwijs (instellingen die geen geld van de overheid krijgen);
- pluriformiteit van beoordelingen;
- eenduidige rol van de inspectie bij het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs.

Op grond van de tot stand gebrachte wetgeving is vanaf 2002 de Nederlandse Accreditatie Organisatie² van start gegaan met onder meer het ontwikkelen en vaststellen van de beoordelingskaders voor accreditatie van bestaande opleidingen en voor het toetsen van nieuwe opleidingen in Nederland. De belangrijkste taak van de NVAO werd het accrediteren, beoordelen van de basiskwaliteit, van hoger onderwijsopleidingen. Een accreditatie heeft een geldigheid van zes jaar; binnen die termijn moet er een heraccreditatie plaatsvinden. Het accreditatiestelsel in 2003 was gestoeld op het model zoals dat in de Angelsaksische landen gangbaar was. De beoordeling van visitatierapporten en de daarop gebaseerde accreditatiebesluiten kwamen bij de NVAO te liggen. Op het feitelijk functioneren van het stelsel zal hierna in paragraaf 3.2.2 nog worden ingegaan. Zouden we met de wetenschap van nu nog steeds voor het accreditatiestelsel kiezen?

De taak van de Onderwijsinspectie sinds de invoering van de accreditatie

Het toezicht van de inspectie moest zich volgens de minister³ zowel richten op het functioneren van het systeem van kwaliteitszorg in haar geheel als op het functioneren van het accreditatieorgaan en de accreditatieraden, waaronder werd verstaan “toezien op de criteria – onder meer of er gelijke eisen worden gesteld aan bekostigd en aangewezen onderwijs – en op het feitelijk hanteren daarvan”.⁴

In de WOT werd vastgelegd dat het toezicht op het hoger onderwijs op drie elementen was gericht:

- a) de kwaliteit in het hoger onderwijsbestel in algemene zin; vooral onderzoek naar de mate waarin wordt voldaan aan wet- en regelgeving ten aanzien van de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, de examens, de promoties en de vooropleidingseisen of toelatingseisen;
- b) naleving van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) bij individuele instellingen, wat in eerste instantie betrekking heeft op dezelfde onderwerpen als onder a);

- c) stelsel van accreditatie; vooral gericht op eventuele onvoldoende kwaliteit van accreditatie en toets nieuwe opleidingen, en de naleving van de wet.

Opbrengsten en ervaringen met toezicht in het hoger onderwijs

De praktijk van het afstandelijke toezicht in het hoger onderwijs betekende volgens Smeets en Verkroost (2011) dat de inspectie vanaf 2003 zich (verder) concentreerde op themaonderzoeken (bijvoorbeeld bij onderzoek naar examencommissies of onderzoek naar studenten met functiebeperking). Incidenteel onderzoek voltrok zich soms onder grote publieke belangstelling, zoals het eerste onderzoek naar de Hogeschool Inholland (2005). De vraag naar de legitimiteit van de rol van de inspectie drong zich op: mocht de inspectie zich wel met de kwaliteit van onderwijs mocht bemoeien. Was dit niet een taak die uitsluitend bij de NVAO thuishoorde?

De conclusies uit het rapport over Inholland gaven ook aan dat de inspectie feitelijk weinig harde conclusies kon trekken:

“De verbetermaatregelen die Inholland in gang heeft gezet, zijn zonder meer ter zake. Op de meeste terreinen waar zich problemen voordeden, worden of zijn daadkrachtige maatregelen getroffen. Op de vraag of de verbetermaatregelen toereikend zijn, is op dit moment geen eenduidig antwoord mogelijk. De hogeschool verzamelt voldoende informatie om een toekomstig oordeel over de effecten van de verbetermaatregelen mogelijk te maken” (Inspectie van het onderwijs/Auditdienst OCW 2005).

Naarmate duidelijker werd dat in zesjaarlijkse accreditatiecycli tussentijds toch wel een en ander kon misgaan, werd de inspectie steeds meer te hulp geroepen om nader onderzoek te verrichten.

De eerste evaluaties van het accreditatiesysteem waren niettemin positief. Zo stelde de inspectie in het rapport *Accreditatie: de kosten in kaart* (Inspectie van het Onderwijs, 2005) voorzichtig dat er concrete aanwijzingen waren voor een (soms forse) impuls voor de interne kwaliteitszorg als gevolg van de eisen die het accreditatieproces voorschreef. Maar er waren ook problemen. De VBI (visiterende en beoordelende instantie) was enerzijds ingeschakeld als toezichthouder, waarbij de NVAO eisen stelde aan de VBI waarnaar deze zich diende te voegen. Anderzijds was er de betalende instelling en de daaruit voortvloeiende verhouding opdrachtgever-opdrachtnemer. Die betaling liep in de papieren: de externe kosten ten opzichte van het visitatiestelsel waren ongeveer verdubbeld en instellingen gaven aan dat ook de interne kosten waren gestegen. In de loop der tijd ontstond ook een overlap in de taakopvatting van VBI en NVAO: in sommige gevallen toetste de NVAO de aangeleverde rapporten niet marginaal maar

inhoudelijk, via een zogenoemde verificatiecommissie. De instellingen, vooral de universiteiten, hadden het idee dat de regeldruk toenam (Dorbeck-Jung, Oude Vrielink-van Heffen en Reussen 2005).

Ook de Algemene Rekenkamer was in het rapport *Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen. Verslag aan het Vlaams Parlement en de Tweede Kamer der Staten-Generaal*⁵ in september 2008 redelijk positief, maar gaf tegelijk een zorgelijk signaal.

“De organisatie van de accreditatieverlening is goed van de grond gekomen. De visitatiecommissies en de NVAO baseren hun oordeel echter nog te weinig op inhoudelijke aspecten van onderwijskwaliteit. Daarnaast zijn de beoordeling en de onderbouwing door de visitatiecommissies niet altijd voldoende geëxpliciteerd, terwijl de NVAO juist daarop is aangewezen. Daardoor bestaat het risico dat licht ondermaatse opleidingen toch worden geaccrediteerd”.

Louw (2011) wijst in zijn dissertatie op de ‘schijnvertoning’ van de oude accreditatieprocedure: in voorkomende gevallen werd gewerkt met onderhandse rapporten om verbeteringen aan te brengen voor het definitieve eindrapport. De staatssecretaris markeerde naar aanleiding van de Inholland affaire een kantelpunt in de wijze van toezicht in het hoger onderwijs:

“De overheid heeft een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor het onderwijs en daarom ben ik van mening dat er nu maatregelen noodzakelijk zijn [...] Kwaliteitsproblemen komen niet snel genoeg aan het licht. De interne kwaliteitszorg van de betrokken instellingen schoot tekort en de externe borgingsmechanismen werden pas actief nadat er media-aandacht ontstond en op basis daarvan signalen bij de inspectie binnenkwamen. Toch zijn al deze opleidingen in het recente verleden geaccrediteerd” (Kamerstukken II 2010-2011, 31 288, 167).

De nieuwe maatregelen betekenen onder andere weer een grotere rol voor de inspectie, een loskoppeling van de directe relatie tussen de zogenaamde visiterende en beoordelende instantie en de onderwijsinstelling en mogelijk ook bevoegdheden van de minister ten aanzien van het bestuur van de instelling (zoals een aanwijzingsbevoegdheid), zoals dat eerder in de andere onderwijssectoren is geregeld. Daarmee volgt het hoger onderwijs, waar tot op heden de overheid het meest vergaand op de achtergrond is, en de instellingen het meest autonoom, de algemene trend: meer toezicht, meer en hardere sanctie(bevoegdheden) en sneller ingrijpen. De ontwikkelingen in het hoger onderwijs en inzake het toezicht op het hoger onderwijs vormen daarmee voldoende grondstof voor een nadere beschouwing over trends en dilemma’s in het toezicht op onderwijs, en de positie van de onderscheiden toezichthouders.

Was de overstap van visitatiestelsel naar accreditatiestelsel dan wel zo'n goede zet?

Gelet op het bovenstaande mogen we de vraag stellen of de overstap van het visitatiestelsel naar het accreditatiestelsel wel zo'n goede zet is geweest. Waren de redenen waarom het visitatiestelsel is afgeschaft wel zo goed? Misschien was in het licht van de internationale ontwikkelingen een overstap naar het accreditatiestelsel onvermijdelijk, maar is daarmee in de vormgeving van het accreditatiestelsel niet een van de kinderen met het badwater weggegooid? We zetten daarom mede op grond van de gevoerde gesprekken nog eens enkele kenmerken van de twee stelsels naast elkaar. Het visitatiestelsel maakte rechtstreekse vergelijking van dezelfde opleidingen bij verschillende instellingen mogelijk. Een aantal van de personen waarmee is gesproken, ging uit van de vooronderstelling dat dit een aanmoediging was om zo goed mogelijk uit de bus te komen, zo niet excellentie bevorderde.

Van het accreditatiestelsel wordt vaak aangenomen dat het heeft geleid tot een afvinkcultuur, gericht op het halen van de accreditatie, zonder dat de bijbehorend vooronderstelde 'kwaliteitscultuur' daadwerkelijk doorleefd wordt. Louw (2011) wijst op de bureaucratisering en juridisering van het proces van visitatie; onder het visitatiestelsel was de visitatie een zaak van docenten en de visitatiecommissie, en voor wat betreft de bestuurlijke hantering van de uitkomsten, het instellingsbestuur en de inspectie. In het rapport kwamen ook de zwakke punten van de opleiding aan bod, en er werden aanbevelingen gedaan voor verbetering. Door de forse (bekostigings)consequenties werden bij de accreditatie de zwakke punten niet altijd meer beschreven, maar mondeling en onderhands kenbaar gemaakt.

De omschakeling naar het accreditatiestelsel maakte – zeker voor het hoger beroepsonderwijs – een 'Alleingang' mogelijk; de verplichting om zich in het openbaar te meten met concurrerende opleidingen viel erdoor weg. Maar misschien nog wel het belangrijkste van allemaal is dat het oude visitatiestelsel meer aanleiding gaf tot een permanente dialoog over wat onder kwaliteit verstaan mag worden. Zeker voor het HBO geldt dat na het afschaffen van het visitatiestelsel er eigenlijk helemaal geen zelfregulerende mechanismen op het gebied van de kwaliteitszorg overgebleven zijn.

Nationaal stelsel van accreditatie en toezicht voorlopig dominant

Kwaliteit van het hoger onderwijs is Europees nog een veelsoortig begrip: er zijn traditionele kwaliteitszorgsystemen (Denemarken en Portugal), accreditatiesystemen (in Nederland en Oostenrijk, in Zweden wordt het overwogen) en instellingsaudits (geïntroduceerd in het Verenigd Koninkrijk).

De minister heeft in het wetsvoorstel bij de herziening van het accreditatiestelsel geschetst dat er binnen Europa zeer uiteenlopende trajecten van kwaliteitszorg (en beoordeling daarvan) voor het hoger onderwijs lopen:

“De overheersende tendens is er een van een combinatie van beoordeling op instellingsniveau en van beoordeling van opleidingen. Op instellingsniveau gaat het dan meestal om de beoordeling van de kwaliteitszorg, zoals ook voorgesteld in dit wetsvoorstel. Slechts zeer weinig landen kennen alleen een beoordeling op instellingsniveau”.⁶

Aan de ontwikkeling van een Europees meta-accreditatieorgaan met dwingende bevoegdheden wordt voorlopig niet gedacht, omdat er ondoordachte consequenties aan verbonden zijn. Gesteld bijvoorbeeld dat de NVAO op enig moment niet zou voldoen aan voorwaarden van Europese meta-accreditatie, dan is nog niet te overzien welk effect dat heeft op de status van de in Nederland afgegeven (BAMA) diploma's en op de mobiliteit (Onderwijsraad 2004). In formeel opzicht is harmonisering van toezicht in het hoger onderwijs wat betreft Nederland en Vlaanderen in zekere mate gelukt via de instelling van de NVAO. Maar te denken dat er op korte termijn een accreditatiesysteem komt dat het aanbod van alle landen van Europa bestrijkt, is om bovengenoemde redenen niet aannemelijk. Er is gewerkt aan een vorm van wederzijdse erkenning van accreditatieorganisaties in Europa, maar voorlopig is het nationale beleid- en wetgevingskader dominant. Het toezicht op het hoger onderwijs dientengevolge ook. Dat neemt niet weg dat Nederlandse opleidingen bijvoorbeeld wel HBO-masters kunnen aanbieden die in Engeland zijn geaccrediteerd.

3.2.2 DE BELEIDSTHEORIE ACHTER HET TOEZICHT

Waarop is het toezicht gericht?

Het toezicht en de organisatie van het toezicht zijn altijd gebaseerd op een beleidstheorie, een set vooronderstellingen over het karakter van het op te lossen probleem, typen interventies, hun onderlinge relaties en hun effecten. Het toezicht moet ergens toe leiden in de ogen van degenen die het toezicht organiseren en degenen die het daadwerkelijk uitoefenen. De beleidstheorie kan op twee manieren worden opgevat:

- vanuit de formeel gedocumenteerde intenties van de wet en de organisatie van het toezicht bij totstandkoming van het toezichtarrangement;
- vanuit de visie en het gedrag van hedendaagse politici en toezichthouders.

De in de vorige paragraaf behandelde redenen om tot invoering van het accreditatiestelsel te besluiten, kunnen gezien worden als onderdeel van de eerste interpretatie van zo'n beleidstheorie. Maar niet zelden zijn politici slecht op de hoogte van de oorspronkelijke intenties achter het toezichtapparaat dat op hun beleidsveld actief is, of ze gaan deze bewust anders interpreteren en dat sluit aan bij de tweede interpretatie. Dit kan het geval zijn als daartoe een politieke opportuniteit is, maar het heeft wellicht nog vaker te maken met een gebrek aan 'institutioneel geheugen'. Het is een verschijnsel dat treffend verwoord werd

in de titel *Verbroken verbindingen*, over de manier waarop bestuurders hiermee omgaan ('t Hart 2002).

Bovendien verschillen inspecteurs, degenen die feitelijk het toezicht uitoefenen, in de beelden die ze hebben over hun werk, de intenties waarmee zij toezicht uitoefenen en het soort interventies dat ze op grond daarvan plegen (Sparrow 2000; Ehren 2006). Daarom hoeven beleid en praktijk niet altijd met elkaar in overeenstemming te zijn: voor een ander toezicht is een ander soort inspecteurs nodig, maar de personen blijven dezelfde. Tenslotte zijn beleidstheorieën bijna altijd gedeeltelijk en daarmee onvolledig en laten veel weg dat ook relevant kan zijn.

Ook in het hoger onderwijs merken we verschillen in de beelden die betrokkenen hebben over de rol en effectiviteit van het toezicht. Een aantal gehoorde flarden van beleidstheorieën achter het toezicht – meestal ook impliciet of expliciet in publicaties⁷ terug te vinden – zijn de volgende:

- Toezicht is gericht op het borgen van minimumkwaliteit,
- Toezicht is gericht op kwaliteitsverbetering,
- Toezicht is gericht op vertrouwen bij de deelnemer of de burger,
- Toezicht is preventief,
- Toezicht is risicogericht,
- Enzovoorts.

Elk van deze beleidstheorieën vergt zijn eigen aanpak van het toezicht. Zelfs één en dezelfde bestuurder zal de ene dag geloven in de ene beleidstheorie en een tijdje later in een andere. Zie daar hoe moeilijk het is consistent te zijn in een visie op toezicht: zelfs als de regels hetzelfde blijven, verschillen de interpretaties en het bijbehorende gedrag bij wijze van spreken 'van dag tot dag'; incidenten, zoals bij het HBO, kunnen de politiek en de toezichthouder een andere koers (doen) laten varen dan in de beleidsnota (of het bestuursakkoord met de sector) was afgesproken.

Toezichtvisie OCW

De toezichtvisie van OCW zou opgevat kunnen worden als de 'officiële' beleidstheorie van het betreffende ministerie. De meeste recente toezichtvisie van het ministerie van OCW dateert van 2006 (*Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht*) en betreft de periode 2007-2011. Hierin worden enkele belangrijke lijnen geschetst voor wat betreft de principes en de instrumenten van het 'nieuwe' toezicht in onderwijs. Centrale notie is de positionering van toezicht als functie voor en onderdeel van kwaliteitsborging. Een ander principe is dat toezicht door de overheid minder intensief wordt uitgeoefend naarmate er meer andere mechanismen zijn die de kwaliteit borgen, en er meer aanwijzingen zijn dat de sector vertrouwen verdient. In de nota wordt gesteld dat overheidstoezicht niet het enige middel is om de kwaliteit te borgen. Het is

“een geheel van *checks and balances* dat bij elkaar garant kan staan voor de totale kwaliteit. Zo zijn certificering en accreditatie, interne kwaliteitszorg, intern toezicht, verticale en horizontale verantwoording en accountantscontrole allemaal middelen die de kwaliteit borgen. Het overheidstoezicht moet aansluiten op deze vormen van kwaliteitsborging.”

De centrale gedachtegang (aansluitend op het rijksbreed ingezette beleid rond toezicht) is dat het toezicht op onderwijs risico gestuurd en proportioneel is en aansluit bij zelfregulering.

Toezicht op het functioneren van deze kwaliteitsborging (systeemtoezicht) heeft een andere vorm dan het rechtstreekse toezicht. Bij systeemtoezicht bestudeert de toezichthouder beschikbare informatie vooral via deskresearch.⁸ Tegelijk wordt in de toezichtvisie verwoord dat het onderwijs bij uitstek een publieke functie vervult:

“Het departement moet kunnen ingrijpen in het handelen van instellingen als een publiek belang (ook voor bijvoorbeeld specifieke groepen van leerlingen) in het gedrang komt of – meer basaal – als instellingen de regels niet naleven. (...) De handhavinginstrumenten van OCW moeten voldoende gevarieerd zijn om in alle mogelijke situaties effectief te kunnen optreden. (...) Onterecht verkregen middelen moeten we terugvorderen en bij recidive moeten we ernstiger sancties kunnen opleggen.”

Er is een voorstel aanhangig om bovenstaande principes en uitgangspunten te verankeren in de Wet op het Onderwijstoezicht.⁹ De keuze voor een nog selectiever risicogerichte benadering brengt met zich mee dat de aard van de relatie van de inspectie met het veld zal veranderen.

“In plaats van een strenge maar meedenkende en inspirerende adviseur voor alle scholen, wordt de toezichthouder nog meer een handhaver, die vooral tekortkomingen onderzoekt, langskomt als het echt mis is en waarvan het bezoek veel onheil voorspelt. Deze rolverschuiving wordt versterkt doordat de inspectie in mandaat sanctionerende bevoegdheden krijgt”,

aldus de Raad van State.¹⁰

3.2.3 WIE HOUDT WAAROP TOEZICHT?

Wie: actoren die een rol vervullen in het toezicht op het hoger onderwijs

We praten wel steeds in het algemeen over ‘het toezicht’ of ‘de toezichthouder’, maar wat of wie bedoelen we dan precies? Ook in het hoger onderwijs kennen

we vele vormen van toezicht, die gedeeltelijk onafhankelijk van elkaar staan, maar elkaar ook in hun functioneren beïnvloeden en elkaars bestaan en adequaat functioneren vooronderstellen. In het toezicht op het hoger onderwijs zijn de volgende actoren momenteel te onderkennen (tabel 3.1).

Tabel 3.1 Actoren in het toezicht op hoger onderwijs

	Actor	Rol in bestuur en toezicht	Positie
1	Minister van Onderwijs	Ordent het bestel door wetgeving, kent rechten toe, kan (bekostigings)sancties opleggen of rechten ontnemen.	publiek, extern
2	Inspectie van het Onderwijs	Toezicht op het functioneren van het stelsel, en het functioneren van de accreditatie, incidenteel onderzoek naar functioneren instellingen.	publiek, extern
3	NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie beoordeelt kwaliteitszorg, accrediteert opleidingen/instellingen, adviseert de minister over intrekking accreditatie en bevordert kwaliteitsbewustzijn.	publiek-binatio-naal, extern
4	VBI, per 1/1/2011 evaluatiebureau	Facilitering visitatiepanels.	privaat, extern
5	Accountant	Toezicht op doelmatigheid en beheer instelling (2.10 WHW en 393 boek 2 BW (jaarrekening).	privaat, extern
6	Raden van Toezicht	Raden van Toezicht houden toezicht op wettelijke voorschriften en vormgeving kwaliteitszorgsysteem (9.8 WHW).	privaat*, intern
7	Colleges van Bestuur	Colleges van Bestuur zijn onder andere verantwoordelijk voor het systeem van kwaliteitszorg, waaronder regelmatige beoordeling kwaliteit opleidingen (1.18 WHW).	privaat*, intern
8	Examencommissie	Borging kwaliteit toetsen (examens/tentamens), richtlijnen voor beoordeling (7.12b WHW).	professioneel, wettelijk vastgelegde positie, opleidingsgebonden
9	Werkveld	Mogelijke rol in beoordeling eindniveau (via OER en examencommissie).	privaat, extern
	* met uitzondering van de formeel publiekrechtelijke status van de openbare universiteiten en hun (door de minister benoemde) Raad van Toezicht.		

Waarop: soorten toezicht en hun onderlinge verhoudingen

We kunnen de tabel uit de vorige alinea op een andere manier ordenen, door de actoren te koppelen aan de vorm en de inhoud van het toezicht. Zie daartoe onderstaande tabel (3.2). Daarin maken we een onderscheid tussen intern toezicht en extern toezicht. Volgens de gebruikelijke definitie wordt het intern toezicht

binnen de structuur van de organisatie georganiseerd en vormgegeven volgens daarvoor geldende regels van goed bestuur in wetgeving (BW, WHW, sectorcode goed bestuur). En het extern toezicht is het toezicht dat van buitenaf is georganiseerd, eveneens volgens geldende regels (WOT, WHW, Awb, enz.). Daarbij kunnen we nog een onderscheid maken tussen extern toezicht dat kijkt naar het functioneren van de individuele instelling en extern toezicht dat vooral het karakter heeft van systeemtoezicht.

Daarnaast kunnen we een onderscheid maken naar de focus die het toezicht kent. We maken daarvoor een onderscheid naar drie hoofdgebieden, te weten de maatschappelijke waarden, de normen voor goed instellingsbestuur en de normen voor professioneel handelen. Het hoofdgebied ‘maatschappelijke waarden’ heeft daarbij betrekking op de vraag of de instelling handelt volgens maatschappelijke waarden, dus of de maatschappelijke opdracht naar behoren wordt geïnterpreteerd en uitgevoerd. Het hoofdgebied ‘goed instellingsbestuur’ gaat over de vraag of de instelling zichzelf kan sturen, organiseren, beheersen en verantwoorden, gericht op effectieve en efficiënte doelrealisatie. En het hoofdgebied ‘professioneel handelen’ richt zich op de verantwoordelijkheid en het adequaat handelen van professionals, als individu en als beroepsgroep. Ten slotte moeten we ons realiseren dat we dit schema voor HBO en WO afzonderlijk tenminste gedeeltelijk anders moeten invullen. Op dit onderscheid komen we nog nader terug.

Tabel 3.2 **Overzicht toezicht op drie hoofdgebieden**

	Intern toezicht	Extern toezicht
Maatschappelijke waarden	RvT	Inspectie, Brancheorganisatie
Goed instellingsbestuur	RvT	Inspectie, OCW, Accountant, Brancheorganisatie
Professioneel handelen	Kwaliteitszorg, Onderwijscommissie, Examencommissie	NVAO (commissie van deskundigen), Inspectie, Beroepsgroep, Werkveld

We kunnen aan de hand van dit schema *prima facie* een aantal samenhangen en leemten in de toezichtrelaties in het hoger onderwijs in kaart brengen. Als we de zes cellen langslopen kunnen de volgende vragen worden gesteld:

- 1 We mogen vooronderstellen dat de Raad van Toezicht toezicht houdt op de vraag of de organisatie handelt in overeenstemming met maatschappelijke waarden. Als het goed is, liggen deze besloten in de statuten van de organisatie. De raad beoordeelt dit ‘voor de instelling, in het belang van de instelling’, maar, als het goed is, ook vanuit het perspectief van integer handelen ten opzichte van andere belangen in de samenleving. Hierin moet, als het goed

- is, de horizontale verantwoording een belangrijke rol vervullen. We zouden ook kunnen zeggen dat de brancheorganisatie (in dit geval VSNU, HBO-Raad) hierin een (verantwoordende en zelfregulerende) rol kan vervullen voor de sector als geheel in de vorm van de publicatie van een branchejaarverslag.
- 2 Beoordeelt de inspectie ook de maatschappelijke waarden van het hoger onderwijs? Of beperkt deze zich tot louter handhavingtoezicht? Onze neiging is vooral het eerste te denken, maar het is een kwestie van taakopvatting over de rol van de inspectie. Maar ook hier geldt de vraag hoe effectief dat eigenlijk is. Immers, waar waren de toezichthouders bijvoorbeeld tijdens de HBO-fraude-affaire?
 - 3 De samenleving zou er in elk geval op mogen rekenen dat de Raad van Toezicht nagaat of de instelling goed wordt bestuurd door de daarvoor verantwoordelijke bestuurders, met inbegrip van alle aspecten die minder direct met financiën en bedrijfsvoering te maken hebben. Over het functioneren van Raden van Toezicht in het hoger onderwijs valt veel te zeggen en te schrijven. We stellen het hier alleen aan de orde voor zover het een directe relatie heeft met het extern toezicht vanuit de overheid. Een belangrijk onderwerp hier is de verhouding tussen de kwaliteit en rolopvatting van het intern toezicht en de rol en strategie van het extern toezicht.
 - 4 Het extern toezicht op goed instellingsbestuur heeft eigenlijk pas in de afgelopen jaren expliciet aandacht gekregen. Vanzelfsprekend was er het reguliere toezicht op de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de uitgaven, complementair aan de rol die de accountant daarin vervult. Maar verder was er bij de inspectie nooit reguliere aandacht voor de vraag of een instelling de voorwaarden heeft weten te realiseren om zichzelf te sturen in het bereiken van betere resultaten, dus of de organisatie als geheel 'professioneel' functioneerde. De brancheorganisaties vervullen hier een zelfregulerende rol in het opstellen en bewaken van de 'naleving' van gedragscodes voor goed bestuur. De praktijk en ontwikkelingsgang in de afgelopen jaren leert dat het een proces van vallen en opstaan is.¹¹
 - 5 En hoe zit het met het intern toezicht op het professioneel handelen, individueel en als gemeenschap van professionals? De indruk bestaat dat hier nog een wereld te winnen is en dat juist dat feit een van de belangrijke oorzaken is van het 'vertrouwenstekort' in het hoger onderwijs, in het bijzonder het hoger beroepsonderwijs. Beschikt bijvoorbeeld het hoger beroepsonderwijs wel over goede 'professionele governance', het vermogen om zelf normen van professioneel handelen te stellen en de toepassing daarvan te bewaken?
 - 6 De evenknie van cel vijf vinden we hier terug. Er bestaan in het hoger (beroeps) onderwijs nauwelijks mechanismen waarlangs vakgenoten landelijk, laat staan internationaal, tot normstellingen over hun vak komen. Het probleem dat veel docenten geen 'eigenaar' zijn van het onderwijsproces, of zich althans niet zo voelen, doet zich in het gehele onderwijs voor (vgl. Onderwijsraad 2007). Het

heeft tot gevolg dat die rol moet worden overgenomen door partijen die in de beroepsgroep waarop ze moeten toezien eigenlijk geen gesprekspartner hebben. Bovendien hebben die partijen zelf onderling en met derden een ingewikkeld attributievraagstuk over hun rollen en taakverdeling. Dit speelt ook tussen toezichthouders onderling: NVAO en onderwijsinspectie. Dat probleem zullen we in de volgende paragraaf nader proberen te duiden.

Het is duidelijk dat ten aanzien van wie, waarop, op welke wijze toezicht moet houden een aantal fundamentele spanningsvelden zijn te onderscheiden. In de volgende paragraaf, zullen we een aantal van deze spanningsvelden nader duiden en beschrijven.

3.2 FUNDAMENTELE THEMA'S EN SPANNINGSVELDEN IN TOEZICHT OP HET HOGER ONDERWIJS

In deze paragraaf schetsen we een aantal grotere thema's en spanningsvelden in het toezicht op het hoger onderwijs. Op basis van de schets uit de vorige paragraaf is een aantal fundamentele thema's aan te wijzen die spelen bij het toezicht op het hoger onderwijs. Enkele van deze thema's spelen in algemene zin bij de vormgeving van het toezicht, zoals de rol, functie en mogelijkheden van het intern toezicht of het functioneren van systeemtoezicht. Andere zijn meer specifiek voor het (hoger) onderwijs, zoals de vraag of we wel moeten spreken over 'toezicht hoger onderwijs', dan wel of er niet een aantal grote verschillen bestaan tussen HBO en WO die in de besturing en het toezicht te lang genegeerd zijn. We zullen deze paragraaf – gezien de vraagstelling van deze studie – zoveel mogelijk toespitsen op de situatie in het hoger onderwijs.

3.3.1 DE HOUDBAARHEID VAN HET TOEZICHTPARADIGMA 'EXTERN TOEZICHT KAN TERUGTREDEN BIJ GOED INTERN TOEZICHT'

Systeemtoezicht betekent niet vermindering van toezicht

Helderman en Honingh constateren in hun studie (2009) over systeemtoezicht dat er inderdaad een generieke beleidstheorie van systeemtoezicht in ontwikkeling is binnen de rijksoverheid. In verschillende ambtelijke notities wordt erkend dat systeemtoezicht in belangrijke mate afhankelijk is van het zelfregulerende vermogen van de onder toezicht gestelde. Maar toch zijn de 'verwachtingen' van systeemtoezicht hooggespannen. Het paradigma is niet zozeer gebaseerd op empirie, maar op verwachtingen en veronderstellingen: zo zou het systeemtoezicht tot een groter lerend vermogen van de onder toezicht gestelde leiden en tot een vermindering van de toezichtlast voor bedrijven en instellingen. Wanneer de kwaliteit van zelfregulerende kwaliteitsborg- en risicobeheersingsystemen in een specifiek domein op orde is, zou de overheid minder gebruik hoeven te

maken van klassiek – verticaal – toezicht. Dit komt overeen met het paradigma ‘als het interne toezicht op orde is, kan het externe toezicht terugtreden’.

Zo zou met minder toezichtcapaciteit effectiever toezicht kunnen worden uitgeoefend. Helderman en Honingh stellen dat per saldo niet gesproken kan worden van een vermindering van de toezichtlast door systeemtoezicht. Zij constateren een verschuiving van de toezichtlast van de toezichthouder naar de onder toezicht gestelde. De ontwikkelingskosten en de onderhoudskosten van systeemtoezicht zijn hoog volgens hen: “Risico’s moeten worden geïnventariseerd, geanalyseerd en er moeten procedures worden ontwikkeld die werkbaar en betrouwbaar zijn”. Dit klopt met de analyse die wij hiervoor hebben beschreven voor wat betreft de accreditatie.

De incidenten en vertrouwenscrisis leiden aan de kant van de politiek tot een neiging om toch weer (in weerwil van het beleden paradigma tot terughoudendheid van toezicht en autonomie van instellingen) tot formele regels te komen en zelf normen te gaan stellen, het toezicht risicogericht te maken, populistisch gezegd ‘scholen te sluiten’ of diploma’s ‘in te trekken’.¹²

Het onderwijs, met inbegrip van het hoger beroepsonderwijs en met een zekere uitzondering voor het wetenschappelijk onderwijs, wordt bij elk incident in hoge mate gepolitiseerd. Dat leidt tot ambiguïteit in de sturing vanuit de overheid. De ad hoc politiek leidt tot stapeling van maatregelen en bestuurlijke arrangementen.

Afstemming en vertrouwen in elkaars toezicht

Wanneer het gaat om vraag of ‘vertrouwen goed is, maar toezicht beter’ (of omgekeerd) is een belangrijk element het (geringe) vertrouwen dat er lijkt te zijn in deskundigheid van ‘externen’ zoals panels, en in regeling van de interne *governance* (‘kan de Raad van Toezicht het wel overzien, ze zijn er alleen voor de eigen instelling’, ‘zijn examencommissies in het HBO wel toegerust’, enz.). De vraag is dus of ‘interne toezichthouders’ (‘eerstelijns bewakers van kwaliteit’) wel bruikbaar kunnen zijn om een onafhankelijk en deskundig oordeel te vellen.

Afstemming tussen intern toezicht-NVAO-inspectie-minister blijft al met al een kwestie. In strikte zin is er maar één externe toezichthouder namens de minister, en heeft de minister exclusieve toezichthoudende bevoegdheden. Er zijn echter ook andere actoren actief die een rol hebben in de naleving en borging van kwaliteit. Welke functie is er voor de accreditatie en het accreditatieverlenend orgaan? Verbetering van kwaliteit, of ‘voorfase’ van de *compliance*-acties van de inspectie? Het houdt ermee verband dat in het actuele stelsel beide actoren (NVAO en inspectie) met elkaar verbonden zijn. Zo is de NVAO betrokken als adviseur bij de beslissing van de minister om de accreditatie in te trekken (art. 52 lid 3 WHW).

Het grote verschil tussen intern en extern toezicht is het perspectief. Kwaliteitszorgsystemen en intern toezicht zijn gericht op dynamiek. Het gaat om *problem solving* en *going concern*. Extern toezicht, bijvoorbeeld door de inspectie, is vooral gericht op een oordeel: wat is er op moment X terechtgekomen van de plannen, wat zijn de resultaten, hoe past het in het geheel. De externe evaluatie is vooral gericht op de betaler, de interne evaluatie is gericht op de (dagelijkse) uitvoerder. Die verschillen in perspectieven, de verschillende ‘taal’ die gebruikt wordt en de verschillende methoden en eisen van onderzoek belemmeren de bruikbaarheid van interne gegevens voor het overheidstoezicht (vgl. conclusie Onderwijsraad in *Doortastend onderwijstoezicht*, Onderwijsraad 2006).

Welke praktijk heeft zich de afgelopen jaren nu laten zien (vgl. Algemene Rekenkamer 2011)? De inspectie maakt nog weinig gebruik van het intern toezicht van onderwijsinstellingen en van interne verantwoordingsinformatie voor het interne toezicht (Inspectie 2010). Een hinderpaal is dat de verantwoording soms geen goede indicatie geeft van de kwaliteit van het onderwijs. Als de kwaliteit van het onderwijs niet goed is, dan is de verantwoording dat namelijk vaak ook niet. De inspectie is geïnteresseerd in alle soorten van informatie over onderwijs, leerprestaties, financiële jaarverslagen, klachten, berichten uit de media enzovoorts. Alle informatie wordt naast elkaar gebruikt en in combinatie met de externe verantwoording. De inspectie beseft dat informatie van het bestuur altijd gekleurd is, en zal deze informatie voor de borging van de kwaliteit van de informatie altijd door inspecteurs laten controleren.

Horizontale verantwoordingsinformatie is een aanvulling, geen vervanging: het levert geen basisinformatie op over kwaliteit, maar kleurt wel het beeld dat men heeft van het functioneren van een instelling. Daarnaast heeft horizontale verantwoordingsinformatie de functie van het doorgeven van signalen. Er worden risico’s geconstateerd: zaken kunnen te mooi worden voorgespiegeld, omdat kritiek op eigen kwaliteit en functioneren zou kunnen leiden tot bekostigingsconsequenties. OCW erkent dat horizontale verantwoordingsinformatie beperkingen heeft omdat de informatie moeilijk te valideren is. Een belangrijk aspect daarbij is of onafhankelijkheid en deskundigheid wel te combineren zijn.

3.3.2 ONAFHANKELIJKHEID EN DESKUNDIGHEID MET ELKAAR VERENIGEN?

Onafhankelijk en deskundig een (wettelijke) voorwaarde voor zowel intern als extern toezicht
 Onafhankelijkheid en deskundigheid worden vaak genoemd als twee noodzakelijke en complementaire voorwaarden voor zowel het functioneren van het intern, als het extern toezicht. Zo stelde de Onderwijsraad in het advies *Doortastend onderwijstoezicht* (2006) in navolging van Janssens (2005) dat het (externe) toezicht twee belangrijke kenmerken heeft:

- Het is onafhankelijk. In operationele zin is een toezichthouder primair geen adviseur, maar controleur; in institutionele zin is de inspectie geen verlengstuk van de minister of een andere (commerciële) organisatie. De onafhankelijkheid komt verder tot uitdrukking in het kader, dat vooral het algemeen belang in het oog heeft;
- Het is professioneel. Het gaat erom wie hij is (een vakman of -vrouw), wat hij doet (objectief onderzoek) en hoe hij dat doet (via eisen en methoden die valide, betrouwbaar en navolgbaar zijn) (Onderwijsraad 2006; Janssens 2005).

Ook de interne toezichthouder op het bestuur en de kwaliteit van het onderwijs zou over deze twee eigenschappen moeten beschikken. De Commissie Glasz bracht in augustus 2000 een rapport uit over transparant toezicht bij hogescholen. De commissie stelde voor een Raad van Toezicht verplicht te stellen voor de hogescholen, waar de Raad van Toezicht niet zou mogen worden belemmerd door deelbelangen of bestuurlijke bevoegdheden (onafhankelijkheid) en de Raad van Toezicht zou het beleid van de hogescholen ook inhoudelijk moeten kunnen beoordelen (deskundigheid). Een en ander is inmiddels ook in de wet neergelegd, zie bijvoorbeeld artikel 10.3 lid 4 WHW betreffende het intern toezicht op de hogescholen: “De samenstelling, taken en bevoegdheden van de raad van toezicht zijn zodanig dat de raad een deugdelijk en onafhankelijk toezicht kan uitoefenen.” Onder het nieuwe accreditatiekader moeten ook de commissieleden die de instellingsaudit uitvoeren voldoen aan die kenmerken: de commissie bestaat uit minstens vier leden, onder wie een student en de commissie beschikt over “bestuurlijke deskundigheid, onderwijsdeskundigheid en auditdeskundigheid, [...] en de leden van de commissie zijn onafhankelijk, dat wil zeggen dat zij gedurende minstens vijf jaar geen banden hebben gehad met de te beoordelen instelling.”¹³

Bij voortdurend wordt vanuit de politiek aangedrongen op de twee kwaliteiten van het toezicht. Een recent voorbeeld is de (verworpen) motie Klaver (Kamerstukken 31 288, 169) inzake de inrichting van examencommissies. Hierin wordt overwogen dat een “onafhankelijke en deskundige examencommissie garant moet staan voor het eindniveau van afgestudeerden”, maar dat tegelijk de zeggenschap en het eigenaarschap van het onderwijs wel bij de onderwijsprofessional moet liggen. De motie stelt daarom voor dat een meerderheid van de examencommissie moet bestaan uit professionele docenten, waar zij zeggenschap krijgen over de toetsing, examinering en toelating.

Onafhankelijkheid en deskundigheid moeilijk te combineren

Het punt in welke mate onafhankelijkheid en deskundigheid – in ieder geval voor zover het interne toezichtmechanismen betreft – met elkaar te verenigen zijn betreft een fundamentele kwestie. Louw wijst in dit verband in zijn dissertatie op

de discussie rond de bemensing van de panels; de onafhankelijkheid kan deskundigheid in de weg staan (Louw 2011).

Een zuivere vorm van onafhankelijkheid betekent dat er geen mensen met binding met de opleiding zitting kunnen nemen, maar dat betekent ook dat je personen krijgt die geen beoordeling meer kunnen maken, omdat ze bijvoorbeeld al lang geen onderwijsinstelling van binnen hebben gezien.

In het rapport van de Rekenkamer uit 2008¹⁴ over de kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs kwam dit spanningsveld pregnant naar voren. De meningen van docenten en opleidingsmanagers over de deskundigheid van de commissies liepen uiteen. Een aantal docenten en opleidingsmanagers was van mening dat de commissies deskundig waren en de juiste onderwerpen selecteerden voor verdere verdieping, maar er was ook kritiek op de deskundigheid. Met name een groot aantal HBO-docenten trok de domeindeskundigheid van de commissieleden in de desbetreffende vakdiscipline in twijfel. Zij gaven aan dat commissieleden slechts in een beperkt deel van de vakdiscipline deskundig waren of dat er überhaupt geen domeindeskundigen in de commissie zitting hadden en werd volstaan met twee deskundigen uit het afnemend beroepenveld. In het WO gaf men aan dat de gebondenheid aan de Nederlandse taal beperkingen met zich mee brengt voor de keuze van commissieleden. Het was volgens de Rekenkamer bijna onmogelijk volstreekte onafhankelijkheid van commissieleden te garanderen als de vakdiscipline erg klein was, zoals zich in het WO wel eens voordoet.

Ook wanneer een externe toezichthouder onafhankelijk is, maar niet deskundig kan dit een effect hebben op het functioneren van toezicht (Mertens 2006): toezicht wordt dan gezien als een administratieve last van een bureaucraat, in plaats van een leermoment ingegeven door een expert. Indien de toezichthouder of de certificatie- of accreditatieorganisaties bijvoorbeeld geen feedback geven op de in jaarverslagen en via andere kanalen aangeleverde informatie (bijvoorbeeld vanwege de stelling dat men slechts ‘onafhankelijk toezichthouder is’ en geen ‘adviseur’) blijkt dit te leiden tot irritaties bij de onder toezicht gestelde (Dorbeck-Jung, Oude Vrielink-van Heffen en Reussing 2005).

In hoeverre moet vast worden gehouden aan het principe van onafhankelijkheid, terwijl er tegelijkertijd een rol wordt beoogd in de beoordeling door direct belanghebbenden, zoals de inschakeling van studenten in het panel? Een student in het panel lijkt bijvoorbeeld moeilijk te rijmen met het voorschrift van onafhankelijkheid: welke student wil dat zijn eigen opleiding niet geaccrediteerd wordt? De minister heeft tijdens de behandeling van het wetsvoorstel betreffende de herziening van de accreditatie dan ook gesteld dat “uitgesloten [is] dat een student-assistent die werkzaam is voor of een student die ingeschreven is

bij de te beoordelen opleiding lid is van de commissie van deskundigen voor de accreditatie van die opleiding”.¹⁵ Bij die behandeling werd ook de vraag gesteld of een student wel deskundigheid bezit als het gaat om instellingsaccreditaties. De minister stelde dat in de praktijk met name studenten met ervaring uit medezeggenschapsorganen zouden deelnemen, zodat hier geen probleem was. De algemene criteria zouden genoeg waarborgen bieden.¹⁶

Evenzo is het de vraag of examencommissies onafhankelijk kunnen opereren, terwijl de meerderheid van de leden zou moeten bestaan uit het docentencorps. In praktische zin lijkt het lastig die onafhankelijkheid te waarborgen door docenten uit andere opleidingen te vragen, omdat dan immers het deskundig zicht op de betreffende opleiding ontbreekt.

3.3.3 NVAO EN INSPECTIE: EEN INGEWIKKELDE ÉÉN-TWEE

Is de NVAO een toezichhouder?

De NVAO beoordeelt op onafhankelijke wijze de kwaliteitszorg van hoger onderwijsinstellingen in Nederland; accrediteert Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijsopleidingen en kent bijzondere (kwaliteits)kenmerken toe. Daarnaast levert de NVAO een bijdrage aan het vergroten van het kwaliteitsbewustzijn binnen het hoger onderwijs en bevordert zij de positionering van het hoger onderwijs in nationaal en internationaal perspectief. De NVAO heeft de volgende taken:

- a) beoordelen van de kwaliteitszorg van hoger onderwijsinstellingen (instellingstoets kwaliteitszorg Nederland);
- b) accrediteren van bestaande opleidingen in het hoger onderwijs (beoordelen basiskwaliteit);
- c) toetsen van nieuwe opleidingen in het hoger onderwijs (beoordelen te verwachten basiskwaliteit);
- d) leveren van een bijdrage aan de profilering van opleidingen en instellingen door het toetsen van bijzondere (kwaliteits)kenmerken van bestaande opleidingen;
- e) instellen van een commissie van deskundigen, die adviseert over de instellingstoets kwaliteitszorg of een toets nieuwe opleiding en instemmen met een door het instellingsbestuur samengestelde commissie van deskundigen die adviseert over de accreditatie van bestaande opleidingen (Nederland). Van deze commissies van deskundigen maakt een student deel uit;
- f) voeren van een actief internationaal beleid op het gebied van hoger onderwijs en het onderhouden van internationale contacten om tot afstemming en samenhang te komen;
- g) uitvoeren van andere aan de NVAO opgedragen werkzaamheden;

- h) rapporteren aan de minister van Onderwijs over de kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs en het doen van voorstellen in het belang daarvan;
- i) leveren van een bijdrage aan het publieke debat over de ontwikkelingen in het hoger onderwijs, gerelateerd aan de primaire taken van de NVAO.

Wie deze omschrijving op zich in laat werken, kan zichzelf afvragen of de NVAO een toezichhoudende rol heeft. De NVAO beoordeelt en afhankelijk van dit oordeel kan de overheid opleidingen aan instellingen toelaten tot de bekostiging. De NVAO levert ongetwijfeld een belangrijke rol bij het borgen van de kwaliteit van het onderwijs, maar of deze activiteiten *stricto sensu* kunnen worden aangemerkt als toezicht, is zeer de vraag. Het zwaartepunt ligt in ieder geval niet bij interventies, of het inrichten van systemen gericht op monitoring van kwaliteit van individuele instellingen of opleidingen.

Rolverwarring tussen NVAO en inspectie

Een van de voornaamste argumenten voor de invoering van het accreditatiestelsel was nu juist een helder onderscheid tot stand te brengen tussen de taken van visitatiecommissie-NVAO-inspectie.¹⁷ Volgens de koninklijke weg valideert de NVAO het oordeel van de visitatiecommissie waar het het oordeel over de basis-kwaliteit betreft. De NVAO “verricht dus geen onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs zelf, maar baseert zich op het visitatierapport over de kwaliteit van het onderwijs”. Het accreditatieorgaan beoordeelt de kwaliteit van elke individuele opleiding, de inspectie houdt op grond van de WOT toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften (over kwaliteitszorg, registratie, onderwijs, examens, promoties en vooropleidingseisen) en toezicht op het functioneren van het accreditatieorgaan en het systeem van accreditatie. De NVAO zou overigens volgens de Memorie van Toelichting een handhavende rol krijgen: “Het accreditatieorgaan vervult een functie ten aanzien van het handhaven van kwaliteit door het verlenen van een keurmerk dat aangeeft dat de opleiding aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet.”¹⁸

In de Memorie van Toelichting bij de herziening van de Wet op het Onderwijstoezicht is nogmaals de complementariteit tussen inspectie en NVAO benadrukt: “Dat wil zeggen dat dergelijk onderzoek van de inspectie naar de kwaliteit van een instelling/opleiding niet mag interfereren met instrumenten van het accreditatieorgaan. Het oordeel of al dan niet de basiskwaliteit in het geding is, is aan de NVAO.”¹⁹ Tussen de NVAO en de inspectie werd in januari 2008 een samenwerkingsprotocol gesloten.²⁰ De bedoeling was ‘logisch, samenhangend en effectief’ toezicht te realiseren voor zowel toezichthouders, instellingen als overheid. In het protocol wordt gewezen op het ‘proportionele’ accreditatieproces, dat zou vragen om een ‘flexibel instrumentarium’ voor de NVAO. ‘Interventies

en sancties' in het kader van de accreditatie zouden tot het domein van de NVAO behoren; aanwijzingen en bekostigingsconsequenties zouden de bevoegdheid van de minister blijven. Ten aanzien van de inspectie wordt naast het doen van themaonderzoeken, ook gesteld dat de inspectie een 'brandweerfunctie' heeft "in situaties waar de bestaande *checks and balances* in en rondom de instelling tekort schieten en waarvoor geldt dat zij naar aard en effecten de afzonderlijke instelling te boven gaan (...). Het kan hierbij gaan om zowel naleving van regelgeving, rechtmatigheid als kwaliteit." Ook werd de afspraak gemaakt dat de NVAO de inspectie en – indien nodig – de minister zou moeten informeren bij overtreding van regelgeving.

Er zou dus sprake zijn van een zekere 'boedelscheiding', maar ook van communicerende vaten. In sommige gevallen zou de inspectie nader onderzoek kunnen doen, de NVAO zou de inspectie moeten informeren bij niet-naleving van wettelijke normen enzovoort. In de praktijk ging de onderlinge verdeling van taken en verantwoordelijkheden van VBI, NVAO en inspectie ook door elkaar lopen door verificatiecommissies van de NVAO, incidenten enzovoorts.²¹ Die onduidelijkheid heeft geleid tot ingewikkelde verhoudingen tussen de NVAO en de inspectie en tussen de inspectie en de hoger onderwijsinstellingen.

Bij de NVAO en de hoger onderwijsinstellingen bestond het beeld dat een eenmaal geaccrediteerde opleiding voor zes jaar ontslagen was van toezichtlast en dat de inspectie eigenlijk geen directe rol meer had *vis-à-vis* de hoger onderwijsinstellingen. De instellingen voor hoger onderwijs hielden de inspectie het liefst buiten de deur. Zij beschouwden de accreditatie als *a license to operate*. En dit is waarschijnlijk ook de verwachting van de studenten die onderwijs volgen bij een geaccrediteerde opleiding; dat er van overheidswege een waarborg is afgegeven dat het onderwijs en het diploma voldoen aan (basis)kwaliteitsnormen.

De inspectie van het hoger onderwijs is tot een minimum teruggebracht. Daardoor miste de organisatie de kennis en het kader over het object waarop het feitelijk een toezichthoudende rol had, zoals bijvoorbeeld in de casus Inholland van enkele jaren geleden. Tussen het rapport van de NVAO (Rapport van bevindingen NVAO commissie hogeschool Inholland 26 april 2011) en het rapport van de Inspectie (2011) vallen ook de verschillen in beoordeling en toonzetting op. Het HBO is voorwerp van intensief toezicht; is dat gerechtvaardigd?

3.3.4 TOEZICHT HOGER ONDERWIJS OF TOEZICHT HOGESCHOLEN?

Deze studie heeft betrekking op het toezicht in het hoger onderwijs. Maar in de literatuur en het (politieke) discours gaat het of hoofdzakelijk over het HBO, óf over het onderscheid tussen de hogescholen en de universiteiten. In dat laatste

geval heeft de discussie dan vrijwel altijd betrekking op ‘het tekort van het HBO’. Waar komen deze verschillen vandaan? En wat verschilt er dan precies?

Als affaires in het wetenschappelijk onderwijs al in de openbaarheid komen, dan leiden die ook tot verontwaardiging en zorg, maar samenleving en politiek hebben de neiging om vanaf de zijlijn te observeren hoe de betrokken instelling en het systeem ermee in het reine komt. Is het zo dat de samenleving meer vertrouwen heeft in de kwaliteit en zelfreinigende routines van de universiteiten dan in die van de hogescholen? Zou dat kunnen zijn omdat universiteiten als instituties een ‘langere staat van dienst’ hebben? Ze hebben een belangrijke rol vervuld in het proces van natievorming. Die institutionele robuustheid bevordert dat zelfs als er affaires zijn, die affaires toch met andere ogen bekeken worden. Ze hebben daarmee een wezenlijk andere positie en status dan het hoger beroepsonderwijs, dat tot vijftig jaar geleden in kwantitatief opzicht vrijwel uitsluitend bestond in de vorm van de ‘Middelbare Technische School’ (MTS) onder de Wet op het nijverheidsonderwijs en de ‘Kweekschool’ met een eigen kweekschoolwet. Vervolgens vielen ze in de eerste periode van groei, zowel kwantitatief als in aangeboden soorten onderwijs, onder het relatief strakke regime van de Wet op het voortgezet onderwijs.

Formeel administratief vanaf 1975, maar feitelijk vanuit het oogpunt van bestuurlijke omgangsvormen vanaf halverwege de jaren tachtig werden ze beschouwd als hoger onderwijs. In die periode zelfs met een zekere systeemdwang: alles wat voor het wetenschappelijk onderwijs gold, moest ook voor het hoger beroepsonderwijs gelden, zoals de tweefasenstructuur en de vierjarigheid van de eerste fase-opleidingen, dezelfde mate van zelfregulerende bevoegdheden, dezelfde prikkels in bekostigingsmodellen, hetzelfde regime van toezicht en visitatie, enzovoorts. De voornaamste uitzonderingen hierop waren die van de bestuursmodellen, waarbij de universiteiten de erfenis van de WUB kenden en het HBO van de medezeggenschapswetgeving VO, en de toelatingseisen (HAVO, MBO – HBO; VWO – WO).

In een soort drang naar gelding en erkenning als hoger onderwijs timmerde het HBO sterk aan de weg, wat zich onder meer vertaalde in een hoge mate van sympathie voor de sector, niet in de laatste plaats in de Tweede Kamer. Achteraf bezien moeten we ons afvragen of deze hoge mate van appel op zelfregulerend vermogen en de neiging om hogescholen en universiteiten altijd op dezelfde manier te behandelen zo gelukkig is geweest. *“Equals are to be treated equally and unequals unequally”*, volgens Aristoteles. Of omgekeerd, niets maakt meer ongelijk dan de gelijke behandeling van feitelijk ongelijken. Als er zulke grote verschillen bestaan in ‘institutionele robuustheid’, dan maakt die gelijke bestuurlijke hantering het deelsysteem dat die robuustheid nu eenmaal mist wel erg kwetsbaar.

Het kan zeker zo zijn dat naarmate HBO en WO in formele regelgeving meer over één kam geschoren werden, de kwetsbaarheid van het HBO alleen maar is vergroot. Het zou tot de conclusie kunnen leiden dat het vermogen tot zelfregulering is overschat en niet goed gemonitord. Een en ander kan overigens ook hebben samengehangen met enkele contextfactoren, zoals de schaalvergroting in het HBO. We besluiten deze paragraaf ter onderbouwing met een tabel met enkele feitelijke en waargenomen verschillen tussen HBO en WO.

Tabel 3.3 Feitelijke en waargenomen verschillen tussen HBO en WO

	Universiteiten	Hogescholen
Toelatingsregime	VWO, relatief homogene studentenpopulatie	HAVO, MBO, sterk gegroeide, steeds heterogener geworden studentenpopulatie
Institutionele leeftijd	vijf eeuwen	als HBO vijftig jaar, als HO dertig tot veertig jaar
Opleidingsniveau personeel	ISCED 5-6, overwegend gepromoveerd of master	ISCED 5, beperkt aantal gepromoveerden, gedeeltelijk master
Historische traditie van toezicht	afwezig, eigen tuchtsysteem	nationale inspectie
Wettelijke vastlegging rol en positie 'hoogste professional'	hoogleraar is omschreven in de wet	lector heeft geen wettelijke basis en nog geen duidelijk profiel
Peer review kwaliteitsnormen	ja, voornamelijk voor onderzoek	ontbreekt
Voorbeelden van 'affaires'	<ul style="list-style-type: none"> • 'Plagjaat' Diekstra (1996) • Salaris/pensioen CvB UM (2007) • Salaris CvB RU Groningen (2007) • Transacties Delft (2011) • Vervalsing researchdata Stapel (2011) • Dubieuze data medisch onderzoek Polderman (2011) 	<ul style="list-style-type: none"> • HBO fraudeaffaire (2001) • Kwaliteit onderwijs Inholland (2006) • Route langstudeerders Inholland (2010) • Verspilling publiek geld bij buitenlandse vestigingen bij Stenden Hogeschool (2011) • Diploma's opleiding journalistiek Windesheim (2012)

Als we bovenstaande zaken bij elkaar optellen, dan ontstaat het beeld dat het HBO vooral kwetsbaar is op het punt van professionele disciplineren. Kwesties lijken daar bovendien eerder te leiden tot een 'systeemcrisis', terwijl kwesties in het WO zich vooral concentreren op het dubieus of fout handelen van een of enkele personen dan wel louter bestuurlijke aangelegenheden. In de volgende paragraaf gaan we daarom nader in op de zwakte in de professionele disciplineren. Juist het ontbreken van een goede 'professionals governance', met mogelijkheden en mechanismen tot toezicht en correctie vanuit de beroepsgroep zelf, bieden de

ruimte en legitimiteit voor andere toezichthouders en de politiek om te handelen en centrale regels te stellen.

3.3.5 WELKE ROL VOOR DE ONDERWIJSPROFESSIONALS?

De ‘missing link’ van de professionals governance

Al sinds het einde van de jaren negentig zijn er zorgen over het niveau en onduidelijke profiel van de HBO-docent. Docenten in het HBO zouden een meerwaarde moeten hebben als een categorie experts, die heeft laten zien ook in de praktijk succesvol te kunnen zijn. Dat zou ook meer mogelijkheden bieden om het HBO meer een eigen gezicht naar de samenleving te geven op terreinen als commerciële dienstverlening, advisering, voortgezette scholing en bijdragen aan het publieke debat.²² De zojuist geschetste ontwikkeling in het HBO heeft in belangrijke mate bijgedragen aan het ontstaan van een ‘professioneel vacuüm’, zoals Olchert Brouwer (2007) het ooit noemde:

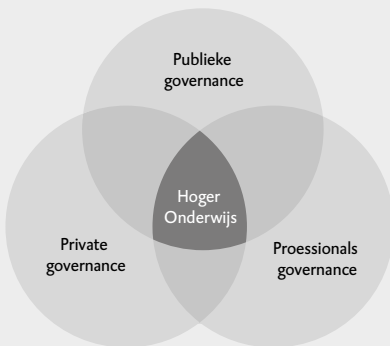
“Er zijn meerdere oorzaken, maar één ervan is een onvoldoende ontwikkelde professionaliteit van onze docenten. In het hoger onderwijs is een meerderheid van het onderwijspersoneel vooral geïnteresseerd in de discipline waarin zij lesgeven. Er is aandacht voor didactische vaardigheden, maar weinig zelfstandig denken over didactiek. Terwijl het effectief overdragen van de lesstof, het effectief doen leren, toch een essentieel onderdeel van de professie van de docent is.

Dit vacuüm wordt gevuld door het management, veelal geadviseerd door onderwijskundigen. Docenten staan hier, lijkt het soms, weerloos tegenover. Vergelijk het maar eens met een ziekenhuis: de wereld zou te klein zijn als de directie zich inhoudelijk met de uitoefening van de medische professie zou bezighouden, zoals de leiding van onderwijsinstellingen dat met de professie van docenten doet. [...] Toch is de enige manier om de verhouding tussen management en professionals in het onderwijs gezond te maken: de eigen verantwoordelijkheid van de professionals versterken.” (Brouwer 2007: 119-120).

In dezelfde bundel spreekt Mertens (2007) zijn zorg uit over het gebrek aan ‘vakmanschap’. Het komt er op neer dat het in het HBO ontbreekt aan een duidelijke professionele normstelling en de aanwezigheid van goed georganiseerde *controls*, die garanderen dat er kwaliteit geleverd wordt en burgers en deelnemers vertrouwen kunnen hebben in wat er in de instelling gebeurt. Onderwijsinstellingen moeten de samenleving laten zien dat ze een goed product en dus een goed programma bieden; dat er met hun manier van werken goede resultaten worden geboekt.

Zelfregulering is moeizaam binnen de sector. Eén van de belangrijkste onderdelen daarvan is de examinering. Transparante examinering vraagt om een werkwijze waarbij anderen met enige regelmaat meekijken, om feedbackmomenten en terugkoppeling naar het programma. Instellingen winnen vertrouwen door een zorgvuldige controle, waarin de instelling laat zien dat ze de maatschappelijke opdracht die ze heeft stipt weet uit te voeren. Dat scheidt vertrouwen.

Box 3.1 Drie governance-werelden



Drie governance-werelden

In navolging van Freidson (2001) en Hoek (2007) onderscheiden we drie ‘governance-werelden’. Ze worden weergegeven in onderstaand schema. Hoek ontwikkelde dit schema voor de zorgsector, maar met wat aanpassingen, kunnen we het toepassen in het onderwijs.

Publieke governance is ingericht om te controleren of publieke belangen goed worden gewaarborgd. Het is algemeen aanvaard dat aan onderwijs grote maatschappelijke belangen verbonden zijn en vanuit die waarneming is het vanzelfsprekend dat de overheid er zorg voor moet dragen dat dit publieke belang geborgd is of gerealiseerd wordt.

Private governance of corporate governance heeft betrekking op het feit dat de (verzelfstandigde en bijna altijd privaatrechtelijke) hoger onderwijsaanbieders een bestuursvorm kennen die is ingericht volgens de principes van goed ondernemingsbestuur, zoals die zijn neergelegd in het Burgerlijk Wetboek en in de vele gedragscodes voor goed bestuur die de afgelopen jaren zijn opgesteld. Deze vorm van bestuur is erop gericht zichtbaar te maken of de belangen, waartoe de organisatie in stand wordt gehouden, goed behartigd worden. Toezicht geschiedt namens de belanghebbenden en er moet dus verantwoording aan die belanghebbenden worden afgelegd.

De derde vorm van *governance*, *professionals governance*, is in het onderwijs veel beperkter ontwikkeld dan bijvoorbeeld in de gezondheidszorg. We spreken over *professionals governance* als in een organisatie en op landelijk niveau professionals actief zijn, die hun eigen systemen hebben voor aansturing op kwaliteit en vakbekwaamheid, kortom het bewaken van normen van professionaliteit. Het bewaken van het professionele belang vindt plaats in de eigen professionele groep en in dat kader zijn er eigen regimes voor bestuur, toezicht en verantwoording, relatief onafhankelijk van de rol die het bestuur van de organisatie op dat gebied heeft.

In de zorg is deze vorm van *governance* zeer manifest en wettelijk verankerd. In het onderwijs is dit minder het geval, zij het dat er de laatste jaren een tendens is te bespeuren om die juist verder te ontwikkelen. Deze tendens heeft meerdere achtergronden, namelijk (1) als reactie op de aanhoudende zorgen over het imago en de status van het beroep van leraar/docent, (2) als reactie op onderwijsinnovaties die de rol van de leraar/docent raken en zowel in de maatschappij als in de beroepsgroep tot heftige discussies hebben geleid en (3) als reactie op een meer expliciete uitwerking van de rollen en verantwoordelijkheden van bestuurders en managers in het onderwijs in het kader van de discussie over goed onderwijsbestuur en 'bureaucratie' (Klarus en De Vijlder 2010). De professional in de publieke sector is onder meer sterker in de belangstelling komen te staan onder invloed van het WRR-rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* (WRR 2004).

Examencommissies: professionals als toezichthouder

Juist op het punt van het functioneren van de examencommissies is er de afgelopen jaren het nodige gebeurd. Een belangrijk element in de per 1 september 2010 in werking getreden Wet Versterking Besturing Hoger Onderwijs is een versterking van de positie van de examencommissies geweest. In wezen is de hoofdverantwoordelijkheid van de examencommissie in de verscherpte taakstelling om vast te stellen of het eindniveau voldoende is om een graad te verlenen en de kwaliteit van de examinering en toetsing te garanderen, met inbegrip van de vaststelling of de examinatoren hiervoor voldoende competent zijn. In wezen is dit het hart van de maatschappelijke opdracht die hoger onderwijsinstellingen nu eenmaal hebben.

Anders gesteld: de professionals die de examencommissies bemensen dragen een nobele en belangrijke publieke verantwoordelijkheid. Of nog anders gezegd: ze houden *toezicht* op de kwaliteit van de graadverlening. Maar maken ze deze taak ook waar? Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat hierin belangrijke verbeteringen mogelijk zijn. Het vormde voor de HBO-raad in elk geval de aanleiding om een richtlijn voor het functioneren van examencommissies op te stellen, die alle leden onderschreven hebben.²³ In wezen zijn dit interessante aanzetten tot de ontwikkeling van zelfregulerende en zelfreinigende mechanismen onder professionals, mits examencommissies ook daadwerkelijk hun rol in die volheid gaan oppakken. Midden in dit traject ontvouwde zich de elders in deze studie beschreven kwestie met betrekking tot vermeende onregelmatigheden bij de verstrekking van diploma's aan ouderejaarsstudenten van de opleiding Media and Entertainment Management bij Inholland. Het is een ingewikkeld proces met toch een aanzienlijk afbreukrisico. Immers, professionals worden op grond van de wet in een positie gedwongen om hun rol als professional waar te maken. Maar lukt dat langs die weg? Het vereist ook een grote cultuurverandering en 'eigenaarschap' onder de professionals en dat is een ingewikkelde zaak. Het is een belangrijk verschil met de ontwikkeling van de positie van de professional in de medische beroepen en in de universiteiten.

3.3.6 AFRONDING

Er is het toezichtparadigma in het (hoger) onderwijs dat stelt dat waar intern toezicht functioneert, het verticale toezicht (proportioneel) kan verminderen, aansluitend op het algemene paradigma dat gericht is op systeemtoezicht. De dynamiek in de praktijk is evenwel een andere.

Het onderwijs, met inbegrip van het hoger beroepsonderwijs en met een zekere uitzondering voor het wetenschappelijk onderwijs, wordt bij elk incident in hoge mate gepolitiseerd. Dat leidt tot ambiguïteit in de sturing vanuit de overheid. De ad hoc politiek leidt tot stapeling van maatregelen en bestuurlijke arrangementen. Er wordt getwijfeld of het interne toezicht wel adequaat functioneert, er is twijfel of de kwaliteitstoetsende instantie (NVAO) wel de juiste borging biedt voor de kwaliteit van het onderwijs. Er worden moeilijk combineerbare eisen gesteld, zoals onafhankelijkheid én deskundigheid aan bijvoorbeeld examencommissies. Het toezicht op het hoger beroepsonderwijs, dat een andere ontstaansgeschiedenis kent, en in een andere context moet functioneren dan het universitair onderwijs, ligt onder het vergrootglas. De vergeten factor in het toezichtparadigma is de rol van de professional.

De vraag is nu welke modaliteiten van toezicht mogelijk zijn, wanneer we geschetste ontwikkelingen in samenhang bezien. Welke hoofdwegen kunnen worden ingeslagen als het gaat om de ontwikkeling van het toezicht op hoger onderwijs?

3.4 VIER MODALITEITEN VOOR PERSPECTIEFVERSCHUIVINGEN OF ANDERE ACCENTEN IN HET TOEZICHT

In deze paragraaf schetsen we een viertal modaliteiten van mogelijke ontwikkelingen in het toezicht in het hoger onderwijs. Deze modaliteiten zijn ingegeven door de in paragraaf 2 en 3 beschreven analyses. We schetsen beknopt enkele elementen per modaliteit, welke verandering van de positie van actoren in het spel is, en beschrijven ook enkele mogelijke voor- en nadelen.

3.4.1 MODALITEIT 1: DIRECTER OVERHEIDSTOEZICHT BIJ INDIVIDUELE INSTELLINGEN

In deze modaliteit vindt een aantrekken van het toezicht door de centrale overheid plaats. Dit zou kunnen door een sterkere rol van de inspectie, en meer bevoegdheden van de minister (zoals een aanwijzing). Er zijn dus verschillende varianten mogelijk van deze modaliteit, met als gemeenschappelijke noemer een meer directe, meer inhoudelijke (op het primair onderwijsproces toezien), en meer in de besturing van de instelling ingrijpend optreden.

Een vorm daarvan kan zijn de benoeming door de minister van een lid van de Raad van Toezicht, vergelijkbaar met de rol van regeringscommissaris. Een van de protagonisten van deze benadering is Pruijm (2010, 2011). Een dergelijke modaliteit ligt erg voor de hand als er behoefte bestaat aan meer en directer toezicht vanuit de overheid op het handelen van de instellingen. Toch kunnen er wel vragen worden gesteld bij de effectiviteit van deze keuze.

Ten eerste gaat deze modaliteit er van uit dat de competenties en de houding van dergelijke ‘regeringscommissarissen’ niet verondersteld mag worden van de huidige interne toezichthouders. Ten tweede kennen we deze variant in feite al bij de rijksuniversiteiten, maar leidt dit tot beter toezicht en minder incidenten bij deze instellingen? Uit de recente geschiedenis zijn tenminste van twee openbare universiteiten kwesties bekend waarin de minister in conflict kwam met de Raad van Toezicht. Ook uit andere maatschappelijke sferen zijn dergelijke kwesties bekend, recent nog bij het COA. Ten slotte kent deze variant als nadeel dat de minister feitelijk zelf medeverantwoordelijkheid gaat dragen voor het functioneren van individuele instellingen. Als er voldoende van dergelijke conflicten zijn, dan kan zich dat tegen het imago van de regeringscommissaris in algemene zin keren: iemand die door de overheid is benoemd, maar als weinig effectieve ‘bureaucratie’ wordt ervaren.

3.4.2 MODALITEIT 2: CENTRALE ROL VOOR ONAFHANKELIJKE INSPECTIE

Deze variant heeft Mertens min of meer geschetst in zijn oratie *De polycentrische samenleving*:

“Voor mij impliceert de benadering zoals voorgesteld in ‘Bruikbare Rechtsorde’ een andere inrichting van de toezichtorganisaties. Ze zullen minder als strikt uitvoerende en handhavende organisaties kunnen worden gezien maar zullen meer discretionaire ruimte krijgen om met het veld onder toezicht op een passende wijze te kunnen omgaan. Ze zullen meer ‘naar bevind van zaken’ moeten opereren, ze zullen moeten kunnen werken met open normen en met doelbepalingen. Ze zullen dat toezicht ontwikkelen en uitvoeren in open communicatie met het onder toezichtstaande veld. Bij de benadering past dat de toezichthouder ook beschikt over voldoende interventiemogelijkheden zodat een gedecideerd optreden mogelijk is. De toezichthouder zelf zal veel meer gaan functioneren als een ‘regulator’, waarbij het begrip reguleren breder is dan het maken van wetten. De werkwijze van de toezichthouder zelf is een vorm van ‘reguleren’: immers wanneer er publicaties verschijnen over differentiaties in de prestaties van de organisaties onder toezicht dan is ook dat een vorm van ‘regulering’.”

Mertens plaatst de inspectie hier als centrale actor, als ‘hub’, middelpunt in het netwerk van instellingen, overheid (minister), bedrijven, andere instellingen, en onderwijsafnemers. Wanneer diverse toezichthouders zouden clusteren zouden we

kunnen spreken van een ‘Onderwijsautoriteit’. Een dergelijke variant kan enerzijds aantrekkelijk zijn omdat de inspectie als onafhankelijke (in deze variant ook van de minister) en deskundige partij, gezaghebbend en flexibel zou kunnen optreden, zeker wanneer er een grote mate van discretionaire bevoegdheid is om een eigen kader te ontwikkelen en eigen – op basis van ervaringen – ingerichte systemen.

Bronneman-Helmers (2007) schetst in dit kader een ‘inspectie nieuwe stijl’. Deze zou zich niet alleen moeten afvragen of alle regels wel zijn nageleefd, maar zich moeten concentreren op de vraag of de verschillende publieke waarden wel voldoende worden nagestreefd. Geen uitvoerende dienst maar een onafhankelijke, inhoudelijke en monitorende rol door gebruik van verschillende informatiebronnen zoals zelfevaluaties van onderwijsinstellingen, empirisch onderzoek en oordelen van deskundigen. Uiteraard horen in dit model eigenstandige sanctiebevoegdheden, zoals boetes of aanwijzingen.

Anderzijds heeft een grote onafhankelijkheid zijn grenzen in de democratische legitimatie. Immers: op grond van het legaliteitsbeginsel moet overheidsop treden gebaseerd zijn bij of krachtens een wet. Wanneer een toezichthouder of accreditatieorgaan enerzijds regelgever – stelt het kader vast van de minimumkwaliteitsnormen waaraan een opleiding moet voldoen – en anderzijds uitvoerder/regeltoepasser wordt, levert dat problemen op in termen van machten en functiescheiding, zeker wanneer toezichthouders door open normen (zorgplichten) een grotere speelruimte zouden hebben.

3.4.3 MODALITEIT 3: KETENBENADERING/NETWORK- OF BURGERTOEZICHT

In deze modaliteit wordt een zwaarder accent gelegd op de rol van partijen rondom de onderwijsinstelling die met elkaar een systeem van *checks and balances* vormen, waarin het gedrag en de prestaties worden gemonitord. Dat betekent dus een stevigere positie van de afnemers (studenten), collega instellingen (*peer review*, *visitaties*) en de sectororganisatie (zelfreinigend vermogen, hantering van codes/referentiekaders voor goed bestuur en onderwijs). Deze modaliteit veronderstelt een cultuur van elkaar voortdurend aanspreken, scherp houden en de maat nemen.

Een uitwerking kan zijn dat over en weer overeenkomsten worden gesloten om afspraken vast te leggen, en bij niet nakoming het toezicht verloopt via de rechter of een arbiter. De burger (student) wordt geacht zelf toezicht te houden op de individuele of collectieve afspraken die zijn gemaakt, en idem dito, de naleving daarvan op zich te nemen. Het publieke toezicht door de overheid krijgt dan meer een functie om de ‘marktwerking’ of de werking van het netwerk als zodanig te garanderen (zijn studenten wel genoeg geïnformeerd, is er genoeg concurrentie, is er keuzevrijheid, zijn er geen onredelijk bezwarende bedingen?).

Een centrale rol voor de sectororganisatie betekent hier afstemming met het veld, en de primaire verantwoordelijkheid voor de inrichting, kwaliteit en toezicht neerleggen daar waar de uitvoerders bij elkaar zitten. De sectororganisatie heeft in deze vorm effectieve handhavinginstrumenten en past die ook toe (uitsluiten uit de organisatie bijvoorbeeld).

Een mogelijk effect in deze modaliteit zal zijn een juridisering van de relatie tussen student en instelling. Bovendien veronderstelt deze modaliteit een informatie- en machtsevenwicht, dat in de praktijk niet bestaat.

Een ander neveneffect is de rolverwarring die gaat ontstaan als sectororganisaties als toezichthoudende en handhavende instantie moeten gaan optreden. De branches komen dan in een spagaat tussen belangenbehartiger en toezichthoudende instantie. Instellingen zullen vervolgens de brancheorganisatie(regels) gaan voelen als externe, overheidsgerelateerde regels. Er moet dan een keuze worden gemaakt, of er ontstaat een nieuwe, bureaucratische, toezichthoudende tussenlaag (Onderwijsraad 2006).

3.4.4 MODALITEIT 4: EEN ZWAARDERE ROL VOOR DE PROFESSIONAL IN HET TOEZICHT

In deze modaliteit krijgt het toezicht en zelfreinigend vermogen door de beroepsgroep zelf in het onderwijs meer accent. In feite is het de ontwikkeling van *professionals governance* (bijv. Hoek 2007). Enigszins vergelijkbaar met bijvoorbeeld de medische professionals en de advocatuur ontwikkelt de beroepsgroep zelf professionele standaarden en mechanismen van zelfreiniging. De aanscherping van de rol van de examencommissies in de recente wetswijziging versterking goed bestuur in het hoger onderwijs kan in dat licht worden geplaatst. In feite wordt daarmee beoogd het 'eigenaarschap' bij de professional te versterken, voor het organiseren en bewaken van zijn eigen kwaliteit vanuit de optiek *being professional is being accountable*. Daarmee 'verdient' de professional in feite de 'professionele ruimte' die de afgelopen jaren door een groot deel van deze beroepsgroep is geclaimd in de discussie. Een dergelijke ontwikkeling kan leiden tot een meer volwassen dialoog tussen bestuurders en professionals enerzijds en tussen professionals en inspectie anderzijds.

3.4.5 WELKE MODALITEIT WORDT HET?

Mix van modaliteiten

De vraag is welke modaliteit op de korte termijn realistisch is, en welke modaliteit wenselijk zou zijn. Gezien de ontwikkelingen geschetst in paragraaf 2, is de trend op dit moment een nadere aanscherping van het overheidstoezicht, zeker

voor wat betreft de HBO-sector. Zo is in een brief aan de Tweede Kamer van januari 2012²⁴ door de staatssecretaris aangegeven dat de periode tussen accreditaties te lang is: als zich kwaliteitsproblemen voordoen en de interne kwaliteitszorg van de instelling faalt in de periode tussen twee accreditaties in, komen die niet snel genoeg aan het licht. Dit gat moet volgens de staatssecretaris gedicht worden door de inspectie hierbij een grotere rol te geven.

Het ligt niet voor de hand dat de minister rechtstreeks toezichthouders bijvoorbeeld in de Raden van Toezicht zal benoemen, wel zullen er aanwijzingsbevoegdheden komen voor de minister, zoals nu ook al in de sectoren primair en voortgezet onderwijs is geregeld.²⁵ De inspectie krijgt door de wijziging van de WOT een meer centrale rol in het geheel (vgl. modaliteit 2), terwijl ook de NVAO zich lijkt toe te leggen op een meer 'toezichthoudende' taak, dat wil zeggen: niet alleen oordelen over de goede en slechte kwaliteitsaspecten van een opleiding, maar ook interveniëren, gebruik maken van de bevoegdheden, zoals een negatief besluit ten aanzien van de accreditatie. De NVAO kan, als het vakinhoudelijke niveau in het geding is, geassisteerd worden door een 'commissie van deskundigen', die ook daadwerkelijk een beoordeling moet geven van het primaire proces.

Door gewijzigde sturing van de bekostiging, bijvoorbeeld via prestatieafspraken tussen minister en afzonderlijke instelling²⁶, verandert ook de dynamiek van het toezicht. Het toezicht wordt niet langer uitgeoefend langs de lijnen van naleving van wettelijke deugdelijkheidseisen of bekostigingsvoorwaarden, maar via (voorwaardelijke) subsidiebeschikkingen. Of deze verschuiving naar prestatiebekostiging effectief zal leiden tot beter onderwijs, of tot meer neveneffecten (vgl. Kwikkers 2011), moet afgewacht worden, maar er ontstaat langs deze weg een sterkere, directere (toezichts)relatie tussen instelling en overheid (modaliteit 1). Of dit betekent dat er ook een meer sturende en toezichthoudende taak komt voor de brancheorganisaties is niet duidelijk; krijgen zij een rol in de naleving van de gesloten prestatieafspraken, of verhoudt dat zich niet met de belangenbehartigersrol van de brancheorganisatie? We zien dus een versteviging, in verschillende varianten, van de eerste drie modaliteiten, met een nadruk daarbij voor een versteviging van het toezicht op het HBO. Het lijkt er op dat de sturing/normering van het onderwijs, de kwaliteitstoetsing en de examinering, met name in het HBO, zich beweegt richting meer landelijke sturing, meer aansluitend op de sectoren van het primair, voortgezet en middelbaar onderwijs. Dat betekent dat het toezicht in het HBO ook meer gelijke trekken zal vertonen met het funderend onderwijs (zoals de systematiek van het risicogericht toezicht, en uitgewerkte toezichtkaders).

Wat ons betreft zou ook nadrukkelijk gekeken moeten worden naar de vierde modaliteit; de rol van professionals.

Empowerment van de professional

‘Ruimte voor de professional’ is een veelgehoorde kreet in het onderwijsveld en in de politieke belangenbehartiging rond leraren en docenten. De bescherming van de professional tegenover ‘de manager’ scoort in veel kringen goed. Met een (wettelijk geborgd) ‘professioneel statuut’ moet zijn positie ten opzichte van de manager worden veiliggesteld.²⁷ En dat terwijl er geen sector is waar ‘professionals’ zoveel ruimte krijgen als in het onderwijs (McDaniël et al. 2009). Maar als we toe willen naar echt sterke professionals, die niet steeds worden afgeschilderd als ‘slachtoffers’ van het management, hoort daar dan ook niet het gedeelte bij van professionele verantwoordelijkheid, zelforganiserend en zelfreinigend vermogen? Op dat punt is een ontwikkeling vanuit de betrokkenen zelf onontbeerlijk. Ook de Onderwijsraad (2007) heeft daar al eens op gewezen. Zolang dat niet het geval is, zullen andere toezichthouders dit vacuüm opvullen, terwijl dit voor een goede balans en voldoende beleving van ‘eigenaarschap’ bij de professionals zelf, niet de voorkeur zou verdienen. De grote uitdaging is dus: hoe de professional, met name in het hoger beroepsonderwijs, is te versterken met het oogmerk het toezicht daar te organiseren waar het het beste past. Dit zou onder meer kunnen door enkele rolmodellen, zoals de lector, in te schakelen.

Professionals governance versterken via de lector

De eerder aangehaalde toespraak van Ferdinand Mertens en de erop volgende inspanningen van de HBO-raad hebben geleid tot het ontstaan van een nieuwe functie in het hoger beroepsonderwijs, namelijk de lector. In de aanvankelijke opzet heeft de lector als voornaamste taak een belangrijke bijdrage te leveren aan het op een hoger peil brengen van de professionele kwaliteiten van het docentencorps in het hoger beroepsonderwijs. De afgelopen jaren lijkt er vooral een tendens ingezet om de lector eerst en vooral te zien als iemand die een voortrekkersrol heeft in het onderzoek. Het eerste en het tweede accent hoeven niet noodzakelijkerwijs op gespannen voet met elkaar te staan, mits de oorspronkelijke doelstelling voldoende aandacht blijft krijgen. Waar het ons hier om gaat is te wijzen op de mogelijkheden en de bedoelingen om de lector een plek te geven in de ontwikkeling van de *professionals governance* en daarmee ook mechanismen en een zelfreinigend vermogen bij het stellen van normen voor professioneel handelen.

3.5 AFSLUITING: TOEZICHT IN CONTEXT

Eenvoudige, pasklare ‘modellen’ of paradigma’s zijn niet voorhanden. De ervaring leert juist dat paradigma’s voortdurend onderhevig zijn aan verandering; bepaalde begrippen kunnen in de loop van de tijd een andere uitleg krijgen, door incidenten kunnen inzichten wijzigen. Over de effecten van het toezicht op (hoger) onderwijs zijn nog weinig empirische gegevens voorhanden. Welk mogelijke richting het toezicht ook zal gaan, er is een zekere institutionele context

die een bandbreedte geeft waarbinnen mogelijke modaliteiten zich begeven. We geven in deze paragraaf enkele contextfactoren die min of meer gegeven lijken te zijn, en sluiten af met enkele stellingen.

3.5.1 CONTEXTFACTOREN BIJ DE INRICHTING VAN TOEZICHT OP HOGER ONDERWIJS

Beleid: Kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid als constant ‘trilemma’

De wijze waarop toezicht wordt ingericht hangt samen met een fundamenteel ‘trilemma’ waar politiek, beleid en regelgeving in het hoger onderwijs mee worstelen: het nastreven van zowel ‘kwaliteit’, ‘toegankelijkheid’ als ‘doelmatigheid’. Het hoger onderwijs heeft de afgelopen twintig jaar grote veranderingen ondergaan in de besturing en de inrichting; de invoering van het bachelormasterstelsel en daarmee samenhangende verschuivingen, zoals een meer open bestel, meer transparantie en horizontale verantwoording. Naast de bewaking van de toegankelijkheid is er ook de discussie over het opleiden van talent en de positie van het Nederlandse hoger onderwijs op de internationale markt.

De wijze waarop de overheid toezicht houdt op de kwaliteit veranderde van een visitatiestelsel, dat vorm kreeg onder verantwoordelijkheid van de instellingen zelf, naar een onafhankelijk accreditatieorgaan dat vooral basiskwaliteit bewaakt.

Zoontjens (1993) stelt dat wat de juridische inkadering van het hoger onderwijs betreft, met een verwijzing naar Von Humboldt, er sprake is van een inherente, structurele en voortdurende vorm van wederzijdse afhankelijkheid tussen overheid en instellingen en verschil in oriëntatie tussen beide. Het is een voortdurend zoeken naar een evenwicht, dat zich uit in uiterst onstabiele wetgeving: veel regels zijn slechts van korte duur. Overheidsregulering en zelfregulering zijn, aldus Zoontjens, met elkaar verbonden, en geplaatst binnen het zoeken van honorering van belangen van de overheid, als representant van het algemeen belang of de samenleving, de (autonome) instellingen en participanten.

Tussen stelselverantwoordelijkheid van de minister en vrijheid instellingen

Naar aanleiding van de recente kwesties in het hoger beroepsonderwijs is de vraag of de inspectie een eigen kader moet kunnen ontwikkelen, of in hoeverre daar een principiële terughoudendheid moet zijn. Nog recentelijk, bij de herziening van de Wet op het Onderwijstoezicht, is bevestigd dat in het hoger onderwijs de minister in beginsel slechts een stelselverantwoordelijkheid heeft, en geen integrale toezichtrol zoals voor de andere sectoren. Incidenteel onderzoek zou slechts plaats moeten vinden wanneer door signalen blijkt “dat bestaande *checks and balances* in en rondom de instelling tekort schieten en waarvoor geldt dat het falen van de *checks and balances* een zekere uitstraling kan hebben naar

het stelselniveau”.²⁸ Dit roept de vraag op of de overheid, voor wat betreft het hoger onderwijs, niet extra terughoudend moet zijn. Een bijkomende reden is dat een expliciet kader van inhoudelijke deugdelijkheidseisen, eisen ten aanzien van bijvoorbeeld het beheersingsniveau van de Nederlandse taal (zoals in de andere sectoren is geregeld in de zogenaamde referentieniveaus), ontbreekt. Met de accreditatie wordt immers een ‘licentie’ afgegeven dat de opleiding (of instelling) voldoet aan minimum kwaliteitsnormen.

Een en ander zou dus pleiten voor een zo groot mogelijke autonomie en zelfregulering door de sector. Echter, een zeker ‘zelfreinigend vermogen’ of vermindering van toezicht door zelfregulering/certificering lijkt alleen mogelijk onder randvoorwaarden: wanneer er een grote interne overeenstemming is over het normenkader, en bij een beperkt aantal actoren. Dit lijkt in het onderwijs niet het geval; over wat goede (minimum) kwaliteit van onderwijs is, vindt bij voortduring een debat plaats. Een vorm van toezicht, waarbij het normenkader door de sector zelf wordt voorgeschreven kan daarom onzes inziens wel werken voor bijvoorbeeld de monumentenzorg (waar ook sprake is van een onafhankelijke landelijke inspectie), maar niet voor het onderwijs, waar bovendien in het kader van de bekostiging een speciale relatie is met de overheid (zie ook eerder de conclusie van de Onderwijsraad, *Doortastend onderwijstoezicht* 2006).

Ook het hoger onderwijs wordt gegeven ‘behoudens het toezicht van de overheid’ (art. 23 lid 2 GW). Het zou wellicht plausibel zijn een onderscheid te maken in de wijze en mate van toezicht tussen het HBO, het WO en het particulier onderwijs (een en ander samenhangend met de mate van *professionals governance*; de mate waarin professionals in staat zijn op eigen kracht elkaar scherp de maat te nemen). Toezicht op het particulier onderwijs hangt samen met de verantwoordelijkheid/toezicht van de overheid voor al het onderwijs en verwachtingen van de burger (toezicht is er niet voor kwaliteitsverbetering, maar voor afnemers), maar kan wellicht op een ander niveau plaatsvinden en met andere intensiteit dan de bekostigde instellingen.

Verwachtingen van het toezicht en de realiteit van ‘wat toezicht vermag’

Wat kan toezicht? Wat mag men (studenten, instellingen, samenleving) verwachten van accreditatie en wat de Inspectie ziet/monitort? Betekent risico gestuurd toezicht ook dat kwesties als bij Inholland in de toekomst niet meer kunnen voorkomen? Het gaat hier om de voorzienbaarheid of het incalculeren van *collateral damage* bij herinrichting van het toezicht. En in algemene zin: in hoeverre kunnen individuele casus van ‘non-conform’ gedrag überhaupt voorkomen worden? De parlementaire debatten en de recente wijzigingen van de WHW en de (hernieuwde) positie van de Inspectie zijn in hoge mate ‘incident gedreven’

(zie eerder par. 3.3.3), maar zorgen wel voor fundamentele wijzigingen in het toezicht voor het hele veld (zoals het toezicht op het HBO).

In het algemeen kan de conclusie zijn dat in het onderwijs een groot geloof bij wetgever en beleid is dat toezicht stuurt, terwijl – met een verwijzing naar onder andere onderzoek van het CPB (Webbink et al. 2009) – de effecten van toezicht nog nauwelijks bekend zijn. Zoals de Rekenkamer in 2008 al constateerde: “Het ministerie gaat ervan uit dat van het houden van toezicht een sturende werking uitgaat. Als instellingen weten op welke indicatoren zij worden beoordeeld, zullen zij hier rekening mee houden” (Algemene Rekenkamer 2008).

In algemene zin is de vraag welke effecten een repressieve of afstandelijke stijl van toezicht heeft op de normnaleving. Onderzoek van Dorbeck Jung c.s. (2005) naar normnaleving en regeldruk in (o.a.) het hoger onderwijs geeft aan dat normadressaten zoals hogescholen of universiteiten teleurgesteld kunnen zijn dat de toezichthouder of certificerende instantie geen oog heeft voor de grote inspanningen die men heeft verricht. De normadressaten hebben de indruk dat de inspanningen nutteloos zijn geweest. De onderzoekers stellen dat het vertrouwen van instellingen ten aanzien van overheid en toezichthouder zou kunnen toenemen:

“door meer inzicht en inspraak te geven in de processen die ten grondslag liggen aan handhaving. Dit zal niet alleen direct een effect hebben op meer vertrouwen in de handhavende instantie maar ook indirect tot meer naleving leiden door een norm van wederkerigheid.”

Betrokkenheid, motivering van het besluit en informatie dus als garantie voor normnaleving.

Weerbaarheid van de sector, (zwak ontwikkelde) weerbaarheid van onderwijsprofessionals

We hebben in deze studie ‘toezicht’ in een breder perspectief gezien, waarbij naar onze mening niet alleen externe toezichthouders, zoals de inspectie, een rol spelen, maar zeker ook andere actoren zoals raden van toezicht, NVAO en examencommissies. In het hoger onderwijs is al met al sprake van een zeer gelaagd systeem van toezicht, door een veelheid aan spelers. Volgens ons moet daarbij ook een onderscheid worden gemaakt in de verschillende domeinen waarop toezicht wordt gehouden; gaat het om de maatschappelijke waarden, goed instellingsbestuur en/of professioneel handelen? Zowel interne, als externe toezichthouders houden toezicht op de genoemde domeinen, en dit zorgt voor een aantal fundamentele dilemma’s in het toezicht op het hoger onderwijs.

In de besturing en het toezicht op het hoger onderwijs is sprake geweest van een zekere systeemdwang. Voor HBO en WO werden dezelfde uitgangspunten gehanteerd, terwijl er grote verschillen bestonden en bestaan in de ‘institutionele robuustheid’ van beide. Dit heeft voor het HBO een uiterst kwetsbare positie gecreëerd. Er is misschien een herijking van de besturing vereist, niet zozeer gericht op herstel van centrale sturing, maar eerder op een traject van bestuurlijke *empowerment*.

Maar zijn de professionals in het onderwijs wel professionals? Anders dan in veel andere sectoren, waarin professionals werkzaam zijn kent het onderwijs, met inbegrip van het hoger beroepsonderwijs nauwelijks mechanismen waarin de beroepsgroep zelf de normen van professionaliteit stelt. Enige uitzondering lijkt het wetenschappelijk onderwijs te zijn, waar een sturende kracht van de hoogleraren en hun onderlinge codes werkzaam is.

Het hoger beroepsonderwijs is kwetsbaar voor bedreigingen en kritiek vanuit de samenleving. Het kent geen mechanismen voor afweer, of ‘immunisering’.²⁹ Het ‘eigenaarschap’ voor het onderwijs is zwak ontwikkeld. Een belangrijke *missing link* in de besturing en het toezicht van vooral het HBO (maar ook in het wetenschappelijk onderwijs) betreft daarom de rol van de professional. Het ontbreekt in het HBO aan gezaghebbende verbanden en netwerken van professionals, waarin normen voor professioneel handelen worden ontwikkeld, geconsolideerd en bewaakt, kortom een *professionals governance* zoals we die onder meer kennen in de medische beroepen en de advocatuur. Dit ‘professioneel vacuüm’ wordt nu noodzakelijkerwijs opgevuld door andere actoren, wat altijd een ‘gemankeerde’ oplossing is, aangezien die niet leidt tot ‘eigenaarschap van de verantwoordelijkheid’ onder degenen die uiteindelijk de kwaliteit van het onderwijs in de praktijk bepalen.

3.5.2 AFRONDENDE STELLINGEN

- 1 De zojuist geschetste ontwikkeling, waarin de tekortkomingen in de besturing en het toezicht pijnlijk zichtbaar worden, leidt in de publieke opinie en bij de politiek tot de neiging om centraal, directief en op basis van ‘harde’ indicatoren instellingen ‘af te rekenen’. Het valt zeer te betwijfelen of een dergelijke benadering leidt tot de gewenste ‘revitalisering’, empowerment van de professional en vitaliteit van het bestel op de langere termijn.
- 2 Er bestaat nogal wat onduidelijkheid over de rolverdeling tussen de verschillende actoren die een rol vervullen in de besturing en het toezicht van het hoger onderwijs. Soms wordt de NVAO (ook door zichzelf) gezien als een toezichthouder, dan weer juist niet. De NVAO lijkt in versterkte mate een ‘voorpost’ van het toezicht te worden, in de vorm van informant en adviseur

- aan de minister. De positie van de Inspectie van het Onderwijs in het toezicht is ook na de invoering van de accreditatie onhelder gebleven, zo niet nog onhelderder geworden, terwijl een duidelijker positie van de inspectie juist een van de argumenten was voor de invoering van de accreditatie.
- 3 De vervanging van het visitatiestelsel door het accreditatiestelsel heeft niet alleen zegeningen gebracht. Met het verdwijnen van het visitatiestelsel verdween een van de weinige vormen, zo niet de enige, waarin het hoger beroepsonderwijs zich in het openbaar en met rechtstreekse betrokkenheid van externen de maat liet nemen over onderwijskwaliteit en de ontwikkeling op de onderscheiden vakgebieden. Overigens wordt dit nu enigszins gecorrigeerd door een sterkere focus op de participatie van externen in bijvoorbeeld examencommissies.
 - 4 De definitie van toezicht is cultuurafhankelijk. Hoe we naar toezicht kijken is sterk afhankelijk van de verdere bestuurlijke kenmerken in een veld en de politieke en maatschappelijke opinies die daarover bestaan. Omwille van de continuïteit en de vitaliteit van het hoger onderwijssysteem op de iets langere termijn is het van belang om het toezicht zodanig vorm te geven dat er een zekere 'buffer' bestaat tegenover al te sterk wisselende politieke en maatschappelijke opinies.
 - 5 Arrangementen en instrumenten in het toezicht krijgen te maken met zogenaamde *goal-* en *role-displacement*: hoewel de instrumenten niet wezenlijk veranderen, worden ze in een andere tijd en bestuurscultuur anders geïnterpreteerd en benut. Maar die rolonduidelijkheid ligt breder, onder meer tussen intern en extern toezicht, de positie van de examencommissie in het toezicht, enzovoorts. Het lijkt er op dat men bij de inrichting van het toezicht soms twee zaken, die in de praktijk moeilijk met elkaar te verenigen zijn, zoals onafhankelijkheid én deskundigheid, toch wil verenigen. De vormgeving van het toezicht moet daarop bedacht zijn. Hoe meer actoren, hoe groter de kans op *goal-* en *role-displacement*.
 - 6 Paradigma's over toezicht moeten niet primair uitgaan van veronderstellingen of verwachtingen, maar van beredeneerde gegevens. Er moet meer onderzoek worden gedaan naar de wijze waarop toezicht functioneert, welke (neven)effecten toezicht heeft op gedrag van degenen die onder toezicht gesteld zijn (zie ook oratie Leeuw 2008 over het niet betrekken van gedragsmechanismen bij overheidsinterventies).

BIJLAGE

Respondenten interviews

Inspectie van het Onderwijs

mevrouw A. Roeters

de heer R. Steur

de heer B. de Vries

de heer K. Dittrich

NVAO

Ministerie van OCW, directie hoger onderwijs

de heer R. Minnée

de heer F. de Zwaan

Hobbeon (VBI)

de heer W. Blomen

Haagse Hogeschool

mevrouw S. Menendez

NOTEN

- 1 Kamerstukken II 1997–1998, 25 956, nrs. 1–2.
- 2 De NVAO is naderhand op grond van een verdrag met Vlaanderen omgezet in de NVAO, welke vanaf 2005 volledig operationeel was.
- 3 Kamerstukken II 1999–2000, 26807, nr. 19.
- 4 Kamerstukken II 1999–2000, 26807, nr. 19.
- 5 Kamerstukken II 2007–2008, 31 554, nrs. 1–2.
- 6 Kamerstukken II 2009–2010, 32 210, nr. 6 p. 7.
- 7 Zie bijvoorbeeld ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001). De kaderstellende visie op toezicht. Den Haag, ministerie van BZK, en de eveneens in deze paragraaf besproken toezichtvisie van het ministerie van OCW uit 2006.
- 8 Volgens de Inspectieraad is de definitie van systeemtoezicht: al het toezicht waarbij de opzet, reikwijdte en werking van (kwaliteits)systemen en bedrijfsprocessen bij organisaties wordt vastgesteld. Dit door auditachtige onderzoeken met *reality checks* uit te voeren, blz. 18 in Helderma en Honingh (2009).
- 9 Kamerstukken II 2009–2010 32 193, nrs. 1–4.
- 10 Kamerstukken II 2009–2010, 32 193, nr. 4.
- 11 Zie bijvoorbeeld de evaluaties van de diverse codes goed bestuur en rapporten over het functioneren van Raden van Toezicht, zoals *Goed bestuur in het mbo*, Rapport van de onafhankelijke commissie Governancecode BVE, Amsterdam 2008.
- 12 Het is overigens af te vragen of het juridisch überhaupt mogelijk is een afgegeven diploma in te trekken. De wet voorziet hierin in ieder geval niet.
- 13 Kamerstukken II 2009–2010, 32 210, nr. 6 p.16. Volgens artikel 5a.2 lid 2 WHW moet de NVAO instemmen met een door het instellingsbestuur samengestelde commissie van deskundigen, waarbij hij “zich ervan verzekerd heeft dat de commissie van deskundigen onafhankelijk en deskundig is”. De NVAO stelt daartoe een leidraad vast: www.nvaio.net/page/downloads/Leidraad_eisen_panelsamenstelling_aug_2011.pdf. Daarin is bijvoorbeeld omschreven wat onder onderwijsdeskundigheid moet worden verstaan, zoals recent ervaring hebben met lesgeven, met het ontwerpen van en leiding geven aan opleidingen en eveneens bij onderwijskundigen.
- 14 Kamerstukken II 2007–2008, 31 554, nrs. 1–2.
- 15 Kamerstukken II 2009–2010, 32 210, nr. 6: 20.
- 16 Kamerstukken II 2009–2010, 32 210, nr. 6: 19.
- 17 Kamerstukken I 2001–2002, 27 920, nr. 231c.
- 18 Kamerstukken II 2000–2001, 27 920, nr. 3: 6.
- 19 Kamerstukken II 2009–2010, 32 193, nr. 3: 21.
- 20 Bijlage bij Kamerstuknummer 30 183 nr. 20.

- 21 Zie ook Van der Herberg en Hendriks (2011). Dit beeld werd ook bevestigd door de gesprekken die wij met enkele sleutelfiguren hadden.
- 22 Zie bijvoorbeeld het artikel 'De ondraaglijke lichtheid van het HBO' in het HBO-journaal, juni/juli 1998 en toespraak van Mertens bij de opening van het hogeschooljaar 1999/2000 op de Hogeschool Haarlem.
- 23 *Geslaagd! Handreiking examencommissies*, Den Haag: HBO-raad 2011.
- 24 'De staat van het hoger beroepsonderwijs', brief van 17 januari 2012 aan de Tweede Kamer.
- 25 Vgl. de brief van de staatssecretaris 'De staat van het hoger beroepsonderwijs, 17 januari 2012.
- 26 Zie o.a. het Hoofdlijnenakkoord tussen minister en HBO-raad, over te bereiken vermindering van uitval, verhoging niveau docenten enz.
- 27 Wetsvoorstel Zeggenschap van de leraar, Kamerstukken II 2010-2011, 32 396.
- 28 Kamerstukken II 2009-2010, 32 193, nr. 3: 21.
- 29 Sloterdijk spreekt hierover in zijn trilogie 'Sferen' in termen van 'immuniseren': het vermogen om vijandige impulsen van buitenaf in de eigen identiteit te integreren en ze daarmee onschadelijk te maken.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (1998) *Toezicht op uitvoering publieke taken*, Tweede Kamer vergaderjaar 1997–1998, 25 956, nrs. 1–2.
- Algemene Rekenkamer (2008) *Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen. Verslag aan het Vlaams Parlement en de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, Tweede Kamer vergaderjaar 2007–2008, 31 554, nrs. 1–2.
- Algemene Rekenkamer (2008) *Op weg van vraag naar aanbod in zorg en onderwijs*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2011) *Gebruik horizontale verantwoordingsinformatie*. Achtergronddocument bij RWT-verkenningen deel 3, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bronneman-Helmers, R. (1999) *Scholen onder druk*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Bronneman-Helmers, R. (2007) ‘Nieuwe bestuurlijke verhoudingen: andere instrumenten’, blz. 41–56 in *Onderwijsraad Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Brouwer, O. (2008) ‘Gevraagd: zelfsturende docenten’, blz. 115–121 in H. Gansewinkel, L. Römken en W. Spee (eds.) *Complexiteit. Hoera! Kansen en krachten in het hedendaagse onderwijs*, Arnhem: Interstudie NDO.
- Dorbeck-Jung B.R., M.J. Oude Vrielink-van Heffen en G.H. Reussing (2005) *Open normen en regeldruk - Een onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg*, Enschede: Universiteit Twente.
- Ehren, M. (2006) *Toezicht en schoolverbetering*, Delft: Eburon
- Freidson, E. (2001) *Professionalism: The third logic*, Cambridge: Cambridge University Press
- Hart, P. ’t (2001) *Verbroken verbindingen. Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*, Amsterdam: De Balie.
- Helderman, J.K. en M.E. Honingh (2009) *Systeemtoezicht; Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Herberg, R.A.B van der en F.A.M. Hendriks (2011) ‘Toezien op kwaliteit en rechtmatigheid’ in *Science Guide*, 11 mei 2011, <http://scienceguide.nl/201105/toezien-op-kwaliteit-en-op-rechtmatigheid.aspx>
- HBO-journaal (juni/juli 1998) *De ondraaglijke lichtheid van het HBO*, blz. 22–25.
- Hoek, H. (2007) *Governance en gezondheidszorg. Private, publieke en professionele invloeden op de zorgaanbieders in Nederland*, Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Inspectie van het Onderwijs/Auditdienst OCW (2005) *Hogeschool Inholland. Onderzoek naar klachten en verbetermaatregelen*, Utrecht/Den Haag: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2005) *Accreditatie; de kosten in kaart*, Den Haag:, Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010) *Risicogericht toezicht beoordeeld, evaluatie van de theorie en praktijk van het onderwijstoezicht*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2011) *Alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau in het hoger onderwijs*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Janssens, F. (2005) *Toezicht in discussie. Over onderwijstoezicht en Educational Governance*, Enschede: Universiteit Twente.
- Joint declaration of the European Ministers of Education (1999) *The Bologna Declaration of 19 June 1999*.
- Klarus, R. en F.J. de Vijlder (2010) *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving*, Den Haag: Boom Lemma.
- Kwikkers, P. (2011) *Inleiding tot het bekostigingsrecht; over verdeelmodellen, bezuinigingen en beleidsprykkels in het hoger onderwijs*, NVOR-pleadadvies 2011, Den Haag: SDU.
- Louw R.G. (2011). *Het Nederlands hoger onderwijsrecht. Een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press.
- McDaniel, O., A. Neeleman, Gh. Schmidt en H. Smaling (2009) *De professionaliteit van MBO-docenten in vergelijkend perspectief*, Amsterdam: CBE.
- Mertens, F.J.H. (2001) 'De docent als drager van de HBO-identiteit. Voordracht uitgesproken op 30 augustus 1999 ter gelegenheid van de opening van het hogeschooljaar op de Hogeschool Haarlem' in: F.J.H. Mertens, *Meer van hetzelfde? Over de beweging van het onderwijs*, Den Haag: Lemma.
- Mertens, F.J.H. (2006) *Toezicht in een polycentrische samenleving*, oratie TU Delft, Delft.
- Mertens, F.J.H. (2008) 'Vertrouwen en controle in het hoger onderwijs', blz. 103-110 in H. Ganswinkel, L. Römkens en W. Spee (reds.) *Complexiteit. Hoera! Kansen en krachten in het hedendaagse onderwijs*, Arnhem: Interstudie NDO.
- Mertens, F.J.H. (2011) *Inspecteren. Toezicht door Inspecties*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001) *De kaderstellende visie op toezicht*, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van OCW (1999) *Hoger onderwijs en onderzoekplan 2000*, Tweede Kamer 1999-2000, 26 807, nr. 19.
- Ministerie van OCW (2006) *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht. Visie op toezicht OCW 2007-2011*, Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2011) *Kwaliteit in verscheidenheid. Strategische agenda hoger onderwijs*, Den Haag, Ministerie van OCW.
- Onderwijsraad (2000) *Advies inzake de invoering van een bachelor-master systeem in het Nederlandse hoger onderwijs (Commissie Rinnooy Kan)*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004) *Europese invloeden in het Nederlandse onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006) *Doortastend Onderwijstoezicht*, Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2007) *Leraarschap is eigenaarschap*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Pruijm, R.A.M. (2010) *Grondslagen van de Corporate Governance*, Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Pruijm, R.A.M. (2011) 'De lacune van de aandeelhouder in de (semi)publieke sector', blz. 9-11 in *TPC*, Juni 2011.
- Schillemans, Th. (2007) *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, Den Haag: Lemma.
- Smeets, G. en J. Verkroost (2011) *Selectief en slagvaardig. Werken met de WOT (2000-2010)*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Sparrow, M.K. (2000) *The regulatory craft: Controlling risks, solving problems, and managing compliance*, Washington: Brookings Institution Press.
- Vijlder, F.J. de (1996) *Natiestaat en onderwijs. Een essay over de erosie van de relatie tussen westerse natiestaten en hun onderwijssystemen*, 's-Gravenhage: VUGA.
- Zoontjens, P.J.J. (1993) 'De Queeste naar evenwicht' in Ph. Eijlander, P.C. Gilhuis, J.A.F. Peters (red.) *Overheid en zelfregulering*, Tilburg: Schoordijk instituut.

4 VERTROUWEN IN TOEZICHT OP VOEDSELVEILIGHEID

Frans van Waarden en Tetty Havinga

4.1 INLEIDING¹

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is: wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen en uitdagingen met betrekking tot het toezicht op voedsel en de voedselsector? Deze schets van regulering en toezicht in de voedingsmiddelensector is gebaseerd op drie bronnen: literatuurstudie, interviews met personen die vanuit verschillende posities zijn betrokken bij het toezicht in de voedselsector, en inbreng van deelnemers aan een bij de WRR georganiseerde brainstormsessie met deskundigen.

De sectorschets is als volgt opgebouwd. In paragraaf 4.2 schetsen we de context waarin toezicht plaatsvindt: wat zijn de specifieke kenmerken van de voedselsector waarmee ze zich onderscheidt van andere economische sectoren?

Vervolgens beschrijven en analyseren we in paragraaf 4.3 de diverse vormen van private kwaliteitszorg in de voedselsector in Nederland: wat wordt er gereguleerd en gecontroleerd, wie formuleren de normen waaraan voedsel moet voldoen en wie handhaven die? We onderscheiden drie hoofdvormen: eerste-partijregulering (interne regulering door de producerende of verkopende organisatie), tweede-partijregulering (regulering door transactiepartners) en derde-partijregulering (regulering door een niet direct bij de transactie betrokken derde partij).

Daarnaast is er een bijzondere vierde partij, namelijk de overheid. Zij richt zich op wat wij noemen vierde-partijregulering. Paragraaf 4.4 beschrijft en analyseert de diverse publieke vormen van toezicht en handhaving in de voedingssector, in het bijzonder ook de recente ontwikkelingen. Het accent ligt daarbij op het toezicht op de voedselveiligheid door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) (en voorlopers daarvan).

Vervolgens gaat paragraaf 4.5 in op knelpunten en dilemma's in het toezicht. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan de vraag wat de relatie tussen publiek en privaat toezicht is en in hoeverre beide vormen van toezicht beter op elkaar afgestemd zouden kunnen worden. Eveneens wordt ingegaan op de capaciteit van het publieke toezicht en op de vraag hoe een nationale toezichthouder toezicht kan houden op wereldomvattende voedselketens. Ten slotte komt de vraag aan de orde hoe veilig voedsel eigenlijk zou moeten zijn: wat is

de rol van de overheid en wat is de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven en van de consument zelf?

De sectorschets sluit af met een korte conclusie (paragraaf 4.6).

Deze tekst is een ingekorte versie van de webpublicatie (Havinga en Van Waarden 2013). In deze kortere versie zijn tabellen, citaten uit interviews, voorbeelden en details weggelaten.

4.2 CONTEXT VAN TOEZICHT: KENMERKEN VAN DE VOEDINGSMIDDELENSECTOR

De voedingsmiddelensector verschilt in verscheidene opzichten van andere sectoren en bedrijfstakken. Die kenmerkende verschillen met andere sectoren hebben grote gevolgen voor de problemen en mogelijkheden rond kwaliteitsregulering. Vandaar dat we daar eerst nader op ingaan.

4.2.1 GOEDEREN VERSUS DIENSTEN

De voedingsmiddelensector verkoopt producten en geen diensten. Belangrijk verschil is dat goederen doorgaans mobieler zijn dan diensten en dat er veelal geen direct contact is tussen producent en consument. Goederen kunnen in principe overal geproduceerd worden, als ze daarna maar vervoerd kunnen worden naar de consumenten – tegen een acceptabel commercieel tarief.

In de voedingsmiddelensector is de consument nog een echte ‘consument’, een passieve koper van kant-en-klare goederen. Hij kan daardoor nauwelijks invloed hebben op de kwaliteit van het product. Dit is een belangrijk verschil met de dienstensector en vooral de ‘human services’, waarbij de consument een actieve rol speelt. Dit eerste kenmerk heeft belangrijke gevolgen voor regulering en toezicht, zoals verderop zal blijken.

4.2.2 INTERNATIONAAL VERSUS NATIONAAL

Het tweede kenmerk is de internationale oriëntatie van de voedingsmiddelenindustrie. Goederen komen ‘van heinde en verre’. In een bekertje met koffie zitten ingrediënten uit alle windstreken: plastic uit aardolie uit het Midden-Oosten, vervoerd in Griekse tankers naar een Britse raffinaderij en tot plastic vervormd in een Chinese fabriek; koffie van Braziliaanse bonen, gebrand in een Franse fabriek en gebundeld in Canadese verpakking; suiker uit Cubaans suikerriet, geraffineerd in Polen, tot klontjes vervormd in Italië en verpakt in Noors papier. Dit geldt voor alle goederen die in de voedingsmiddelensector worden geproduceerd, vervormd, geanalyseerd, gesynthetiseerd, verpakt, gedistribueerd en verkocht. Al deze processen

die producten ‘van boer tot bord’ doorlopen, zijn wereldomvattende markten geworden. Vele stadia in de lange productieketens liggen niet binnen de wettelijke jurisdictie van het ontvangende land – in ons geval Nederland. Dat impliceert dat in de voedingsmiddelensector de binnenlandse productkwaliteitsbewakers in veel sterkere mate afhankelijk zijn van publieke of private toezichthouders die invloed over de grenzen hebben of die elders gevestigd zijn en daar ter plaatse controleren.

Die verwevenheid van onze binnenlandse markt met internationale markten in de voedingsmiddelensector geldt ook omgekeerd. Buitenlandse private of publieke kopers kunnen behoefte hebben aan kwaliteitsgaranties van Nederlandse publieke autoriteiten, die de reputatie van de merknaam ‘made in Holland’ inhoud zouden kunnen geven. Wij willen onze producten van de landbouw en voedingsmiddelenindustrie graag aan andere landen slijten. En wij zijn daar al eeuwenlang vrij succesvol in. Nederland is verantwoordelijk voor 12,4 procent van de totale wereldhandel in verse, bevroren en eenvoudig geconserveerde groenten. Ook in andere productcategorieën is het aandeel van Nederland in de wereldhandel groot.²

Die omvangrijke export betekent dat Nederland er belang bij heeft om het vertrouwen dat de wereldvoedingsmiddelenmarkten in Nederlandse exportproducten hebben, te koesteren en verder uit te bouwen. Daartoe kan een effectieve kwaliteitsregulering en kwaliteitscontrole een belangrijk hulpmiddel zijn. En inderdaad, de geschiedenis van de Nederlandse voedselkwaliteitsregulering heeft een belangrijke achtergrond in de exportbelangen. De Warenwet van 1919 was grotendeels ingegeven door landbouwexportbelangen. Gevolg van de wereldomvattende verwevenheid van de voedingsmiddelensector is dat landen belang hebben bij elkaars publieke reguleringen en controles van veiligheid en kwaliteit van voedingsmiddelen. Die verwevenheid is ook een belangrijke reden waarom er in deze sector steeds meer Europese en internationale normen zijn, variërend van Europese regels op het gebied van landbouw en voedselkwaliteit en -veiligheid tot de VN Codex Alimentarius of de private Global-GAP.

4.2.3 DIVERSITEIT AAN (JURIDISCHE) ORGANISATIEVORMEN

Een derde kenmerk dat de voedingsmiddelensector onderscheidt van veel andere sectoren is de diversiteit aan producten en organisatievormen van producenten. Aan de ene kant van het spectrum zijn er zeer kleine bedrijven, zoals individuele boeren of snackbars, aan de andere kant zijn er extreem grote multinationals zoals Unilever, grote retailers (AH, Carrefour) en grote restaurantketens (McDonald's). Deels gaat dat samen met grote verschillen in productiewijze en productiecapaciteit: van grootindustrie tot ambacht. De retailsector varieert van enorme retailketens tot individuele verkopers op warenmarkten. Daarmee verbonden is ook een verschil in juridische eigendomsvormen.

De juridische vorm hangt samen met het onderscheid tussen wel of geen commerciële oriëntatie. In de voedingsmiddelensector is winst het motief voor productie en distributie, anders dan in sectoren met een non-profitoriëntatie, die uit publieke middelen worden bekostigd. Commerciële voedingsmiddelenbedrijven moeten hun inkomsten uit markttransacties verwerven. Ze moeten concurreren en potentiële klanten ertoe bewegen bij hen te kopen door aantrekkelijker aanbiedingen in termen van veiligheid, kwaliteit en prijs. Bovendien is deze markt redelijk transparant. De finale consumenten kunnen oordelen wat ze lekker vinden en soms ook wat gezond is. Op zo'n markt werkt het reputatiemechanisme vrij direct.

4.2.4 DE OVERHEID OP GROTERE AFSTAND

Een vierde belangrijk kenmerk is dat de betrokkenheid en rol van de overheid anders is dan in binnenlandse dienstverlenende sectoren. In de voedingssector heeft de overheid geen directe invloed als financier of eigenaar. De overheid controleert slechts via extern toezicht op veiligheid en kwaliteit. De belangen van de overheid bij prestaties van deze sector verschillen daarom eveneens. De overheid heeft een algemene verantwoordelijkheid voor de bescherming van haar bevolking tegen risico's en gevaren en zij draagt zorg voor een voorspoedige economische ontwikkeling van alle bedrijfstakken. Die doeleinden kan de overheid bevorderen door transacties in markten te faciliteren door het verminderen van informatieasymmetrieën tussen transactiepartners en middels het beperken van risico's en onzekerheden die deze met zich mee kunnen brengen. Behalve dit gemeenschappelijk publiek belang bij veel sectoren zijn er ook belangrijke verschillen. De publieke financiering van openbare dienstverlening rechtvaardigt een sterkere overheidsbemoeyenis – lees regulering. Hoewel de voedingsmiddelensector belangrijk is voor een gezonde bevolking vinden we het normaal dat iedereen zijn eigen voedsel betaalt.

Die verschillen in publieke verantwoordelijkheid leiden tot een andere houding ten aanzien van de consumptie van deze goederen en diensten. Vanwege de overheidsfinanciering van publieke dienstverlening ligt de nadruk in het publieke debat op de kostenkant en probeert de overheid de consumptie van diensten te beperken. In de voedingsmiddelensector ligt de nadruk niet op de kostenkant maar op de opbrengstkant: werkgelegenheid en inkomen.

4.2.5 MINDER AFHANKELIJK VAN BINNENLANDSE CONSUMENTEN: GROTER BELANG BIJ EXPORT

Een ander belangrijk verschil tussen publieke dienstverlening en de voedingsmiddelensector is dat publieke dienstverleners bijna uitsluitend aan

binnenlandse consumenten leveren, terwijl de voedingssector deel uitmaakt van internationale markten en niet alleen in het buitenland inkoop maar ook in het buitenland verkoopt. Die sterke exportoriëntatie is mede een gevolg van het feit dat de Nederlandse overheid de export sterk bevordert heeft, onder andere door wettelijke vastlegging en handhaving van kwaliteitsnormen door publiek-private organisaties. Toen Nederlandse zuivelproducten in het buitenland een slechte reputatie kregen door vervalsingen werden particuliere boter- en kaasmerken ingevoerd en zuivelcontrolestations opgericht (Geluk 1967; Van Waarden 1985). Deze particuliere zuivelcontrolestations kregen een wettelijke basis en kwamen onder rijkstoezicht. Primair doel van deze eerste kwaliteitskeuringen was dus productzuiverheid en eerlijkheid in de handel ter bevordering van Nederlandse exportbelangen.

4.2.6 GEVOLGEN: GROTERE VERSCHIEDENHEID AAN DOELEN VAN TOEZICHT

De hiervoor genoemde specifieke kenmerken van de voedingsmiddelensector impliceren dat het toezicht in de voedingssector naast doelen zoals kwaliteit, veiligheid en gezondheid ook andere directe of indirecte doelen dient, zoals eerlijkheid in de handel, regulering van de concurrentie, bevordering van transacties en van de export.

4.3 PRIVATE KWALITEITSZORG IN DE VOEDSELSECTOR: WAT, WIE, HOE EN WAAROM?

De overheid is slechts één partij binnen een complex veld van controles en inspecties in de voedingsmiddelensector. Een groot aantal private partijen is tevens direct of indirect betrokken bij het toezicht en de controle op de productkwaliteit in de voedingssector. Ze doen dat vanuit verschillende belangen op heel onderscheiden manieren, hebben ieder hun eigen regels en normen, methoden van controle en handhaving en beschikken over verschillende sanctiemiddelen.

Die kwaliteitscontrole is steeds professioneler geworden. Dat komt door de toegenomen wetenschappelijke kennis over de risico's die zijn verbonden aan voedsel: bederfelijkheid, hygiëne, bacteriën, bestrijdingsmiddelen, additieven, carcinogene stoffen, vetten, zout, allergieën, verpakkingen en obesitas. Ook zijn er meer technisch-wetenschappelijke mogelijkheden om die risico's binnen de perken te houden. Wetenschap identificeert enerzijds voorheen onbekende risico's, maar biedt tegelijkertijd kennis en middelen om die risico's te bestrijden of te verminderen. Risicoanalyse en risicomangement van voedselveiligheid vergen steeds meer wetenschappelijke kennis, waardoor er behalve organisaties van het bedrijfsleven ook steeds meer professionele en wetenschappelijke organisaties bij die taken betrokken zijn.

4.3.1 WAT WORDT ER GEREGULEERD?

Wat werd en wordt er gereguleerd? Bij de eerste voedselkwaliteitswetten lag de nadruk op eerlijkheid in de handel. Daarbij ging het om de juiste hoeveelheid, maar ook om bestrijding van voedselvervalsing door bijmenging van goedkopere grondstoffen: water in wijn, bier, en melk, margarine in boter. Zo controleerden tot voor kort private organisaties zoals de Consumentenbond en publieke toezichthouders zoals de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) incidenteel de voorverpakte producten in de supermarkt daadwerkelijk het gewicht hadden dat op het etiket vermeld stond, of de informatie op de etiketten voldeed aan de wettelijke vereisten en of de claims wel werden waargemaakt.

Eerlijke handel en kwantiteit zijn echter naar de achtergrond gedrongen door het toenemend belang van kwaliteit, op diverse wijzen opgevat. Ten eerste betreft het minimumnormen voor kwaliteit, dat wil zeggen voedselveiligheid. Naarmate onze kennis over de risico's en gevaren van voedsel is toegenomen, is ook de verantwoordelijkheid daarvoor bij deze of gene instantie toegenomen. Kennis brengt verantwoordelijkheden met zich mee.

Vanouds is hygiëne een belangrijk onderwerp bij voedselveiligheid. Momenteel staan risicoanalyse en risicomanagement centraal in de kwaliteitszorg van voedsel. De burger moet tegen zoveel mogelijk risico's beschermd worden en verwacht dat ook: 'Pech moet weg' (Mertens et al. 2003). We verwachten dat onze wereld 'maakbaar' is. In geval van twijfel 'het zekere voor het onzekere'. We spreken in dat verband over het voorzorgsbeginsel (Vogel 2012).

Een tweede kwestie betreft de gevolgen van het gebruik van chemicaliën, bijvoorbeeld als gewasbeschermingsmiddel in de landbouw, als preventief geneesmiddel (antibiotica) in de veeteelt, als additieven voor conservering en smaakverbetering, of verwerkt in verpakkingen van voedsel. Daarnaast gaat het om consumptie van stoffen die op zich niet schadelijk zijn, maar wel gezondheidsrisico's vormen bij overmatig gebruik: bepaalde vetten, zout of alcohol. Ook gaat het om waarschuwingen voor bepaalde categorieën consumenten die extra gevoelig voor bepaalde stoffen zijn, zoals suikerpatiënten of degenen die allergisch zijn voor pinda's of gluten.

Naast minimale normen voor fysieke veiligheid zijn er minimale normen denkbaar voor morele veiligheid: het product dient te voldoen aan religieuze voedselnormen, zoals halal, of aan andere morele normen, die naar een aan het product zelf niet zichtbare oorsprong refereren, zoals biologische productiewijzen, diervriendelijkheid, *fair trade* of andere vormen van *corporate social responsibility* (Vogel 2005).

Boven de minimale veiligheidseisen – die bepalen of een product überhaupt als zodanig op de markt gebracht mag worden – bestaan er minimumnormen voor kwaliteitsgradaties bij bepaalde luxeproducten, zoals wijn, likeur, kaas of bier. Die betreffen vaak ook de geografische oorsprong van het product. Inmiddels worden regionamen beschermd door Europese wetgeving (Regulation no. 2081/92). Kwaliteitsratings bestaan ook voor bijvoorbeeld restaurants. Die hebben echter geen wettelijke bescherming. Dergelijke productnormen hebben tot doel om zowel eigendomsrechten te beschermen als de transparantie op de markt te vergroten en zijn dus een kwestie van eerlijke handel – vergelijkbaar met intellectuele eigendomsrechten.

4.3.2 WIE REGULEERT ER? REGULERING EN TOEZICHT DOOR DIVERSE PRIVATE EN PUBLIEKE ACTOREN

Voedselnormen worden door diverse typen actoren geformuleerd en gehandhaafd. We hanteren een indeling in vier hoofdcategorieën kwaliteitsregulerende actoren gezien vanuit de productie en de markttransacties (Van Waarden 2011a):

- 1 Eerste-partijregulering: hierbij gaat het om zelfregulering door de betrokken organisatie, die eigen interne kwaliteitsnormen opstelt, intern handhaaft en controleert.
- 2 Tweede-partijregulering: hierbij legt de partner in economische transacties normen op aan zijn handelspartner. De normen kunnen zowel van afnemers komen – bijvoorbeeld supermarktketens – als van toeleveranciers, die bijvoorbeeld kwaliteitsnormen verbinden aan het gebruik van hun producten door de afnemer.
- 3 Derde-partijregulering: hierbij worden kwaliteitsnormen opgelegd en gecontroleerd door derde partijen. Ook meer indirecte beïnvloeding kan hier aan de orde zijn. Dergelijke derde partijen kunnen zijn: brancheorganisaties, commerciële certificeerders of rating-organisaties, consumentenorganisaties, uitreikers van onderscheidingen, informatieverschaffers zoals uitgevers, concurrenten, activistische NGO's, of de media.
- 4 Vierde-partijregulering: regulering en handhaving of toezicht door overheidsorganisaties, zowel nationaal als internationaal.

Daarnaast bestaan er combinaties of partnerships van organisaties uit de bovenstaande vier categorieën.

De eerste drie vormen van private regulering worden verder uitgewerkt in de hierna volgende subparagrafen 4.3.3 tot en met 4.3.5. Daarna wordt aan vierde-partijregulering een aparte paragraaf 4.4 gewijd.

4.3.3 EERSTE-PARTIJREGULEERDERS: ZELFREGULERING DOOR BEDRIJVEN

Hoe?

Bijna alle bedrijven hebben interne kwaliteitsnormen en zien actief toe op de naleving daarvan binnen de onderneming. Het belangrijkste middel is het gebruik van de interne bedrijfshiërarchie voor eigen veiligheids- en kwaliteitscontrole. Zo heeft het zuivelbedrijf FrieslandCampina een intern voedselveiligheidssysteem dat een groot aantal eisen bevat waaraan alle FrieslandCampinafabrieken (in Nederland en daarbuiten) moeten voldoen. De onderneming voert audits van die fabrieken periodiek zelf uit.

Alle grotere bedrijven in de soms lange voedingsmiddelenketens hebben dergelijke interne kwaliteitscontrolesystemen. Die systemen reguleren ook interne transacties tussen vestigingen en afdelingen. De mate van formalisering en structurering kan verschillen, waarbij grotere bedrijven met langere *principal-agent*-ketens verdergaande formalisering kennen dan een plaatselijk restaurant waar de kok soms nog op intuïtieve ambachtelijke routines zijn eigen kwaliteit controleert. De schaalvergroting in de voedselproductie en -distributie is een drijvende kracht geweest achter verdergaande formalisering en structurering.

Waarom?

De belangrijkste prikkel voor interne zelfregulering is commercieel: de zorg voor een goede reputatie in het belang van omzet, inkomen, werkgelegenheid en groei. Het ergste wat een bedrijf kan overkomen is een forse aantasting van die reputatie. Een incident met productveiligheid kan tot aanzienlijke verliezen leiden. Dat risico wil een bedrijf minimaliseren door de productveiligheid strak te regelen.

Hoe gevoelig bedrijven voor reputatieverlies zijn hangt af van een viertal factoren. Allereerst is de aard van het product relevant: hoe belangrijk is het product voor de finale consument, hoe groot is het belang ervan voor de veiligheid en gezondheid van de burger en heeft die veel alternatieven? Voedsel voor baby's of zieken is een gevoeliger product dan winterwortelen. Ten tweede is de schaal van productie belangrijk. Het effect van voedselverontreiniging bij een plaatselijke bakker is minder groot dan bij een centrale producent die levert aan veel grote retailers.

Ten derde is de afstand van de producent tot de eindconsument van belang. Bij voedsel zijn de eindconsumenten kleine individuele partijen zonder de macht van een organisatie. Die zou geleverd kunnen worden door een collectiviteit: zelforganisatie in consumentenverenigingen en indirecte representatie door goedwillende en activistische NGOs. Een stap hoger in de productiekolom kunnen grote retailers en restaurantketens daarvoor zorgen. Primaire producenten die merkloze generieke grondstoffen of producten leveren, zijn doorgaans

minder gevoelig voor de nukken en grillen van finale consumenten. Zij zijn daardoor minder geneigd om te investeren in maatschappelijk verantwoord ondernemen dan bedrijven die dichter bij consumenten staan (Dashwood 2012).

Dat geldt in het bijzonder voor primaire leveranciers van grondstoffen die in samengestelde voedingsmiddelen verwerkt worden, zoals eetbare oliën en vetten, suikers, bindmiddelen, smaakstoffen of andere toevoegingen, waarvan de consument de bijdrage van die primaire producent niet in het eindproduct kan herkennen. Anders ligt het bij producten zoals groenten en fruit. Maar hier is bij een schandaal doorgaans niet de reputatie van een individuele producent in het geding, eerder dat van een herkenbare collectiviteit. Zo heeft de EHEC-affaire van 2011 laten zien dat ook de landbouwsector gevoelig is voor consumentengedrag: de Nederlandse tuinbouwsector en handel hebben miljoenen schade opgelopen door het wegvallen van de vraag naar bepaalde groenten.³ Deze recente affaire vertoont grote gelijkenis met de zuivelaffaires uit het begin van de twintigste eeuw, die de aanzet waren tot vrijwillige collectieve zelfregulering, die in de loop der tijd publieke ondersteuning heeft gekregen.

Ten vierde is zichtbaarheid - behalve door afstand - ook afhankelijk van informatie, reclame en merkbekendheid. Leveranciers willen positieve bekendheid bij hun klanten verwerven en investeren daartoe soms enorme sommen in het opbouwen van een positief imago en een sterke merknaam. Maar die naamsbekendheid maakt bedrijven ook gevoelig voor reputatieschade. De moderne informatie- en communicatietechnologie is in dit verband een tweesnijdend zwaard. Enerzijds is het opbouwen van internationaal bekende merken enorm vergemakkelijkt, anderzijds maakt het bliksemsnelle mondiale verspreiding mogelijk van negatief nieuws over producten. De schade van productschandalen neemt navenant toe met de reputatie en waarde van die merknaam. Van de 100 wereldmerken met de naar schatting grootste commerciële waarde zijn er 18 afkomstig uit de levensmiddelensector.⁴

Om de waarde van jarenlange investeringen in merknaam en reputatie te beschermen zal een grote en door een bekende merknaam zichtbare onderneming bereid zijn te investeren in public relations, maatschappelijk verantwoord ondernemen en regulering en controle van productveiligheid en -kwaliteit.

Overigens zijn levensmiddelenfabrikanten, voedselproducenten en bedrijven die voedsel verkopen of bereiden op grond van Europese (en Nederlandse) regelgeving verplicht om een voedselveiligheidssysteem te gebruiken dat is gebaseerd op de principes van Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP). Dit is een soort *enforced selfregulation* (Braithwaite 1982). Dit is eerste-partijregulering

– de bedrijven doen het zelf – maar het vindt plaats onder expliciete druk van vierde-partijregulering (door de overheid) en is dus typisch een gemengde vorm van regulering en controle.

4.3.4 TWEEDE-PARTIJREGULEERDERS: REGULERING DOOR TRANSACTIEPARTNERS

Wie?

Onder tweede-partijregulering verstaan we product- en procesnormen die aan producenten of verkopers worden opgelegd en worden gecontroleerd door andere private organisaties die met die producenten in een transactierelatie staan. Samen maken ze deel uit van de reeks bedrijven in de lange productiekolom van grondstoffenleveranciers tot finale consumenten. Regulering, controle en toezicht kunnen zowel ‘omhoog’ (*upstream*) als ‘omlaag’ (*downstream*) plaatsvinden. In het eerste geval leggen afnemers kwaliteitseisen op aan hun leveranciers, in het tweede geval gebeurt dat door leveranciers aan hun afnemers. Het eerste, dus omhoog in de voedingsmiddelenketen, is het meest gangbaar.

Gezien vanaf het einde van de productiekolom begint dat bij de detailhandel – in het bijzonder grote en machtige supermarktketens – en bij de grotere restaurantketens, die normen opleggen aan hun leveranciers van verpakte en onverpakte voedingsmiddelen en daarop meer of minder systematisch bij levering of voordien al controleren (Havinga 2003). Sommige grote, machtige afnemers stellen niet alleen eisen aan de kwaliteit van het product maar schrijven ook in detail voor waar het productieproces aan moet voldoen, inclusief bedrijfsgebouwen, kleding en gedrag van het personeel, om zodoende betere garanties voor minimale en stabiele veiligheid en kwaliteit te hebben. Dat gebeurt vooral bij goederen waarvan de kwaliteit mede afhankelijk is van de aard van het productieproces, zoals bij biologisch (Fromartz 2006), koosjer (Havinga 2010) en halal (Van Waarden en Van Dalen 2010) voedsel.

Onder druk gezet door hun afnemers legt de verwerkende voedingsmiddelenindustrie de consequenties van die kwaliteitseisen vervolgens op aan *haar* leveranciers van grondstoffen, half- en hulpfabricaten. Immers, in al deze commerciële relaties wordt niet alleen onderhandeld over prijzen of leveringsvoorwaarden, maar ook over veiligheid en kwaliteit.

Het omgekeerde, leveranciers die normen opleggen aan hun afnemers hoe hun grondstoffen of producten verder te behandelen en verwerken, komt ook voor in de voedingsmiddelensector, al is het minder gangbaar dan in andere sectoren zoals de auto- of vliegtuigindustrie. Een voorbeeld in de voedingsmiddelensector betreffen de kwaliteitsnormen en -controles die door franchisegevers aan hun franchisenemers worden opgelegd. Ter bescherming van de eigen merknaam

geeft de franchisehouder gedetailleerde voorschriften, die ook van grote invloed kunnen zijn op de hygiëne van het voedsel. Zo heeft McDonald's een 50 pagina's dik handboek met gedetailleerde normen als uitwerking van haar concept van Quality, Service, Cleanliness. McDonald's verwacht van toeleveranciers dat ze controleren of franchisenemers hun grondstoffen op de juiste voorgeschreven wijze behandelen (Love 1995: 321). Zo functioneren leveranciers als controleurs van franchisenemers in het belang van de franchisehouder.

Het gaat in deze toeleveringsrelaties overigens niet alleen om het opleggen en controleren van kwaliteitsnormen, maar ook zo nodig om informeren, instrueren en onderwijzen, zoals veilig gebruik van bestrijdingsmiddelen door boeren. Dat gebeurt vooral wanneer er (nog) onvoldoende leveranciers of afnemers zijn die aan de eisen voldoen. Waar afnemers geen of weinig *exit*-opties hebben, moeten ze meer investeren in *voice* en *loyalty* (Hirschman 1970). Afnemers kunnen natuurlijk ook om principiële redenen voor *loyalty* kiezen (denk aan het ondersteunen van specifieke boerengemeenschappen bij *fair trade*).

Normeren, controleren en instrueren kunnen afnemers individueel doen. Dat deed bijvoorbeeld Albert Heijn in het verleden (Havinga en Jettinghoff 1999). Uit overwegingen van zowel effectiviteit als efficiency hebben meerdere grote supermarktketens er voor gekozen om het collectief te doen. Dit heeft geleid tot het ontstaan en de groei van verschillende zogenoemde *retail driven food standards* (Havinga 2003; 2006). Voor groente-en-fruitproducten en eigen-merklevensmiddelen zijn, op initiatief van vooral Europese supermarktorganisaties, verschillende voedselveiligheidsstandaarden tot stand gekomen. De belangrijkste daarvan in Nederland zijn GlobalGAP, BRC (British Retail Consortium) en IFS (International Featured Standard). Daarnaast zijn er nog andere certificaten zoals ISO-2000, GMP (Good Manufacturing Practice) of UTZ (Sustainable Farming). Voor alle schakels in de voedingsmiddelenketen zijn er normensets, audits en certificaten. Veel supermarkten en levensmiddelenfabrikanten stellen als voorwaarde aan toeleveranciers dat zij moeten voldoen aan de eisen van een dergelijke voedselveiligheidsstandaard. Doorgaans wordt het inspecteren en controleren of aan die voorwaarden wordt voldaan uitgevoerd door een derde partij, veelal een auditing- of certificeringsbureau. Ook de afnemer zelf kan controles uitvoeren of laten uitvoeren en dat gebeurt ook.

Het voorgaande gaat over partners op de goederenmarkten. Bedrijven hebben echter ook partners op factormarkten zoals de arbeidsmarkt of de kapitaalverschaffingsmarkt. Hoge eisen ten aanzien van loon of kwaliteit van de arbeid door vakbonden dan wel hoge kortetermijnwinstverwachtingen van financiële markten kunnen bedrijven zodanig onder druk zetten dat de productkwaliteit in het

gedrang komt, vooral wanneer dat moeilijk kan worden gecontroleerd. Vanouds is ook prijsconcurrentie een belangrijk motief voor voedselvervalsing.

Waarom?

Waarom zouden afnemers of toeleveranciers zulke vormen van private regulering, controle en toezicht ontwikkelen? Evenals bij eerste-partijregulering gaat het om de vrees voor reputatieverlies bij klanten, andere commerciële relaties, het grote publiek en de politiek. Die reputatie wordt voor een groot deel bepaald door de veiligheid en kwaliteit van afgenomen goederen of – omgekeerd – hoe afnemers hun producten verwerken en behandelen. Vandaar dat afnemers met een grotere merkbekendheid doorgaans strengere en gedetailleerdere voorschriften opleggen aan hun leveranciers en eventueel afnemers.

Hoe?

Finaal middel is de marktmacht die afnemers en soms ook toeleveranciers hebben. Afnemers beschikken over een belangrijke sanctie, een sanctie die doorgaans veel zwaarder is – althans in financieel-commerciële zin – dan een administratiefrechtelijke of strafrechtelijke overheidsboete: bij niet voldoen aan kwaliteitseisen geen afname, geen business. En bovendien, waar een en ander publiekelijk bekend wordt: reputatieschade. Incidenten (zoals salmonella in gerookte zalm) illustreren telkenmale hoe belangrijk controle op veiligheid en kwaliteit van de producten van transactiepartners is.

Hoe doen ze dat? Allereerst kan dat door keuring van monsters bij aanlevering. Zo keuren zuivelfabrieken de melk die boeren leveren. Een tweede methode waarmee afnemers de kwaliteit van hun grondstoffen controleren is door eigen inspecteurs naar de productiefaciliteiten van de toeleveranciers of afnemers te sturen. Er zijn fabrikanten die hun eigen vaste inspecteurs in de bedrijven van toeleveranciers hebben.

Een variant daarop zijn *mystery shoppers*, die restaurantketens en andere franchisehouders langs de vestigingen van hun franchisenemers sturen om de gang van zaken daar anoniem te beoordelen. In franchiseorganisaties kunnen daarop aanvullend controles en instructies ingezet worden via de hiërarchie. Zo verandert tweede-partijregulering sluipenderwijs feitelijk in eerste-partijregulering: via een hiërarchische relatie in plaats van via markttransacties.

Ten derde kan een afnemer beoordelen of de toeleverancier beschikt over de *capaciteit* om goede en betrouwbare producten te leveren (productiefaciliteiten, voldoende bekwaam personeel). Dat wordt wel systeemkeuring genoemd.

Naarmate een bedrijf meer commerciële relaties heeft die allemaal verschillende eisen stellen en het bedrijf bovendien zelf eisen aan eigen transactiepartners wil stellen, wordt dat behoorlijk ingewikkeld. Bovendien heeft de schaalvergroting in de voedingsmiddelenindustrie die complexiteit verder vergroot. Zo heeft een grote zuivelcoöperatie met heel verschillende toeleveranciers en afnemers te maken: boeren als melkleverancier en coöperatielid, toeleveranciers van grond- en hulpstoffen, zoals vitamines en mineralen, kleinere en grote (supermarktketens) in binnen- en buitenland. In al deze commerciële relaties worden kwaliteitsnormen aan product en bedrijf opgelegd, hetzij door de andere partij, hetzij naar die andere partij. En die eisen kunnen onderling verschillen. Dat maakt controle en beoordeling van kwaliteit van (half)producten, productie-installaties en -systemen steeds complexer, tijdrovender en duurder.

Daarom kiezen bedrijven er – ten vierde – meer en meer voor om de controle uit te besteden, om zo schaalvoordelen te realiseren en de kosten van controle te drukken. Een dergelijke *outsourcing* van de controle aan daarop gespecialiseerde onafhankelijke commerciële organisaties zoals audit- en/of certificeringsbedrijven is de laatste decennia steeds gangbaarder geworden. En daarmee komen we bij derde-partijregulering.

4.3.5 DERDE-PARTIJREGULEERDERS: PARTIJEN DIE NIET DIRECT BIJ DE TRANSACTIES ZIJN BETROKKEN

Wie?

Transactiepartijen kunnen hun toevlucht zoeken bij derde partijen voor regulering en/of controle van voedselproducten. Met derde partijen wordt bedoeld op organisaties die geen directe partij zijn in de transacties van voedingsmiddelen tussen koper en verkoper. Er zijn ten minste drie motieven voor transactiepartijen om voor *outsourcing* te kiezen. Ten eerste kan de derde partij zich specialiseren in controle en auditing en daardoor meer expertise verwerven en opbouwen. Ten tweede kan de auditor schaalvoordelen realiseren: van een audit bij bedrijf X kunnen immers meerdere afnemers profiteren. Ten derde hebben audit, controle en certificering door een derde partij het voordeel van een grotere legitimiteit en geloofwaardigheid als gevolg van de organisatorische onafhankelijkheid en daardoor vermeende objectiviteit en neutraliteit. Een ander voordeel, althans voor de afnemer of toeleverancier, is dat de kosten van het controlesysteem in het geval van inschakeling van certificeringsbureaus normaliter worden gedragen door het bedrijf dat gecontroleerd wordt (de verkopende partij), terwijl de kosten van tweede-partijregulering en toezicht doorgaans voor rekening van de tweede partij zijn (Havinga 2003).

Zo is een afgeleide markt ontstaan: voor audit-, classificatie-, keurmerk-, certificerings- en accrediteringsdiensten. De vraag naar en het aanbod van zulke diensten zijn de laatste jaren sterk gestegen, ook in de voedingssector. Daar liggen meerdere oorzaken aan ten grondslag. Ten eerste heeft de groei van de wereldhandel ertoe geleid dat producten van steeds verder weg vanuit onbekende herkomst tot ons komen. Ten tweede is het aantal complexe samengestelde producten flink toegenomen, waardoor de kwaliteit moeilijker door leken te beoordelen is. Ten derde is er veel meer kennis van veiligheids- en gezondheidsrisico's verbonden aan allerlei producten en van de mogelijkheden om die risico's uit te bannen. Meer en meer wordt van verantwoordelijken in het bedrijfsleven en bij de overheid verwacht dat ze aan risicoinschatting en -regulering doen. Ten vierde is er de schaalvergroting in de retailsector en de mode in de managementliteratuur van concentratie op *core business* en *outsourcing*. Ten vijfde heeft de ICT tot een toegenomen gevoeligheid van bedrijven voor schandalen rond productveiligheid en -kwaliteit geleid. Ten slotte is er een prikkel vanuit de aanbodkant: ondernemende auditorprofessionals bespeurden een gat in de markt.

De keurmerken en certificaten zijn vanuit vijf verschillende bronnen gekomen: van consumentenverenigingen (keurmerk van de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen), van producentenverenigingen (de 'Keurklasse' van de Vereniging van Keurslagers), van algemeen nut bevorderende NGO's (Beter Leven van de dierenbescherming), van de supermarkten (BRC) en van de eerdergenoemde ondernemende professionals die gespecialiseerde instellingen voor normering en certificatie hebben gecreëerd. Zo is er de laatste decennia een woud van normen en keurmerken ontstaan voor allerlei specifieke vormen van kwaliteit van voedsel, zoals gezondheid en voedingswaarde (het 'Vinkje', Verantwoord Frituren), vegetarisme, glutenvrijheid, *fair trade* (Oké), dierenwelzijn (Beter Leven, Graskeurmerk), duurzaamheid en milieu (MSC), ambachtelijkheid, streekproducten, of levensbeschouwing (halal). In de wereldomvattende voedselketens zijn de laatste jaren vele internationale keurmerken ontstaan, hetzij vanuit NGO's als het Wereldnatuurfonds, hetzij vanuit de industrie zelf zoals het MSC-keurmerk. Het aantal private voedsel(veiligheids)standaarden wordt geschat op meer dan 400 (Marx et al. 2012: 293). Die zijn mede zo belangrijk geworden omdat er in die mondiale voedselketens geen centrale publieke autoriteit is die die ketens goed kan reguleren. Afwezigheid van de bereidheid tot publieke regulering is overigens ook een reden voor het ontstaan van private productregulering.

De term keurmerk is doorgaans gereserveerd voor een kwaliteitslabel dat informatie aan finale consumenten wil verschaffen. Maar ook in commerciële relaties tussen toeleveranciers en afnemers wordt gebruikgemaakt van certificaten als samenvatting van kwaliteitsinformatie zoals de certificeringssystemen GlobalGAP en BRC.

Bij al deze vormen van private regulering van voedselkwaliteit is er een gangbare arbeidsdeling tussen (a) de keurmerkverstrekker die de normen voor het voeren van het keurmerk definieert; (b) de keurmerkdragers die na controles het recht verworven hebben om het merk te mogen voeren; (c) de klanten die met het keurmerk overtuigd moeten worden dat het product aan bepaalde specifieke eisen voldoet en die daarom bereid zijn om het te kopen; en (d) de daadwerkelijke controleurs die in opdracht van de keurmerkverstrekkers de potentiële keurmerkdragers controleren. Die laatste functie is een aparte industrie van professionele auditbedrijven geworden.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen audits voor kwaliteitssysteemstandaarden en voor product- of procesnormen. De BRC en IFS zijn meer normen voor specifieke productieprocessen. Systeemnormen betreffen de gehele organisatie. De gecertificeerde toeleveranciers hebben op hun beurt ook weer hun grondstoffenleveranciers. De auditor van de latere schakel gaat dan eerst na of dat bedrijf zijn zaken op orde heeft, of het een goed controlesysteem heeft, waarbij ook risicoanalyses gemaakt worden van de grondstoffen, en of dat bedrijf wel voldoende differentieert naar kwetsbaarheid van de verschillende grondstoffen. Nagegaan wordt of de afnemer haar toeleverancier voldoende kritisch benadert, bijvoorbeeld door het nemen van monsters van geleverde grondstoffen. Bovendien is voor veel van die grondstoffen ook weer een certificaat vereist, zodat ook dat bedrijf weer een audit moet krijgen. Auditors nemen doorgaans zelf geen monsters van producten of grondstoffen.

De standaarden omvatten tevens eisen voor de te verrichten audits zelf, bijvoorbeeld een minimale auditfrequentie van eenmaal per jaar. De standaarden zijn recentelijk eveneens eisen gaan stellen aan de kwaliteit van de auditors, zoals in de vorm van kwalificatie-eisen voor hun personeel. Dit naar aanleiding van ervaringen met slordige audits en zo minder waardevolle afgegeven certificaten, dan wel met te grote verschillen in kwaliteit van de audits. De IFS gaat zelfs zo ver dat ze elke auditor eerst schriftelijk en daarna mondeling tentamineert. Zij gaat hierin het verst.

De auditor wordt in diverse landen geaccrediteerd door publieke of semi-publieke organisaties. In Nederland kennen we de Raad voor Accreditatie en in Engeland de United Kingdom Accreditation Service (UKAS). Accreditatie-instellingen stellen eisen aan de opleiding en werkervaring van auditors. Auditors zijn vanwege die behoefte aan deskundigheid vaak op een sector of productgroep gespecialiseerd, zoals vlees, groenten en fruit, of bakkerijproducten.

Ten slotte zijn er ook nog private organisaties bij de voedselveiligheid en -kwaliteit betrokken die niet reguleren of certificeren, maar die producenten en retailers

kritisch volgen en van negatieve publiciteit voorzien als ze dat nodig achten. Voorbeelden daarvan zijn de Consumentenbond en Foodwatch – een soort Greenpeace voor de voedselsector – maar ook kwaliteitsclassificeerders als de Michelin restaurantgids en TV-programma's als de Keuringsdienst van Waarde of de Smaakpolitie.

Al met al is er een grote verscheidenheid aan private voedselregulering door derde partijen ontstaan, vanuit informele gemeenschappen, verenigingen (van consumenten- of branchegenoten), bedrijfshiërarchieën (supermarktketens) en markten (van commerciële informatieverschaffers en certificeerders).

Hoe en wat?

De derde partijen leveren een van het oorspronkelijke product afgeleid product, namelijk een kwaliteitscertificaat. Tussen keurmerkeigenaar, gebruikers en controleur kan er desgewenst sprake zijn van een onderlinge taakverdeling. Het product dat ze verhandelen is reputatie en vertrouwen – van het certificaat. De geloofwaardigheid van die reputatie staat of valt met een degelijke controle. Gebeurt het controleren niet deugdelijk en wordt het keurmerk te gemakkelijk afgegeven, dan ontstaat er wantrouwen ten opzichte van de waarde van het keurmerk of verliest het helemaal zijn waarde. Zolang de finale klanten de merken en symbolen geloofwaardig achten en vertrouwen en op basis daarvan handelen – dat wil zeggen kopen – voorziet het certificaat in een behoefte en 'werkt' die afgeleide markt. Geheel indachtig het beroemde Thomas-theorema: 'If men define situations as real, they are real in their consequences' (Thomas en Thomas 1928; zie ook Merton 1995).

De geloofwaardigheid van een certificaat kan worden versterkt door ondersteuning van NGO's. Zo is een keurmerk dierenwelzijn geloofwaardiger wanneer de dierenbescherming erbij betrokken is en hecht het MSC-keurmerk veel waarde aan de betrokkenheid van het Wereldnatuurfonds. Ook de professionele taakverdeling tussen standaardsetters/certificaatverstrekkers enerzijds en auditors anderzijds dient niet alleen specialisatie, schaalvoordelen en efficiency, maar ook de geloofwaardigheid van het hele systeem. Er zijn zo immers twee onafhankelijke derde partijen bij de keuring betrokken die elkaar in principe kunnen controleren.

Waarom?

Er zijn twee motieven voor derde partijen om zich te mengen in de regulering en normering van de voedingsmiddelenmarkt: commercie en idealisme. Veel keurmerken en certificaten zijn door (verenigingen van) consumenten/kopers dan wel producenten ontwikkeld om hun transacties te vergemakkelijken. In dat geval betreft het commerciële motieven van de eerdergenoemde eerste en tweede

categorie marktpartijen. Ter ondersteuning van hun commerciële belangen hebben zij direct – via onderlinge verenigingen – dan wel indirect – via vraag op een markt – keurmerken en certificaten in het leven geroepen. In dat laatste geval is er ook sprake van een ander commercieel belang: dat van de bedrijven die van professionele controles en audits hun werk maken.

Daarnaast zijn er derde-reguleringspartijen die (mede) door idealisme en verantwoordelijkheidsgevoel voor publieke belangen gedreven worden. Dat kan het geval zijn bij algemeen belang nastrevende organisaties en consumentenorganisaties.

4.3.6 ONDERLINGE RELATIES EN HYBRIDE VORMEN

Het onderscheid tussen eerste-, tweede- en derde-partijregulering en -toezicht is vooral een conceptueel onderscheid, relevant om de kenmerken en voor- en nadelen van de verschillende vormen van marktordening en regulering te identificeren en te vergelijken. In werkelijkheid bestaat er een nauwe relatie tussen de diverse vormen. Zo is de interne kwaliteitszorg van een groot voedingsmiddelenbedrijf nauw verweven met zijn eisen aan en controles van de producten van de vele toeleveranciers. Hier ligt de nadruk op systeemcontrole – is de leverancier in staat om producten van een hoge en consistente kwaliteit te leveren? – door een derde partij, zoals een gespecialiseerde audit- en certificeringsorganisatie. Ten slotte speelt ook de overheid een rol bij het toezicht op voedselveiligheid. Over deze bijzondere partij, die wel als vierde partij aangemerkt kan worden, gaat de volgende paragraaf.

4.4 PUBLIEKE REGULERING, TOEZICHT EN HANDHAVING

4.4.1 ROEP OM VIERDE-PARTIJREGULERING: DE OVERHEID

Er wordt in de voedingsmiddelensector dus al heel veel aan veiligheid en kwaliteit gereguleerd en gecontroleerd, door allerlei private partijen, die direct dan wel indirect betrokken zijn bij economische transacties over voedsel. Kan het publiek, vertegenwoordigd door publieke autoriteiten, zich daar voldoende op verlaten? Zijn al deze private partijen wel te vertrouwen als hoeders van de publieke belangen bij voedsel? Dat is de grote vraag naar de noodzaak en zin van publieke regulering.

Vanouds hebben schandalen rond voedselvervalsing de mensheid geteisterd. Deels zijn die niet bewust veroorzaakt, maar deels ook wel. Opzettelijke fraude was een veelvoorkomende praktijk. Vandaar dat overheden al vroeg voedsel en drank zijn gaan reguleren. De geschiedenis van voedselvervalsing is tevens een geschiedenis van geleidelijk aan steeds meer overheidsbemoedigen met

productveiligheid, -kwaliteit en eerlijke handel. Daarnaast gebeurde dat overigens ook in religieuze spijswetten van joden, christenen en moslims. In zekere zin waren die ook een variant op publieke regulering in samenlevingen waar zulke godsdiensten praktisch een monopolie hadden en alle inwoners er naar handelden of handelen. Nu echter niet door seculiere maar door religieuze autoriteiten gehandhaafd.

De dreiging van reputatieverlies heeft voedselproductiefouten, vervalsingen, zelfs vergiftigingen en andere risico's niet kunnen voorkomen, zelfs niet in een tijd dat voedselvervalsing met lijfstraffen als het afhakken van handen werd bestraft. Maar ook tegenwoordig zijn er nog periodiek schandalen, die soms per ongeluk – zoals in oktober 2012 met de gerookte zalm van Foppen – soms opzettelijk – zoals met de met melamine vergiftigde melkpoeder in China – veroorzaakt zijn.

Bij elk nieuw schandaal klinkt weer de roep om interventie door de overheid. Want uiteindelijk houdt de burger zijn overheid verantwoordelijk voor de bescherming tegen allerlei denkbare risico's, inclusief die van voedselvervalsing en -vergiftiging en klinkt de roep om 'daadkrachtig' ingrijpen. Ook andere landen houden de overheid van een ander land verantwoordelijk bij een voedselschandaal, zoals bij het Russische invoerverbod van Nederlandse komkommers in juni 2011 naar aanleiding van de uitbraak van de EHEC-bacterie. Per slot van rekening is de overheid in de ogen van velen de *ultimate risk manager* of de *regulator in last resort*. David Moss (2002) heeft dat in detail beschreven voor de Verenigde Staten, een land waar men dat niet zo gauw zou verwachten, gegeven de historische en culturele aversie tegen een sterke en interventionistische staat.

Ten eerste is het vanouds de taak van de overheid geweest om de burger tegen allerlei bedreigingen van zijn *life, liberty* en *property* te beschermen. Aanvankelijk ging het daarbij louter om bescherming tegen vijandelijke legers en criminelen, daarna betrof het geleidelijk aan ook steeds meer de risico's op markten. Inmiddels vinden we het vanzelfsprekend dat de overheid *manager in last resort* is geworden voor een enorme diversiteit aan risico's die zijn veroorzaakt door de private sector.

Ten tweede wenden burgers zich bij problemen en schandalen als eerste tot de overheid omdat die via de democratische spelregels makkelijker ter 'verantwoording' kan worden geroepen. Bij het bedrijfsleven zou de burger andere middelen in moeten zetten, zoals *naming and shaming*, demonstraties of een kopersstaking. Maar doorgaans is het eenvoudiger om de overheid op te roepen om handelend op te treden, ook naar het bedrijfsleven toe. Het is dan ook niet toevallig dat het scala aan risico's, waar de overheid de burger middels wetgeving, controle en

inspectie tegen beschermt, fenomenaal is toegenomen na de invoering van het algemeen kiesrecht, begin twintigste eeuw.

De centrale vraag: kan de overheid voortbouwen op private regulering en toezicht?

De overheid kan niet alles. Dat hoeft ook niet, gezien de enorme diversiteit aan al bestaande en werkzame private vormen van voedselregulering en controle in het bedrijfsleven zelf. Een intelligente overheid ondersteunt dat particulier initiatief, bouwt er op voort en vult private regulering zo nodig aan met publiek toezicht. Belangrijk voor de overheid is de beantwoording van een aantal basale vragen:

- 1 *Kan de private sector het zelf? Heeft ze de mogelijkheden en capaciteiten?*
- 2 *Wil de private sector het ook? Is er voldoende intentie, bereidheid en motivatie aanwezig?*
- 3 *Hoe kan de overheid het ‘kunnen’ en ‘willen’ van de particuliere sector ondersteunen en in de juiste richting sturen?*

Welke overheid?

De publieke marktreguleringssector is evenals de particuliere sector een veelvormig geheel. Kwaliteitsnormen worden opgesteld, gehandhaafd en gecontroleerd door allerlei publieke instanties, op verschillend aggregatieniveau: gemeenten, productschappen (Van Waarden 2011b), nationale overheidsinstanties, Europese en wereldwijde organen zoals de VN Wereldgezondheidsorganisatie en Codex Alimentarius. Daarbij kan van verschillende vormen van recht gebruik worden gemaakt: privaatrecht of publiekrecht en wetgeving of jurisprudentie. En bij de handhaving daarvan kunnen verschillende typen publieke dan wel private – maar publiekelijk gefinancierde – organisaties een rol spelen. Privaatrecht – zoals contractrecht, aansprakelijkheid of onrechtmatige daad – kan door benadeelden worden ingeroepen, waarna de rechterlijke macht voortbouwend op haar jurisprudentie verdere specificering aan de regels geeft. (Economisch) publiekrecht wordt gehandhaafd door publieke toezichthouders, soms ook door productschappen, gemeenten, de Reclame Code Commissie en uiteindelijk ook hier natuurlijk de rechterlijke macht. De meest op de voedingssector gerichte organisatie in Nederland is echter de nationale toezichthouder, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Hier gaan we in de volgende subparagraaf nader op in.

4.4.2 ONTWIKKELINGEN IN HET OVERHEIDSTOEZICHT OP VOEDSEL

De NVWA is de organisatie die belast is met het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving met betrekking tot voedsel. Het gaat grofweg om drie groepen wetgeving: veterinaire wetgeving, warenwetgeving en landbouwkwaliteitswetgeving.⁵ De bepalingen in de huidige Warenwet zijn gericht op het belang van

de volksgezondheid, van de veiligheid, van de eerlijkheid in de handel en van goede voorlichting omtrent waren. “De NVWA definieert toezicht als één van de elementen van handhaving. Het begrip handhaving zelf is een breder begrip. Handhaving omvat alle handelingen die zich richten op het beïnvloeden van nalevingsgedrag. Naast het houden van toezicht (inspecties) gaat het ook om het uitvoeren van opsporingsonderzoek, handhavingscommunicatie, dienstverlening, exportkeuringen, enzovoorts” (NVWA 2012a: 9). Het huidige toezicht is gebaseerd op de volgende uitgangspunten: risicogericht, kennisgedreven, samenwerkend, beïnvloedend (NVWA 2012a). Het toezicht door de NVWA is de afgelopen jaren sterk in ontwikkeling. Puntsgewijs geven we de belangrijkste ontwikkelingen hieronder weer.

Professionalisering van toezicht

Er is sprake van een sterke professionalisering van de organisatie van het toezicht. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende ideaaltypische stijlen van toezicht: traditioneel (gewoonte, lokaal gezag), ambtelijk-bureaucratisch (legalistisch, hiërarchisch), professioneel-beroepsmatig (doelgericht, deskundig) en bedrijfsmatig (efficiënt, productie) (Terpstra en Havinga 2001). De huidige stijl van toezicht binnen de NVWA kan worden gekarakteriseerd als een mengvorm van professioneel en bedrijfsmatig werken. Op het niveau van de organisatie overheerst de professionele stijl, terwijl op het niveau van de inspecteurs die feitelijk toezicht houden wel deskundigheid wordt verwacht maar ook dat er wordt gewerkt binnen de door de NVWA aangegeven kaders en aan de hand van de daarvoor bestemde protocollen.

Evenals andere rijksinspecties is het overheidstoezicht op voedsel in toenemende mate gebaseerd op analyses van knelpunten, vaststelling van risico's, nalevingsniveaus, doelgroeponderzoek en effecten van interventies (CCV 2010). Op basis hiervan wordt idealiter de gewenste handhavingsaanpak gekozen. In de loop der jaren verschenen opeenvolgende rapporten en studies om de werkwijze in toezicht en handhaving te onderbouwen en te vernieuwen. De titels zijn veelzeggend: *Zicht op toezicht* (VWA 2005), *Handhaven met verstand en gevoel* (VWA 2006a), *Vernieuwend met meer effect* (VWA 2007), *Zacht waar het kan, hard waar het moet* (NVWA 2012a en VWA 2009). De NVWA werkt met werkplannen en gedetailleerde protocollen. Van een inspecteur anno 2012 wordt vooral professionele kennis van toezicht houden verwacht. Vakkennis over bijvoorbeeld het slagersvak en vlees of over het bakkerijbedrijf wordt tegenwoordig minder belangrijk gevonden dan in het verleden. Er is dus sprake van een andere vorm van professionaliteit, die minder is gebaseerd op ambachtelijke vakkennis van de inspecteur en meer is gebaseerd op protocollen die binnen de organisatie zijn ontwikkeld aan de hand van uitgevoerde analyses.

Meer systeemtoezicht (audit voedselveiligheidssysteem gebaseerd op HACCP)

Een tweede ontwikkeling betreft de verschuiving van toezicht op producten naar toezicht op het productieproces en door bedrijven gebruikte HACCP-systemen (Hazard Analysis and Critical Control Points). Dit sluit aan bij een verschuiving van een prescriptieve naar een op risico gebaseerde benadering (Spriggs en Isaac 2001: 11). Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP) is een methode om veiligheidsrisico's in het productieproces van voedsel te identificeren, te evalueren en te beheersen.

Het gebruik van een voedselveiligheidssysteem gebaseerd op de principes van HACCP is verplicht gesteld in Verordening 852/2004 van de Europese Unie.⁶ Een bedrijf kan een eigen HACCP-plan maken of gebruikmaken van een geschikte hygiëncode (al dan niet met eigen aanpassingen). De NVWA is betrokken bij het opstellen, evalueren en aanpassen van hygiëncodes. Bovendien voert de NVWA systeemaudits uit bij levensmiddelenbedrijven met een eigen voedselveiligheidsplan en bij bedrijven die gebruikmaken van een hygiëncode met een eigen aanvulling. Hier is sprake van overheidstoezicht (vierde partij) op wettelijk verplichte zelfregulering door een levensmiddelenbedrijf (eerste partij). Veel private voedselveiligheidsschema's bevatten eveneens de eis van een voedselveiligheidssysteem gebaseerd op HACCP (Van der Meulen 2011: 93).

Risicogericht toezicht

De NVWA wil risicogericht toezicht houden, dat wil zeggen dat getracht wordt de effectiviteit van het toezicht te vergroten door daar toezicht te houden waar bij niet naleven van de regelgeving het gezondheidsrisico voor mens of dier het grootst is en de kans op overtreding groot is. Het risico wordt beoordeeld op het niveau van individuele bedrijven, bedrijfssectoren en voedselketens.

Levensmiddelenbedrijven zijn door de NVWA ingedeeld op basis van de in het verleden geconstateerde overtredingen: structurele overtreders krijgen kleurcode 'rood', bedrijven die in het verleden meerdere maatregelen kregen opgelegd krijgen code 'bijzonder oranje', incidentele overtreders krijgen code 'oranje', en bedrijven waar in het verleden geen overtredingen zijn vastgelegd krijgen kleurcode 'groen'. Een dergelijke vierdeling lijkt vooral geschikt voor extern gebruik om bijvoorbeeld op overzichtelijke wijze inspectieresultaten openbaar te maken (zie verderop onder het kopje 'Openbaarmaking van controlegegevens'). Het categoriseren van risico's is lastig en vereist doorgaans een afweging van verschillende soorten risico's. Black en Baldwin (2012: 3) noemen risicocategorisering eerder een kunst dan een wetenschap.

De keuze voor risicogericht toezicht betekent dat geen aandacht wordt besteed aan niet-risicovolle overtredingen.⁷ Zo heeft naleving van regelgeving die gericht

is op het bevorderen van de eerlijkheid in de handel een lage prioriteit en wordt hierop door de NVWA weinig tot geen toezicht gehouden.

Nieuwe visie op toezicht: gebaseerd op vertrouwen⁸

Sinds 2008 heeft de NVWA als uitgangspunt voor de handhaving: *'Hard waar het moet, zacht waar het kan'*. Deze handhavingsstijl geniet bij Nederlandse toezichthouders, de rijksoverheid, de Inspectieraad en sommige andere inspecties brede ondersteuning (Couvret en Mulder 2008: 30; Six 2010: 7-8). De NVWA stelt de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven centraal en veronderstelt dat bonafide bedrijven bereid zijn om vrijwillig wet- en regelgeving na te leven. Het toezicht is gericht op het bewerkstelligen van naleving van wet- en regelgeving. Het bestraffen van overtredingen is geen zelfstandig doel van het toezicht, maar alleen voor zover dit bijdraagt aan het bewerkstelligen van naleving.

Dit betekent een verschuiving van klassiek repressief toezicht naar dienstverlening, communicatie en metatoezicht (de NVWA noemt dit horizontaal toezicht): een verschuiving van controle naar 'in control'. In termen van de klassieke tweedeling tussen een overredende en een afschrikkende handhavingsstijl is bij de NVWA sprake van een overredingsstijl (zie over dit onderscheid Kagan 1989; Hawkins 1983; Wiering 1999). Algemeen uitgangspunt van de nieuwe handhavingsaanpak is 'vertrouwen, tenzij...'. Aan de andere kant wil de NVWA bedrijven die regels aan hun laars lappen streng aanpakken en door zwaardere sancties dwingen tot naleving. De interventies kunnen variëren van een waarschuwing, nalevingshulp of een boete tot een last onder dwangsom of sluiting van de instelling.

Openbaarmaking van controlegegevens en gebruik van consumentenklachten

Van Erp (2009) signaleert dat steeds meer toezichthouders inspectierapporten bekendmaken. Ook de NVWA wil de zichtbaarheid en transparantie van het toezicht vergroten door inspectieresultaten openbaar te maken. Het doel van de NVWA is door openbaarmaking het vertrouwen van burgers en bedrijven te vergroten, bedrijven te stimuleren tot betere naleving en borgingsmechanismen en samenwerking met bedrijfssectoren te stimuleren. De NVWA is begonnen met de openbaarmaking van controlegegevens, op sectorniveau en later ook op bedrijfsniveau via de website. Op openbaarmaking van inspectieresultaten is aangedrongen door maatschappelijke organisaties.

Het gebruik van kleurcodes om inspectieresultaten weer te geven is een internationale trend, vooral bij restaurants en eetgelegenheden. Volgens Van Erp (2009) wordt vaak te veel verwacht van openbaarmaking van inspectieresultaten door publieke toezichthouders omdat overtreding niet altijd wordt beschouwd als teken van onbetrouwbaarheid en niet altijd leidt tot veel schade aan de marktpositie, sociale positie of morele reputatie van een bedrijf. Openbaarmaking van

controlegegevens door de NVWA heeft weinig invloed op het keuzegedrag van partijen in de keten en leidt niet tot een groter vertrouwen van consumenten omdat zowel bij consumenten als bedrijven openbaarmaking weinig bekend is. Wel leidt openbaarmaking tot meer aandacht binnen bedrijven voor voedselveiligheid en risicobeheersing om imagoschade te vermijden.⁹

Streven naar convenanten met het bedrijfsleven

Vanuit de op vertrouwen gebaseerde visie op toezicht streeft de NVWA naar samenwerking met bonafide bedrijven en bedrijfstakken die een vorm van zelfregulering hanteren. Zo kan bijvoorbeeld het primaire toezicht worden uitgevoerd door een andere toezichthouder dan de NVWA. De NVWA houdt zicht op deze systemen door systeemtoezicht en tweedelijns-toezicht. Door een convenant kan het toezicht op de desbetreffende bedrijven achterwege blijven of minder zijn. De NVWA noemt dit horizontaal toezicht:

“Het geverifieerd horizontaal toezicht is daarin een heel belangrijke ontwikkeling. Gebaseerd op vertrouwen in de eigen verantwoordelijkheid sluit de NVWA convenanten af waarin afspraken worden gemaakt over hoe een bedrijf de naleving borgt en hoe de NVWA haar toezicht daarop aansluit. Monitoring, afspraken tot wederzijdse informatie, partnerships van kennisuitwisseling zijn in dat geval afdoende. De NVWA houdt zicht op de naleving door middel van *reality checks*.”
(NVWA 2012a: 14-15)

De term ‘horizontaal toezicht’ suggereert wederzijds toezicht tussen vergelijkbare organisaties (zoals NVWA en vergelijkbare buitenlandse organisaties, universiteiten onderling). Vanwege de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van de NVWA is het correcter om te spreken van tweedelijns-toezicht, metatoezicht of systeemtoezicht. De NVWA streeft naar deze toezichtsvorm. Eind 2012 zijn negen convenanten gesloten in de voedselsector. Daarnaast heeft de NVWA een aantal zogenoemde zelfcontrolesystemen geaccepteerd.

Toegenomen internationale samenwerking

Het werkerterrein van de NVWA is beperkt tot Nederland. Veel levensmiddelen, voedingsproducten of ingrediënten zijn echter afkomstig uit het buitenland. Bovendien is de wet- en regelgeving op het terrein van voedselveiligheid voor een belangrijk deel Europese regelgeving. De NVWA werkt daarom zowel binnen de Europese Unie als daarbuiten samen met zusterorganisaties. Bij het ontwikkelen van de handhavingsmethodiek en bij de interpretatie en implementatie van Europese regelgeving is er gezamenlijk overleg van de Heads of Agencies in het Food Law Enforcement Practitioners Forum (FLEP). Medewerkers van de NVWA zitten in Brussel aan tafel om verdere harmonisatie te bespreken. De NVWA

participeert daarnaast in commissies en werkgroepen van de Food and Veterinary Office (FVO), de European Food Safety Authority en Codex Alimentarius.¹⁰

Samenwerking met andere binnenlandse inspecties/integraal toezicht

Via onderlinge contacten en informatie-uitwisseling leren inspecties en handhavingsdiensten van elkaar. Dit is gestimuleerd door diverse projecten van de rijksoverheid, zoals *Handhaven op niveau* (2000-2005) en *Rijk aan handhaving* (2004-2007). De NVWA werkt binnen de Inspectieraad samen met andere rijksinspecties, bijvoorbeeld aan het realiseren van de kabinetsdoelstelling van vermindering van de toezichtlast voor bedrijven door een zogeheten inspectievakantie.¹¹ Ook de oprichting van de beroepsvereniging Vide heeft een belangrijke rol gespeeld bij de onderlinge uitwisseling van ideeën en ervaringen tussen inspecteurs en heeft zeker bijgedragen aan de professionalisering van toezicht en handhaving.¹² Diverse fusies met andere inspectiediensten hebben noodgedwongen ook geleid tot onderlinge contacten en vergelijking van visie en daarop gebaseerde werkwijze (zie hierna).

Reorganisatie en fusies

De NVWA heeft een geschiedenis van vele fusies en reorganisaties. Sinds 1990 is de Keuringsdienst gefuseerd met achtereenvolgens de Inspectie Levensmiddelen en de Inspectie Drankwet (1990), de Veterinaire Inspectie (1998), de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (2002, 2006), de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Plantenziektekundige Dienst (PD) (2010, 2012).¹³ Dit betekent dat telkens na enkele jaren de organisatie anders is ingericht en dat werkwijzen, werkplekken en functies steeds veranderen. Dit vereist een groot aanpassingsvermogen van de medewerkers.

Vanaf 2003 valt de organisatie onder het zorgdragerschap van de minister waaronder landbouw ressorteert (LNV, EL&I, EZ), voor die tijd was dat de minister waaronder volksgezondheid ressorteert. Wel blijft het ministerie van Volksgezondheid naast de minister van Landbouw bij de NVWA betrokken als opdrachtgever.

Inkrimping

Voor de fusie tussen de VWA, de AID en de PD hadden de drie organisaties samen 2678 fte's in dienst (NVWA 2010: 4). Begin 2012 – na afronding van de reorganisatie – bedroeg de personele formatie nog 2181 fte's (mededeling NVWA). Dit is een krimp van 20 procent. Ook daarvoor was al sprake van inkrimping van de beschikbare menskracht. Zo meldt de VWA (2006b) dat per 2006 de formatie met 500 fte's is afgenomen. Eind 2002 bedroeg de personeelsbezetting van de Keuringsdienst van Waren 931 fte's, terwijl de RVV 1508 medewerkers had (VWA 2002). Dat betekent dat de VWA in wording in 2002 wat betreft

personeelsomvang eerder groter dan kleiner was dan de huidige NVWA (waarin naast de VWA ook de AID en de PD zijn opgegaan; de AID (2008) had bijvoorbeeld in 2007 596 fte's, de PD (2006) had in 2005 336 medewerkers). Het aantal beschikbare fte's voor het uitoefenen van toezicht in levensmiddelenbedrijven, winkels en horeca is afgenomen.

4.4.3 VORMEN VAN SAMENWERKING TUSSEN DE NVWA EN DE PRIVATE SECTOR

Naast publiek toezicht op voedselveiligheid door overheidsorganisaties zoals de NVWA bestaan er allerlei varianten van privaat toezicht, zoals in paragraaf 4.3 is beschreven. De verschillende toezichtarrangementen functioneren hoofdzakelijk los van elkaar. Dit leidt tot doublures: sommige controles worden door verschillende toezichthouders uitgevoerd. Meestal vindt er toezicht plaats (door private of door publieke toezichthouders) omdat een dergelijk vereiste is opgenomen in veel certificatieschema's. Het niet voldoen aan relevante wet- en regelgeving van het land van productie en het land van bestemming wordt aange-merkt als non-conformiteit met de standaard. Private standaarden zijn vaak voor een deel een interpretatie en praktische invulling van geldende overheidsregels.

Er bestaan verschillende vormen van samenwerking tussen publiek en privaat toezicht in de voedselsector. Ze worden hierna gepresenteerd in volgorde van afnemende vrijblijvendheid en toenemende publieke betrokkenheid/verantwoordelijkheid.

1. *Overleg en afstemming tussen overheid en bedrijfsleven*

Dit is een vrijblijvende en onverbindende vorm van samenwerking. Binnen een dergelijk overleg adviseren partijen elkaar. Er kan vervolgens nog een onderscheid gemaakt worden tussen informeel en incidenteel overleg en formeel en regulier overleg. Het kan een gegroeide praktijk zijn dan wel wettelijk zijn geregeld. In de voedingssector bestaat bijvoorbeeld het *Regulier Overleg Warenwet*.¹⁴ De overheid (NVWA, VWS, EZ) overlegt met bedrijfsleven en consumenten over voorgenomen beleid en regelgeving.

2. *Delen van informatie en zo onderling verbinden daarvan*

Meer verbindend is wanneer partijen de verplichting aangaan om elkaar te informeren en informatie te delen. Een voorbeeld is *RiskPlaza*, een databank met informatie over risico's van grondstoffen en maatregelen om het risico te beheersen. Op initiatief van het Productschap akkerbouw delen deskundigen van NVWA, bedrijfsleven en certificerende instellingen hun kennis. Het overleg heeft geleid tot consensus over de concrete normen.

Garcia Martinez, Fearne en Verbruggen (2013) noemen RiskPlaza een voorbeeld van coregulering: “RiskPlaza seeks to facilitate the (correct) implementation of public food safety standards and policy by food business operators.”

Gekoppeld aan deze database kunnen leveranciers van grondstoffen zich laten certificeren (RiskPlaza Audit⁺). De NVWA heeft in een convenant vastgelegd dat bedrijven die hun grondstoffen betrekken van RiskPlaza Audit⁺ gecertificeerde leveranciers deze producten niet in hun HACCP-plan behoeven te betrekken en dat de NVWA deze grondstoffen niet zal inspecteren.¹⁵ RiskPlaza wordt door velen gezien als parapleedje van een nieuwe vorm van toezicht die is gebaseerd op samenwerking en vertrouwen.

3. Private ondersteuning – bijvoorbeeld middels concretisering – van publieke regelgeving

Dit betreft een reguleringsinitiatief van de publieke sector, die voor de uitvoering en concretisering gebruikmaakt van bestaande private normen. Dat initiatief kan van de wetgever komen, maar ook van de publieke toezichthouder en zelfs van de rechter (Van Waarden 2012a).

Een voorbeeld is de wettelijke verplichting voor levensmiddelenbedrijven om een voedselveiligheidssysteem te hebben. De wetgeving maakt gebruik van het in de sector al gebruikte HACCP-systeem (Havinga en Jettinghoff 1999: 612). Deze verplichting heeft vervolgens geleid tot *hygiënecodes*, dat wil zeggen een voedselveiligheidsplan voor de desbetreffende branche gebaseerd op de principes van HACCP. Een bedrijfstakorganisatie stelt in overleg met de NVWA een hygiëncode op en deze wordt vervolgens goedgekeurd door de minister (na advies door de NVWA). Er zijn inmiddels meer dan 35 goedgekeurde hygiënecodes voor diverse bedrijfssectoren in met name het midden- en kleinbedrijf.¹⁶ Een bedrijf dat werkt volgens de hygiëncode voldoet daarmee aan de wettelijke voorschriften van voedselveiligheid, zowel voor de basisvoorwaarden (zoals hygiëne, bouwkundige zaken, plaagdierbestrijding, opleiding, enzovoort) als voor HACCP. De NVWA hanteert bij inspectie van het bedrijf de hygiëncode als norm en doet dan geen audit van het voedselveiligheidssysteem.

4. Publieke erkenning en ondersteuning van private normen en toezichtvormen

Kenmerkend hiervoor is dat het initiatief ligt bij de private sector, die vervolgens ondersteuning van publieke autoriteiten en regelgeving verwerft. Een voorbeeld van *de facto* publieke erkenning en ondersteuning van private regulering zijn door de NVWA geaccepteerde *zelfcontrolesystemen*. Bedrijven die aan de normen van een dergelijk systeem voldoen, komen in aanmerking voor verminderd toezicht door de NVWA. De nu door de NVWA geaccepteerde systemen betreffen niet de bekende internationale private voedselveiligheidscertificeringen zoals BRC, IFS of GlobalGAP, maar Nederlandse initiatieven zoals het Keurslager-keurmerk of RiskPlaza audit⁺.¹⁷ Ook de Britse, Franse en Canadese voedselautoriteiten houden

meer rekening met private controles (Henson en Humphrey 2010: 1641; Rouvière en Caswell 2012: 252; Canadian Food Inspection Agency 2012).

In feite zijn dit vormen van publieke accreditatie van private keuren en keurmerken, die daarmee *de facto* een soort 'publiek keurmerk' worden. Die erkenning verhoogt de exclusiviteit en commerciële waarde van deze merken.

Daarnaast kan het juridische beleidskader van *Toezicht op Controle* worden genoemd.¹⁸ Daarbinnen is het IKB Ei-kwaliteitssysteem erkend. Legpluimveebedrijven met een IKB Ei-certificaat worden minder frequent gecontroleerd door publieke toezichthouders. Naleving van de wettelijke normen door legpluimveebedrijven wordt gecontroleerd door private Certificerende Instellingen (CI's). Om de kwaliteit van de uitvoering van het IKB-Ei-schema te kunnen beoordelen, voeren de publieke toezichthouders in beperkte mate schaduwcontroles uit op de IKB-legpluimveebedrijven en voeren zij audits uit op de CI's. De ervaringen met IKB Ei hebben laten zien dat dit beleidskader in de praktijk lastig is. Er is bijvoorbeeld verschil van inzicht over boetes bij niet-naleving, over onaangekondigde controles door CI's en over de intensiteit van verificatiecontroles door de publieke toezichthouder (Maas 2011: 78-82; Van der Voort 2011, Van de Spiegel et al. 2011). IKB Ei is een voorbeeld van het stapelen van toezicht op toezicht. Er is immers sprake van drie niveaus van toezicht: van de NVWA op het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ), van COKZ op CI, en van CI op legpluimveebedrijf.

Deze voorbeelden betreffen een beperkte vorm van publieke ondersteuning: publieke erkenning van privaat toezicht en daardoor minder publiek toezicht. De ondersteuning zou echter nog verdergaande vormen aan kunnen nemen, zoals bij de algemeenverbindendverklaring van cao's. Dan krijgen private afspraken of regels een publiekrechtelijke status en kunnen ze bindend worden opgelegd.

5. Publieke erkenning, ondersteuning en eventueel ook reorganisatie van oorspronkelijk private organisaties

Deze variant is veelvuldig voorgekomen in de voedingsmiddelensector. Vaak heeft het bedrijfsleven het initiatief tot vorming van onderlinge private collectieve kwaliteitscontrolerende organisaties genomen, vooral in die sectoren die generieke merkloze producten produceren. Eerder is al verwezen naar de zuivelcontroleorganisaties. Daaruit is het COKZ voortgekomen, dat verantwoordelijk is voor de overheidscontrole in de zuivelsector.¹⁹ Import- en exportinspecties van plantaardige producten worden verricht door vier keuringsdiensten: de NAK (Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen), Naktuinbouw (Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw), de Bloembollenkeuringsdienst en het Kwaliteits Controle Bureau.

Voor het toezicht op de naleving van de regelgeving betreffende de biologische landbouw is de Stichting Skal als de primaire toezichthouder aangewezen.²⁰

Ook product- en bedrijfschappen kunnen in deze categorie gerangschikt worden. Zij kunnen alleen op initiatief van het georganiseerde bedrijfsleven opgericht worden en de werkgevers- en werknemersorganisaties in de branche vormen ook het bestuur. Het schap is echter toegerust met publiekrechtelijke bevoegdheden zoals belastingheffing en afkondiging van voor de bedrijfstak bindende verordeningen.

In al deze gevallen vervult de NVWA de rol van additionele toezichthouder, die toezicht houdt op de wijze waarop deze private dan wel semi-publieke organisaties hun regulerende en toezichthoudende taken vervullen.

6. Privatisering van publieke taken en publieke financiering daarvan

Hier ligt het initiatief bij de publieke sector. Publieke organisaties hebben bepaalde taken te verrichten maar besteden een deel daarvan uit aan private organisaties. Doorgaans gebeurt dat op een concurrerende markt om gelijke toegang tot overheidsopdrachten te bieden en de kosten zo laag mogelijk te houden.

7. Privatisering van publieke taken zonder publieke financiering daarvan

Een variant hiervan is privatisering van iets wat aanvankelijk als een publieke taak gezien werd, maar waar de financiering vervolgens niet langer uit de publieke middelen komt, maar waar gebruikers er direct zelf voor betalen. Hier is dus geen sprake van een publiek goed in de economische zin van het woord. Gebruikers kunnen ervoor aangeslagen worden. Dit is het model van de privatisering van voormalige 'publieke diensten' zoals telefoon en openbaar vervoer.

Een voorbeeld hiervan in de voedingssector is te vinden bij de *roodvleeskeuring*. Sinds 2006 wordt de *post mortem* roodvleeskeuring niet meer uitgevoerd door rijkskeurmeesters van de Rijksdienst voor Keuring van Vee en Vlees (RVV) maar door 'officiële assistenten' van KDS (Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector) onder toezicht van dierenartsen van de NVWA. KDS is een privaatrechtelijke geaccrediteerde inspectieorganisatie die speciaal is opgericht voor deze werkzaamheden. De relatie van de NVWA met KDS is geregeld op basis van een protocol, een resultaatverbintenis en regelmatige audits (De Groot 2008: 23).

8. Convenanten tussen overheidsorganisaties en bedrijven of bedrijfssectoren

Publiek-private samenwerking kan ook de vorm van een min of meer privaatrechtelijke contractuele verplichting aannemen. In een 'convenant' worden wederzijdse verwachtingen en verplichtingen of toezeggingen vastgelegd. Het initiatief kan van beide partijen komen. De bereidheid daartoe veronderstelt een

zeker onderling vertrouwen, gebaseerd op ervaring, *past performance* en reputatie van de andere partij. Een dergelijk convenant kan de overheid zowel met een eerste-, tweede- of derde-reguleringspartij sluiten.

De NVWA streeft ernaar convenanten af te sluiten met bedrijven en koepelorganisaties die in het verleden hebben aangetoond dat zij hun wettelijke verplichtingen naleven en gemotiveerd zijn om risico's te beheersen via een deugdelijk functionerend voedselveiligheidssysteem. Inmiddels zijn negen convenanten afgesloten.²¹ Het bedrijf verplicht zich te zorgen voor een goed functionerend systeem van risicobeheer en controle en dient hierover te rapporteren aan de NVWA. Bovendien heeft het bedrijf een inspanningsverplichting om het percentage afwijkingen en overtredingen te verminderen. De NVWA verplicht zich het toezicht af te stemmen op de kwaliteit van de interne en externe controle binnen een bedrijf. De NVWA zal bij het vaststellen van een overtreding van wet- en regelgeving eerst overleggen met het betrokken bedrijf voordat tot handhaving wordt overgegaan; hiervan kan worden afgeweken bij ernstige overtreding of wanneer de veiligheid van mens of dier in het geding is.²² In de convenanten met VION Food Group, RiskPlaza en sapfabrikanten is vastgelegd dat de NVWA toegang heeft tot de database met controleresultaten. De NVWA kijkt via een zogenoemd 'dashboard' mee naar de cruciale punten in het productieproces van de VION slachterij; dit zou leiden tot een vermindering van inspecties met 35 procent. De vereniging van sapfabrikanten verplicht zich om bedrijfsinspecties uit te voeren en om maatregelen te nemen indien aangesloten bedrijven de wet niet naleven. Convenanten over stationshoreca en bedrijfsrestaurants verplichten de NVWA om geen controles uit te voeren in de horecavestigingen op NS-stations en Albron bedrijfsrestaurants, tenzij sprake is van ernstige calamiteiten. De NVWA houdt toezicht op afstand op basis van de informatie uit de kwaliteitssystemen van de ondernemingen en overleg over dit systeem.

9. Privaat 'toezicht' op publieke organisaties

Ten slotte kunnen private partijen 'toezicht' houden op de werkzaamheden van publieke instanties. Overheidsdiensten kunnen onderdelen of processen extern laten controleren door een private organisatie (bijvoorbeeld accreditatie van laboratoria). Adviescommissies zijn soms eveneens een vorm van privaat toezicht op publieke organisaties.

Een indeling in verschillende vormen van publiek-private samenwerking zoals in deze paragraaf is conceptueel nuttig. Het is echter soms lastig om praktijkvoorbeelden in een dergelijke indeling in te passen. Een reden hiervoor is dat vaak sprake is van een langdurig proces waarin publieke en private actoren op elkaar en op maatschappelijke ontwikkelingen reageren. Een voorbeeld hiervan zijn de hygiëncodes. De principes van HACCP zijn ontwikkeld voor de ruimtevaart en

vervolgens overgenomen door een deel van de levensmiddelenbranche (privaat). Vervolgens is dit geïncorporeerd in wetgeving (publiek). Dit heeft er weer toe geleid dat brancheorganisaties voor de eigen branche regels heeft opgesteld (privaat) waarmee kan worden voldaan aan dit wettelijk vereiste voedselveiligheidsplan (publiek). De door brancheorganisaties opgestelde hygiënecodes zijn vervolgens door de minister van Volksgezondheid goedgekeurd. Het is dus lastig om aan te geven wie hier het initiatief heeft genomen.

In de tweede plaats is een nadere indeling soms lastig omdat organisaties zoals de productschappen enerzijds publieke organisaties zijn en anderzijds worden bemenst door vertegenwoordigers van het (private) bedrijfsleven.

4.5 ISSUES, KNELPUNTEN, DILEMMA'S

Op basis van de voorgaande schets van de voedselsector en het toezicht daarop signaleren wij vijf thema's die nadere beschouwing verdienen: de relatie tussen publiek en privaat toezicht, de capaciteit van het publieke toezicht, nationaal toezicht op internationale voedselketens, de beperkingen vanwege regelgeving van de Europese Unie en het gewenste niveau van veiligheid.

De toezichtlast voor bedrijven is door achtereenvolgende kabinetten ook als knelpunt voor het overheidstoezicht aangemerkt. Het kabinet streeft ernaar de toezichtlast voor het bedrijfsleven te verminderen. De toezichtlast door de NVWA lijkt echter in de praktijk niet voor alle bedrijven een groot knelpunt te vormen. Allereerst komen inspectiebezoeken niet frequent voor, zeker in vergelijking met audits en controles van private toezichthouders en van klanten (afnemers). Een voedingsmiddelenindustrie heeft niet alleen te maken met het eigen kwaliteitsbewakingssysteem en interne audits, maar ook met (a) certificering voor BRC en IFS omdat de supermarkten dat eisen; (b) audits van fastfoodketens en levensmiddelenbedrijven die producten van het bedrijf afnemen; en (c) de nationale equivalenten van de NVWA in alle landen waar het bedrijf actief is. In Nederland zijn de controles door de overheid veel minder intensief dan in sommige andere landen, althans dat is de ervaring van een van de respondenten.

Bedrijven ervaren een inspectiebezoek van de NVWA niet per definitie als last. Toezicht kan ook een toegevoegde waarde hebben voor een bedrijf. Het is een gratis audit/advies en sommige afnemers zijn argwanend wanneer een inspectiebezoek te lang geleden is. Vooral voor bedrijven die exporteren naar bepaalde landen zoals Rusland is regelmatige controle door een overheidsinstantie erg belangrijk.²³

In de hiernavolgende subparagrafen 4.5.1 tot en met 4.5.3 gaan we in op de sterke en zwakke kanten van resp. eerste-, tweede- en derde-partijregulering. Daarna komen in de subparagrafen 4.5.4 tot en met 4.5.9 de bovengenoemde vijf thema's aan bod.

4.5.1 STERKE EN ZWAKKE KANTEN VAN EERSTE-PARTIJREGULERING

De grote kracht van eerste-partijregulering is dat het zichzelf regulerende bedrijf op de eerste rij zit. Het heeft kennis en expertise op het gebied van het productieproces en het product en kan direct het productieproces controleren. Mocht het nodig zijn, dan kan het bedrijf direct interveniëren en corrigeren via de informatie- en hiërarchische lijnen in de organisatie. De eerste partij heeft waarschijnlijk van alle partijen de meeste en beste mogelijkheden om zorg te dragen voor veiligheid en kwaliteit. Hij is tenslotte ook degene die daarvoor moet zorgen.

De vraag is echter of de eerste partij over de juiste motivatie beschikt. Hij heeft belang bij het verwerven en cultiveren van een positieve reputatie in de markt. Maar die reputatie hoeft niet altijd betrekking te hebben op goede en betrouwbare kwaliteit, maar kan ook gebaseerd zijn op lage prijs. De ondernemer moet continu kosten-batenafwegingen maken: enerzijds de kosten van zorgvuldigheid, veiligheid en kwaliteit tegen de baten daarvan, anderzijds de kosten van verlies aan reputatie tegen de baten van verwerving of behoud daarvan. Zoals eerder gesteld is dat mede afhankelijk van de zichtbaarheid van zijn product en bedrijf, bij zowel de directe als de finale afnemers.

De keuzes die de eerste partij maakt binnen deze keuzedilemma's worden beïnvloed door de heersende concurrentie in de markt. Waar felle prijsconcurrentie is, kan de verleiding groot worden om te korten op veiligheid en kwaliteit, indien dat kosten bespaart. Dat is het verhaal achter de geschiedenis van voedselvervalsing. Waar de concurrentie zich op de kwaliteit richt - en die redelijk goed zichtbaar is voor de afnemer - zal men het daarentegen eerder aandurven om met een wat hogere prijs op de markt te komen.

Het keuzedilemma kan ook verschillende dimensies van kwaliteit betreffen, zoals bij voedsel bijvoorbeeld tussen gezondheid en smaak. Ook daarbij kan concurrentie een gezonde keuze in de weg staan. Dat speelt bijvoorbeeld bij de pogingen om het zoutgehalte in voedingsmiddelen in het belang van de gezondheid terug te dringen. Individuele bedrijven willen wel maar stellen dat ze daarin door de concurrentie gehinderd worden. Een vrijwillig initiatief van een machtige brancheorganisatie met 100 procent organisatiegraad kan soelaas bieden, al kan internationale concurrentie een belemmering vormen, bijvoorbeeld bij internetverkoop. Hier doet zich echter het bekende zwartrijders probleem voor.

Concurrenten die zich niet aan de afgesproken verlaging van het zoutgehalte houden en zo meer klanten trekken kunnen het voor anderen onmogelijk maken om zich aan de onderlinge afspraak te houden.

Alternatief is dwang voor alle producenten. Dergelijke bindend opgelegde regelgeving kan komen van een private of publieke monopolist. Een tweede-partijreguleerder kan een dergelijke gezondheidseis afdwingen, maar ook die kampt met een zwartrijdersprobleem. Een publieke monopolist - in de persoon van de staat - kan dat middels haar monopolie op dwingende regelgeving - economisch publiekrecht dan wel zelfs strafrecht - afdwingen. Vandaar dat de retailers in het onderhavige geval voorstander van overheidsregulering zijn.²⁴

4.5.2 **STERKE EN ZWAKE KANTEN VAN TWEEDE-PARTIJREGULERING**

Sterke kanten van private regulering door de tweede partij, de transactiepartners, zijn allereerst kennis en deskundigheid. De afnemer kent het product en weet ook hoe het in de markt ligt, waar de consument op let. Hij heeft vaak enige kennis van de samenstelling van het product, het productieproces en de eisen waar beiden aan behoren te voldoen, al was het maar omdat hij die deels zelf heeft opgesteld. Vanuit zijn eigen belang bij het onderhouden van een goede reputatie in de markt heeft de afnemer groot belang bij een kritische controle van *zijn* toeleverancier. Hij kan regelmatige inspecties uitvoeren of verlangen. Zo moeten audits om een voedselveiligheidscertificaat te behouden doorgaans minstens eenmaal of tweemaal per jaar plaatsvinden. In voorkomende gevallen wordt eveneens vereist dat regelmatig monsters worden gecontroleerd. Ten derde beschikt de transactiepartner in principe over een krachtige sanctie: een afnameboycot. Verlies van een belangrijke afnemer kan een bedrijf in het hart treffen. Bovendien kan een dergelijke sanctie ook makkelijker over nationale grenzen heen uitgeoefend worden. Verlies van klandizie kan een leverancier veel meer kosten dan een administratiefrechtelijke boete of zelfs een strafrechtelijke sanctie. Boetes zijn vaak laag in verhouding tot het voordeel dat met de overtreding behaald wordt of in verhouding tot de omzet van het bedrijf.

Echter, net zoals een boete niet effectief kan zijn, kan dat ook gelden voor een dreigement om niet af te nemen. Het is niet duidelijk of afnemers altijd consequent een leverancier uitsluiten wanneer niet aan de kwaliteits- en certificeringseisen is voldaan. Eigenbelang kan ertoe leiden dat desondanks zaken worden gedaan. Het kan immers voorkomen dat een afnemer geen aantrekkelijk alternatief heeft.

Daar komen nog andere nadelen of zwakke punten van tweede-partijregulering bij. Het publiek belang van een veilig en betrouwbaar product op de markt is

voor de afnemer slechts een afgeleid belang: voor zover het *zijn* afzet dient. Het eigenbelang van de afnemer kan echter niet alleen of zozeer bij kwaliteit liggen maar ook bij lage prijs, afhankelijk van hoe belangrijk prijsconcurrentie op de finale consumptiemarkt is, hoe transparant kwaliteit is voor de finale consument en hoe elastisch de vraag is. Op die submarkten waar voedsel niet alleen geconsumeerd wordt uit fysieke behoefte maar waar het ook een statusgoed is, zal de verleiding om te korten op veiligheid en kwaliteit ten gunste van een lagere prijs geen probleem zijn, maar in het goedkopere marktsegment kan dat wel het geval zijn. Ten slotte: marktmacht mag dan een belangrijke sanctie zijn tegenover leveranciers; zij kan ook tot misbruik leiden.

4.5.3 **STERKE EN ZWAKE KANTEN VAN DERDE-PARTIJREGULERING**

Sterke kant van derde-partijregulering is dat het van een ‘derde’ komt, die geen direct belang bij de transactie heeft en daarom als neutrale buitenstaander een grotere geloofwaardigheid heeft als verschaffer van juiste informatie. Er zit hier echter een addertje onder het gras: wie betaalt de certificeerder en is deze wel zo neutraal?

Doorgaans betaalt de producent voor een keurmerk en voor auditors. Daar zit echter het probleem. De verkoper heeft er belang bij om de koper tot kopen te verleiden, maar niet noodzakelijkerwijs om hem ook van de correcte informatie te voorzien – afgezien van zijn reputatie. De koper heeft behoefte aan correcte informatie en zou de verkoper kunnen wantrouwen. Juist daarom wil hij een certificaat van een onafhankelijke en betrouwbare instelling. Echter, zolang certificaat en certificeerder door de verkoper worden betaald is er een risico van een zekere vooringenomenheid. Zoals het spreekwoord ons leert: ‘wiens brood men eet, diens woord men spreekt’. Maar al zijn verkoper en certificeerder te goeder trouw, alleen al de verdenking van mogelijke *bias* kan het vertrouwen in het certificaat ondermijnen. Al is dat natuurlijk wel kortetermijngewin: degene die wordt gecertificeerd heeft tenslotte ook belang bij de neutraliteit en geloofwaardigheid van de auditor/certificeerder.

De grondigheid en frequentie van audits is ook een kostenkwesitie. Het controleren van een product van boer tot bord in alle stadia van de productiekolom – boerderij, slachthuis, transport, diverse verwerkende industrieën, toevoegingen, groot- en detailhandel – kost tijd en geld en maakt het product duurder. Prijsconcurrentie kan een reden zijn om hierop te besparen. Wanneer is genoeg genoeg?

Er zijn indicaties dat dit probleem zich ook in de praktijk voordoet. Zo heeft de NVWA geconstateerd dat bij 40 procent van de gecertificeerde bedrijven niet altijd alles in orde is. Als grootste probleem wordt gezien dat sommige bedrijven zich uitsluitend laten certificeren onder druk van hun afnemers, terwijl zij niet

streven naar kwaliteitsverbetering. Dergelijke bedrijven vertonen calculerend gedrag. Over het algemeen voldoen de door het Global Food Safety Initiative (GFSI) geaccepteerde standaarden en de certificatie-instellingen aan de vereisten. Audits kunnen diepgaander en de afhankelijke positie van de certificeerder is een zwak punt, aldus Beuger (2012). Het verschil in oordeel tussen certificeerder en NVWA zou ook kunnen komen doordat een auditor van de certificeringorganisatie bepaalde wettelijke voorschriften anders interpreteert dan een inspecteur van de NVWA.

Naar aanleiding van de kritiek dat certificering niet altijd betrouwbaar is, hebben verschillende standaarden inmiddels extra eisen gesteld aan bijvoorbeeld de tijd die besteed moet worden aan een audit/inspectie of de opleiding van auditors. Onaangekondigde inspecties zijn soms verplicht gesteld of een extra optie. Toch zijn er nog steeds verschillen in de mate van precisie en striktheid van certificerende instellingen (Albersmeier et al. 2009). Bedrijven die zich willen laten certificeren maken van dergelijke verschillen strategisch gebruik.

Vanwege uitingen van wantrouwen over private regulering en toezicht blijven veel betrokkenen in de voedselsector voorstander van een belangrijke rol van de overheid. Ze waarschuwen ook tegen te hooggespannen verwachtingen van privaat toezicht. Zo wijst Koninklijke Horeca Nederland (2011) erop dat een verschuiving van overheidstoezicht naar certificering tot een verschuiving van toezichtlasten leidt, maar niet tot een vermindering daarvan. En bedrijven die publieke regelgeving goed naleven moeten in aanmerking komen voor verminderd toezicht, ook als niet gebruik wordt gemaakt van certificering of externe controle.²⁵ Het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL), de organisatie van supermarkten, wil geen convenant afsluiten met de NVWA omdat het CBL het niet als zijn taak ziet om toe te zien op de naleving van de hygiëncode door de leden. Zowel het CBL als de levensmiddelenindustrie benadrukt dat de NVWA dé autoriteit moet blijven.

4.5.4 CONTROLE VAN VERTROUWEN

In hoeverre kan de NVWA vertrouwen op vrijwillige medewerking van bedrijven? Veel bedrijven zullen inderdaad proberen om wet- en regelgeving na te leven en uit eigenbelang willen vermijden dat zij producten op de markt brengen die niet voldoen aan veiligheidsvereisten. Dit geldt zeker voor A-merkfabrikanten en grote supermarktketens, die zich geen negatieve publiciteit kunnen veroorloven. Helderman en Honingh (2009) concluderen dat de kans op effectieve zelfregulering het grootst is wanneer de onder toezicht gestelde een direct eigenbelang heeft bij het beheersen van de risico's en de organisatie of

sector beschikt over voldoende organiserend en zelfregulerend vermogen (zie ook Havinga 2006; Gunningham 1991).

Six (2010) wijst op de verwarring in het debat over vertrouwen en toezicht doordat twee verschillende politieke drijfveren aan elkaar worden gekoppeld: enerzijds de gedachte dat vertrouwen tussen overheid en burgers en bedrijven van groot belang is voor een goed functionerende samenleving en anderzijds het streven naar een kleinere overheid en meer ruimte voor ondernemers (en minder bescherming van zwakkeren). Dit laatste wordt volgens Six ten onrechte gekoppeld aan vertrouwen, omdat wordt verondersteld dat controle en vertrouwen niet kunnen samengaan in een relatie.

A-merk-voedingsbedrijven organiseren hun eigen interne toezicht en hebben een uitgebreid eigen voedselveiligheidssysteem, waarin rekening wordt gehouden met de wettelijke eisen en met de eisen van klanten (eerste-partijregulering). Om echter vast te kunnen stellen of een bedrijf het vertrouwen van de NVWA verdient en blijft verdienen zullen regelmatig steekproefsgewijze inspecties en controles nodig zijn (Six 2010: 20-21). Uitsluitend beoordelen van de betrouwbaarheid van bedrijven op basis van zelfrapportages lijkt te minimaal. Zelfs bij goedwillende bonafide bedrijven kan de aandacht verslappen bij onvoldoende onaangekondigd extern toezicht ter plekke.

Controle door een externe organisatie blijft dus nodig. In hoeverre kan privaat toezicht door derde partijen als certificeringsinstellingen hierbij een rol spelen? De lijn die de NVWA nu heeft ingezet met het accepteren van diverse zogenoemde zelfcontrolesystemen lijkt veelbelovend. Maar ook hier geldt: hoe kan de NVWA toezien op deze certificeringsinstellingen? De manier waarop ze worden geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie biedt naar verluidt onvoldoende garantie.

4.5.5 VERPLICHT PRIVAAT TOEZICHT?

De huidige samenwerkingsvormen tussen NVWA en bedrijven/bedrijfssectoren berusten op vrijwillige medewerking van bedrijven. Voordeel hiervan is dat bedrijven gemotiveerd zijn en er voordeel bij denken te hebben. Nadeel is echter dat bedrijven die niet meedoen aan het zelfcontrolesysteem hier financieel voordeel van kunnen hebben. Bedrijven die meedoen betalen voor de controles en voor eventueel noodzakelijke aanpassingen. Bedrijven die niet meedoen hebben een financieel voordeel: ze worden niet gecontroleerd vanwege onvoldoende capaciteit bij de NVWA of krijgen een gratis inspectie van de NVWA. Dit nadeel zou wegvallen wanneer *alle* bedrijven in een bepaalde sector meedoen.

Het is denkbaar dat verplicht gesteld privaats toezicht het publieke toezicht deels vervangt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een systeem zoals de APK-keuring.²⁶ Bedrijven zouden dan verplicht worden om hun bedrijf en/of producten periodiek te laten keuren door een erkende instantie. Na keuring zou de NVWA een melding moeten krijgen en moeten kunnen beschikken over het keuringsrapport. Uit de aangemelde keuringen kan dan een steekproef worden getrokken. De NVWA stuurt een inspecteur naar de bedrijven in de steekproef en controleert daarmee zowel of het bedrijf voldoet aan de wettelijke voorschriften alsook of de keuringsinstantie haar werk gedaan heeft. Bij slechte prestaties zou een keuringsinstantie meer kans moeten hebben om in de ‘steekproef’ terecht te komen en bij goede prestaties zou zij minder kans daarop moeten hebben. Bij zeer slechte prestaties moet de accreditatie of vergunning vervallen. Een dergelijk systeem is vermoedelijk alleen toepasbaar voor ‘routinematige’ controles zoals de controle van snackbars, cafés en restaurants, cateringbedrijven, slagerijen, bakkerijen en dergelijke. Voordeel voor de bedrijven kan zijn dat ze via een sticker kunnen laten zien dat de hygiëne in hun bedrijf in orde is bevonden.

Een dergelijk systeem van verplicht privaats toezicht betekent dat alle bedrijven een of twee keer per jaar (of zo vaak als wordt vastgelegd) worden gecontroleerd en dat de kosten van deze controles door de bedrijven zelf worden gedragen. Voor de NVWA, die te maken heeft met krimpende budgetten en een krappe formatie, biedt dat een duidelijk voordeel. Voor de bedrijven is dit een nadeel. De Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI) en het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) zijn daarom van mening dat meewerken aan een bedrijfs-eigen controlesysteem alleen op basis van vrijwilligheid zou mogen gebeuren.

Een alternatieve manier om zwartrijdersgedrag onaantrekkelijk te maken zou een bonus-malussysteem kunnen zijn waarmee een financieel voordeel wordt gecreëerd voor een gecertificeerd zelfcontrolesysteem (zoals in België en Noordrijn-Westfalen bestaat, zie Wubben en Hubeek 2006: 37, 58). Voorwaarde hiervoor is dat de NVWA een bedrijf kosten in rekening brengt.

4.5.6 REORGANISATIES EN CAPACITEITSGEBREK BIJ DE NATIONALE TOEZICHTHOUDER

De opeenvolgende reorganisaties van het toezicht op voedsel hebben voor veel onrust binnen de NVWA gezorgd en een groot beroep gedaan op de loyaliteit en motivatie van medewerkers. Er gaat veel energie zitten in wijzigingen van de interne organisatie.

Ook het bedrijfsleven merkt dat de NVWA door de reorganisaties in beslag wordt genomen. Bovendien heeft de NVWA te maken met bezuinigingen. De suggestie

is dat met minder middelen een beter resultaat kan worden bereikt door een effectievere werkwijze. Vanuit de verwachting dat systeemtoezicht en tweedelijns-toezicht efficiënter zijn, wordt het budget alvast verminderd. Het is overigens nog de vraag in hoeverre de vervanging van klassieke toezichtsvormen inderdaad zal leiden tot efficiencywinst. Toezicht op voedselveiligheidssystemen en op private controlesystemen vereist van inspecteurs andere kwalificaties. Om die complexe systemen te doorzien en te beoordelen is veel kennis van zaken vereist en het is tijdrovend (Helderman en Honingh 2009; Maas 2011).

Veranderingen doorvoeren in een organisatie kost tijd. Of het nu gaat om een andere organisatiestructuur, een andere teamindeling of een andere werkwijze, medewerkers hebben tijd nodig om zich aan te passen aan de nieuwe omstandigheden en een nieuwe manier van werken. Binnen de NVWA (en de voorlopers van de NVWA) hebben veranderingen elkaar in snel tempo opgevolgd. Mertens (2011: 248) wijst erop dat gewenste veranderingen in het toezicht op veetransporten en slachthuizen allerlei moeilijkheden met zich meebrengen. Het onderzoek van Mascini en Van Wijk (2009: 25) illustreert dat het voor een controleur lastig is om de werkwijze aan te passen wanneer het beleid van de organisatie wordt gewijzigd. Zij constateren dat de periode waarin controleurs van de VWA waren aangesteld van blijvende invloed was op hun handhavingstijl, ook al wijzigde het beleid van de organisatie daarna. Controleurs die werden aangesteld in een periode dat zij de verantwoordelijkheid kregen voor een eigen rayon waren het meest overredend. Controleurs die bij hun indiensttreding moesten werken aan de hand van een checklist waarbij elke overtreding moest worden gesanctioneerd ongeacht de reden voor de overtreding waren het meest bestraffend in hun optreden.

De NVWA moet keuzes maken. Er is gekozen voor een risicogerichte aanpak en voor het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Om de efficiëntie van het toezicht te verhogen is gekozen voor controle aan de bron en aan het eind en minder toezicht in de tussenliggende schakels van de voedselketen. Ook wordt gezocht naar nieuwe vormen van toezicht door allerlei datastromen beter te benutten, variërend van temperatuurgegevens van koelinstallaties tot het met elkaar in verband brengen van goederenstromen bij douane, verwerking en handel. Eveneens wordt gedacht aan het inschakelen van consumenten via nieuwe manieren om een klacht te melden aan de NVWA (bijvoorbeeld een app op de mobiele telefoon).

Van diverse kanten wordt bezorgdheid uitgesproken. Zo wordt opgemerkt dat er onvoldoende inspecties plaatsvinden en dat inspecties niet grondig genoeg zijn. De NVWA wordt een speelbal van de politiek genoemd: met minder mensen en middelen moeten ze meer doen en daarbij moeten ze ook dingen doen die weinig

risico voor de veiligheid met zich meebrengen, eenvoudigweg omdat het politieke kwesties zijn, zoals Europees verplichte veterinaire controles en maatregelen gericht op dierenwelzijn. Ten slotte wordt gezegd dat er onvoldoende gelegenheid zou zijn voor collegiaal overleg tussen inspecteurs doordat inspecteurs nu (meer) vanuit huis werken.

Op dit moment beschikt de NVWA over iets meer dan 100 inspecteurs om toezicht te houden op 100.000 locaties waar voedsel wordt geproduceerd, bereid of verhandeld zoals horeca, supermarkten, bakkers en zorginstellingen. Daarnaast zijn er nog ongeveer 60 inspecteurs voor het toezicht op de ruim 6000 bedrijven in Nederland die levensmiddelen produceren, importeren, bewaren of transporteren (NVWA 2012b: 16, 21 en mededeling NVWA). Dit betekent per inspecteur 1000 kleinschalige locaties respectievelijk 100 fabrieken, handels- en transportondernemingen.

Hoeveel inspecteurs de NVWA minimaal nodig heeft om de taken naar behoren te verrichten is in het kader van deze studie niet vast te stellen. Hierbij is van belang dat de NVWA niet alleen verantwoordelijk is voor geplande en periodieke nalevingscontroles, maar ook een taak heeft wanneer er ergens iets fout gaat, zoals bij de EHEC-affaire of wanneer dioxine in voedsel wordt aangetroffen. Dan moet de NVWA onmiddellijk een crisisorganisatie paraat hebben om de oorzaak van de problemen te achterhalen en om onveilige producten van de markt te halen. Het is niet wenselijk dat dan de reguliere toezichtwerkzaamheden achterwege blijven, zeker niet bij een langdurige crisis. Het is de vraag waar de ondergrens ligt waarmee de NVWA zijn taken nog naar behoren kan uitvoeren. Volgens diverse personen en organisaties is die ondergrens in zicht.

Toezichtsactiviteiten van de NVWA worden deels gefinancierd vanuit de algemene middelen en deels door de onder toezicht gestelden (retributie). De NVWA verricht tegen betaling op aanvraag van ondernemers bepaalde werkzaamheden, zoals keuringen en certificeringen. Geregistreerde levensmiddelenbedrijven moeten eveneens betalen voor een herinspectie nadat de NVWA een overtreding heeft geconstateerd. De tarieven zijn kostendekkend. De organisatie van de levensmiddelenindustrie FNLI is principieel tegen doorbelasten van de kosten voor herinspecties omdat toezicht een overheidstaak is, voedselveiligheidscontroles een algemeen goed zijn en moeten worden gefinancierd vanuit de algemene middelen, en het lastenverzwaring voor de industrie betekent. De FNLI is van mening dat de omvangrijke reorganisatie van de VWA geen rol mag spelen bij het doorberekenen van herinspectiekosten. Daar staat tegenover dat de herinspectie nodig is omdat de onderneming kennelijk in overtreding was. Betalen voor herinspectie kan worden gezien als een lichte 'sanctie' voor de onderneming en als garantie dat de NVWA – ondanks capaciteitsgebrek – controleert of de naleving van het bedrijf inmiddels wel in orde is.

4.5.7 NATIONALE TOEZICHTHOUDER IN INTERNATIONAAL VELD

De NVWA richt zich als nationale toezichthouder op de veiligheid van voedsel in Nederland. De voedselsector is echter sterk internationaal georiënteerd. Voedingsmiddelen op de Nederlandse markt en producten die worden gebruikt bij voedselproductie en -bereiding in Nederland worden lang niet allemaal in Nederland geproduceerd. Met het voedsel kunnen ook risico's worden geïmporteerd. Uit een oogpunt van efficiency wil de NVWA het toezicht concentreren aan het begin van de voedselketen om te voorkomen dat er problemen ontstaan. De NVWA kan echter niet zelf toezicht houden op het begin van de keten wanneer die niet in Nederland ligt. Via importcontroles en overleg met autoriteiten en bedrijven in exportlanden tracht de NVWA te voorkomen dat importproducten niet aan de eisen voldoen. De NVWA wil met convenanten private partijen in het buitenland verantwoordelijk maken voor de borging van de veiligheid. Zo heeft de NVWA een convenant afgesloten met een speelgoedfabrikant in China.

Wanneer hierdoor minder controle plaatsvindt op importproducten moet het vertrouwen in de buitenlandse partners gerechtvaardigd zijn. Er zijn nog niet dergelijke afspraken met betrekking tot voedsel. Bij de melamine-affaire bleek dat veiligheid van voedsel bij Chinese voedselabrikanten en -autoriteiten niet in goede handen is. Intrinsieke motivatie om te werken aan een hoog niveau van voedselveiligheid is echter een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van een zelfcontrolesysteem (Havinga 2003: 199; Helderma en Honingh 2009: 96). Vooralsnog lijkt het om die reden onverstandig om te vertrouwen op voedselveiligheidscontroles van Chinese autoriteiten of bedrijven.

De NVWA werkt samen met overheidstoezichtorganisaties binnen en buiten de Europese Unie. Zo is er het waarschuwingssysteem Rapid Alert System for Food and Feed,²⁷ waarmee voedselautoriteiten in Europese landen elkaar snel kunnen informeren over ernstige risico's voor de volksgezondheid veroorzaakt door voedsel of diervoeding.

4.5.8 BEPERKINGEN VANWEGE EUROPESE REGELGEVING

Een andere grens aan nieuwe vormen van toezicht wordt gevormd door Europese regelgeving. Het uitgangspunt van vrij verkeer van goederen binnen de Europese Unie impliceert dat een lidstaat niet zelf kan beslissen welke eisen aan levensmiddelen, levensmiddelenproductie en -handel worden gesteld. Zo kan een lidstaat slechts onder bepaalde voorwaarden nationale kwaliteitseisen formuleren of voedsel afkomstig uit een andere lidstaat weigeren, tenzij het gaat om de bescherming van de gezondheid of het leven van mensen (Macmaoláin 2007). Het algemene kader van de Europese levensmiddelenwetgeving is te vinden in de General Food Law.²⁸ Ook andere internationale verdragen zoals die van de

Wereldhandelsorganisatie leiden tot beperkingen. Zo mag levensmiddelenwetgeving niet leiden tot een handelsbarrière tenzij de maatregelen wetenschappelijk gerechtvaardigd zijn (Van der Meulen 2010).

Naast materiële beperkingen leidt Europese regelgeving ook tot verplichtingen voor lidstaten met betrekking tot de controle op de naleving van de regelgeving door levensmiddelenbedrijven. De algemene regels hiervoor zijn vastgelegd in de Verordening inzake officiële controles.²⁹ Lidstaten zijn verplicht te zorgen voor regelmatige onaangekondigde controles, op basis van een risicobeoordeling, in elk stadium van de productie, verwerking en distributie. De frequentie van officiële controles moet in verhouding staan tot het risico, rekening houdend met de resultaten van HACCP-controles. Indien een vermoeden bestaat dat wetgeving niet wordt nageleefd, moeten er ad-hoccontroles worden uitgevoerd. Een lidstaat mag via niet-discriminerende controles nagaan of diervoeders en levensmiddelen afkomstig uit een andere lidstaat voldoen aan de wetgeving. De bevoegde autoriteit moet beschikken over voldoende personeel met passende kwalificaties en vrij van belangenverstremgeling, laboratoriumcapaciteit en wettelijke bevoegdheden. De bevoegde autoriteiten verzekeren de onpartijdigheid, kwaliteit en consistentie van de officiële controles op elk niveau. Zij stellen een meerjarig controleplan op en dienen een jaarverslag in. De bevoegde autoriteit kan taken delegeren. De verordening bevat een opsomming van de elementen van een officiële controle: analyse van controlesystemen, inspectie van installaties, machines, grondstoffen, halffabrikaten, materialen, schoonmaakprocedures, etikettering, reclame, controle van de hygiëne, evaluatie van procedures, onderzoek van schriftelijk bewijsmateriaal, gesprekken met exploitanten, en controles van verrichte metingen. Ook worden methoden van bemonstering en analyse beschreven. Voorts bevat de verordening voorschriften voor crisismanagement, invoercontroles voor diervoeders of levensmiddelen uit derde landen en de financiering van officiële controles: voor een aantal controleactiviteiten is een minimumtarief vastgelegd en de kosten van extra controles bij niet-naleving dienen te worden doorberekend.

Naast deze algemene regels betreffende de controles zijn er meer specifieke regels voor de controles op bestrijdingsmiddelen, contaminanten en residuen van farmacologisch werkzame stoffen; producten van dierlijke oorsprong; vleesimport; en biologische producten. Richtlijn 96/23/EG geeft bijvoorbeeld uitgebreide voorschriften voor de controle op de aanwezigheid van contaminanten en residuen in levende dieren en dierlijke producten. De overheid dient zelf officiële controles uit te voeren, ook bij de aanwezigheid van zelfcontrole.³⁰ Eveneens kan worden gewezen op de verplichte aanwezigheid van dierenartsen bij de slacht. Weliswaar maakt de NVWA bij de *post mortem* roodvleeskeuring gebruik van een private onderneming (KDS), maar de 'assistenten' van KDS verrichten hun

keuringswerkzaamheden onder toezicht van de NVWA en de minister blijft eindverantwoordelijk. Europese regelgeving laat hier geen ruimte voor een verdergaande privatisering.

Vanuit Europa wordt toezicht gehouden op de lidstaten. De Food and Veterinary Office (FVO) voert namens de Europese Commissie regelmatig audits uit in de lidstaten om te verifiëren dat de officiële controles in de lidstaten plaatsvinden in overeenstemming met de nationale controleplannen en de communautaire wetgeving. De FVO gaat uit van een tamelijk traditioneel idee van controle, namelijk een inspectie. Dit leidt soms tot een verschil in de interpretatie van Europese regelgeving. Zo heeft de FVO Nederland op de vingers getikt omdat certificatie van producten van dierlijke oorsprong is gebaseerd op systeemverificatie in plaats van op inspectie van elk product.³¹ Eveneens bestaat verschil van mening over de vraag of een NVWA-dierenarts aanwezig dient te zijn in een pluimveeslachterij bij de *ante mortem* inspectie. De FVO en de Commissie zijn van oordeel dat dit is vereist omdat de officiële controleverordening bepaalt dat de *ante mortem* keuring door een officiële dierenarts moet worden uitgevoerd. De NVWA is van mening dat aan de Europese vereisten is voldaan wanneer de fysieke keuring in sommige gevallen wordt uitgevoerd door een officiële assistent van de dierenarts.³² Ook is er discussie over het interventiebeleid. De NVWA zou niet in alle gevallen van geconstateerde niet-naleving effectief handhaven en de sancties moeten afschrikwekkend zijn. De NVWA stelt daar tegenover dat het interventiebeleid is gebaseerd op 'zacht waar het kan, hard als het moet' en dat kleine overtredingen die geen risico vormen voor de voedselveiligheid mondeling door de inspecteur worden afgehandeld en dat hierop geen herinspectie plaatsvindt. Dit is in overeenstemming met de Europese regelgeving gebaseerd op risico, effectief, proportioneel en indien noodzakelijk afschrikkend, aldus de reactie van de NVWA.³³ De FVO gaat dus periodiek na of de NVWA voldoet aan de Europese regels wat betreft de controles op levensmiddelen. De Europese Commissie, *in casu* de FVO, kan lidstaten verzoeken een product van de markt te halen.

De Europese Unie heeft doorgaans minder vertrouwen in maatschappelijke organisaties en in het bedrijfsleven dan de Nederlandse overheid. De EU houdt de lidstaten verantwoordelijk voor een goede implementatie en handhaving van Europese regelgeving en daar kan delegatie aan het particuliere bedrijfsleven in haar ogen afbreuk aan doen. Zo moest het effectieve en efficiënte Convenant verpakkingen (bindende afspraken tussen overheid en bedrijfsleven over recycling van verpakkingsafval) na de Europese Verpakkingsrichtlijn uit 1994 in die zin aangepast worden dat de overheid weer een grotere verantwoordelijkheid kreeg (Haverland 1998). Recente Europese levensmiddelenregelgeving besteedt ook aandacht aan wat wordt genoemd zelfcontrolesystemen. De verplichting voor

bedrijven om een HACCP voedselveiligheidssysteem te hebben mag niet worden opgevat als vervanging voor overheidscontrole.³⁴ In de Verordening inzake officiële controles wordt wel gesteld dat een adequaat zelfcontrolesysteem kan leiden tot een lagere inspectiefrequentie.

Niet alleen de Europese instanties maar ook sommige afnemers en exportlanden hebben onvoldoende vertrouwen in een systeem waarbij private controle een hoofdrol speelt. Voldoende draagvlak voor een nieuwe vorm van toezicht, ook bij de politiek en bij NGO's, is daarom zeer belangrijk.

4.5.9 HOE VEILIG MOET VOEDSEL ZIJN?

Iedereen is het erover eens dat bedrijven die voedsel produceren en op de markt brengen verantwoordelijk zijn voor voedselveiligheid en voor de naleving van wet- en regelgeving. Dit is ook vastgelegd in Europese en Nederlandse wetgeving. Recent is er daarnaast meer aandacht voor de eigen verantwoordelijkheid van de consument. Dat consumenten een eigen verantwoordelijkheid hebben wordt door niemand ontkend. Er is echter verschil van mening over de vraag hoe ver die verantwoordelijkheid gaat. Is het voldoende wanneer consumenten worden geïnformeerd over de mogelijke risico's van een product? Hoe ver gaat de plicht van producenten en winkeliers om risico's uit te sluiten of om informatie te verstrekken? Tot hoever moet de overheid gaan met het stellen van wettelijke regels en de handhaving daarvan om risico's te verkleinen? Foodwatch bepleit een 100 procent controle, bijvoorbeeld op de aanwezigheid van dioxine in voedsel. Het is duidelijk dat risico's nooit geheel zijn uit te sluiten, maar de toegenomen wetenschappelijke kennis en verfijnde meettechnieken maken meer potentiële risico's zichtbaar.

Als de overheid sterk inzet op vermindering van de toezichtlast voor bedrijven en afslanking van de uitvoeringsorganisaties van de overheid, dan kan dat volgens een van de respondenten betekenen 'dat er wel wat meer doden zullen vallen in Nederland'. In het bedrijfsleven, zowel industrie als supermarkten, is men beducht voor verdere aanscherping van de regelgeving door de NVWA in de vorm van bijvoorbeeld gedetailleerde protocollen.

Overheidstoezicht betreft de naleving van wet- en regelgeving. Dat wil zeggen dat toezicht in de strikte zin van het woord uitsluitend betrekking kan hebben op wettelijke voorschriften. Er is discussie over de vraag of die regelgeving zich ook zou moeten uitstrekken tot gezonde voeding of risicovol gedrag van consumenten. Op het terrein van gezonde voeding is op dit moment slechts weinig wetgeving. Europese regelgeving over voedings- en gezondheidsclaims en over

etikettering is de uitzondering. Vanwege het ontbreken van wet- en regelgeving gericht op gezonde voeding is de toezichtsrol van de NVWA beperkt.

Vanuit het bedrijfsleven wordt benadrukt dat het overheidstoezicht gericht moet zijn op voedselveiligheid en niet op gezondheidsaspecten, duurzaamheid of kwaliteit. Aan de andere kant wordt gesteld dat op dit moment in Nederland (on)gezonde voeding belangrijker is voor de gezondheid van mensen dan veilig voedsel. Enkele respondenten bepleiten dan ook dat de (Europese) overheid via wetgeving ingrijpt omdat voeding en gezondheid een serieus probleem betreft en dan moet de overheid het resultaat niet afhankelijk laten zijn van een vrijwillige inspanning van bedrijven.

4.6 CONCLUSIE

Regelgeving, inspectie, audit, controle en toezicht zijn in principe vormen van geïnstitutionaliseerd wantrouwen. Dit indachtig oude wijsheden zoals ‘vertrouwen is goed, controle is beter’ en ‘het oog van de meester maakt het paard vet’. In de voedselsector wordt inderdaad vanouds heel veel gereguleerd en geïnspecteerd, door allerlei typen private en publieke partijen en in heel verschillende vormen, met andere normen en controlefrequenties. Dat geïnstitutionaliseerd wantrouwen heeft al een lange geschiedenis, een geschiedenis die eveneens heeft laten zien dat die scepsis niet onterecht is, want voedselvervalsing is van alle tijden geweest. Het geïnstitutionaliseerd wantrouwen is niet zonder succes geweest. Men kan gerust zeggen dat die vele ogen van vele meesters het ‘paard vet hebben gemaakt en gehouden’. Waarschijnlijk is voedsel nog nooit eerder in de geschiedenis zowel zo divers als veilig geweest.

Maar is er behalve wantrouwen ook ruimte voor vertrouwen? Zou men het bedrijfsleven het toezicht op de veiligheid en kwaliteit van voedsel kunnen toevertrouwen? Het wordt steeds weer geprobeerd, zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, en wel uit heel verschillende motieven: om gebruik te kunnen maken van private kennis en expertise; om doublures te voorkomen en zo de efficiency van het toezicht te verhogen; om de toezichtlast voor bedrijven te verminderen; en ook om uit bezuinigingsoverwegingen van de overheid de kosten op het bedrijfsleven af te wentelen. Partijen vertrouwen kennelijk op elkaars keuringen en certificaten. Sectoren waar een goed privaat controlesysteem bestaat worden minder streng gecontroleerd door publieke toezichthouders; commerciële bedrijven verrichten keuringen die oorspronkelijk door de overheid werden uitgevoerd zoals bij de roodvleeskeuring; hygiëncodes worden in gemeenschappelijk publiek-privaat overleg ontwikkeld; gemeenschappelijke databanken zoals die van RiskPlaza worden opgericht; en er worden privaatrechtelijke convenanten tussen de NVWA en bedrijven gesloten.

Daarbij biedt de geschiedenis een rijke bron van positieve ervaringen. Zeker in Nederland. Als er één land is waar in de loop der eeuwen het toezicht op de behartiging van publieke belangen zo veelvuldig aan private partijen is toevertrouwd dan is het Nederland wel. Ons land kent een rijk verleden aan publiek-private samenwerking, zowel in de voedselsector als daarbuiten. Controle op de kwaliteit van boter en kaas was aan het begin van de twintigste eeuw gedelegeerd aan aanvankelijk private boter- en kaascontrolestations – of juist, zij was een privaat initiatief dat vervolgens door de overheid erkend en ondersteund werd met wetgeving. Buiten de voedingssector treffen we dit aan bij bijvoorbeeld de algemeenverbindendverklaring van cao's. Convenanten waren er ook in andere sectoren zoals het milieubeleid (Haverland 1998). Nog verder terug in de geschiedenis vinden we de betrokkenheid van wat in Nederland het 'maatschappelijk middenveld' wordt genoemd bij de armenzorg en andere vormen van vroege verzorgingsstaat. Het meest extreme geval is waarschijnlijk wel de VOC, waaraan taken uit de *core business* van de staat gedelegeerd waren, zoals internationale diplomatie, oorlogsvoering en het besturen van de overzeese koloniën. In dat opzicht is er dus een continuïteit over zeer lange termijn, zij het wel met ups en downs.

De vraag is wel wat de toekomst van dat verleden is. Die traditie van publiek-private samenwerking is namelijk de laatste decennia onder vuur komen te liggen. De Europese Unie, waar meer en meer wetgeving vandaan komt – in het bijzonder waar het markt en economie betreft – heeft minder vertrouwen in zelfregulering door het bedrijfsleven. Toch zal ook voor de EU een groter vertrouwen op private regulering uiteindelijk onontkoombaar zijn.

We zijn dit hoofdstuk begonnen met de constatering dat voedselproductieketens inmiddels de hele aardbol omspannen. Via die ketens kunnen risico's zich ook snel over de wereld verspreiden. Om die te kunnen beheersen en reguleren volstaat nationale publieke regelgeving niet langer. In die mondiale voedingsmiddelenmarkten lopen natiestaten tegen hun grenzen aan (Van Waarden 2007). Hun publiek gezag is immers beperkt tot hun nationale territorium en dat van de EU tot Europa. Veel voedingsmiddelen of grondstoffen komen echter van ver daarbuiten dan wel gaan daar naar toe. In dergelijke wereldomspannende markten zijn nieuwe vormen van internationale marktregulering nodig. Daar zijn de laatste jaren vele nieuwe initiatieven voor ontwikkeld, zowel *top-down* vanuit natiestaten als *bottom-up* vanuit het (lokale/nationale) bedrijfsleven. En parallel aan die ontwikkeling is inmiddels ook een levendige academische literatuur over dat verschijnsel (Barnett en Finnemore 2004; Bartley 2007; Bütthe en Mattli 2011; Djelec en Quack 2010; Koppell 2010; Mattli en Woods 2009).

Zo zijn er pogingen tot regulering van publieke autoriteiten via samenwerking in regionale verbanden als de EU of NAFTA, dan wel internationale verdragen zoals in de Wereldhandelsorganisatie of de Verenigde Naties met haar Codex Alimentarius. Die hebben echter hun beperkingen. Ten eerste is het niet eenvoudig om in dergelijke heterogene politieke gezelschappen consensus te bereiken. Bovendien veronderstelt het dat Europese lidstaten voldoende vertrouwen hebben in publieke toezichthouders in andere delen van de wereld. Dat vertrouwen zal soms niet al te groot zijn.

Vaak zal het vertrouwen groter zijn in private controlesystemen in ondernemingen wier machtsmiddelen anders dan die van de staat niet aan territoria gebonden zijn, die over economische machtsmiddelen beschikken en eveneens een belang bij veilig voedsel hebben, ingegeven door hun zorg voor de reputatie van hun merknaam. Het lijkt dan ook onontkoombaar dat zeker in die internationale goederenstromen toezicht deels aan private controlesystemen toevertrouwd zal moeten worden. Dat gebeurt inmiddels ook al door de eerste-, tweede- en derde-partijreguleerders die we in paragraaf 4.3 onderscheiden hebben. Hetzij dat zij, niet gebonden aan landsgrenzen, dat individueel doen, hetzij via onderlinge internationale samenwerking met soortgelijke of andere private partijen. Een voorbeeld is de onderlinge samenwerking tussen supermarktketens. “This process of globalization of retail-driven food safety standards for suppliers follows the pattern of bottom-up globalization of regulation. Some businesses change practice to solve a problem, others model this new practice. This results in the globalization of the new standard of practice” (Havinga 2006: 524-525). Ze verwijst naar Braithwaite en Drahos (2000: 554), die er op wijzen dat “rather than business practice following norms and rules, often mechanisms of modeling delivers globalization of practice which is subsequently codified in rules.” In de ‘bottom-up globalization of regulation’ ontwikkelen zich ook allerlei hybride private en publiek-private vormen van regulering. Verbindingen vanuit de publieke autoriteiten in de EU met dergelijke (semi-)private netwerken van regulering zijn door Sabel en Zeitlin (2010) ook behandeld in hun discussie over wat zij aangeduid hebben als *experimentalist governance*.

Een van de belangrijkste uitdagingen waar Nederlandse publieke toezichthouders, zoals de NVWA, nu en in de toekomst voor zullen komen te staan is dan ook om zich een juiste plaats te verwerven in die zich ontwikkelende complexe internationale netwerken van publieke (binnen de EU) maar ook private reguleerders, certificeerders, handhavers, toezichthouders en auditors op het terrein van voedselveiligheid en -kwaliteit.

BIJLAGE

Lijst van gesproken personen

drs. H.N. de Groot	Hoofdinspecteur Divisie Consument & Veiligheid van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
dr. S. Hertzberger	Hoofd Kwaliteit en Productduurzaamheid Ahold Europe
ir. M. Jansen	Directeur Centraal Bureau Levensmiddelenhandel
dr. M.J. Lugt	Regulatory Affairs Manager FrieslandCampina
drs. ir. C.J. Maas	Directie Staf, afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
ir. A. Oldenkamp	Directie Staf, afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
drs. B. van Opzeeland	Directeur Foodwatch Nederland
ing. J. Schilstra	Business Development Manager ISACert

NOTEN

- 1 De auteurs willen de WRR, dr.ir K.J.H. Wienk, dr. M.J.B. Mengelers, mr. P.W.J. Verbruggen en enkele respondenten bedanken voor hun commentaar op de eerste versie van deze schets. Manouk Radstaak en Astrid Klein verleenden assistentie bij het uitwerken van de interviewverslagen en het analyseren van de beleidsnota's.
- Daarnaast willen de onderzoekers de geïnterviewde personen en de deelnemers aan de brainstormsessie van harte bedanken voor hun bereidheid om ons deelgenoot te maken van hun ervaringen, opvattingen en wensen ten aanzien van toezicht en handhaving in de voedingsmiddelenketen.
- 2 Zie UN International Merchandise Trade Statistics 2010 (<http://comtrade.un.org/pb/CommodityPagesNew.aspx?y=2010>). Verwijzing naar tabel 1.1 in de webpublicatie.
- 3 Zie www.tuinbouw.nl/files/page/Brief%20aan%20opremier%20Rutte.pdf (30-10-2012).
- 4 Havinga en Van Waarden 2013, tabel 2.1; Interbrand 2012.
- 5 Zie www.vwa.nl/onderwerpen/wet-en-regelgeving voor een overzicht van relevante wet- en regelgeving.
- 6 Zie ook Warenwetbesluit Hygiëne van Levensmiddelen, artikel 2 lid 1.
- 7 Zie voor voorbeelden van regels die van weinig belang zijn voor het verminderen van voedselveiligheidsrisico's de lijst van regelingen die niet of nauwelijks bijdragen aan de beheersing van risico's voor voedsel, consumentenproducten en diergezondheid en die daarom heroverweging verdienen die de VWA in 2006 opstelde (VWA 2006a: 9-10, 17-18).
- 8 Zie NVWA 2012a: 7-25 (de ontwikkeling van handhaving 2012-2016).
- 9 Kamerstukken II 2009/10, 26 991, nr. 276, p. 2-3.
- 10 Zie <http://www.vwa.nl/organisatie/over-de-nvwa/internationale-contacten> voor een overzicht van internationale organisaties en netwerken van de NVWA.
- 11 Zie <http://www.inspectieloket.nl/organisatie/inspectieraad/>.
- 12 Zie <http://www.videnet.nl/>.
- 13 Havinga en Van Waarden 2013, tabel 3.4.
- 14 Zie <http://www.row.minvws.nl/>.
- 15 Convenant 4 juni 2012 tussen NVWA en Productschap akkerbouw. RiskPlaza geeft invulling aan een deel van de Verordening (EG) nr. 852/2004, namelijk de borging van gevaren in grondstoffen.
- 16 Zie VWA Infoblad 48, Hygiëncodes, februari 2008 (www.vwa.nl, 12-09-2012).
- 17 Havinga en Van Waarden 2013, tabel 3.3.
- 18 Kamerstukken II, 2004/05, 29 515, nr. 63. Zie ook Van der Voort 2011.
- 19 Zie Warenwetregeling aanwijzing en werkwijze toezichthouders COKZ http://wetten.overheid.nl/BWBRO019227/geldigheidsdatum_13-07-2012.

- 20 Landbouwkwaliteitsbesluit 2007, art. 15 en 16 en de Landbouwkwaliteitsregeling
2007.
- 21 Havinga en Van Waarden 2013, tabel 3.5.
- 22 Ter vergelijking, de afspraken in een convenant met een bedrijf actief in de non-
food, namelijk Tristar Europe BV (handel consumentenproducten, met name
kleine huishoudelijke apparatuur). De verplichtingen van de inspectiediensten
zijn hier veel verdergaand, namelijk geen systeeminspectie binnen 3 jaar en geen
bedrijfsbezoeken of productcontroles, tenzij een wijziging van bedrijfsvoering
of resultaat van verificatieonderzoek hiertoe aanleiding geven (Convenant van
28 maart 2012 van NVWA en Inspectie Leefomgeving en Transport, ministerie
Infrastructuur en milieu).
- 23 Gebaseerd op eigen interviews en Nagelkerke et al. 2009.
- 24 Nederlandse Brood- en Banketbakkers Ondernemersvereniging, <http://www.nbov.nl/pages/78/ServiceenDiensten/Voedselveiligheid/Zout/Zout.html>
(geraadpleegd 17-09-2012). Het kabinet-Rutte heeft ingestemd met verlaging
van gehalte keukenzout in brood in het Warenwetbesluit op initiatief van de
bakkerijsector. (<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/10/26/verlaging-maximum-zoutgehalte-in-brood.html>, geraadpleegd 1 november 2012).
- 25 Koninklijke Horeca Nederland 2011.
- 26 Zie <http://www.rdw.nl>, geraadpleegd 18 september 2012.
- 27 Zie http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/index_en.htm.
- 28 EG-Verordening nr. 178/2002.
- 29 EG-Verordening nr. 882/2004.
- 30 Brief ir. J.F. de Leeuw, DG VWA aan het ministerie van LNV over Zelfcontrole var-
kens, ongedateerd (2004) (www.dgbbv.nl/ikb2004/nieuwsbrief/brief-vwa.htm
, geraadpleegd 12 december 2012).
- 31 European Commission, Food and Veterinary Office, Country profile of the Ne-
therlands on food and feed safety, animal health, animal welfare and plant health,
DG (Sanco)/7455/2007 – CP Final, p.55.
- 32 ‘Ontwerpverslag van een audit uitgevoerd in Nederland van 16 tot en met
25 November 2011 om de voedselveiligheidscontrolesystemen in verband met
de productie en in het in de handel brengen van vlees van pluimvee en produc-
ten van vlees van pluimvee te evalueren’, DG-Sanco 2011-6008 - MR definitief
Ares (2012) 1388284, p 6-7 en de reactie hierop van de NVWA, ‘Response of the
Competent Authority of the Netherlands to the recommendations of Report ref.
DG(SANCO)/2011-6008-MR of an audit carried out from 16 to 25 November 2011
in order to evaluate the food safety systems in place governing the production
and placing on the market of poultry meat and poultry meat products’, 4 March
2012, Answer no 2 (Ref. Ares(2012)175617 – 15/02/2012).
- 33 Zie voorgaande noot. NVWA antwoord 4.
- 34 Verordening 852/2004: ‘The HACCP system should not be regarded as a method
of self-regulation and should not replace official controls.’

LITERATUUR

- AID (2008) *Jaarverslag 2007 Algemene Inspectiedienst*, Kerkrade: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Albersmeier, F., H. Schulze, F. Jahn en A. Spiller (2009) 'The reliability of third-party certification in the food chain: From checklists to risk oriented auditing', *Food Control* 20 (10): 927-935.
- Barnett, M. en M. Finnemore (2004) *Rules for the world. International organizations in global politics*, Ithaca: Cornell University Press.
- Bartley, T. (2007) 'Institutional emergence in an era of globalization: The rise of transnational private regulation of labor and environmental conditions', *American Journal of Sociology*, 113 (2): 297-351.
- Beuger, H. (2012) 'Overheidstoezicht en certificatie. Verhogen betrouwbaarheid vergt inspanning van alle betrokkenen', *VMT* (24) 9: 20-21.
- Black, Julia en Robert Baldwin (2012) 'When risk-based regulation aims low: a strategic framework', *Regulation & Governance*, 6 (2): 131-148.
- Braithwaite, J. (1982) 'Enforced self-regulation: A new strategy for corporate crime control', *Michigan Law Review* 80: 1466-1507.
- Braithwaite, J. en P. Drahos (2000) *Global business regulation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Büthe, T. en W. Mattli (2011) *The new global rulers. The privatization of regulation in the world economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Canadian Food Inspection Agency (2012) *Improved food inspection model. Proposed draft*, http://www.inspection.gc.ca/DAM/DAM-aboutcfia-sujetacia/STAGING/text-texte/acco_modernization_modeldraft_1344008567583_eng.pdf.
- CCV (2010) *Programmatisch handhaven. Gids voor departementen en inspecties*, Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- COKZ (2011) *Jaarverslag 2010*, Leusden: Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel.
- Couvret, E. en S. Mulder (2008) *Stijlkeuzes in de handhaving. De rol van waarden bij burgers en bedrijven voor de keuze in handhavingstijl*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Dashwood, H.S. (2012) *The rise of global corporate social responsibility: Mining and the spread of global norms*, Cambridge: Cambridge UP.
- Djelic, M-L. en S. Quack (eds.) (2010) *Transnational communities. Shaping global economic governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Erp, J. van (2009) *Naming and shaming in het markttoezicht. Een onderzoek naar de openbaarmaking van sancties op de financiële markt*, Den Haag: Boom/Lemma.
- Fromartz, S. (2006) *Organic Inc. natural foods and how they grew*, New York: Harcourt.

- Garcia Martinez, M., A. Fearne en P. Verbruggen (2013) 'Risk-based approaches to food safety regulation: What role for co-regulation?', *Journal of Risk Research* DOI:10.1080/13669877.2012.743157.
- Geluk, J. (1967) *Zuivelcoöperatie in Nederland. Ontstaan en ontwikkeling tot omstreeks 1930*, Den Haag: Koninklijke Nederlandse Zuivelbond FNZ.
- Groot, M. de (red.) (2008) *Het functioneren van de Voedsel- en Warenautoriteit vwa in de controle op slachthuizen en exportverzamelplaatsen*, Rapport van de auditcommissie-Vanthemische, Den Haag.
- Gunningham, N. (1991) 'Private ordering, self-regulation and future markets: A comparative study of informal social control', *Law & Policy* (13) 4: 297-326.
- Haverland, M. (1998) *National autonomy, European integration and the politics of packaging waste*, Amsterdam: Thela-thesis.
- Havinga, T. (2003) 'Private regulering van voedselveiligheid: De supermarkt als regelgever en handhaver', *Recht der Werkelijkheid*: 189-212.
- Havinga, T. (2006) 'Private regulation of food safety by supermarkets', *Law & Policy* (28) 4: 515-533.
- Havinga, T. (2010a) 'Regulating halal and kosher foods: Different arrangements between state, industry and religious actors', *Erasmus Law Review* 4, 3: 241-255.
- Havinga, T. en A. Jettinghoff (1999) 'Self-regulation in business: Beyond associational self-regulation', blz. 609-620 in: F. van Loon en K. van Aeken (red.), *60 maal recht en 1 maal wijn: Rechtsociologie, sociale problemen en justitieel beleid*, Liber Amicorum prof. dr. Jean van Houtte, Leuven: Acco.
- Havinga, T. en F. van Waarden (2013) *Veilig voedsel: Toezicht toevertrouwen? Sectorschets toezicht in de voedselsector*, Den Haag: WRR Webpublicatie nr. 70, <http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/veilig-voedsel-toezicht-toevertrouwen-sectorschets-toezicht-in-de-voedselsector/>.
- Hawkins, K. (1983) 'Bargain and bluff, Compliance strategy and deterrence in the enforcement of regulation', *Law & Policy Quarterly* 5 (1983) 1: 35-73.
- Helderman, J.-K. en M. Honingh (2009) *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Henson, S. en J. Humphrey (2010) 'Understanding the complexities of private standards in global agri-food chains as they impact developing countries', *The Journal of Development Studies* 46(9): 1628-1646.
- Hirschman, A.O. (1970) *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Interbrand (2012) *Best global brands 2012. The definitive guide to the 100 best global brands*, www.interbrand.com/nl/best-global-brands/2012/downloads.aspx.
- Kagan, R.A. (1989) 'Understanding regulatory enforcement', *Law & policy* (11) 2: 89-119.
- Koninklijke Horeca Nederland (2011) *Voorstellen regeldruk horeca & programma aanpak regeldruk bedrijven 2011-2015*, <http://www.khn.nl/documents/10156/585604/inbreng+regeldruk+KHN+voor+AO+110210.pdf>, geraadpleegd 26 september 2012.

- Koppell, J. (2010) *World rule. Accountability, legitimacy, and the design of global governance*, Chicago: University of Chicago Press.
- Love, J.F. (1995) *McDonald's behind the arches*, New York: Bantam Books.
- Maas, C. (2011) *Toezicht en zelfregulering herijkt. Vooronderzoek naar 'kansen en bedreigingen' van terugtrekkend toezicht*, Utrecht: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.
- Macmaoláin, C. (2007) *EU Food Law. Protecting consumers and health in a common market*, Oxford-Portland Oregon: Hart publishing.
- Mascini, P. en E. van Wijk (2009) *Responsive regulation bij de Voedsel- en Warenautoriteit. Een empirisch onderzoek naar de theoretische veronderstellingen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Marx, A., M. Maertens, J. Swinnen en J. Wouters (2012) 'Conclusion: Private standards – a global governance tool?', blz. 293-309 in A. Marx, M. Maertens, J. Swinnen and J. Wouters (eds.), *Private Standards and Global Governance. Economic, Legal, and Political Perspectives*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Mattli, W. en N. Woods (eds.) (2009) *The politics of global regulation*, Princeton: Princeton University Press.
- Mertens, F.J.H., R. Pieterman, C.J.M. Schuyt en G. de Vries (2003) *Pech moet weg*, Amsterdam: Amsterdam University Press/Salomé.
- Mertens, F. (2011) *Inspecteren. Toezicht door inspecties*, Den Haag: Sdu uitgevers.
- Merton, R. (1995) 'The Thomas Theorem and the Matthew Effect', *Social Forces* 74, 2: 379-424.
- Meulen, B. van der (2010) 'The global arena of food law: Emerging contours of a meta-framework', *Erasmus Law Review* 3, 4: 217-240.
- Meulen, B. van der (2011) 'The anatomy of private food law', blz. 75-111 in B. van der Meulen (ed.) *Private food law*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Ministerie van LNV (2005) *Beleidskader Toezicht op controle (Toezicht op Toezicht)*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Moss, D. (2002) *When all else fails: The government as the ultimate risk manager*, Cambridge: Harvard UP.
- Nagelkerke, A., M. Kneppers en L. Meijer (2009) *Verkenning vermindering controledruk door tweedelijns toezicht*, Den Haag: Schuttelaar en partners.
- NVWA (2010) *Jaarverslag 2009. Algemene Inspectiedienst, Plantenziektenkundige Dienst, Voedsel- en Waren Autoriteit*.
- NVWA (2011) *Leidraad handhavingsregie 2012*, Utrecht: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.
- NVWA (2012a) *Jaarplan 2012 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit*, Utrecht: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.
- NVWA (2012b) *Jaarverslag 2011 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 'Laten naleven'*, Utrecht: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.
- PD (2006) *Jaarverslag 2005 Plantenziektenkundige Dienst*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

- Rouvière, E. en J.A. Caswell (2012) 'From punishment to prevention: A French case study of the introduction of co-regulation in enforcing food safety', *Food policy* 37: 246-254.
- Sabel, C.F en J. Zeitlin (eds.) (2010) *Experimentalist governance in the European Union: Towards a new architecture*, Oxford: Oxford University Press.
- Six, F.E. (2010) Vertrouwen in toezicht, *Tijdschrift voor toezicht* 1, 4: 6-26.
- Spiegel, M. van der, P. Sterrenburg, M.Y. Noordam en H.J. van der Fels-Klerx (2011) *Interactie tussen overheid en bedrijfsleven in Nederland op het gebied van chemische voedselveiligheid*, Wageningen: Rikilt-rapport 2011.007.
- Spriggs, J. en G. Isaac (2001) *Food safety and international competitiveness – The case of beef*, Wallingford: CABI Publishing.
- Terpstra, J. en T. Havinga (2001) Implementation between tradition and management: Structuration and styles of implementation, *Law & Policy* 23, 1: 95-116.
- Thomas, W.I. en D.S. Thomas (1928) *The child in America: Behavior problems and programs*, New York: Knopf.
- Vogel, D. (2005) *The market for virtue. The potential and limits of corporate social responsibility*, Washington DC: Brookings Institutions Press.
- Vogel, D. (2012) *The politics of precaution: Health, safety and environmental risk regulation in Europe and the United States*, Princeton: Princeton University Press.
- Voort, H.G. van der (2011) 'Confrontaties van coregulering. Over bestuurlijke afstemming tussen publieke toezichthouders, private toezichthouders en onder toezicht gestelden', *Tijdschrift voor Toezicht* 2011 2: 52-71.
- VWA (2002) *Jaarverslag 2002 Voedsel- en Warenautoriteit, Keuringsdienst van Waren (VWA/KVW) en Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (VWA/RVV)*, Den Haag.
- VWA (2005) *Zicht op Toezicht. Effectief toezicht houden, hoe doe je dat? Rapportage: Naar prestaties met effect*, Den Haag: Voedsel- en Warenautoriteit.
- VWA (2006a) *Handhaven met verstand en gevoel. Vernieuwing van het handhavingsbeleid van de VWA op basis van risico's en proportionaliteit*, Den Haag: Voedsel- en Warenautoriteit.
- VWA (2006b) *Jaarverslag 2005*, Den Haag: Voedsel- en Warenautoriteit.
- VWA (2007) *Meerjarenvisie 2007-2011 Voedsel- en Warenautoriteit. Vernieuwend met meer effect*, Den Haag: Voedsel- en Warenautoriteit.
- VWA (2009) *Jaarverslag 2008. Zacht waar het kan. Hard waar het moet*, Den Haag: Voedsel- en Warenautoriteit.
- Waarden, F. van (1985) 'Varieties of collective self-regulation of business: The example of the Dutch dairy industry', in W. Streeck and Ph. Schmitter (red.), *Private interest government. Beyond market and state*, Londen: Sage.
- Waarden, F. van (2007) 'Where to find a 'Demos' for controlling global risk regulators? From private to public regulation and back', blz. 84-97 in J.-C. Graz and A. Noeke (red.), *Transnational private governance and its limits*, Londen en New York: Routledge.

- Waarden, F. van (2011a) 'Varieties of private market regulation: Problems and prospects', blz. 469-485 in D. Levi-Faur (red.) *Handbook on the politics of regulation*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Waarden, F. van (2011b) 't Schap als 'n schip van staat in de markt? De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) vergeleken met de territoriale (gemeenten)', *Beleid en Maatschappij* 3, 38: 337-361.
- Waarden, F. van (2012a) 'Governing global commons: The public-private protection of fish and forests', blz. 15-59 in A. Marx, M. Maertens, J. F.M. Swinnen en J. Wouters (red.), *Private standards and global governance. Economic, legal and political perspectives*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Waarden, F. van (2012b) 'The governance of markets: On generating trust in transactions', blz. 355-371 in D. Levi-Faur (red.) *The Oxford handbook of governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Waarden, F. van en R. van Dalen (2010) 'Het homunculusprobleem van vrije markten. Over het halal-geval van handel in vertrouwen', *Beleid en Maatschappij* 3, 37: 259-278.
- Waarden, F. van, en R. van Dalen (2013) 'Halal and the moral construction of quality. How religious norms turns a mass product into a singularity', blz. 197-222 in J. Beckert en C. Musselin (red.) *Constructing quality. The classification of goods in the economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Wiering, M.A. (1999) *Controleurs in context. Handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen*, Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Wubben, E.F.M. en F.B. Hubeek (2006) *Europese 'good practices' voor de VWA. De implementatie van EG-verordening 882/2004 in België, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Denemarken*, Den Haag: LEI.

5 TOEZICHT OP ONDERNEMINGEN IN DE CHEMISCHE INDUSTRIE

Ben Ale en Ferdinand Mertens

5.1 INLEIDING

In 2011 werd het chemische bedrijf Chemie-Pack in Moerdijk door brand volledig verwoest. Nader onderzoek wees uit dat het bedrijf grote hoeveelheden gevaarlijke chemicaliën in de buitenlucht had opgeslagen, buiten bereik van de blusinstallatie en zichtbaar vanaf de openbare weg. Het bedrijfsterrein werd weliswaar met regelmaat gecontroleerd, maar inspecteurs maakten alleen opmerkingen over de mate van volledigheid van de papieren.

Het incident bij Chemie-Pack heeft de vraag doen rijzen hoe het is gesteld met de veiligheid van chemische ondernemingen (zie box 5.1) en het toezicht daarop. Het gaat daarbij niet alleen om het risicobewustzijn van de ondernemingen en de mate waarin zij hun verantwoordelijkheid ten aanzien van de veiligheid waarmaken. De vragen richten zich ook op de overheden, die er op moeten toezien dat ondernemingen binnen de in regelgeving en voorschriften gestelde grenzen blijven. Of overheden nog in staat zijn deze taak te vervullen wordt serieus in twijfel getrokken. Het toezicht vanuit de overheid blijkt een zwakke stee te zijn omdat bedrijven en overheid zich vooral in de richting van minder toezicht bewegen. In het omvangrijke onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar de brand bij Chemie-Pack is gebleken dat deze ‘foute’ onderneming zo lang haar gang kon gaan doordat bevoegd gezag en toezichthouders hun verantwoordelijkheden ‘coulant en traag’ tot uitvoering brachten (OVV 2012). In vervolgonderzoek naar de actuele veiligheidssituatie bij de categorie ‘hoogste risicobedrijven’ is komen vast te staan dat 60% van de ondernemingen de veiligheidsregels beter moet naleven (Inspectie Leefomgeving en Transport, 20 juni 2012 – Onderzoek Naleving Brzo/Uitvoering Motie van Tongeren).

Box 5.1 De chemische industrie

De bedrijfstak chemie bestaat uit een groot aantal bedrijven of inrichtingen, die sterk in grootte en aard verschillen. De belangrijkste zijn de petrochemische en chemische ondernemingen, die chemische producten invoeren, verwerken, produceren en afvoeren. Daarnaast zijn er de open overslagbedrijven, die geen producten bewerken, maar ze uitsluitend opslaan, overslaan en ompakken van grote in kleinere verpakkingen. Het gaat in totaal om zo'n 500 ondernemingen. Kenmerkend voor deze sector is dat veel producten en productiewijzen gevaren opleveren voor werknemers en omgeving.

Ook de detailhandel wordt tot de bedrijfstak gerekend. Hoewel deze bedrijven klein zijn, kunnen ze een groot gevaar opleveren. Typische voorbeelden zijn LPG-stations, die tot 50 ton LPG in voorraad kunnen hebben, en ammoniakkoelinstallaties, die bijvoorbeeld gevonden worden bij koelhuizen, grote slagers, supermarkten, ijsbanen en ijsfabrieken. Deze installaties kunnen wanneer de gevaarlijke stof vrijkomt zeer grote schade in de omgeving veroorzaken, mede omdat ze veelal in of nabij woonbebouwing zijn gevestigd.

De bedrijfstak kent een groot aantal verenigingen. De overkoepelende vereniging is de Vereniging Nederlandse Chemische Industrie, VNCI, maar niet alle bedrijven zijn daar ook bij aangesloten.

Het gebrekkige toezicht heeft de nodige maatschappelijke onrust teweeggebracht. Burgers twijfelen eraan of hun veiligheid voldoende is gewaarborgd. In de samenleving is inmiddels een tegenkracht waarneembaar die juist om meer en effectiever toezicht vraagt. Uit een studie van de WRR in 2011 blijkt dat er niet zozeer behoefte is aan nieuwe en of andere regels, maar dat het vooral gaat om de wijze waarop met die regels wordt omgegaan (WRR 2011).

Er is dus alle reden om het overheidstoezicht op chemische ondernemingen nader onder de loep te nemen. Is de overheid wel voldoende effectief in haar controlerende taak en is de veiligheid van werknemers en omwonenden wel afdoende gegarandeerd? Dit hoofdstuk probeert een antwoord te geven op deze vragen. Het onderzoekt hoe het veiligheidsbeleid in Nederland is georganiseerd en op welke wijzen het toezicht op chemische bedrijven plaatsvindt.

5.2 HISTORISCHE ACHTERGROND

De manier waarop het veiligheidsbeleid en de aanverwante regelgeving zich de afgelopen eeuwen hebben ontwikkeld, is van grote invloed geweest op het huidige beleid en op de mogelijkheden dit verder te ontwikkelen. Deze paragraaf behandelt in een notendop de oorsprong en voornaamste ontwikkelingen van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de veiligheid die de omgeving raakt (extern) en de veiligheid binnen de ondernemingen (intern).

5.2.1 EXTERNE VEILIGHEID

Het externe veiligheidsbeleid in Nederland kent een lange historie die zijn oorsprong vindt in het begin van de negentiende eeuw (Ale 2003). In 1807 ontplofte in Leiden een kruitschip, waardoor een deel van de binnenstad werd verwoest en er 150 doden vielen. In reactie daarop vaardigde keizer Napoleon in 1810 een decreet uit, waarin onder meer werd voorgeschreven dat een vergunning nodig was voor het voeren van een bedrijf. Op het keizerlijke decreet werd in 1814 door

Koning Lodewijk Napoleon een Koninklijk Besluit gebaseerd, waarmee beoogd werd activiteiten, die gevaar, schade of hinder konden opleveren voor de omgeving tegen te gaan. In 1875 werd het Koninklijk Besluit omgezet in een wet die als naam kreeg 'Fabriekswet'.

5.2.2 INTERNE VEILIGHEID

Ook wat de 'interne' aspecten van industriële veiligheid betreft, de arbeidsveiligheid, vonden de eerste ontwikkelingen in de negentiende eeuw plaats. Het startpunt was de industriële revolutie die in Nederland zijn beslag kreeg tussen 1850 en 1870. Een in 1886 door de regering ingestelde staatscommissie concludeerde in haar verslag naar aanleiding van een parlementaire enquête naar de toestanden in fabrieken en werkplaatsen, "dat wettelijke bepalingen in het belang van veiligheid en gezondheid der arbeiders niet konden worden gemist; de ondernemers besteedden inderdaad bij de inrichting hunner bedrijven dikwijls onvoldoende aandacht daar aan".

De zogeheten 'Arbeidswet' voorzag vervolgens in een Arbeidsinspectie en de Veiligheidswet van 1895 regelde de mogelijkheid voor het stellen van zeer gedetailleerde voorschriften bij Koninklijk Besluit (Veiligheidsbesluit). De wet was van toepassing op fabrieken en werkplaatsen waar tien of meer personen werkzaam waren of waar zich een krachtwerktuig of een oven bevond. Toen in 1896 de Veiligheidswet in werking trad, werd de Fabriekswet omgedoopt tot Hinderwet. De splitsing in Veiligheidswet en Hinderwet markeerde tevens de splitsing tussen arbeidsveiligheid en omgevingsveiligheid. De Veiligheidswet ging ervan uit dat de arbeidsveiligheid een zaak was van werkgevers en werknemers. De rijksoverheid moest er – via de Arbeidsinspectie – louter op toezien dat de werkgevers zich fatsoenlijk zouden gedragen en stelde daartoe desnoods beperkende regels op, die overigens tot een uitgebreid regelwerk uitgroeiden. De omgevingsveiligheid was een zaak van het bevoegd gezag, in casu de gemeente, die na de burger te hebben gehoord al dan niet onder voorwaarden vergunning verleende tot het oprichten en in werking hebben van een bedrijf. In 1984 ging de Hinderwet op in de Wet milieubeheer en deze ging in 2010 op in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

5.2.3 VERVOER GEVAARLIJKE STOFFEN

Het vervoer van gevaarlijke stoffen kent eveneens een lange beleidshistorie. Als reactie op de al eerder genoemde ramp in Leiden werd in 1815 een Wet op het vervoer van buskruit in werking gesteld. In 1876 nam het parlement de Wet vergiftigde stoffen aan. Laatstgenoemde wet trad in werking naar aanleiding van een bericht aan het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam waarin

stond dat uit Duitsland een schip geladen met vaten gif onderweg was naar de haven van Rotterdam. Men vreesde dat het binnenvaartschip op de rivier een aanvaring zou krijgen en dat het gif in de rivier terecht zou komen. De Wet op de giftige stoffen was de voorloper van de Wet gevaarlijke stoffen, die in 1963 in werking trad. Daarin werd het toezicht op de veiligheid van het transport gezien als een taak van de rijksoverheid.

5.2.4 CONSTRUCTIEVE EN BRANDVEILIGHEID

Naast de bovengenoemde regels golden er eveneens regels voor de constructieve sterkte van gebouwen. Deze golden al vanaf 1901 en waren neergelegd in de Woningwet, waarin ook regels werden gesteld ten aanzien van niet voor bewoning bestemde bouwwerken. Het toezicht op de constructieveiligheid lag bij de gemeente (Bouw- en woningtoezicht).

Ten slotte is nog van belang de brandveiligheid. De regels betreffende de brandveiligheid dateren al van 1732. De brandweer had niet alleen de taak branden te blussen maar ook toezicht te houden op de brandveiligheid van gebouwen en de werkzaamheid van de voorziene blusmiddelen. In 1952 werden de taken tussen rijk, provincie en gemeente herverdeeld. In 2010 werden veel gemeentelijke bevoegdheden overgeheveld naar de veiligheidsregio. Een veiligheidsregio is een gebied waarin wordt samengewerkt door verscheidene besturen en diensten ten aanzien van taken op het terrein van brandweezorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) en handhaving van de openbare orde en veiligheid. Daarvoor wordt een indeling aangehouden die overeenkomt met die van de politieregio's. Er zijn 25 veiligheidsregio's. Een en ander is geregeld in de Wet op de veiligheidsregio's (Wvr, 2010).

5.2.5 WET LUVO

Naast de al genoemde Hinderwet was ook de Wet luchtverontreiniging (LUVO) van belang. Het verlenen van een LUVO-vergunning was de bevoegdheid van de provincie, die dan ook de hinderwetvergunning afgaf. Vandaar dat er ook onder de huidige Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) en de Wabo bedrijven zijn waarvoor de gemeente bevoegd gezag is en bedrijven waarvoor de provincie bevoegd is.

5.3 HUIDIGE REGELGEVING

5.3.1 NATIONALE WETGEVING

De meest gevaarlijke bedrijven vallen onder de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo, 1985). Daarmee vallen zij ook onder het Besluit rampen en zware ongevallen (Brzo, 1988), het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en de bijbehorende Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi). Voor wat betreft de arbeidsveiligheid zijn via de Wrzo bepaalde vereisten uit de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) van toepassing, zodat tegelijkertijd de omgeving en de werknemers tegen de risico's van gevaarlijke stoffen worden beschermd.

Er zijn ongeveer 500 Brzo-bedrijven in Nederland, waarvan ongeveer 250 onder de lichte en 250 onder de zware categorie vallen. De bedrijven die onder de lichte categorie vallen worden ook wel aangeduid als Pbzo-plichtige bedrijven. Pbzo staat daarbij voor Preventie Beleid Zware Ongevallen. Deze bedrijven zijn verplicht een preventiebeleid te hebben en dat in een Pbzo-document te beschrijven. Ook zijn ze verplicht een Veiligheids Beheers Systeem (vbs) te hebben. De Engelse term hiervoor is Safety Management System (sms).

De bedrijven die onder de zware categorie vallen zijn daarnaast verplicht een Veiligheidsrapport (vr) op te stellen. Het Veiligheidsrapport bestaat uit een beschrijving van de mogelijke gevaren, de maatregelen die zijn genomen om die gevaren te reduceren, een kwantitatieve risicoanalyse en een bedrijfsnoodplan.

Op grond van de aangeleverde rapportages beslist het bevoegd gezag over de verlening van de vergunning. De risico's als beschreven in het vr dienen bovendien mede als basis voor het vaststellen van minimumafstanden voor woonbebouwing en bedrijvigheid in de omgeving. Er zijn zogenoemde categorale bedrijven waarvoor vaste zoneringsafstanden gelden. Tevens gelden voor die bedrijven standaardvoorschriften met betrekking tot technische, organisatorische en functionele aspecten. Hieronder vallen bijvoorbeeld de LPG-stations en opslagruimten voor bestrijdingsmiddelen. Het toepasselijke regime wordt bepaald door de hoeveelheid chemicaliën en de aard daarvan. Daarom is er niet noodzakelijk een verband met de omvang van het bedrijf in geld of personeel.

Het vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, spoor, water en door de lucht is geregeld in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Het toezicht daarop wordt uitgevoerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport. Het toezicht betreft de uitvoering van de transportmiddelen en de verpakking alsmede de routing. Voor het transport door of langs gemeenten kunnen routes voor gevaarlijke stoffen worden aangewezen. Een nieuw beleid waarbij voor elke transportmodaliteit (water, weg, spoor) een zogenoemd 'basisnet' wordt aangewezen is in voorbereiding. Op dit basisnet zullen transporten voor gevaarlijke stoffen worden

toegelaten. Op de rest van de onderscheiden netten zal dat dan niet of zeer beperkt het geval zijn, zodat daar ruimte blijft voor de ontwikkeling van woningbouw en andere activiteiten, die binnen de invloedssfeer van het transport van gevaarlijke stoffen niet meer kunnen worden verantwoord.

5.3.2 EUROPESE REGELGEVING

Onder de Europese regelgeving, de zogeheten Seveso-richtlijn¹, dienen bedrijven elk jaar te worden geïnspecteerd en van de inspectie dient een verslag te worden gemaakt (EU 1982; EU 1996). Deze richtlijn is na het ongeval in Toulouse in 2001 aangescherpt, met name voor wat betreft de ruimtelijke ordening rond de bedrijven (EU 2003).

Een nieuwe wijziging is inmiddels aangenomen (EU 2012). Deze heeft betrekking op de gewijzigde EU wetgeving voor chemische stoffen. Zij zal onder meer leiden tot striktere inspectienormen en tot een verbetering van de informatie die ter beschikking van het publiek wordt gesteld wanneer zich een ongeval voordoet. De nieuwe richtlijn moet op 1 juni 2015 in nationale wetgeving van toepassing worden. In de EU-richtlijn, die verplichtend is voor de lidstaten, is de wijze waarop de richtlijn in de landen gehanteerd wordt, met name in de handhaving, aan de lidstaten zelf overgelaten, behoudens de jaarlijkse inspectieplicht (Versluit 2003).

In de EU is het aantal ongelukken na de introductie van de Seveso-richtlijn sterk afgenomen. Sinds het begin van deze eeuw is het aantal ongevallen ongeveer constant. Het totaal aantal aan de EU te rapporteren ongevallen is gedaald van ongeveer 35 in 1994 tot ongeveer 26 per jaar voor de hele EU. Voor Nederland ligt dit aantal op ongeveer 4 per jaar. Afgemeten aan het aantal en de aard van de 'Seveso-bedrijven' in Nederland is dat relatief hoog.

5.4 MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn de opvattingen over vergunningverlening en handhaving aanzienlijk gewijzigd. De belangrijkste drijfveren daarachter waren het toenemende vertrouwen van opeenvolgende regeringen in de werking van de markt; de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en burgers; en de wens om de overheidsuitgaven te verminderen en dus te bezuinigen op overheidstaken zoals vergunningverlening en handhaving.

5.4.1 VAN MIDDEL- NAAR DOELVOORSCHRIFTEN

De snelle industrialisatie en de noodzaak in volkshuisvesting te voorzien leidden aan het einde van de vorige eeuw tot allerlei problemen op het gebied van

industriële veiligheid, constructieve veiligheid en ruimtelijke ordening. Tot aan de jaren tachtig was het antwoord van de overheid steeds gevat in middelvoorschriften. Het ging daarbij om aanwijzingen, soms zeer gedetailleerd, over hoe en waar zaken moesten worden gedaan. Naarmate de processen ingewikkelder en de activiteiten omvangrijker werden, vereiste dit beleid een steeds groter, deskundiger en dus kostbaarder overheidsapparaat. En in 1980 was het geld op. De eerste grote naoorlogse bezuiniging moest de kosten van het overheidsapparaat verlagen. Een van de mogelijkheden was om het veiligheidsbeleid op te dragen aan partijen en organisaties die deze processen en activiteiten uitvoerden. De overheid zou dan nog slechts het kader stellen.

Middelvoorschriften werden vervangen door doelvoorschriften, vaak van heel algemene aard (Michiels 2003; Timmer 2011). Daar waren vragen bij te stellen. Hoe kon de overheid bij doelvoorschriften nagaan of de vereiste doelen daadwerkelijk werden gehaald? Bij een middelvoorschrift kon simpel worden vastgesteld of het vereiste middel in de praktijk werd toegepast. Maar of een bepaalde nieuwe constructie goed genoeg was om een gebouw 100 jaar te behoeden tegen instorten was heel wat moeilijker vast te stellen. Waar voorschriften de neerslag waren van soms eeuwenlange ervaring, was er bij nieuwe, originele constructies geen historische gegevensbasis voorhanden. Nog moeilijker werd het vast te stellen of de kans op een ongeval werkelijk kleiner was dan een bepaalde waarde. Waar de taak van het bevoegd gezag dus eenvoudiger leek te worden, werd de taak van de inspectie veel ingewikkelder. Niettemin werden niet lang daarna inspecties, als uitloeijsel van de wens om tot een kleinere overheid te komen, steeds meer in hun mogelijkheden beperkt.

Doelvoorschriften werden ook gezien als ruimtescheppend voor innovatie. Het bedrijfsleven zou niet langer bekneld worden door onwrikbare normen, maar kon creatief middelen bedenken om het vereiste doel te bereiken. Dat leidde er toe dat de vergunningsverleners en toezichthouders zich meer dan ooit moesten verdiepen in nieuwe technologie en wetenschap, waardoor de kosten eerder meer dan minder werden.

Onder de kabinetten-Balkenende ging de regering bovendien de richting op van steeds verdergaande facilitering van de bedrijven ('compliance assistance', minister Dekker). In de Kaderstellende visie op toezicht (KVOT 2001) werd nog voor voldoende afstand gepleit tussen toezichthouder en onder toezicht staande. In de praktijk echter werden bedrijven de klanten van de overheid die met alle eegards van koning klant tegemoet werden getreden en gefaciliteerd (Mans 2008; 2011). Deze houding stond gemakkelijk op gespannen voet met de rol van de overheid als het ging om veiligheid en milieu, waarin de overheid immers diende

op te treden namens de burger. De vraag ‘wie was nu eigenlijk de klant: de burger of het bedrijf?’ diende zich dan ook aan. In onze zienswijze is het in essentie niet passend om inzake het toezicht te denken in ‘klanttermen’, een opvatting die ook in de in Nederland veel gelezen literatuur over toezicht (Sparrow 2000) is terug te vinden.

5.4.2 VERSCHILLENDE ROLLEN VAN LOKALE EN LANDELIJKE OVERHEDEN

Gaandeweg werd duidelijk dat de rijksoverheid en de provinciale en gemeentelijke overheden verschillende rollen hadden.

Gemeenten

De gemeente had vaak als eerste verantwoordelijkheid om de veiligheid te beschermen. Aan de andere kant was de gemeente vaak direct of indirect eigenaar van de grond op bedrijfsterreinen en in die rol had zij financiële belangen bij de verkoop, verhuur en dus benutting van grond. Tegelijkertijd was de gemeente ook de verkoper van bouwgrond en niet zelden was het grondbedrijf de kurk waar de gemeentelijke financiën op dreven. Dat leidde tot conflicterende belangen die afhankelijk van de economische omstandigheden en de tijdgeest resulteerden in verschillende afwegingen, waarvan de gevolgen dan decennia zouden kunnen doorwerken.

Box 5.2 Bevoegd gezag

Hoewel in Nederland het gezag ondeelbaar wordt verondersteld te zijn, zijn er in de bedrijfstak chemie vele instanties betrokken bij vergunningverlening en handhaving. De betrokken instanties zijn het rijk (als geheel); afzonderlijke departementen; provincies; gemeenten; brandweer en brandweerinspectie; de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW); Bouw- en woningtoezicht; en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Deze laatste inspectie valt uiteen in de Inspectie op het Transport van Gevaarlijke Stoffen en de Inspectie Leefomgeving. De inspecties beschikken over verschillende bevoegdheden, waaronder sinds enkele jaren de bestuurlijke boete. De beslissing over vergunningen is in essentie voorbehouden aan het bevoegde gezag en is altijd een politieke beslissing. De inhoudelijke expertise en de daarmee samenhangende beoordeling wordt geacht bij de inspecties aanwezig te zijn. Zij zijn dan ook de adviseurs voor het bevoegde gezag in te nemen beslissingen.

Inspecties

De verschillende rollen van de onderscheiden inspecties werden eveneens een probleem. Enerzijds zagen zij immers toe op een juiste uitvoering van de milieuwetgeving door overheden, die zowel vergunningen verleenden als op de juiste uitvoering toezagen; maar die zelf soms ook vergunningen nodig hadden en

volgens de vergunningen moesten handelen. Anderzijds oefenden de inspecties milieubeheer direct toezicht uit op de bedrijven en kwamen daarmee nogal eens in conflict met het bevoegd gezag, met name wanneer de een strikt en de ander wat reukelijker in de leer bleek. Dat leidde ertoe dat de inspecties steeds verder werden beperkt en meer onder invloed kwamen van het bevoegd gezag, waardoor onafhankelijkheid van het toezicht onder druk kwam.

Vanuit de gedachte dat de bedrijven zelf verantwoordelijk waren en bij een steeds verder afbrokkelende deskundigheid bij de overheden (Horrevorts 2010) viel men terug op systeemtoezicht (zie paragraaf 5.5). Het bedrijf moest (in navolging van de NEN 9001 gedachte) een systeem hebben waarmee het de veiligheid waarborgde en de inspectie richtte zich voortaan op de integriteit van dat systeem. Als het systeem deugde, dan deugde ook de uitkomst en werd daarmee het behalen van de gestelde doelen vanzelf zeker gesteld. Het ging derhalve niet meer om de middelen maar om het systeem waarmee de middelen werden gekozen en ingezet. De beperkte duiding van systeemtoezicht kon wortel schieten in de context van een bezuinigende overheid en een onder de administratieve lasten bezwijkend bedrijfsleven. Het systeemtoezicht werd hierbij als een 'trouvaille' gevierd (zie bijvoorbeeld namens de SG's W. Kuijken in het televisieprogramma Buitenhof, november 2007 – afgedrukt in transcript in Mertens 2011).

5.4.3 INTEGRALITEIT EN ONAFHANKELIJKHEID VAN DE TOEZICHTHOUDER

Geïntegreerde benadering

De toezichthouder kent in onze zienswijze maar één belang: het publieke. De publieke belangen zijn politiek bepaald en worden in wetgeving gepreciseerd. De onderneming wordt geacht de wet na te leven. In de context van de chemische industrie wordt een onderneming vanuit de wet door een precisering in de vorm van een vergunning geconditioneerd. Het verstrekken en maken van die vergunning is een taak van een bevoegd gezag, die onder politieke controle staat. De onderneming is een eenheid, de overheid is dat niet. Een onderneming vraagt om een geïntegreerde benadering en de overheid kan die vaak maar moeilijk leveren. Daardoor ontstaan partiële beoordelingen over zaken die intrinsiek met elkaar verbonden zijn: veiligheid van werknemers, veiligheid van omwonenden, ofwel interne en externe veiligheid en veiligheid van het leefmilieu.

Onafhankelijke positionering

Aan de tweede Seveso-richtlijn van de EU, waar vervolgens de Brzo-regelgeving op gebaseerd is, ging de ramp met de Piper Alpha op 16 juli 1988 vooraf. In het rapport van de onderzoekscommissie onder leiding van Lord Cullen (Cullen 1990) werd aandacht gevraagd voor een vorm van regulering – en daarbij passend toezicht – die ondernemingen meer op hun eigen verantwoordelijkheid

aansprekt, die meer integraal en samenhangend is, en die gehandhaafd wordt vanuit een onafhankelijke positie. Het onderzoek van Lord Cullen toonde aan dat een onafhankelijke positionering van de toezichthouders voor de veiligheid essentieel was en dat zij zeker geen onderdeel meer mochten zijn van het ‘Energy Department’. In het Nederlandse toezicht op de delfstoffenwinning, zoals uitgevoerd door het Staatstoezicht op de Mijnen (sodM) zijn alle aanbevelingen van Lord Cullen overgenomen, behalve die over de onafhankelijkheid in het toezicht! In Engeland heeft het rapport geleid tot een landelijk werkende onafhankelijk gepositioneerde Health and Safety Executive (HSE). In Nederland zijn we er tot nu toe niet in geslaagd de handhaving op een onafhankelijke wijze te organiseren, waarmee hier bedoeld wordt dat de handhaving van afzonderlijke gevallen *niet* direct door de politiek kan worden beïnvloed. De handhaving staat daardoor voortdurend – bewust of onbewust – onder de politieke aandacht en dit is een bedreiging voor de effectiviteit van de handhaving. Dit punt is in de Nederlandse discussie al vele jaren onderkend, zoals blijkt uit de discussie over de positionering van het Staatstoezicht op de Mijnen, maar de oplossing ervoor is kennelijk moeilijk te vinden (zie recent Biezeveld en Stoové 2011). Toezicht kan bovendien alleen betekenisvol zijn wanneer ze door voldoende deskundige medewerkers wordt uitgevoerd.

Regionale Uitvoeringsdiensten

Deze beide vereisten hebben geleid tot het besluit om te komen tot de vorming van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD’s) waarin de uitvoering van de Omgevingswet en de milieuwetgeving wordt ondergebracht. Deze diensten moeten in het jaar 2013 operationeel zijn. Omdat de expertise voor het toezicht op de Wrzo-bedrijven kostbaarder en zeldzamer is, wordt het toezicht op die bedrijven geconcentreerd in zes van deze diensten. Of deze schaal en afstandsvergroting nu tot een beter resultaat zal leiden moet nog blijken. Zeker nu uit de jaarverslagen van de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) – waarin onder andere kan worden gelezen dat het aantal inspecties met een derde is teruggelopen – is gebleken dat de prestaties van de enige reeds bestaande RUD, de DCMR, danig onder de gewijzigde politieke opvattingen en verlaging van de budgetten hebben geleden.

De ontwikkeling naar RUD’s lost het probleem van de ‘politieke aansturing’ niet op en ze is ook nog geen overtuigende oplossing voor de integratie van alle sturingssignalen naar de onderneming. Er blijven landelijk werkende inspecties die weliswaar bij de Brzo-bedrijven afgestemd met de RUD’s hun werk gaan doen. Ook staat nog te bezien of deze nieuwe diensten een voldoende bemensing krijgen². Het is vanuit de inhoud van de onderwerpen die hier aan de orde zijn moeilijk te begrijpen dat de expertise die nodig is voor het toezicht niet in een landelijk werkende organisatie wordt ondergebracht, ten dienste van toezicht op de risicovolle industrieën.

De laatste jaren is gebleken dat de inrichting van het overheidstoezicht onderworpen is aan ‘modegrillen’. Aanvankelijk was er een krachtig pleidooi voor systeemtoezicht, maar naar aanleiding van recente voorvallen is er nu weer sprake van een verhoogde aandacht voor ‘cultuur’ als aangrijpingspunt van toezicht. Hierna wordt uitgebreider op beide thema’s ingegaan. Paragraaf 5 behandelt het systeemtoezicht, waarna in paragraaf 6 wordt nagegaan in hoeverre het concept ‘organisatiecultuur’ zich leent voor overheidstoezicht.

5.5 SYSTEEM ALS AANGRIJPINGS PUNT VAN TOEZICHT: IN CONTROL?

De laatste jaren wordt het begrip ‘systeemtoezicht’ veelvuldig gebruikt, veelal in samenhang met noties over vermindering van regelgeving, regeldruk, toezicht en toezichtlast. Deze context maakt het gewenst extra alert te zijn omdat gemakkelijk gelegenhedenredeneringen gemaakt worden om bezuinigingen of andere politieke wenselijkheden te realiseren. Feitelijk heeft deze verbinding ook geleid tot aanmerkelijke bezuinigingen op de formatie van toezichthouders. Bovendien is deze ‘vorm van toezicht’ ook nog afgezet tegenover zogenoemde klassieke vormen van toezicht, waarbij het ‘klassieke toezicht’ als ouderwets geldt en het ‘systeemtoezicht’ als modern. Om de zaak nog verder te compliceren is dan ook nog het begrip vertrouwen³ in het spel gebracht. Volgens deze redenering zou het klassieke toezicht gebaseerd zijn op wantrouwen en het moderne ‘systeemtoezicht’ gestoeld zijn op vertrouwen. Zo wordt het gesprek over toezicht gemakkelijk een verbaal woordenspel. Over de betekenis van systeemtoezicht bestaat veel verwarring. Het is derhalve van belang die verwarring te reduceren.⁴ Deze paragraaf geeft daartoe een aanzet.

5.5.1 AARD VAN DE WETGEVING

De wetgever hanteert in toenemende mate doel- en zorgplichtbenaderingen voor instellingen en ondernemingen. Deze zijn in de plaats gekomen van in de wet gespecificeerde handelingsaanwijzingen. De nieuwe benaderingen passen in de ontwikkeling van *government* naar *governance*, waarbij aan het zelfbesturend vermogen van instellingen en ondernemingen een grotere waarde wordt toegekend. De wetgever beoogt de rol van de overheid terug te brengen, maar zoals in de meeste overheidsstukken te lezen valt, het waarborgniveau dat tot dan toe gerealiseerd werd, mag daarbij niet verminderen. Radicaal afstand nemen van overheidsbemoeienis is lastig door te voeren omdat de meeste burgers dat toch niet wenselijk vinden. De overheid in de rol van de ‘*ultimate risk-manager*’ (Moss 2002) duikt keer op keer weer op. Er is grote politieke achterdocht bij vergaande vormen van privatisering en delegatie van toezichtfuncties, zeker wanneer die ondergebracht worden in de sector zelf en door de sector bestuurd en betaald worden.⁵ Toch zet de ontwikkeling naar zelfregulering door en is het in zekere

zin een onvermijdelijk scenario. Onvermijdelijk, omdat de overheid in capaciteit aan de grenzen van haar mogelijkheden zit, waardoor er in de komende jaren minder ruimte zal zijn om vanuit de overheid voor ‘alles’ verantwoordelijkheid te nemen.

De ontwikkeling van *government* naar *governance* slaat ook neer in de aard van de wetgeving. In een *government*-benadering is het de wetgever die regels stelt voor de inrichting of de condities voor een bepaalde activiteit. Die regels beogen een bepaalde maatschappelijke waarde te representeren. Het toezicht op dit soort bepalingen is vaak relatief eenvoudig. In het geval de wetgever niet meer de operationele uitwerking geeft maar de waarde in de wet opneemt (*the principle*), is het aan de normadressaat om die waarde in regels uit te werken. Een ‘*principle based*’-wetgeving leidt dus niet tot minder regels, maar tot een verandering in degene die de regels bepaalt. Vandaar dat in de literatuur gesproken wordt van ‘*management-based regulation*’. Regulering blijft noodzakelijk, alleen degene die verantwoordelijk is voor de regel is nu de onderneming in plaats van de wetgever. Het feit dat het ‘regelen’ niet verandert is voor sommigen ook aanleiding te wijzen op de betekenisloosheid van de tegenstelling tussen *principle based*- en *rule based*-wetgeving (Scott 2010; Hopkins 2011). Juist het onderscheid roept het misverstand op dat in de *principle based*-regelgeving (doelregelgeving) er geen regels meer zouden zijn. De externe toezichthouder dient er dus op toe te zien dat de onderneming een uitwerking geeft in regels van de doelstellingen/waarden. Die door de onderneming geformuleerde regels worden in eerste instantie gehandhaafd door de onderneming, maar de externe toezichthouder kan zich uiteraard ook van die regels bedienen. De onderneming of de instelling legt dus de regels vast in haar managementsysteem of beheersysteem of hoe het ook genoemd wordt. Dat systeem is het fundament – de constitutie – van de organisatie.

In het laatste kwart van de vorige eeuw is in de systematiek van de regelgeving de ‘managementsysteembenadering’ tot ontwikkeling gekomen. Deze benadering legt de verantwoordelijkheid voor een holistische en integrale besturingsbenadering bij de onderneming of instelling en vraagt van de organisatie om die besturing expliciet te maken. In het onderwijs en de zorg werden ‘kwaliteitsystemen’ in de wetgeving opgenomen, soms in combinatie met de bekende wijze van reguleren. Op het terrein van de fysieke veiligheid zijn in vrijwel alle wetten bepalingen op het terrein van beheersystemen opgenomen, voor een niet onbelangrijk deel geïnitieerd door de Europese regelgeving – en soms – door wereldwijde afspraken, zoals in de luchtvaart. Deze benadering stelt uiteraard ook eisen aan het toezicht. Aanvankelijk werd door de toezichthouder uitsluitend nagegaan of de instelling of onderneming inderdaad de beschikking had over een ‘beheersysteem’ zoals de wet beoogde, zonder veel aandacht te hebben voor de inhoud en de werking. Men paste er dus een *compliance*-benadering op

toe. Deze werkwijze gaf voeding aan de gedachte om de systemen vooral te zien als de zoveelste poging van de wetgever om tot een betere beheersing te komen en *creative compliance* was het resultaat. Op papier was de wereld in orde – wat dat feitelijk betekende was veel minder duidelijk. Later drong het besef door dat de systemen bedoeld waren ter ondersteuning van de interne besturing van organisaties, teneinde te bevorderen dat het geheel van de organisatie ‘in control’ was en dat daarmee belangrijke risico’s voor falen afgedekt waren. Met de intrinsieke benutting van systeembenaderingen kwam vanzelfsprekend de vraag aan de orde hoe dan de externe toezichthouder zich tot die interne beheersystemen zou moeten verhouden. Vandaar dat vervolgens gesproken werd over ‘systeemtoezicht’. Het systeemtoezicht is zoals gezegd het sterkst ontwikkeld in de sectoren met fysieke veiligheidsproblemen en heeft daar de vorm van een Veiligheid Management Systeem (VMS).

5.5.2 HET VEILIGHEID MANAGEMENT SYSTEEM (VMS)

Het VMS als managementsysteem

Met een managementsysteem (MS) wordt beoogd de volwaardige besturing van een organisatie te bereiken. Met volwaardig wordt hier bedoeld dat er voortdurend in een beleidscyclus gedacht wordt, dus dat er normen worden gesteld, gerealiseerd en geëvalueerd. Het idee om zo over organisatiebesturing te denken is ontsproten aan het managementdenken uit de jaren vijftig van de vorige eeuw. Drucker (1993) meent dat de managementbenadering het begin was van een informatiegestuurde aard en wijze van besturing en dus ook het begin markeerde van wat we nu de kennissamenleving noemen. Management heeft een hoge vlucht genomen: behalve in de private sector spreken we nu over management in elke soort organisatie of maatschappelijke sector.

Risico-inventarisatie

Het VMS is een vorm van risicodenken en risicomanagement. Momenteel is het vrijwel overal aan de orde en zelf weer geordend in een internationaal normblad: ISO 31010. Het VMS bevordert dat de onderneming ex ante analyseert waar de risico’s in de eigen bedrijfsprocessen te vinden zijn en dat voor die risico’s adequate maatregelen getroffen worden. De adequaatheid van die maatregelen is altijd een kwestie van beoordelen. Vaak wordt als richtinggevend het ALARP-principe (As Low As Reasonable Possible) daarvoor genoemd. Bij dit principe geldt dat de onderneming een redelijke oplossing kiest waarbij de redelijkheid afgemeten wordt aan de ernst van het risico, de stand van de wetenschap en de techniek, de kosten die er mee verbonden zijn, en de gangbare praktijken bij andere ondernemingen. De beoordeling van ALARP is altijd subjectief en wanneer deze formeel gehanteerd wordt (dus als norm voor adequaatheid), is er meestal

een procedurele bepaling over de wijze, door wie gekozen en waarop gebaseerd ALARP tot stand komt.

Het op de voorgrond plaatsen van het risicodenken heeft naast voordelen zeker ook nadelen. Wanneer in toezicht en bij ongevalonderzoek voortdurend de risico's aan de orde zijn, dan zou dit tot gevolg kunnen hebben dat de ruimte voor innovatie en ontwikkeling onaanvaardbaar verkleind wordt. Het is daarom van belang om bij de beoordeling van het beleid van een onderneming ook aandacht te besteden aan de wijze waarop innovatie en ontwikkeling beheerst worden, rekening houdend met het feit dat vernieuwing per definitie onbekende of minder bekende risico's kan oproepen. Maar in elke organisatie zijn ontwikkeling en innovatie juist voor de lange termijn essentieel en daarbij past het nemen van risico's. Naast 'risicomanagement' moet er ruimte zijn voor 'opportunity management'.

Het vms als document

Een vms is een planinstrument en dat neemt meestal de vorm van een document aan. De structuur en inhoud van een vms zijn vaak in wet- en regelgeving gespecificeerd. Met die regels kan het vms worden ontworpen maar ook naderhand worden beoordeeld. Een vms kan al dan niet geworteld zijn in de organisatie waar het betrekking op heeft. Immers, de productie van het document, zeker als de inhoudsopgave gespecificeerd is, kan heel goed min of meer onafhankelijk van de organisatie waar het document betrekking op heeft tot stand komen. Er zijn externe adviesbureaus die zeer wel in staat zijn een systeem in de vorm van een document te leveren en aldus kan aan een wettelijk geformuleerde eis worden voldaan. Minder op afstand maar toch vergelijkbaar met de externe productie van een vms is een 'veiligheidsafdeling' die een dergelijk stuk schrijft zonder dat het verweven is met het feitelijk functioneren van de organisatie en ook niet in de organisatie als geheel geworteld is.

Voor een vms als document geldt dat 'papier geduldig is' en dat er tussen zo'n papier en de organisatie-in-werkelijkheid geen congruentie hoeft te bestaan. Maar in principe bevat het vms ook de werkwijze die de organisatie volgt bij de toepassing van wat in het plan staat en de wijze waarop de organisatie zelf nagaat of het plan ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt, welke afwijkingen er zijn en wat er vervolgens met de afwijkingen gedaan wordt. De organisatie waar het plan betrekking op heeft beoordeelt ook zelf de *compliance* die de organisatie weet op te brengen. Desalniettemin bestaan er ook weer specifieke 'compliance beheersystemen' omdat *compliance* een aspect (waarde) is die naar buiten toe verantwoord moet worden. *Compliance* heeft meestal specifiek betrekking op externe regels en is daarmee in betekenis sterk bepaald door de mate waarin de organisatie extern gereguleerd is. De randvoorwaarden en de eisen die de wetgever

aan het functioneren van de organisatie stelt zijn onderdeel van het ‘compliance systeem’. Volgens de Corporate Governance Code is de Raad van Commissarissen van een onderneming verantwoordelijk voor het naleven van de geldende wetten en daarvoor heeft de Raad een *compliance* rapportage nodig. Bij sommige ondernemingen is er derhalve ook nog sprake van een afzonderlijk ‘*compliance* managementsysteem’, maar in essentie is dat niet anders dan wat eerder over het VMS is opgemerkt, alleen is het beperkter in scope. Voor een externe toezichthouder is natuurlijk zo’n *compliance* managementsysteem van groot belang, zeker daar waar de onderneming weinig ruimte heeft om zelf normen te stellen en waar dus sprake is van veel externe inhoudelijke regelgeving.

De omgekeerde conclusie

Een voorschrift over een kwaliteitsplan of een veiligheidsplan kan gemakkelijk tot het misverstand leiden dat wanneer zo’n plan ontbreekt ook de kwaliteit of de veiligheid tekortschiet. Wanneer een grote luchtvaartmaatschappij, waar bijvoorbeeld elke dag 200 vliegtuigen van in de lucht zijn, geen VMS heeft, is zo’n maatschappij dan onveilig? Het antwoord is ondubbelzinnig neen. Het feit dat er elke dag met goed resultaat de vluchtuitvoering plaatsvindt, dat er goede vliegtuigen zijn, prima procedures en goed opgeleid personeel demonstreert dat er een veiligheidsconcept bestaat, dat er veiligheidsbeleid is. Vaak, zeker in bedrijfstakken en ondernemingen met een bepaalde traditie, is een veiligheidsnotie (en kwaliteitsnotie) aanwezig die impliciet is, die verborgen (het wordt wel *tacit knowledge* genoemd) is en in de cultuur van de organisatie ligt besloten. Wanneer in zo’n organisatie gevraagd wordt naar het veiligheidsconcept is het antwoord misschien moeilijk te geven. Maar dat betekent niet het ontbreken van voldoende veiligheid. Wel kan over het veiligheidsconcept van zo’n organisatie gezegd worden dat de organisatie het moeilijk heeft om er over te communiceren. Een VMS is bovenal een communicatiehulpmiddel, zowel binnen de organisatie als tussen de organisatie en de omgeving. En in zoverre kan gezegd worden dat het een stap is in de verdere ontwikkeling van het denken over organisaties: een organisatie moet zich naar buiten toe op een efficiënte manier kunnen verantwoorden. Bovendien wordt momenteel gevraagd om transparant te zijn: ‘we’ willen graag weten hoe bepaalde problemen, hoe bepaalde doelstellingen, hoe bepaalde incidenten opgelost en voorkomen worden. De meeste ondernemingen die hoogwaardige en complexe technologie benutten werken in netwerken en ketens. Een luchtvaartmaatschappij die passagiers vervoert, doet dat in een systeem waarin andere ondernemingen deeltaken uitvoeren die voor het totaal van de uitvoering van groot belang zijn. Veiligheid van de één kan niet beoordeeld worden onafhankelijk van de veiligheid van de ander. Systeemsamenhang vraagt om communicatie en afstemming. De VMS-benadering is daarbij het conceptuele hulpmiddel – het is te beschouwen als een taal, een idioom waarin een bepaalde organisatie en haar omgeving zich uitdrukken. Daardoor is communicatie

mogelijk. Maar uit deze redenering volgt dat het al dan niet hebben van een VMS geen indicator is voor de veiligheid van de onderneming.

Hoe is de relatie tussen VMS en het feitelijk functioneren van de organisatie?

Een VMS kent een empirische en een normatieve component. Het omvat zowel de weergave van de feitelijke situatie op de onderscheiden aspecten in normatieve zin (wat moet nu bereikt worden?) als in empirische zin (wat is er bereikt?). Verder formuleert het gewenste toestanden op een tijd-as. Het formuleert een ontwikkelingsrichting en geeft ook aan hoe die ontwikkeling gerealiseerd kan worden. Bij het denken over een systeemgerichte benadering, waar het VMS een onderdeel/voorbeeld van is, is het gebruikelijk te aanvaarden dat het systeemdenken over je eigen organisatie in alle facetten een ‘hoog ontwikkelingspeil’ van de organisatie vraagt. Een klein bedrijf in een moeilijke, hoog competitieve markt kan zo’n ontwikkelingspeil maar moeilijk opbrengen terwijl een grote onderneming daar specifieke denk- en werkkraft voor kan inzetten. Bovendien beoogt het VMS natuurlijk niet alleen een ‘document’ te zijn maar het ‘weefsel’ van de organisatie. Het VMS – voor zover tastbaar – is een document maar ook een proces dat op alle niveaus van de organisatie een uitwerking krijgt en waar alle medewerkers bij betrokken zijn. Het is voortdurend aanwezig ook al wordt er slechts periodiek een ‘balans’ opgemaakt en nieuwe ‘doelen’ geformuleerd. Het omvat het feitelijk functioneren van de organisatie maar is tegelijk een routeplan voor de bewaking van de feitelijk gewenste situatie maar ook voor de verdere ontwikkeling. Het is de jaarkalender van de organisatie en omvat dus de seizoenen, de hoogtijdagen, enz.

De benadering die aan het VMS ten grondslag ligt – aan het hele kwaliteitsdenken – heeft in de organisatiekunde een uitwerking gekregen in het concept van de lerende organisatie, een andere formulering voor de Deming-cirkel van denken-doen-evalueren-handelen. In die benadering worden vitale organisaties beschouwd als lerende organisaties: dat betekent dat er op alle niveaus in de organisatie terugkoppeling plaatsvindt, dat er geleerd wordt van ervaringen en dat de organisatie voortdurend nadenkt over verdere verbeteringen. In die leerprocessen worden systeemspelingen als een bijzonderheid gezien: processen kunnen door leren geoptimaliseerd worden maar soms is het nodig een sprong te maken door een bepaald systeem te verlaten en te vervangen door iets anders. Dit wordt hier niet verder uitgewerkt maar belangrijk is wel dat het overkoepelende aspect voor het werken met VMS thuis hoort in de systeemtheoretische benadering van organisaties waar ‘de lerende organisatie’ een populaire omschrijving van is.

De mate waarin een organisatie het ‘verhaal’ dat aan de VMS-benadering ten grondslag ligt aankan of ‘al’ aankan, is onderwerp van onderzoek en beschouwing. Hoe ‘ontwikkeld’ ondernemingen ook zijn, het in samenhang nadenken

en beleid voeren ten aanzien van hun eigen bedrijfsprocessen blijkt een ingewikkelde opgave. Een opgave die veel vraagt van het concentratievermogen en de continuïteit in benadering die een organisatie kan opbrengen. Het onderhouden van het lerende vermogen is een hoogwaardige eigenschap van een organisatie die niet vanzelf ontstaat en die niet vanzelf blijft voortbestaan. Vaak is het zo dat in de praktijk ‘incidenten’ en soms ‘catastrofes’ belangrijke aanleidingen vormen om het denken te intensiveren. Maar incidenten en catastrofes moeten nu juist voorkomen worden. Dus is de vraag relevant hoe organisaties eigenlijk kunnen leren, liefst zonder dat er eerst ‘erge’ dingen moeten plaatsvinden.

Organisaties ontwikkelen (en blijven ‘wakker’) door krachten en tegenkrachten – zowel binnen de organisatie als daar buiten. De omgeving stelt eisen aan een organisatie en als ze daar niet adequaat mee omgaat heeft dat negatieve gevolgen. Het stelsel van krachten en tegenkrachten, *checks and balances* en feedback is van invloed op de werking en de ontwikkeling van organisaties.

Nu kunnen organisaties getypeerd worden naar de mate waarin ze een systematische benadering van hun eigen beleids- en werkprocessen kennen, beheersen en verder ontwikkelen. Daarbij is vooral van belang welke eigen kracht ze daarbij kunnen opbrengen of in welke mate ze voortgedreven worden door externe ‘opdrachten’, bijvoorbeeld van een wetgever of toezichthouder. Eigen ontwikkelingskracht en vermogen zijn daarbij van belang. En natuurlijk kan er veel eigen kracht zijn maar wordt die kracht niet goed aangewend. Bijvoorbeeld in een hoog competitieve markt zijn de verleidingen groot om vooral economisch sterk te staan waarbij de korte termijn voorrang verleend wordt ten koste van de lange termijn.

5.5.3 OP WEG NAAR SYSTEEMTOEZICHT

Het MS als onderwerp van toezicht

Door bepalingen – de opdracht om een managementsysteem (MS) te hebben – in de wetgeving op te nemen, is het MS onderwerp van toezicht geworden. Wanneer de wet een MS voorschrijft, dan moet de toezichthouder zich er van vergewissen dat het er ook is. Daarbij doet zich het probleem voor of een MS een MS is wanneer er MS op staat. De toezichthouder komt hier al snel in een moeilijke positie. Immers, wat kan hij verlangen? Wanneer is een MS goed genoeg?

In een handhavingsbenadering van het toezicht kan de toezichthouder een te beoordelen MS leggen naast de specificatie die de wetgever verlangt. Hij kan zich ook oriënteren op de gangbare opvatting van wat in een MS behoort te worden opgenomen, bijvoorbeeld aan de hand van een ISO-norm. Zo’n norm heeft een zekere plausibiliteit maar een wettelijke grondslag ontbreekt – tenzij de wet er

naar verwijst. Als het MS in overeenstemming is met het wettelijk voorschrift heeft de onderneming aan haar MS-verplichting voldaan. Maar indien de toezichthouder wil bevorderen dat het MS meer is dan een document, een stuk papier, moet hij in zijn handhavingsaanpak daar geen aanleiding voor geven. Hoe formeler en strikter de toezichthouder zich opstelt, hoe groter de kans op een 'papieren werkelijkheid' wordt.

Het MS geeft een 'afbeelding' van de organisatie en daarmee inzicht in de 'werking' van de organisatie. Het MS is een portret van de bestaande organisatie en een schets van de gewenste. Voor de toezichthouder ontstaat dan de vraag: is de organisatie die bij dit MS hoort een 'voldoende' veilige organisatie? Hanteert de organisatie de juiste normen? Maakt ze de juiste afwegingen? Zijn de gegevens die het MS hanteert te verifiëren, te evalueren en te valideren? Hoe verhoudt het MS zich tot de MS-en die in de desbetreffende branche gangbaar zijn? Hoe staat deze organisatie er voor? Maar ook of de huidige organisatie aanvaardbaar is waarbij de toezichthouder rekening houdt met het ontwikkelingsdoel dat het MS bevat.

De open formulering van bepalingen over het MS maken een strikt handhavende benadering van een toezichthouder moeilijk hanteerbaar, zeker wanneer de handhaving met sancties versterkt wordt. Het MS leent zich meer voor een op dialoog gerichte benadering vanuit de toezichthouder waarbij de ontwikkeling van de organisatie door de tijd gevolgd wordt en de toezichthouder een goed inzicht heeft in de feitelijke werking. Een dergelijke werkwijze is goed hanteerbaar in een betrekkelijk overzichtelijk veld van ondernemingen of instellingen. In een grote bedrijfstak met een naar grote geschakeerde verzameling van organisaties is een dergelijke werkwijze veel moeilijker uitvoerbaar.

Het MS als wettelijk vastgelegd instrument vraagt de onderneming of instelling te laten zien dat de organisatie 'in control' is. Voor zover een organisatie te beheersen is, voor zover risico's te kennen zijn, voor zover adequate maatregelen te treffen zijn laat het MS zien hoe de organisatie daarmee omgaat. Een bijzondere situatie ontstaat wanneer de toezichthouder (of de minister), bijvoorbeeld in het kader van vergunningverlening, een MS moet goedkeuren. Dan wordt de toezichthouder uitdrukkelijk gecommiteerd. Het zal dan geen verbazing wekken dat de organisatie zich bij incidenten en voorvallen op dit commitment zal beroepen. Bij een dergelijke procedure neemt de toezichthouder vrijwel onvermijdelijk een deel van de verantwoordelijkheid van de ondernemer over.

Beoordelen en verifiëren

Toezicht door inspecteren betekent dat de toezichthouder kennis neemt van wat er in een bepaalde werkelijkheid aan de hand is. Hij wil concreet zelf kunnen vaststellen hoe 'de toestand' is. Hij neemt geen genoegen met een mededeling

daarover van de onder toezicht gestelde (de inspectee) maar wil zichzelf er van kunnen vergewissen dat het ook 'waar' is. Dat laat onverlet dat de eerste informatie wel van de inspectee afkomstig is. Toezicht kan niet zonder de informatie die de geïnspecteerde ter beschikking stelt. Maar de *streetwise*⁶ toezichthouder weet dat hij er niet op voorhand van kan uitgaan dat alle informatie ook klopt en dat evaluaties van inspectees voor de laatste aan de voordelige kant kunnen zijn.⁷ Een kritische houding is voor een toezichthouder onontbeerlijk. Een dergelijke houding leidt tot een systematische beoordeling van informatie en evaluaties die aangeleverd worden. Dit laat onverlet dat er in toenemende mate door de verdergaande informatisering efficiënt gebruik gemaakt kan worden van informatiestromen tussen partijen in de toezichtsrelaties. Het toezicht kan daardoor veel minder belastend worden omdat aangesloten wordt op informatiestromen en analyses daarvan. Maar een kritische houding is geboden want wanneer de toezichthouder 'blind gaat varen' loopt hij een groot risico.

Box 5.3

De 3 v's

Bij door de onder toezicht gestelde verstrekte informatie worden meestal de volgende handelingen verricht waarmee 'de waarde' van de verstrekte informatie te beoordelen is:

Verifiëren. De toezichthouder gaat de juistheid van de verstrekte informatie toetsen. We noemen dat verifiëren. Dat verifiëren kan op verschillende manieren en hangt af van de soort informatie die verkregen is. Wanneer de informatie betrekking heeft op bijvoorbeeld 'rijtijden', dan kan de inspectie dat verifiëren door de schijven van tachografen of de digitale bestanden te raadplegen. Wanneer een onderwijsinstelling iets zegt over de 'output', dan kan dat nagegaan worden door examen- en diploma-administraties te raadplegen. Toegang tot achterliggende informatie is dus voor de toezichthouder essentieel.

Valideren. Als de betekenis van informatie op relevantie moet worden beoordeeld, moet de toezichthouder een beeld hebben van wat voor informatie iets zegt over het aspect dat de toezichthouder wil kunnen beoordelen. Indien een inspectie iets wil weten over 'de veiligheid' op de werkplek, dan moet hij weten welke informatie daarvoor valide is. Hij beoordeelt dus de validiteit van de verstrekte informatie tegen de achtergrond van wat de inspectie wil kunnen beoordelen. We noemen dat valideren.

Valueren. Als de geïnspecteerde ook zelf een waardering toekent aan de verstrekte informatie, bijvoorbeeld wanneer hij zegt dat de veiligheid voldoende is gewaarborgd, dan moet de inspecteur vragen naar de norm waar tegen deze beoordeling kan worden begrepen. We noemen dat in wat verbasterd Engels valueren. De inspectie beoordeelt dan of de maatstaf waarmee de geïnspecteerde zichzelf beoordeeld heeft, in deze situatie de juiste is.

Zo komen we dus op 3 v's voor de beoordeling van de kwaliteit van de door de geïnspecteerde geleverde informatie en evaluaties: verifiëren, valideren en valueren (zie Box 5.3). Een inspectie die gebruikmaakt van grote databestanden van de onder toezicht gestelde legt meestal in protocollen vast hoe de kwaliteit van die databestanden geborgd wordt. Het kan zijn dat een derde partij regelmatig toegang heeft en bepaalde beoordelingen uitvoert.

In principe levert de benadering met de drie v's een systematische en transparante werkwijze op. De inspectie kan zich methodisch voorbereiden vanuit die drie invalshoeken en de inspectee weet waar ze aan toe is.

In de praktijk van het toezicht wordt het probleem van het beoordelen van het MS 'opgelost' door een benadering waarbij niet het MS maar de prestaties van de onderneming of instelling op een nader aantal af te spreken indicatoren het aangrijpingspunt voor het toezicht wordt. Het gaat dan niet om het MS maar om een resultaat dat als een indicatie van veiligheid (of kwaliteit) beschouwd kan worden. De indicator is dan een proxy voor de 'waarde' veiligheid. Niet het MS wordt beoordeeld maar de organisatie. Bij een dergelijke benadering komt het MS pas weer in beeld wanneer de resultaten zoals door de indicatoren gemeten niet bevredigend zijn. Het MS kan dan helpen in het vinden van een verklaring hiervoor en tevens kunnen dan in het MS de acties opgenomen worden die tussen toezichthouder en organisatie worden overeengekomen om een beter resultaat te bereiken.

De indicatoren die de toezichthouder hanteert voor de beoordeling van het presteren van een organisatie zullen tot stand komen in dialoog met het onder toezicht staande veld. Voor het tot stand brengen van een dergelijke werkwijze is een procesontwerp gewenst waarmee toezichthouder en toezichtveld de communicatie regelen. Ook moet duidelijk zijn hoe en door wie besluiten genomen worden over de te volgen werkwijze. Een afspraak tussen toezichthouder en instellingen of ondernemingen lijkt essentieel omdat de toezichthouder voor de levering van de indicatoren de medewerking van de instellingen en organisaties niet kan ontberen. Met grote ondernemingen of instellingen kunnen dit soort afspraken het best worden vastgelegd in een toezichtconvenant. In dat convenant wordt het toezichtarrangement voor die bepaalde organisatie vastgelegd.⁸

Is systeemtoezicht een universeel toepasbaar concept?

De ontwikkeling van het overheidstoezicht wordt momenteel in Nederland vooral gedreven door de wens op toezicht te bezuinigen. Zoals eerder opgemerkt: het is volstrekt toelaatbaar om niet meer toezicht te doen dan nodig is en dus moet er gezocht worden naar efficiënte en effectieve vormen van toezicht houden. Maar in een situatie van grote budgettaire druk is de kans op

‘gelegenheidsredeneringen’ groot. Eén van de belangrijke issues in het actuele debat over de inrichting van het toezicht cirkelt rond het begrip ‘systeemtoezicht’. In de redeneringen hierover liggen meestal enkele vooronderstellingen besloten die zich lenen voor een nadere analyse. Zo wordt verondersteld dat systeemtoezicht goedkoper is dan ‘ander’ toezicht, dat het concept overal toepasbaar is en dat het beter toezicht oplevert dan het traditionele toezicht – wat dat ook moge zijn.

Helderman et al. (2009) hebben een studie gedaan naar de betekenis en mogelijkheden van ‘systeemtoezicht’ bij een zestal toezichthouders in uiteenlopende maatschappelijke velden. Deze studie, die ook bijdraagt aan de verheldering van de betekenis van het begrip ‘systeemtoezicht’, maakt duidelijk dat het concept voor het toezicht interessant en relevant is. De wettelijk ondersteunde ontwikkeling naar een meer systematische beleidsvoering in organisaties en instellingen biedt goede aanknopingspunten voor toezichthouders omdat de communicatie over wat er in de organisatie gebeurt veel gemakkelijker kan verlopen en veel rijkere inzichten geeft. Voor veel ondernemingen en instellingen is de ‘wettelijke verplichting’ daartoe niet nodig omdat de systematische benadering voor de eigen beleidsvoering aantrekkelijk is. Bovendien zijn er veel ‘grote missers’ in de afgelopen jaren geweest die het vraagstuk van ‘corporate governance’ breed op de agenda hebben doen terecht komen.

Helderman et al. stellen systeemtoezicht voor als een intelligentere vorm van toezicht en plaatsen het tegenover ‘verticaal producttoezicht’. Die tegenstelling is wel erg algemeen. De meeste inspecties werkten en werken helemaal niet met producttoezicht; ze hebben hun aangrijpingspunten voor toezicht op vrijwel alle aspecten van het systeem gekozen, waarbij vooral de wettelijke inrichting sturend en meestal bepalend was. De vraag kan gesteld worden of er wel een uniform ‘klassiek verticaal toezicht’ was dat nu vervangen zou moeten worden door een ‘modern horizontaal systeemtoezicht’. Het patroon van toezicht houden is altijd zeer divers geweest. Dus ook in het ‘klassieke’ toezicht. Die variëteit was deels contingent en deels gebaseerd op ‘afzondering’ en gebrek aan kennis over variëteit. Dat laatste neemt sterk af door een grotere transparantie tussen toezichthouders, gemeenschappelijke opleidingen en gemeenschappelijk beraad. Maar de contingente variëteit zal in de toezichtarrangementen een plaats moeten krijgen: een ziekenhuis is geen luchtvaartonderneming, ook al kunnen de toezichthouders in deze systemen over en weer van elkaar leren. Ook de beide onderzoekers van de interessante studie naar de actuele staat van systeemtoezicht in Nederland concluderen dat de relatie met de aard van de bedrijfstak, de externe ontwikkelingen en de externe risico’s die met de activiteiten verbonden zijn van grote betekenis zijn op het al dan niet hanteerbaar maken van vormen van systeemtoezicht. Ook spreken zij hun twijfels uit over de veronderstelling

dat systeemtoezicht ‘goedkoper’ zou zijn dan het eerder gepraktiseerde toezicht – dat nu is wel een belangrijk uitgangspunt binnen de beleidsvoerders in de toezichtorganisaties en de bezuinigingen zijn reeds ingeboekt (en deels al gerealiseerd). De samenvattende analyse van Helderman et al. (2009: 100) laat duidelijk zien welke factoren van invloed zijn op de mate waarin organisaties voor een meer systematische bedrijfsvoering zullen gaan: de afstand tussen de veroorzaker van een probleem en de drager van de gevolgen is van grote betekenis, de transparantie van de markt eveneens. Dat zijn ‘harde randvoorwaarden’ en die zullen van invloed moeten zijn op de wijze waarop effectief toezicht het beste kan worden ingericht. Er zal waarschijnlijk niet één concept zijn dat toevalig én beter én ook nog goedkoper is.

Een van de prangende vragen rond systeemtoezicht is de vraag naar de mate waarin er nog ‘fysiek’ geïnspecteerd wordt. In die vraag wordt uitgedrukt dat het toch niet zo kan zijn dat er uitsluitend naar de papieren gekeken wordt. Hierbij dient aangetekend te worden dat de papieren in een zorgvuldig werkende organisatie een grote informatiewaarde hebben – er zijn immers ook ‘papieren/gegevens’ over de feitelijke prestaties en dus kan uit de gegevens een beeld van de organisatie gecreëerd worden, zeker wanneer van de 3-v’s-benadering gebruikge maakt wordt. Het is aan de inspectie te beoordelen, in samenhang met de beoordeelde kennis die over de organisatie beschikbaar is, in welke mate aanvullend eigen onderzoek in de vorm van inspecties gewenst is. De inspectie verantwoordt die werkwijze. In het systeemtoezicht moet de inspectie verantwoord adaptief werken al naar gelang de omstandigheden waarin de organisatie zich bevindt. Er rust op voorhand geen taboe op benaderingen. Het spreekt voor zich dat wil een inspectie dit kunnen dan moet het toezicht uitgevoerd worden door inspecteurs met hoogwaardige kennis over de organisaties (hun technologie en hun producten) waarop ze toezicht uitoefenen.

5.6 CULTUUR ALS AANGRIJPINGSPOINT VOOR TOEZICHT

In de recente jaren was een ontwikkeling naar ‘vormen van systeemtoezicht’ de aangewezen weg. Sterk gedreven door de behoefte aan ‘minder toezicht’ en ‘minder overheid’ leek deze onbestemde vorm van toezicht en verschillende verhalen te passen. Recente voorvallen hebben het enthousiasme hiervoor weer doen afnemen omdat het systeemtoezicht de reputatie kreeg van vooral ‘papieren toezicht’ te zijn. Een nieuwe trend tekent zich duidelijk af: (veiligheids)cultuur wordt op verschillende terreinen⁹ nu gezien als een meer ultiem aangrijpingspunt voor toezicht. Daarom wordt cultuur hier wat preciezer behandeld.¹⁰

Box 5.4 Veiligheidscultuurmeting

Recent liet de DCMR¹¹ op haar website weten:

‘Uit het TNO-onderzoek blijkt dat veiligheidscultuur meetbaar is. Dit betekent dat meting van veiligheidscultuur objectieve informatie oplevert over mogelijke veiligheidsrisico’s bij een bedrijf. Dit vergroot het inzicht en de sturingsmogelijkheden van bedrijven en de overheden om het veiligheidsniveau bij bedrijven te verhogen. De DCMR zal met organisaties van bedrijfsleven bespreken hoe een gestructureerde aanpak van verbetering van veiligheidscultuur door bedrijven kan worden opgepakt. Doel van deze aanpak is om bij alle branches en bedrijven een continue verbetering van de veiligheidscultuur te bereiken. Bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken, moeten ongeacht de branche waarin zij werkzaam zijn de ambitie hebben om het hoogste niveau van veiligheidscultuur te bereiken. De DCMR zal bij bedrijven waar de uitkomsten van Brzo-inspecties veel en/of langdurige overtredingen laten zien die bedrijven aanspreken op het zelf uitvoeren van een veiligheidscultuurmeting en de resultaten daarvan te delen met de overheden.’

5.6.1 VEILIGHEIDSCULTUUR**Box 5.5 Casus Chemie-Pack**

In januari 2011 brandde de onderneming Chemie-Pack in Moerdijk¹² volledig uit, een gebeurtenis die niet onopgemerkt bleef en die aanleiding was voor vele vragen. In het bijzonder ook de vraag: hoe wordt zo’n onderneming ‘beheerst’ zodat burgers zich in voldoende mate veilig kunnen voelen. Uiteraard is het algemene publiek er van op de hoogte dat er wettelijke bepalingen zijn waar een dergelijke onderneming aan moet voldoen. Er is toezicht en die toezichthouders moeten handhaven wanneer de regels niet in voldoende mate worden nageleefd. De desbetreffende onderneming behoort tot de hoogste risicocategorie van chemische bedrijven omdat het bedrijf met een groot aantal gevaarlijke chemische stoffen werkt, en is daarom ingedeeld in de groep die de Brzo-bedrijven¹³ genoemd worden.

Na het voorval wordt er uiteraard grondig onderzoek gedaan naar de kenmerken en omstandigheden van deze onderneming. Zo maakt de VROM-Inspectie¹⁴ een analyse van de toezichtgeschiedenis van het bedrijf: de verleende vergunningen, de naleving door de onderneming en de wijze waarop de overheid in een reeks van jaren met de onderneming is omgegaan.¹⁵ Begin februari 2012 publiceert de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) een omvattend rapport over het voorval (OVV 2012). Uit de nalevingsgeschiedenis van het bedrijf blijkt dat er in een reeks van jaren aanhoudend wel iets aan de hand is geweest en dat er sprake is geweest van een intensieve briefenstroom tussen bevoegd gezag en de onderneming. Overtredingen zijn weliswaar aangepakt maar dit alles verliep in een traag tempo waarbij door de overheid als bevoegd gezag veel clementie met de onderneming is getoond. Om een beeld te schetsen van met wat voor onderneming we hier te maken hebben stelt de VROM-Inspectie vast dat het hier gaat om een ‘reactief bedrijf’.

In het rapport wordt dit begrip niet nader toegelicht. Dat duidt er op dat de VROM-Inspectie er van uitgaat dat de typering voor zichzelf spreekt. De typering is een uitdrukking van de wens om een organisatie als ‘een geheel’ te zien en een voorval niet als een ‘incident’ dat op zichzelf staat maar als uitdrukking van een bepaalde gewortelde situatie. Noem deze gewortelde situatie de ‘cultuur’ van de onderneming en in die cultuur ligt de basis voor de feitelijke gang van zaken. Omgekeerd zou de wens kunnen bestaan om een organisatie ex ante te typeren om daarmee een aanwijzing te hebben over de ‘veiligheid’ en de kans op ongewenste voorvallen. De typering ‘reactief’ is overigens niet pas achteraf gegeven. In een Brzo Inspectierapport van 2010 ‘verzuchten’ de inspecteurs dat het bedrijf wel een sterk reactieve houding aan de dag legt en dat de onderliggende veiligheidsdocumenten niet ook leven in het feitelijk functioneren van de organisatie. De inspecteurs spreken in verband met het zogenoemde veiligheidsrapport over een ‘papieren tijger’. De constatering van de inspecteurs leidde niet tot een ‘bijzondere actie’, noch van de inspecteurs, noch van het bevoegd gezag tot wie de inspectierapporten gericht waren.

Classificatie van ondernemingen

Hudson (2001) heeft een operationele definitie van veiligheidscultuur gegeven en op basis van empirisch onderzoek ordent hij ondernemingen in vijf categorieën. Hij onderscheidt (1) pathologische organisaties; (2) reactieve organisaties; (3) calculerende organisaties; (4) proactieve organisaties; en (5) generatieve organisaties, waarbij veiligheid het overkoepelende begrip voor al het handelen van de organisatie is. De classificatie van Hudson plaatst ondernemingen in een ontwikkelingsperspectief, zoals dat de afgelopen decennia wel meer gebeurd is, bijvoorbeeld in de ‘kwaliteitscultuur’ waarbij er eveneens een typologie gemaakt is die stadia in de ontwikkeling (evolutie) weergeeft. Een classificatie als deze wordt gehanteerd in organisatieonderzoek, al dan niet door de organisatie zelf uitgevoerd, en is als diagnostisch instrument bedoeld.

Waar het in dit verband om gaat is of het verantwoord is om op grond van dit soort classificaties het functioneren van organisaties vanuit toezicht te typeren en het handelen (of niet-handelen) van een toezichthouder er op te baseren. De typering van de veiligheidscultuur van een organisatie in de begrippen van Hudson vindt zijn grondslag in wetenschappelijk onderzoek en in benaderingen die als ‘wetenschappelijk’ getypeerd worden. Er zijn in de laatste decennia veel onderzoeken en beschouwingen aan gewijd. Voor de specificatie van cultuur naar ‘veiligheidscultuur’ heeft Guldenmund (2010) recent een uitputtend overzicht en een uitgebreide analyse gemaakt.

Aan de uitwerking die Hudson e.a. geven aan het concept ‘veiligheidscultuur’ liggen heel wat aannames ten grondslag. De redenering is ordelijk, want deductief en gebaseerd op empirisch onderzoek. Meestal is de meest kwetsbare stap in een dergelijk procédé de vertaling van een ‘werkelijkheid’ naar het ‘instrument’.

Daar zit altijd een mens met zijn (beperkte) waarnemings- en beoordelingsmogelijkheden tussen. En in het onderzoek waarop dergelijke typeringen zijn gebaseerd speelt dit menselijk tekort twee keer: bij de respondent en bij de onderzoeker. Hoe systematisch ook, het is en blijft een ‘construct’. Meestal kunnen we wel één keer betekenis toekennen aan een dergelijke meting, de tweede keer is ze getekend door de betekenis die we er aan toekennen of toegekend hebben. Zo is dat nu eenmaal in een reflexieve sociale werkelijkheid.

Cultuur als ongrijpbaar concept

In de bestuurs- en organisatiewetenschappen (Frissen 1996; Yanow 1997; Guldenmund 2010; Boonstra 2010) wordt cultuur benoemd als een van de kenmerken van een organisatie, naast bijvoorbeeld structuur, technologie en product. Van deze serie kenmerken onderscheidt cultuur zich als een concept dat in de ‘werkelijkheid’ moeilijk is aan te wijzen of waar te nemen, maar ook dat de betekenis van cultuur voor een organisatie onomstreden is. Cultuur heeft te maken met waarden die door deelnemers in een organisatie gedeeld worden en die een zekere duurzaamheid hebben en die leidend zijn voor het gedrag. Het is de achtergrondmuziek bij het feitelijke handelen van mensen in de organisatie.

Hoe evident het belang van cultuur voor het functioneren van sociale verbanden ook is, in onderzoek vaststellen van de cultuur is ingewikkeld en hangt van veel veronderstellingen af. De relatie tussen een eventueel vastgestelde cultuur en het feitelijk handelen is een andere ingewikkelde relatie. Bij de studie van organisaties is met name de voorspellende waarde van een bepaald cultuurconcept het meest relevant: in welke mate stuurt de cultuur het feitelijk gedrag en met welke nauwkeurigheid is dat vast te stellen? Om het cultuurconcept meer hanteerbaar te maken wordt het nogal eens voorzien van een preciserende toevoeging en inperking: zo spreken we van een ‘veiligheid’-cultuur wanneer we het hebben over de wijze waarop organisaties belang toekennen aan veiligheid.

Gelet op de hiervoor genoemde eigenschappen van het cultuurconcept leent het zich niet als aangrijpingspunt voor regulering en dus voor wetgeving. Een cultuur kan niet worden voorgeschreven omdat ze niet ‘vast te pakken’ is en omdat de feitelijke betekenis voor het handelen niet eenduidig is.

5.6.2 CULTUUR IN DE TOEZICHTSPRAKTIJK

Wie *soft controls* als cultuur in toezichtverhoudingen wil inzetten, zal bij een aantal aandachtspunten moeten stilstaan. Het eerste is of er sowieso een gestabiliseerd ‘cultuurconcept’ voor de sector beschikbaar is. De eisen die moeten worden gesteld aan een dergelijk concept kunnen worden ontleend aan wat gangbaar is in de sociale wetenschappen: er moet sprake zijn van een betrouwbare

operationalisatie (twee keer meten levert twee keer hetzelfde op) en deze moet valide zijn (meten we wat we willen meten?). Als we in het toezicht het ‘cultuur’-concept willen hanteren, moet aan die twee eisen zijn voldaan.

Tevens moet er sprake zijn van organisatiedeskundigheid bij degenen die de ‘instrumenten’ hanteren om die cultuur vast te stellen. Het zijn geen onderwerpen voor amateurs. Maar eigenlijk is het cultuurconcept geen onderwerp dat zich leent voor eenvoudige meetinstrumenten zoals vragenlijsten of checklists met behulp waarvan dan een waarde wordt bepaald. Het is een begrip dat zich meer leent voor een omvattende beoordeling van een organisatie waarbij een veelheid van instrumenten en een langdurige waarneming essentieel zijn. Dat zijn benaderingen die de meeste toezichthouders niet kunnen opbrengen.

Naast de methodische kwesties speelt uiteraard ook de context een belangrijke rol in de mate waarin zoiets als ‘cultuur’ in het toezicht een rol kan spelen. Wanneer de maatschappelijke positie van een economische sector onder druk staat (zoals in de chemische industrie maar ook in de financiële sector), dan is de toezichthouder relatief machtig: hij kan zich dan wat permitteren en tegenspraak van de ondernemingen wordt al gauw uitgelegd als ‘onwilligheid’ tegenover de toezichthouder. Het is zeer wel voorstelbaar dat ondernemingen in zo’n situatie eerder kiezen voor ‘volgen’ dan voor ‘tegenspraak’, omdat dit in die situatie het meest opportuun is. Het is aan de toezichthouder om dit af te wegen, waarbij de lijn toch zou moeten zijn op te letten voor het overspelen van je hand. Incidenten en crises gaan voorbij en de toezichthouder heeft alle belang bij een aanhoudend – productieve – goede relatie. Een productieve relatie is er een van een zekere gelijkwaardigheid, van volwaardigheid van betrokken partijen.

Een ander element van de context is de aard waarmee opgetreden wordt. Anders gezegd: wat is het handhavingsklimaat? Momenteel kunnen we vaststellen dat de handhaving in Nederland strakker geworden is – afwijkingen worden minder getolereerd en er is een algemene roep om in dit soort gevallen ‘hard’ op te treden. Veel toezichthouders die niet eerder formele sanctiebevoegdheden hadden, hebben die in de afgelopen jaren juist toegekend gekregen.

De algemene typering van bijvoorbeeld een ‘veiligheidscultuur’ past in een andere toezichtbenadering: wanneer het oogmerk is om een ontwikkeling te helpen bevorderen dan is er behoefte aan een ‘taalspel’ waarmee het bestaande en het gewenste getypeerd kunnen worden. Er is dan behoefte aan duidingen en die duidingen hebben dan geen ander doel dan gewenst gedrag bevorderen. Gezegd kan worden dat de algemene typering van cultuurclassificaties passen in een ‘deliberatieve toezichtrelatie’, dat wil zeggen een relatie die op uitwisseling van inzichten en standpunten gebaseerd is en uiteindelijk – maar niet onmiddellijk

- leidt tot ‘gedragsbeïnvloeding’. In een repressieve toezichtrelatie gaat het om feitelijk gedrag en de aard en het belang ervan vindt zijn grondslag in de wet. Wat met het toezicht beoogd wordt is dus van invloed op de wijze waarop de toezichthouder zich uitdrukt. Het is professioneel van belang deze contexten uit elkaar te houden. De vraag is natuurlijk wel of het mogelijk is dat eenzelfde toezichthouder in twee ‘contexten’ zijn taak kan uitvoeren. En dat hij van de ene naar de andere context kan omschakelen. Wanneer een benadering zoals hier aan de orde is gesteld, gezien wordt als een voorafgaande fase aan een eventueel handhavingstraject, dan zou als voorwaarde moeten gelden dat het te benutten ‘instrument’ uitontwikkeld is en aan alle eisen die te stellen zijn (bijvoorbeeld predictieve validiteit) voldoet. Het ontwikkelen van een dergelijk instrument, als het al zou kunnen, gaat de deskundigheid van de ‘doorsnee’ toezichthouder meestal te boven.

5.6.3 CONCLUSIES

Cultuur is een concept waarmee normatieve oriëntaties en de daarmee samenhangende gedragingen en werkwijzen in organisaties in onderlinge samenhang gebracht worden. Cultuur wordt gehanteerd als een normatief en descriptief concept. De betekenis van het concept ligt in de mogelijkheid een verklaring te geven voor het feitelijk handelen van een organisatie.

Cultuur is geen ‘beschermd begrip’. Iedereen mag een omschrijving geven van wat onder cultuur verstaan wordt. In de wetenschap is zeker ook geen overeenstemming over wat het concept moet en kan inhouden. Er wordt veel geëxploreerd en er zijn interessante en plausibele inzichten ontstaan.

Gelet op de praktische onbestemdheid van het begrip cultuur leent het zich als zodanig niet als aangrijpingspunt voor regelgeving. Wel wordt in regelgeving bepaald dat ‘managementsystemen’ gewenst zijn. Van deze managementsystemen wordt verwacht dat ze een fundament leggen onder het feitelijk handelen van de organisatie en dat daarmee dat het handelen beredeneerd, beoordeeld en beïnvloed wordt. Het managementsysteem is dus een instrument voor de besturing van de organisatie.

Hoewel het toezicht door het recht is ingekaderd – het legaliteitsbeginsel – heeft toezicht meer mogelijkheden dan de wetgever om met ambiguïteit en onbestemdheid om te gaan. De wetgever helpt daar ook bij door in de wetgeving meer gebruik te maken van algemene bepalingen, doelvoorschriften en zorgplichten. Dit type wetgeving geeft de toezichthouder de mogelijkheid aan ‘algemene concepten’ die nog geen precieze uitwerking gekregen hebben, in het toezicht een betekenis toe te kennen. Het is in samenhang met deze ontwikkeling in de wetgeving dat toezichthouders zich geroepen voelen meer naar de ‘kern’ van de organisatie door te dringen om daarmee de ‘oorzaken’ van mogelijk verkeerd, ongewenst gedrag in een vroeg stadium op het spoor te komen of het gedrag van

de organisatie duurzaam te veranderen. Cultuur wordt daardoor een aantrekkelijke notie, temeer daar dit aspect van de organisatie in de organisatietheorie van de laatste decennia veel aandacht gekregen heeft.

De aandacht voor cultuur, als de veroorzaker van het feitelijk handelen in een organisatie, voert weg van regels en regel naleving. Het doen naleven van regels wordt tegenwoordig gezien als 'te simpel' en als een werkwijze die de organisatie te zeer in een volgende positie plaatst. Gewenst wordt dat de organisatie zelf verantwoordelijk is voor het maatschappelijk verantwoord handelen in samenhang met de opdracht die ze in de samenleving heeft.

Er zal gemakkelijk overeenstemming te bereiken zijn over de opvatting dat cultuur belangrijk is, ook al weten we het niet precies, maar dat cultuur zich niet leent voor handhaving in de strikte zin van het begrip. Cultuur leent zich meer voor een diagnostische hantering, voor het vinden van een antwoord op de vraag 'waar staat de organisatie'. Maar is de toezichthouder de aangewezen instantie om een dergelijke vraag te beantwoorden?

Die diagnostische hantering roept enkele kanttekeningen op wanneer die toch in overheidstoezicht aan de orde komt:

- a Is de toezichthouder voldoende inhoudelijk toegerust om met een dergelijke diagnostische benadering om te gaan? De toezichthouder moet dan een organisatiedeskundige zijn. Omdat de meeste toezichthouders dat (nog) niet zijn, ligt de versimpeling van het ambigue cultuurconcept op de loer. Het zoveelste audit-instrument wordt gemaakt!
- b Over de relatie tussen een 'operationele' uitwerking van een cultuurconcept en het feitelijke handelen is nog weinig gestabiliseerde kennis beschikbaar. De 'predictieve validiteit' van het concept – want daar gaat het om – is nog onbepaald. De toezichthouder mag een organisatie niet 'ongunstig typeren' zonder dat er onjuist, ongewenst, verboden gedrag vertoond is.
- c Wanneer een 'cultuurbenadering' gehanteerd wordt voor het bepalen van een risicoklasse van een organisatie, voorafgaand aan feitelijk toezicht, dan moet die beoordeling ook aan de eisen van validiteit en betrouwbaarheid voldoen. Het onterecht classificeren van een organisatie mag in het toezicht niet voorkomen. In een exploratieve fase wordt dat door welwillende organisaties in het toezicht meestal wel geduld; wanneer het 'spel gespeeld' wordt ligt dat vaak wel anders.
- d In principe is het werk van overheidstoezichthouders openbaar en dus transparant. Voor organisaties is het dus van essentieel belang dat de wijze van werken die de toezichthouder volgt 'verantwoord' is. Wanneer de toezichthouder in zijn publieke documenten aangeeft zoiets als cultuuranalyses van organisaties te maken, is de volgende vraag of deze analyses openbaar gemaakt kunnen worden.

Cultuurnoties kunnen in een bestel aan de orde komen en geanalyseerd worden. Wanneer dergelijke analyses leiden tot plausibele conclusies over gewenst en ongewenst handelen van organisaties dan is het altijd mogelijk om die analyses te vertalen in normen. Deze normen zijn op een conceptueel lager niveau geformuleerd dan het cultuurconcept en kunnen dan de vorm van een ‘regel’ krijgen. Het moet voor iedereen die er door aangesproken wordt duidelijk zijn waar het soort normen die het veld hanteert vandaan komen en hoe ze gerechtvaardigd worden. De ‘open wetgeving’ biedt daarvoor voldoende juridische mogelijkheden.

Cultuurnoties en uitwerkingen daarvan in zogenoemde instrumenten zijn voor het toezicht vanwege de wetgever, te ambigu en te ingewikkeld. Het is gewenst aangrijpingspunten voor toezicht op een lager abstractieniveau te kiezen wanneer uit een zorgvuldige analyse van een cultuurnotie voor een bepaalde organisatie en concrete normering als plausibele uitwerking te voorschijn komt.

5.7 SPANNINGSVELDEN

Op allerlei aspecten van het toezicht zijn er spanningsvelden. Deze paragraaf schetst een aantal van die spanningsvelden, in het bijzonder die welke voor nu relevant zijn.

5.7.1 CONFLICTERENDE BELANGEN

Het belangrijkste spanningsveld vormen de conflicterende belangen van bij veiligheid betrokken partijen, in casu ondernemingen en lokale overheden. Deze belangen draaien uiteindelijk allemaal om geld. Veiligheidsmaatregelen en de handhaving ervan kosten inzet van middelen en mensen. Voor de veiligheid is het nodig voldoende afstand te houden tussen gevaarlijke activiteiten en woonbebouwing; ruimte en grond zijn in Nederland kostbaar en de opbrengsten van de verkoop van grond zijn niet zelden de kurk waarop gemeentefinanciën drijven.

Een ander terrein waarop de belangen conflicteren zijn die tussen de overheden onderling. Het rijk in zijn rol als facilitator van transport stelt gemeenten aan risico's van het transport bloot. Ook stelt het rijk – niet zelden met subsidies – gronden ter beschikking aan risicovolle en gevaarlijke bedrijven. De gemeenten of provincies zijn dan weer verantwoordelijk voor de verlening van de benodigde vergunningen, waarbij de gemeenten soms wel, maar soms ook niet de revenuen in de vorm van onroerendezaakbelasting (OZB) incasseren. Die gemeenten zijn verantwoordelijk voor de incident- en rampenbestrijding, maar de aanwezigheid van gevaarlijke bedrijven is geen reden voor extra budgetten. De aanwezigheid van risicovolle bedrijvigheid speelt immers geen enkele rol bij verdeelmaatstaven voor uitkeringen aan gemeenten uit het Gemeentefonds.

5.7.2 CONFLICTERENDE MAATSCHAPPELIJKE OPVATTINGEN

De veiligheidsrisico's die in het geding zijn worden door verschillende partijen verschillend gewogen. Er is nu eenmaal geen ultiem criterium waaruit volgt welke risico's acceptabel zijn. En dus is risicobeleid altijd een beleid van afwegen; en een 'restrisiko' blijft altijd bestaan, tenzij een bepaalde activiteit in zijn geheel verboden wordt. Partijen hanteren verschillende beelden, hetgeen de discussie over veiligheid gemakkelijk in mistige gebieden kan brengen. Voorbeelden daarvan zijn de 'risicoregelreflex' en de 'zwarte zwaan'.

De risicoregelreflex

Het risicoregelreflex-denken gaat uit van de stelling dat overheden door maatschappelijke reacties op incidenten de neiging hebben om met steeds verdergaande regelgeving en steeds strenger toezicht elk risico te willen uitsluiten. Die gedachte is het uitgangspunt van het regeringsprogramma 'risico's en verantwoordelijkheid' (RIVER 2011). De gedachte is begrijpelijk omdat dat de primaire reactie is van veel politici. 'Er zullen alle maatregelen genomen worden om herhaling te voorkomen' klinkt na een ongeluk nu eenmaal beter dan 'het leven is hard, ongelukken gebeuren nu eenmaal'. Toch wordt de soep zelden zo heet gegeten als zij wordt opgediend. De aanbevelingen van onderzoekscommissies blijven uiteindelijk meestal beperkt tot constatering dat het verstandiger was geweest het bestaande beleid ook inderdaad uit te voeren (Oosting 2001; Alders 2001; OvV 2006). Daar is dan meestal wel tijdelijk extra inspanning van de toezichthoudende instanties voor nodig. Men heeft het immers enigszins laten versloffen. Voor het overige gebeurt er meestal niet zo veel en zoals ook de WRR (2011) in haar rapport van 2011 heeft laten zien valt het met de risicoregelreflex in de Nederlandse situatie wel mee.

De Seveso-richtlijn heeft wel tot veel beleidsinspanning geleid. In de grond is hij echter niet meer dan een uitwerking van het decreet van Napoleon uit 1810, waarin staat dat bedrijven veilig moeten opereren, dat er voldoende afstand gehouden moet worden tussen gevaarlijke activiteiten en de woonbebouwing en dat de burgers over de risico's geïnformeerd moeten zijn. Het ongeluk in Beek gebeurde in 1975. Het ongeluk in Seveso gebeurde in 1976. De Europese Seveso-richtlijn werd in 1982 aangenomen, evenals het eerste Brzo in Nederland. De verplichting om de burgers actief te informeren werd in Nederland echter pas ingevoerd in 1994. Men kan derhalve niet spreken van een razendsnelle reactie of reflex (WRR 2011).

Nu sinds het CMI-arrest (LJN 2011) duidelijk is geworden dat het bevoegd gezag bij gebrekkige taakuitvoering mede of in hoofdzaak aansprakelijk gehouden kan worden voor de schade heeft de burger een reden te meer om druk uit te oefenen op bevoegd gezag en toezichthouders. Zelfs immers als de burger niet

rechtstreeks wordt getroffen door een ongeluk kan hij indirect – via de belasting – opdraaien voor de schade, indien autoriteiten onvoldoende aandacht schenken aan de uitvoering van het geformuleerde beleid en dus aan het toezicht op bedrijven dat men zich aan de wet, de regels en de vergunningvoorwaarden houdt.

Wat daarbij de drijvende kracht moet zijn blijft onderwerp van politiek maatschappelijk debat en er is geen reden om aan te nemen dat dat zal veranderen. De slinger van de opvattingen pendelt daarbij tussen de opvatting dat het maximaal denkbare ongeval tegen elke prijs moet worden voorkomen, via dat men met de kans rekening moet houden en dus naar het risico moet kijken, naar dat men kosten tegen baten moet afwegen, risico's er nu eenmaal bijhoren en de burger daar maar tegen moet kunnen en zelfredzaam dient te zijn.

Aangezien risico's niet waarneembaar zijn – alleen ongevallen en incidenten zijn waarneembare uitingen van bestaand risico – terwijl het risico ook bestaat wanneer incidenten – soms lange tijd – uitblijven, zijn er ook in wetenschappelijke kringen voortdurend discussies of risico's objectief vaststelbaar zijn of alleen subjectieve interpretaties zijn van een onwaarneembare werkelijkheid, als die werkelijkheid al bestaat.

De zwarte zwaan

Een actuele metafoor is die van de zwarte zwaan (Taleb 2010). In Europa waren tot 1697 alle zwanen wit. Men nam dan ook aan dat alle zwanen wit waren. Tot Willem de Vlaming in 1697 in Australië tegen zwarte zwanen aanliep. De vraag is dan of hij daar rekening mee had moeten houden. Vertaald naar de onderhavige discussie luidt de vraag dan: moeten we er rekening mee houden dat er misschien ook blauwe zwanen bestaan of vuurspuwende draken, of mensen die overheidscomputers hacken of tsunami's met een hoogte van 11 meter? In hoeverre zijn de ongevallen met grote gevolgen maar lage kansen nu reëel of het imaginaire product van onze verbeelding en in hoeverre moet daar in beleid rekening mee gehouden worden? Naarmate het vorige ongeval langer geleden is wordt de laatste vraag weer krachtiger gesteld.

Rolconflicten

De toezichthouders worden in toenemende mate gesteld voor de vraag welke rol ze nu eigenlijk hebben. Zijn ze uitvoerder van geformuleerd beleid? Heeft een toezichthouder 'beleidsruimte', dat wil zeggen kan hij binnen de wet zijn eigen oordeel hebben over de mate waarin de tekst dan wel de bedoelingen van de wetgever worden gevolgd en behaald? Heeft hij ook ruimte om buiten de wet activiteiten en handelingen goed te keuren dan wel te laten voortbestaan in een eigen afweging van belangen?

Welk belang is met toezicht gediend? Onderscheid kan worden gemaakt tussen:

- De belangen van de burger, zijnde maximale veiligheid of minimaal last van de overheid;
- het belang van het bedrijfsleven, zijnde een zo ruim mogelijke interpretatie van de speelruimte binnen de regels of net daarbuiten;
- het belang van de verantwoordelijke gezagsdrager om niet ‘de schuld’ te krijgen en bij de ‘ontdekking’ van een misstand ontslag te moeten nemen. Welke gezagsdrager gaat dan voor: de minister, de burgemeester, de brandweercommandant of de directeur van het bedrijf. Wie is de klant, en dus koning?

Bestaat er zoiets als toezicht onder vertrouwen? Wie moet dan worden vertrouwd: de burger – als die geen actie onderneemt of juist wel; het bedrijf – dat het de voorschriften kent, juist interpreteert en goed uitvoert; dat het zijn eigen verantwoordelijkheid kent en daarnaar handelt; dat het niet crimineel is; de overheid – dat zij het algemeen belang dient en niet dat van een bepaalde bedrijfstak of een bepaald bedrijf; dat sprake is van een ongedeelde overheid die niet in conflicten verzeild is? Wat is vertrouwen in dit verband: blind geloof, het Thomas-type of verborgen wantrouwen?

Moet de toezichthouder meebewegen met de maatschappelijke onrust (bijvoorbeeld na een ongeval); moet hij ‘van de gelegenheid gebruik maken’ om de belangen van de toezichthouder te verdedigen (die er ongetwijfeld ook zijn)?

Bestaat er iets als horizontaal (peer – peer) toezicht? Kan dat succesvol zijn zonder ‘verticaal’ toezicht en wie is dan de uiteindelijke toezichthouder? De veiligheidswereld in Nederland is zeer klein. Daarin is het toch al moeilijk deskundigen te vinden met de gewenste afstand tot de bedrijfstak. In die kleine gemeenschap, waar iemand vandaag toezicht moet houden op een bedrijf waar hij misschien morgen wil werken, is het moeilijk vol te houden dat peer-to-peer-toezicht als mechanisme in het toezicht op chemische bedrijven een werkbaar idee is (Mertens 2011).

5.7.3 EFFECTIEF EN OVERTUIGEND TOEZICHT VERSUS TOEZICHTLAST EN INSPECTIEVAKANTIES

In het bijzonder tijdens de kabinetten-Balkenende in het eerste decennium van deze eeuw is sterk de aandacht uitgegaan naar de ‘last’ die regelgeving veroorzaakt. Toezicht werd vooral in samenhang met die last beschouwd. Er werden afspraken gemaakt over reductie van toezichtlast, onafhankelijk van een zorgvuldige kennisname van de actuele naleving van wet- en regelgeving en de daarmee bestaande risico’s; voorop stond de reductie, versimpeling. Dit ging gepaard met

de oproep tot intensievere samenwerking van de toezichhouders en verhoging van de efficiency in het optreden. Het ongemak dat de politiek had met de feitelijke situatie in het overheidstoezicht leidde tot de vrijwel unanieme uitspraak van de Tweede Kamer om te komen tot een landelijk werkende rijksinspectieorganisatie, als fusie van alle inspecties. Tot op de dag van vandaag is die spanning niet opgelost. In het regeerakkoord van het eerste kabinet-Rutte werd zelfs gesproken van ‘inspectievakanties’ (Elias 2010), een herhaling van het ongemak dat er kennelijk rond toezicht bestond. De rijksinspecties, die direct ressorteren onder het gezag van de Minister, zijn in zichzelf niet in staat om hier een adequaat antwoord op te geven en zijn ‘als verlamd’ bijeen gedreven in een zogenaamde Inspectieraad. Verder gaat de schaalvergroting en in het bijzonder de kwantitatieve afbouw, behoudens enkele uitzonderingen, gewoon door. Er is sprake van een grote politieke spanning terzake van het toezicht (Mertens 2011). Op het terrein van het toezicht dat vooral decentraal moet worden uitgevoerd zijn wel belangrijke stappen gezet in de richting van schaalvergroting en samenwerking. De in aantocht zijnde Omgevingswet en de invoering van de Omgevingsvergunning hebben hier aan bijgedragen. De reeds eerder vermelde RUD-vorming is er onder andere het resultaat van. Deze RUD-vorming heeft verder in 2011 een stevige impuls gekregen door de brand bij Chemie-Pack. In dit voorval werd voor iedereen weer eens duidelijk ‘wat er in deze industrie gebeuren kan’ en dat het eigenlijk voor zich spreekt dat er ten aanzien van de zorgvuldige regulering van deze bedrijfstak en het daarbij passende toezicht niet alleen in termen van kosten gesproken kan worden (OVV 2012). Of de randvoorwaarden voor de RUD-vorming, in termen van mensen en middelen voldoende zijn staat nader te bezien. Ook hier geldt dat het toezicht nooit beter kan zijn dan de kwaliteit van degenen die het moeten uitvoeren.

De recente gebeurtenissen bij Odfjell – waar in 2012 de tanks verroest, verbindingen versleten en blusvoorzieningen kapot bleken terwijl toezichhouders positieve rapportages schreven – kunnen hier bovendien tot waarschuwing strekken. Wat we daar tot nu toe van weten heeft het vertrouwen in het waarnemingsvermogen van de inspecties en in de keuzes die de inspecties zullen maken bij het onderscheiden van ‘nalevers’ en ‘niet-nalevers’ zeker niet vergroot.

5.7.4 SYSTEEMTOEZICHT VERSUS ‘BOUTEN EN MOEREN’

Sinds het ernstige ongeval met de Piper Alpha, een Engels boorplatform in de Noordzee dat in 1988 uitbrandde en waarbij 177 medewerkers het leven verloren, is het inzicht geaccepteerd dat ondernemingen meer op hun eigen verantwoordelijkheid voor de veiligheid moeten worden aangesproken. Noodzakelijk voor die verandering waren andere vormen van regulering en andere vormen van toezicht. Was de regulering tot dan toe nogal sterk op ‘bouten en moeren’ gericht (middelen), in de nieuwe wetgeving zou een onderneming meer op de

doelstellingen en de principes moeten worden aangesproken. Het was dan aan de onderneming om deze principes en doelstellingen te vertalen in operationele termen. Het vehikel waarin deze operationalisatie vervolgens diende te worden ondergebracht wordt het managementsysteem genoemd. Deze benadering, verwoord in het onderzoek naar aanleiding van de Piper Alpha (het Cullen-rapport), heeft ingang gevonden en is in Europa uiteindelijk neergeslagen in de Seveso-richtlijn.

Voor het toezicht is hierdoor een andere situatie ontstaan. In de nieuwe benadering is de onderneming het eerst aan zet. De toezichthouder beoordeelt de adequaatheid van de aanpak van de onderneming en vervolgens wordt de uitvoering bewaakt en verantwoord in datzelfde managementsysteem en daar maakt de toezichthouder gebruik van. Aanhoudend punt van debat is sindsdien de mate waarin de toezichthouder vanzelfsprekend en uitsluitend zich baseert op de verslaglegging van de onderneming en in welke mate verificaties zelf door de toezichthouder worden uitgevoerd. Inmiddels is het inzicht wel aanvaard dat verificatie van gegevens en waarnemingen in de werkelijkheid van de onderneming onontbeerlijke elementen zijn. Helaas is het systeemtoezicht de afgelopen jaren nogal eens gehanteerd als een onderbouwing voor bezuinigingen op het toezicht. Dit terwijl in de chemische industrie en bij toezichthouders de overtuiging bestaat dat van de toezichthouders minstens evenveel deskundigheid en beschikbaarheid als voorheen wordt gevraagd. Juist wanneer de onderneming-als-geheel het onderwerp van het toezicht is, dan vereist dat van de toezichthouder een grote deskundigheid. Die deskundigheid wordt door alle betrokkenen bij het toezicht in de chemische industrie als essentieel gezien. Niets is meer zinloos en hinderlijk dan een toezichthouder zonder verstand van zaken. Toezicht zonder de excellente deskundigheid is overlast – deskundig toezicht is dat nooit.

Een bijzonder punt van aandacht is de heterogeniteit van de ondernemingen. De chemische sector omvat bedrijven die in omvang en betekenis sterk variëren. Grote en gevestigde ondernemingen hebben betere mogelijkheden om standaarden te stellen – *good practice* – omdat zij directe toegang hebben tot de kennis en veelal voldoende lerend vermogen hebben ontwikkeld. Vaak werken zij internationaal en zijn ze sterk vervlochten in ketens van producten en afnemers (product stewardship). Ze hebben ook te maken met de soms grote verscheidenheid aan eisen die in de verschillende delen van de wereld worden gesteld en die zij in hun veiligheidsmanagementsystemen moeten incorporeren. In de actuele benadering van de wetgever wordt in toenemende mate gewerkt met doelgerichte regelgeving en in samenhang daarmee met veiligheidssystemen die de fundering bieden voor de uitwerking van die doelregelgeving. Deze ondernemingen kunnen gezien worden als de ‘standard-setters’ van een bedrijfstak (Hopkins 2011). De normeringen en regels die zij uitwerken kunnen vervolgens – al dan niet

aangepast - maatgevend zijn voor de andere ondernemingen. Dat kan door ze te zien als *good practice* en deze *practice* als legitimering van een elders te hantieren norm te aanvaarden. Dat wil zeggen dat de toezichthouder het argument dat wat men doet *good practice* is, als voldoende accepteert voor het aanvaarden ervan. Aangezien het op de korte termijn voordelig is voor een onderneming om minder in veiligheid te investeren dan andere ondernemingen is hier een taak voor de overheid om een *level playing field* in stand te houden door algemeen verbindend te verklaren van wat in de industrie aan normeringen en regels wordt ontwikkeld. Dat kan in het toezicht op een flexibele wijze plaatsvinden wanneer het toezicht in handen is van competente inspecteurs. Noodzakelijk lijkt het wel dat de wetgever er toe bijdraagt dat ook de niet-Brzobedrijven in de chemische industrie zich bedienen van veiligheidsplannen. Hiermee krijgt de toezichthouder een goed hanteerbaar aangrijpingspunt waarmee de onderneming gestimuleerd wordt een 'eigen veiligheidsbeleid' te voeren en niet uitsluitend te leunen op regels die van buiten af worden opgelegd.

Desondanks zal de situatie blijven bestaan dat er bedrijven zijn die onvoldoende deskundigheid en onvoldoende middelen hebben om eigen regels te ontwikkelen of een eigen 'beleid' te voeren. Daarom vervullen bestaande gedetailleerde regels, normen en voorschriften een onmisbare functie. Zij vormen de laatste linie tegen het door ondeskundigheid nemen van onverantwoorde risico's. Waar detailregelgeving strijdig is of lijkt te zijn met het voeren van een veiligheidsbeheersysteem, kan dat bijvoorbeeld worden ondervangen door in een vergunning toe te staan dat ondernemingen van de middelvoorschriften afwijken indien zij aangeven welk alternatief zij daarvoor in de plaats hebben gezet.

In principe zou men inspecties daarbij ook kunnen gebruiken om bedrijven op te voeden, ze te leren waarom bepaalde regels nodig zijn en ze te prikkelen naleving en beheersing structureel te verbeteren. Echter, hoe meer de inspecties dit soort activiteiten ontplooiën, hoe nauwer de relaties met de geïnspecteerde worden met de nadelige gevolgen die eerder werden beschreven.

Naast de vele organisatorische beschouwingen rond toezicht die er de afgelopen jaren gegeven zijn (zie bijv. Mertens 2011) is er ook meer intensief gesproken over de methode en de techniek van het toezicht. Er is afgerekend met de 'traditionele manier' van toezicht houden waarbij vooral vanuit 'gewoontes' gewerkt werd. Het toezicht heeft zelf een proces van professionalisering op gang gebracht. Er wordt nu gesproken over toezichtstrategieën, over toezichtarrangementen waarmee het toezicht uitgevoerd wordt, waarbij in toenemende mate effectiviteitsoverwegingen een rol spelen: wat wil de toezichthouder bereiken en op welke manier kan hij dat het beste doen? Er is veel meer kennis ontstaan over de verschillende benaderingen die er te kiezen zijn, onder andere gevoed door een

intensivering van de wetenschappelijke aandacht voor toezicht. Wat opvalt is dat ondanks deze positieve ontwikkeling er voortdurend nieuwe ‘ideologieën’ ontstaan. Een vorm van toezicht die aangeduid wordt als ‘systeemtoezicht’ wordt als icoon van het moderne toezicht gevierd nog voordat duidelijk is wat het precies voorstelt en onder welke omstandigheden het kan worden benut. In een mum van tijd doet iedereen ‘systeemtoezicht’ onder een gelijktijdige inboeking van een bezuinigingstaakstelling: want één ding is voor de aanhangers van deze ideologie duidelijk, namelijk dat ‘systeemtoezicht goedkoper is dan het bestaande toezicht’. Zonder veel zorg over de afwezigheid van fundering van deze bewering (Helderman et al. 2009) wordt het systeemtoezicht uitgerold. Dit is reden tot zorg. Natuurlijk moet er goed gekeken worden naar de meest effectieve vorm van toezicht met een zo laag mogelijke belasting, dat mag als een randvoorwaarde beschouwd worden. Maar het professionele gesprek hierover moet gevoerd kunnen worden op een moment dat nog niet, waar het de randvoorwaarden betreft, al op de conclusies is vooruitgelopen. Een benadering als ‘systeemtoezicht’ is een middel; duidelijk moet zijn, en voorop moet staan, wat met het toezicht beoogd wordt. Bij die doelstelling wordt een werkwijze gekozen, en niet andersom.

5-7-5 SOFT CONTROLS VERSUS HARD CONTROLS

Organisaties verschillen in de mate waarin ze geneigd zijn of in staat zijn om maatschappelijk verantwoord te handelen. Daarbij geldt als minimum dat de wettelijke voorschriften worden nageleefd. De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor de achterliggende factoren van het feitelijke handelen van organisaties. Een van de benaderingen die hier voor in zwang is geraakt, is de benadering van de besturingssystemen als aangrijpingspunt voor het toezicht. De organisatie onder toezicht maakt haar besturing expliciet, laat daarin zien hoe de waarden geëxpliciteerd zijn in *ist* en *soll* en welke activiteiten de organisatie uitvoert om de gewenste waarden te realiseren. Deze benaderingen vragen in elk geval een bewust handelingspatroon van de organisatie. Over dit handelingspatroon kan worden gecommuniceerd, zowel intern als extern. Daardoor opent de organisatie zich voor beïnvloeding van binnen en van buiten. Het probleem bij deze benadering is dat de relatie tussen plan en werkelijkheid geen vanzelfsprekendheid is en dat het dus vertekenend kan zijn het ‘plan’ voor de ‘werkelijkheid’ te nemen. Bovendien is de beoordeling door een buitenstaander – een toezichthouder – van zo’n plan geen eenvoudige zaak: worden de juiste normen gehanteerd? Wat zijn de juiste normen? Zijn de feiten over het actuele functioneren juist? Is het hele plan in lijn met de stand van de kennis? Wat is dan die kennis en is er een gemeenschap van deskundigen die over die kennis waakt? Wat is de voorspelende waarde van het plan voor het feitelijk gedrag van de organisatie? En zo zijn er meer vragen te stellen.

Vandaar dat deze benadering, die nu in veel sectoren wel deel van de toezichtpraktijk is, weer overstegen wordt door een nog meer fundamentele vraag. Of een veiligheidsplan, een kwaliteitsplan of hoe het ook genoemd wordt daadwerkelijk tot leven komt, hangt af van de heersende veiligheidscultuur. Het begrip cultuur doet hier zijn intrede, een concept dat sinds de jaren tachtig in de organisatiewetenschap een vaste plaats verworven heeft, maar ook omstreden is (Guldenmund 2010). Cultuur is een ‘hoog’ begrip, wordt beschouwd als een ‘soft control’, kan dus heel veel inhoud hebben en lijkt op voorhand niet erg geschikt voor hantering in een toezichtrelatie. Zeker niet wanneer aan eventuele uitkomsten interventies – van welke soort dan ook – verbonden worden.

Bij het ontwerpen van een toezichtarrangement voor een categorie ondernemingen moet de toezichtstijl duidelijk worden. Grof gesteld beweegt die stijl zich tussen twee polen: aan de ene kant staat een op ‘overreding’ gerichte benadering, terwijl aan de andere kant een strikt handhavende en straffende staat. In de laatste jaren is het inzicht gegroeid dat zeker in velden waar grote aantallen ‘objecten van toezicht’ zijn, het vermogen of de bereidheid om maatschappelijk verantwoord te handelen heel verschillend zal zijn. In zekere zin vraagt de benadering van het toezicht om ‘maatwerk’ en er is dus geen recept dat voor iedereen op gelijke wijze van toepassing is.

5.7.6 VERGUNNINGVERLENING EN HANDHAVING

Onder toezicht valt enerzijds het proces van vergunningverlening en anderzijds de handhaving. De toezichthouder verleent de vergunning niet, maar bereidt de vergunning wel voor die vervolgens door het bevoegd gezag wordt verleend; dat is de staande praktijk zowel op regionaal niveau als landelijk. Dit wordt mede veroorzaakt doordat er onvoldoende deskundigen zijn om ook de vergunningverlener van onafhankelijke deskundigheid te voorzien. Het ontwerpen van een passende vergunning behelst de toepassing van bestaande regels in een concreet geval en het eventueel preciseren van regels, bijvoorbeeld bij open normering. De toezichthouder is de deskundige en onbevangen partij die een vergunning opmaakt. Is de vergunning eenmaal verstrekt, dan ziet de toezichthouder toe op de naleving. De resultaten van de naleving worden eventueel verwerkt in aanpassing en bijstelling van de vergunning of leiden tot interventies. Voor die interventies wordt bij de meeste Nederlandse toezichthouders nu gebruikgemaakt van de handhavingspiramide zoals die in de literatuur in het bijzonder door Braithwaite (1985) is voorgesteld. In die benadering is de ultieme interventie de intrekking van de vergunning. Dat laatste zal nooit door de toezichthouder geschieden maar door het bevoegd gezag. De toezichthouder heeft in dat proces de verantwoordelijkheid om het bevoegd gezag tijdig in te schakelen wanneer de noodzaak van bestuurlijke interventies geboden is. Deze vorm van ‘escaleren’

vereist een nauwkeurig samenspel tussen professionele toezichthouder en politiek verantwoordelijk bevoegd gezag. Het is immers het bevoegd gezag dat een vergunning verleent, wijzigt en intrekt op grond van een politiek besluit en de toezichthouder die de voorwaarden waaronder dat geschiedt handhaaft. Het is voor het doel van de inspecties van belang dat deze functies gescheiden blijven en de inspecties door hun acties, bijvoorbeeld door overtredingen door de vingers te zien, niet sluipend de voorwaarden wijzigen.

Voorwaarde voor dit samenspel is inzicht in de eigen rol en in de rol van de andere partij. Het bevoegd gezag moet daarbij de politieke druk die wordt uitgeoefend door belangenpartijen niet overdragen op de inspectie. De inspectie op haar beurt dient tijdig een signaal af te geven wanneer er voor het handhaven van de vergunningvoorwaarden onvoldoende capaciteit is, waardoor er voor het bevoegd gezag een bestuurlijk en mogelijk ook financieel risico ontstaat. Het toezicht op milieu en externe veiligheid valt rechtstreeks onder het politieke gezag, zowel landelijk als lokaal. Dat betekent dat een belangrijke interventie van een toezichthouder in een onderneming direct en onmiddellijk ook een politieke is. Het is om die reden dat de Nederlandse toezichthouders weinig 'eigen ruimte' hebben om vanuit handhaving zelfstandig handelend op te treden. Dit klemt temeer daar meestal ook nog verschillende toezichthouders bij één onderneming betrokken zijn. De oplossing voor dit probleem is niet eenvoudig maar een variant als die welke geldt voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), is interessant om ook hier te overwegen. De IGZ kan wel de onmiddellijke sluiting van een inrichting opleggen, maar die beslissing moet dan wel na een bepaalde periode door de minister bekrachtigd worden.

5.7.7 GEÏNTEGREERD VERSUS GESPECIALISEERD

Bij de hiervoor beschreven opties is natuurlijk ook het deskundigheidsprobleem aan de orde. De voorstanders van het in stand houden van de taken van de rijksinspecties verwijzen naar de 'specialisatie' die voor de uitvoering van toezichttaken noodzakelijk is. Zo is een inspecteur van de Arbeidsinspectie (Inspectie SZW) deskundig en toegewijd aan de arbeidswetgeving en zal van daaruit zijn taak uitvoeren. Dezelfde aspecten vanuit een meer algemene opdracht beoordelen brengt het risico met zich mee dat het toezicht te vlak en te weinig op de inhoud gericht zal zijn. Nadeel is de partialiteit van zo'n beoordeling en het probleem om zicht te krijgen op het geheel van de onderneming. Het voorbeeld van Chemie-Pack illustreert dat: uit de inspectieverslagen blijkt dat elke specialisatie in het toezicht zijn waarnemingen heeft maar dat het ontbreekt aan een overstijgend en samenvattend oordeel dat antwoord geeft op de hoofdvraag: gaat het wel goed met deze onderneming? Bij Chemie-Pack werd na een reeks van tekorten wel geconstateerd dat men te maken had met een zogenoemd reactief bedrijf, maar

met die constatering werd verder niets gedaan. Deskundigheid in het toezicht is essentieel ('Je ziet slechts wat je weet') en de complexiteit van de ondernemingen maakt het niet mogelijk dat één persoon alle aspecten kan waarnemen en beoordelen. Specialismen zullen dus nodig zijn, maar oordeelsvermogen op het niveau van de onderneming als geheel eveneens. In een geïntegreerde organisatie is de waarschijnlijkheid dat dit lukt groter dan als men werkt vanuit een verzameling van aspectgerichte toezichthouders.

5.7.8 MET VERTROUWEN OF MET ARGUSOGEN

De laatste jaren – wederom min of meer sinds de kabinetten-Balkenende – wordt veel waarde toegekend aan het begrip 'vertrouwen', soms ook als 'trust' aangeduid. Bedrijven zouden moeten worden benaderd met vertrouwen, vanuit de gedachte dat bedrijven hun eigen verantwoordelijkheid willen en kunnen waarmaken en dat dan ook doen. Alleen als er veel overtredingen zouden worden geconstateerd zou het toezicht geïntensiveerd moeten worden en dan stevig: *'High trust, high penalty'*, zo luidt het motto. Niemand zal ontkennen dat vertrouwen in het sociale verkeer een belangrijk aspect is, maar in de context van toezicht en handhaving is het niet het goede woord. Een flexibele, proportionele benadering in het toezicht ligt voor de hand en kan ook zonder het etiket 'vertrouwen'. Dat klinkt iets minder 'jubelend', is wel een stuk realistischer en voorkomt hoogdravende beschouwingen. Beter is het om de vraag te stellen of de toezichthouder met betrekking tot het naleven van wet- en regelgeving optimistisch of pessimistisch moet zijn of geen van beide, gewoon realistisch. Ook de recente voorvallen, die al enkele keren genoemd zijn, laten zien dat het naleven van voorschriften en regels niet vanzelfsprekend is (Atsma 2012). Uit recent onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de ondernemingen een of meer voorschriften overtreedt en dat zijn de overtredingen die door de inspectie zijn waargenomen. Het is derhalve aannemelijk dat het percentage overtreders groter zal zijn. Ook blijkt dat die overtredingen vaak meer aan ondeskundigheid dan aan onwil te wijten zijn. Ter verdediging van de overtreders wordt wel aangeroepen dat het volgen van de regels minder belangrijk is dan het beheersen van de risico's en dat de regels misschien niet alle risico's afdekken. In het licht van wat eerder werd beschreven over de mate waarin bedrijven in redelijkheid in staat kunnen worden geacht zonder regels de risico's te beheersen, faalt deze verdediging. De regels vormen de bodem in het veiligheidsmanagement en het volgen daarvan is het minste wat een verantwoordelijk bedrijf zou moeten doen. Voorschriften en regels zijn er om de bedrijven en hun werknemers tegen zichzelf en de omgeving tegen de bedrijven te beschermen. Toezichthouders zouden dan ook naar pessimisme ten aanzien van de naleving moeten neigen en de ondernemingen niet met een al te positieve verwachting van het nalevinggedrag tegemoet moeten treden. Dat geldt natuurlijk vooral voor die aspecten in de wetgeving waarvan de spontane

naleving niet echt voor de hand ligt omdat deze aspecten bijvoorbeeld kosten veroorzaken. De kunst is het om wetten en nadere regels te maken die aansluiten bij de doelstellingen van de ondernemingen, maar gelet op de inherente spanning tussen private en publieke doelen zal niet elke regel hier aan kunnen voldoen. Het getuigt van realisme om dat dan ook te erkennen en in het feitelijke toezicht daar op voorbereid te zijn. Het begrip vertrouwen ontraden wij omdat het gemakkelijk aanleiding geeft tot het ‘verkeerde gesprek’.

5.8 UITDAGINGEN

In de voorgaande paragrafen zijn diverse knelpunten genoemd die aan de orde zijn bij het toezicht op de chemische sector. Overheden en ondernemingen zien zich geplaatst voor een reeks uitdagingen om de veiligheid van werknemers en burgers te handhaven. Deze paragraaf stipt de voornaamste uitdagingen aan.

5.8.1 VEILIGHEID

De uitdaging is om met verminderde budgetten, wereldwijde concurrentie in de bedrijfstak, concurrentie tussen de landen in de EU en ‘de race to the bottom’ voldoende veiligheid te handhaven voor werknemers en andere belanghebbende burgers.

5.8.2 VERGRIJZING

Bij de vergrijzing en de grote uitstroom uit de overheidsdienst is het behouden van voldoende deskundigheid op voldoende niveau een nog grotere uitdaging geworden dan zij al was. Dat mag niet gecompenseerd worden door vooral ‘algemene toezichthouders’ te benoemen en daarbij te veronderstellen dat domein of vakdeskundigheid niet meer nodig is en dat algemene maatschappelijke vaardigheden volstaan.

5.8.3 AFREKENCULTUUR

De volgende uitdaging is dat de ‘afrekencultuur’ leidt tot het bijhouden van allerlei statistische grootheden, hetgeen er dan weer toe leidt dat het oordeel wordt gegeven op grond van afvinklijsten, die maar een deel zijn van de werkelijkheid en ook makkelijk losgezongen kunnen raken van de werkelijkheid.

5.8.4 LANGE ADEM

Veiligheid is een zaak van lange adem en een onderneming veilig houden is moeilijker dan veilig krijgen. Een goed systeem van incidentrapportage moet

alle verantwoordelijke partijen scherp houden. Een dergelijke rapportage moet permanent plaatsvinden en permanent veel aandacht krijgen.

5.8.5 VERANTWOORDING VAN RESTRISICO

De kans op een ongeluk is zelden gelijk aan nul. Daaraan ligt de politiek-maatschappelijke beslissing ten grondslag dat het te duur is om het risico nul te maken en dat men daar dus vanaf ziet. Vroeg of laat gebeurt er dus een ongeval. De uitdaging is (1) te rechtvaardigen dat men de juiste inspanning heeft geleverd en het ongeval niet het resultaat is van het feit dat men het beleid niet heeft uitgevoerd maar juist dat men het beleid wel heeft uitgevoerd (als dat tenminste zo is); (2) te rechtvaardigen dat nu het risico zich heeft gematerialiseerd dat op zichzelf geen reden is om nieuw beleid te maken (hoewel men nooit moet ophouden met denken); en (3) te rechtvaardigen dat men bedrijven en burgers blijft lastig vallen ook al is er een tijdlang niets ernstigs gebeurd (de zwarte zwaan).

5.9 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.9.1 SYSTEEMTOEZICHT VERSUS REGELGELEID TOEZICHT

Momenteel zijn er twee hoofdlijnen te onderscheiden in het toezicht: systeemtoezicht, dat ook wel risk-management wordt genoemd, en regelgeleid toezicht, dat ook wel handhaving wordt genoemd.

De twee toezichtbenaderingen worden vaak tegenover elkaar geplaatst. Voorkeuren voor de ene of de andere benadering lijken beïnvloed te zijn door politieke opvattingen en daarmee verbonden budgetten. Hoewel er begrip kan bestaan voor noodzakelijke bezuinigingen, zijn ze voor de vormgeving van het toezicht bedreigend, zeker waar toezicht letterlijk met 'gevaarlijke omstandigheden' van doen heeft. Goed toezicht kost nu eenmaal geld. En het ontbreken van toezicht leidt tot gevaarlijke situaties voor werknemers en omwonenden. Goedkoop is hier op den duur dus duurkoop.

Toezicht is in essentie een empirische activiteit en dus moeten ook de werkwijzen op basis van empirie beoordeeld en gekozen worden. Politieke en juridische aspecten zijn daarbij hoogstens randvoorwaardelijk. Een politieke opvatting dat een vertrouwensbenadering beter is, is onhoudbaar of verwordt tot een geloof indien de feiten er toe leiden dat bedrijven maar beter met argusogen kunnen worden bekeken. Huisman en Beukelman (2007) constateren dat er op dit punt nauwelijks algemeen toepasbare gegevens zijn, al was het maar omdat er geen systematisch onderzoek gedaan wordt naar wat bedrijven beweegt om regels na te leven dan wel te overtreden.

Risk-management leidt tot/of drukt zich uit in veiligheidsmanagementsystemen. Deze systemen moeten bepalend zijn voor de uitvoering en dienen gehandhaafd te worden. Belangrijk is dat het initiatief voor dit risk-management tegenwoordig in principe bij de onderneming ligt en dat de toezichthouder de tweede lijn is. De onderneming is verantwoordelijk voor de veiligheid en voor de naleving van wetten en regels. Die verantwoordelijkheid wordt er niet minder of meer door, simpel door het bestaan van een toezichthouder. (Zie ook de Corporate Governance Code zoals die in Nederland is aanvaard.)

Systeemtoezicht kan zeker goed werken wanneer het systeem aansluiting heeft met de werkelijkheid waarin het systeem wordt verondersteld te werken en het is in essentie holistisch van aard. De werkelijkheid bestaat uit concrete technische maatregelen en concreet handelen. Of die maatregelen en dat handelen passen in het systeem moet toetsbaar zijn en handhaafbaar. In algemeenheden gestelde systemen waarin woorden als ‘zo veilig mogelijk’ voorkomen zijn in de praktijk niet toetsbaar. Het systeem moet daarom een vertaling vinden in concrete uitvoeringsregels. Dat hoeft een overheid niet te doen. Dat moet de onderneming zelf doen: systeemtoezicht past bij zelfregulering. Zelfregulering is geen ontregeling, maar legt de verantwoordelijkheid voor de regel bij de onderneming.

Het verbindende tussen de twee toezichtmodellen is dat risk-management zonder regels geen betekenis heeft en dat regels zonder goede fundering een ‘risico’ zijn. Risk-management leidt tot gefundeerde regulering van een onderneming, los van de vraag wie de regels bepaald heeft. Zeker in het operationele proces zijn ‘regels’ essentieel, maar ook in de ondersteunende processen kunnen de veiligheidsbenaderingen goed vertaald worden in regels. Regels moeten opgevolgd worden en worden alleen in een ordelijk proces bijgesteld; niet ad-hoc, niet al naar gelang het uitkomt (Hopkins 2011).

De naleving van de regels is van groot belang. Tot nu toe is niet gebleken dat naleving van regels waarvan de niet-naleving loont, vanzelf gaat. Inspecteren is derhalve noodzakelijk – dus ook op zelf gestelde regels – en dat moet met een intensiteit en vorm uitgevoerd worden die past bij de betekenis van de regel. Inspecteren is er in vergelijking met vroeger eerder moeilijker dan gemakkelijker op geworden. Van de toezichthouder wordt verwacht dat hij het ‘risk-management’ van een onderneming intrinsiek kan beoordelen en dat hij weet hoe effectief te handhaven.

Door systeemtoezicht wordt toezicht niet vanzelf goedkoper, tenzij er mee bedoeld wordt dat alleen papier beoordeeld wordt. Bovendien is voor de beoordeling van het ‘papier’ een hoogwaardige expertise voorondersteld. Nog meer expertise is nodig om vast te stellen of papier en werkelijkheid met elkaar overeenkomen. Beoordeling van een veiligheidsfase van een onderneming door een

toezichthouder kan alleen worden uitgevoerd wanneer de toezichthouder over de noodzakelijke expertise beschikt.

Uit internationaal onderzoek blijkt dat zeker in de gevaarlijke industrie regels onontbeerlijk zijn. Uiteraard wel de ‘goede regels’ en als onderdeel van een regelsysteem waarin voortdurend de bereidheid bestaat om van ervaringen en nieuwe inzichten te leren. Dus ‘goed geregeld’ behoort het adagium te zijn. Aangezien het op de korte termijn voordelig is voor een onderneming en beter voor de carrière van de managers om minder in veiligheid te investeren (Hopkins 2009; Gulijk et al. 2012) dan andere ondernemingen is hier een taak voor de overheid om een *level playing field* in stand te houden door algemeen verbindend te verklaren van wat in de industrie aan normeringen en regels wordt ontwikkeld.

Gelet op de verwarring die in het laatste decennium is ontstaan over toezichtmodellen en het politiek-ideologische klimaat lijkt het van belang dat opnieuw wordt nagegaan of de huidige toezichthouders nog over voldoende deskundigheid beschikken en voldoende in omvang zijn om hun opdracht waar te maken. Dit kan nu goed geschieden in samenhang met de ontwikkeling naar de Regionale Uitvoeringsdiensten, die immers nog geheel vorm moeten krijgen.

5.9.2 AANBEVELING: HET IDEALE SYSTEEM VOLGENS ALE EN MERTENS

Zoals uit het voorgaande volgt, zou volgens ons toezicht deskundig, onafhankelijk en enigszins afstandelijk moeten zijn. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid ligt bij de bedrijver van een activiteit, korthedshalve ‘het bedrijf’. Niet alle bedrijven zijn echter in gelijke mate deskundig en niet alle bedrijven zijn in gelijke mate geneigd hun verantwoordelijkheid serieus te nemen.

De toezichthouder zou derhalve op basis van kennis van het bedrijf moeten besluiten of toezicht kan geschieden op basis van een veiligheidsmanagementsysteem of op basis van toepasselijkheid van middelvoorschriften of een combinatie van die twee.

Het toezicht zou onafhankelijk moeten zijn van het bevoegd gezag en derhalve niet ondergebracht moeten worden in een dienst die onder gezag staat van dat bevoegd gezag.

Aangezien in Nederland het aantal beschikbare deskundigen klein is, heeft centralisatie van kennis de voorkeur. Een landelijke inspectiedienst die bovendien kan putten uit de kennis van de nationale kennisinstituten zou een werkbare constructie kunnen zijn, waar het in Nederland niet meer realiseerbaar is dat inspectiediensten er eigen laboratoria en kennisinstituten op na houden, zoals in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, België, Denemarken en Zweden bijvoorbeeld het geval is.

Het model van de Health and Safety Executive (HSE) in het Verenigd Koninkrijk, die qua positionering ten opzichte van het bevoegd gezag vergelijkbaar is met de AFM, zou een goed model zijn. De HSE is een onafhankelijke landelijke instantie die verantwoording aflegt aan de Health and Safety Committee, die onder leiding staat van een Commissioner, die lid is van het Hogerhuis. In de HSE worden arbeidsveiligheid en externe veiligheid als een geheel behandeld. De HSE geeft advies aan een bevoegd gezag. In het Verenigd Koninkrijk is dat meestal de gemeente. Afwijken van het advies van de HSE is mogelijk, komt zelden voor en wordt op typisch Engelse wijze – informeel, maar effectief – afgehandeld door uitfaseren van de betrokken bestuurder. De HSE had in 2011 3566 mensen in dienst.

Het bouwtoezicht en het brandveiligheidstoezicht worden los van de HSE uitgeoefend. Bouwtoezicht wordt uitgeoefend op het niveau van de gemeente. Het brandveiligheidstoezicht is op verschillende niveaus ondergebracht, afhankelijk van de complexiteit van het object en van de locatie (niet alle gemeenten hebben een lokale brandweer).

In datzelfde model is geen plaats voor tweedelijnstoezicht. De vergunningverlener verleent de vergunning. De vergunningverlener staat buiten de handhaving. De vergunningverlener wint eerst advies in van de HSE terzake van de voorwaarden en toepasselijke regelgeving. Ook ruimtelijke plannen dienen voor advies voorgelegd te worden aan de HSE. De HSE heeft algemene richtlijnen gepubliceerd waarlangs zij normaal adviseert, maar zij houdt zich het recht voor per geval daarvan af te wijken. Of dat in Nederland ook zou kunnen is niet zeker.

NOTEN

- 1 Richtlijn 96/82/EG van de Raad, art. 18 lid 2.
- 2 De kabinetsreactie op de motie Aptroot (Aptroot 2006) waarin als eerste punt een bezuiniging van 25% werd aangekondigd, stemt niet hoopvol.
- 3 Vertrouwen is een verwarrende notie. De essentie van het bestaan van toezicht is dat de samenleving – in de vorm van de wetgever – er niet op vertrouwt dat de hantering van de wetten vanzelfsprekend goed gaat. Daarom is er toezicht. Dit blijkt ook uit het gegeven dat vertrouwen vrijwel altijd van een adjectief wordt voorzien; gerechtvaardigd vertrouwen is dan een van de meest vage begrippen want het vraagt om uitleg over gerechtvaardigd.
- 4 Als aan een begrip een positieve connotatie verbonden is, passen organisaties het begrip graag en veel toe. Dat wordt fraai geïllustreerd in een overzichtsartikel van De Bree (2011) waarin het grootste deel van het Nederlandse toezicht als systeemtoezicht getypeerd wordt. Van de behandelde voorbeelden lijkt vrijwel geen vorm op de andere en blijkt dat in elk segment van het toezicht de hantering van het systeembegrip bijzonder is. Ook De Bree zet systeemtoezicht af tegen ‘klassiek toezicht’, daarmee de lijn volgend van de Inspectieraad die systeemtoezicht als ‘de’ benadering aanprijst (De Bree 2010).
- 5 Het tijdschrift *Bestuurskunde* wijdde in 2006 een themanummer aan de problematiek van de zelfregulering. *Bestuurskunde*, nummer 4, 2006.
- 6 Met dit begrip wordt er op geduid dat de toezichthouder weet hoe de dingen lopen in de wereld waarop hij geacht wordt toezicht te hebben, en dus ook weet waar van de regels afgeweken wordt, waar ‘scherp aan de wind gezeild wordt’ en waar sprake is van illegale praktijken. Ook kent die inspectie het verschil tussen het officiële verhaal en ‘de werkelijkheid’. Een *streetwise* toezichthouder heeft kennis van macht en belang dat verbonden is aan het handelen van de actoren.
- 7 Hiermee is niet gezegd dat de inspectie de toezichthouder bewust verkeerd informeert. De inspectie zal de voorgelegde informatie, daar waar dat kan, wel strategisch kiezen en benutten en zal eerder geneigd zijn over zichzelf tevreden te zijn dan dat een buitenlander dat is. Maar er kunnen ook systematische tekorten in verstrekte informatie zitten en het is voor de toezichthouder nodig om die systematische tekorten op het spoor te komen.
- 8 Hier doet zich wel gemakkelijk het probleem voor dat er veel energie gestoken wordt in een convenant met een grote en goed functionerende onderneming terwijl de problemen in een branche meestal zitten in de kleinere ondernemingen. Aandacht voor de inzet van beperkte toezichtcapaciteit is hier dus zeer op zijn plaats.
- 9 Met name in de financiële wereld heeft het cultuurbegrip furore gemaakt en is de vanzelfsprekendheid groot (zie Nuijts 2012) dat dit concept een werkbaar en betekenisvol onderdeel van het toezicht dient te zijn (zie bv. Hilbers 2011).

- 10 Dit gedeelte is gebaseerd op een artikel dat meer cases behandelt en dat momenteel in gereedheid wordt gebracht voor publicatie in het *Tijdschrift voor Toezicht*, jrg. 2012.
- 11 DCMR = Milieudienst Rijnmond; deze dienst heeft in 2012 een onderzoek laten doen naar de Veiligheidscultuur van risicovolle bedrijven in het Rijnmondgebied. Het onderzoek is uitgevoerd door TNO.
- 12 Van het voorval bij het bedrijf Chemie-Pack maakte de Onderzoeksraad voor Veiligheid een studie en publiceerde die in het rapport: Chemie-Pack, o.v.v. 2012. De auteur van dit stuk was daarbij betrokken als een van de twee raadsleden die zich met dit onderzoek hebben beziggehouden.
- 13 Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) – 1999.
- 14 De VROM-Inspectie is nu onderdeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport.
- 15 VROM-Inspectie, rapport d.d. 3 maart 2011.

LITERATUUR

- Alders, H. (2001) *Cafébrand Nieuwjaarsnacht. Eindrapport*, 21 juni 2001.
- Ale, B.J.M. (2003) *Risico's en veiligheid, een historische schets; Achtergrondstudie bij het advies Verantwoorde risico's, veilige ruimte* van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-Raad, juni 2003.
- Aptroot, C. (2006) *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2005-2006, 29 362, nr. 77.
- Atsma, (2012) 'Meer dan de helft van de bedrijven die op grote schaal met gevaarlijke stoffen werken zoals in de chemie, overtreedt de veiligheidsregels'.
- Biezeveld, G.A. en M.C. Stoové (2011) 'Naar een Nederlandse Omgevingsautoriteit', *Tijdschrift voor Toezicht* (2) 3.
- Boonstra, J. (2010) *Leiders in cultuurverandering: Hoe Nederlandse organisaties succesvol hun cultuur veranderen en strategische vernieuwingen realiseren*, Assen: Van Gorcum.
- Braithwaite, J. (1985) *To punish or to persuade; Enforcement of coal mine safety*, Albany: State University of New York Press.
- Bree, M.A. de (2010) 'Hoe landelijke inspectiediensten omgaan met systeemtoezicht', *Tijdschrift voor Toezicht* 2010 (1).
- Bree, M.A. de e.a. (2011) *Compliance management and system based supervision*, Paper INECE Conference.
- Cullen, Lord W. (1990) *The Public Inquiry into the Piper Alpha Disaster*, Cullen, The Honourable Lord, HM Stationery Office, UK 1990.
- Drucker, Peter F. (1993) *Post capitalist society*, New York: Harper Business.
- Elias (2010), Tweede Kamer, Vergaderjaar 2009-2010, 29 515, nr. 312, Motie van het lid Elias, 9 februari 2010.
- EU (1982) Richtlijn 82/501/EEG.
- EU (1996) Richtlijn 96/82/EG.
- EU (1998) Beschikking 26/06/1998.
- EU (2003) Aanpassing 2003/105/EG.
- EU (2012) Richtlijn 2012/18/EU.
- Frissen, P. (1996) *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een post modern verhaal*, Schoonhoven.
- Guldenmund, F.W. (2010) *Understanding safety culture*, Oosterwijk: Uitgeverij Boxpress.
- Gulijk, C. van et al. (2012) 'Can the stock exchange create incentives for safety?', PSAM11/ESREL, 25-28 juni 2012, Helsinki.
- Helderman, J.-K., M.E. Honingh en S. Thewissen (2009) *Systeemtoezicht*, Nijmegen: Radboud Universiteit/WODC.
- Hopkins, A. (1999), 'For whom does safety pay?', The case of major accidents', *Safety Science* vol 32 (2-3): 143-153.
- Hopkins, A. (2011) 'Risk-management and rule-compliance: Decision-making in hazardous industries', *Safety Science* 49 (2011): 110-120.

- Horrevorts, T. (2010), 'Verbeter de overheid begin bij de politiek', *S en D*, nr. 9, Wiardi Beckman Stichting.
- HSE (2012) The Health and Safety Executive Annual Report and Accounts 2011/12, HC204 Gratis2011,2012, <http://www.hse.gov.uk/aboutus/reports/1112/ar1112.pdf>
- Huisman, W. en A. Beukelman (2007), *Invloeden op regelgeving door bedrijven; Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Hudson, P. (2001) 'Safety culture: The ultimate goal', *Flight Safety Australia*, September-Oktober.
- KVOT (2001) Kaderstellende Visie Op Toezicht, Ministerie BZK.
- LJN (2011) Landelijk Jurisprudentie Nummer BP8578, Gerechtshof 's-Gravenhage, 105.022.405/01.
- Mans, J. (2008) *De tijd is rijp*, Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving.
- Mans, J.H. e.a. (2011) *Rapport Thermphos*, 25 februari 2011.
- Mertens, F. (2011) *Inspecteren: Toezicht door Inspecties*, Den Haag: Sdu.
- Michiels, F.C.M.A. (2003) *De Wet milieubeheer*, Kluwer.
- Michiels, F.C.M.A. (2010) 'Risicogestuurd toezicht en systeemtoezicht', *Tijdschrift voor Toezicht*, 2010 (2) 3.
- Moss, David A. (2002), *When All Else Fails - Government as the Ultimate Risk Manager*, Cambridge, MA: Harvard University press.
- Nuijts, W.H.J.M. (2012) 'Hoe gaat dat eigenlijk: toezicht houden op gedrag en cultuur? Uitkomsten van het DNB thema-onderzoek Besluitvorming' *Tijdschrift voor Compliance*, nr. 1, januari 2012.
- Oosting, M. (2001), *Eindrapport van de commissie onderzoek vuurwerkcramp*, Den Haag: Sdu.
- OvV (2012) *Brand bij Chemiepack*, Onderzoeksraad voor Veiligheid, Den Haag, 9 februari 2012.
- OvV (2006) *Brand cellencomplex Schiphol-Oost, Eindrapport van het onderzoek naar de brand in het detentie- en uitzetcentrum, Schiphol-Oost in de nacht van 26 op 27 oktober 2005*, Den Haag, 21 september 2006.
- Prosser, T. (2010) *The Regulatory Enterprise / Government, Regulation, and Legitimacy*, Oxford: Oxford University Press.
- RiVer (2011) Nieuwsbrief van het programma Risico's en verantwoordelijkheden, Nummer 1, oktober 2011.
- Sparrow, Malcolm W. (2000) *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*, Brookings Institution Press.
- Scott, Hal S. (2010) *International Finance: Transactions, Policy and Regulation*, Foundation Press 17th ed.
- Taleb, N.N. (2010) *The Black Swann*, Penguin.
- Timmer, W.W. (2011) *Het doel wel gesteld. Een praktijkonderzoek naar de toepassing van doelregelgeving*, Den Haag: Boom.

- Tweede Kamer (1996) *Nota Risico's Vervoer Gevaarlijke Stoffen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 611, nr. 2.
- Versluis (2003) *Enforcement Matters. Enforcement and Compliance of European Directives in Four Member States*, Delft: Eburon.
- VROM Inspectie (2011) Onderzoek DCMR vergunningverlening, toezicht en handhaving inzake Huntsman, 6 juli 2011.
- WRR (2011) *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 28 november 2011.
- Yanow, D. en Adams, G. (1997) 'Definitions of Culture in Organizations', *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, NY: Henry Holt.

6 ONTWIKKELINGEN IN HET MEDEDINGINGSTOEZICHT

Barbara Baarsma

HOOFDPUNTEN

Als het klopt dat mededingingstoezicht het concurrerend vermogen van een land vergroot en dat een groter concurrerend vermogen leidt tot hogere economische groei, dan is het extra relevant om zo effectief mogelijk mededingingstoezicht te hebben. De vijf in dit essay beschreven ontwikkelingen laten zien dat de effectiviteit van het huidige mededingingstoezicht onder druk kan komen te staan, en er tegelijk kansen zijn.

De eerste ontwikkeling betreft het uit de mode raken van marktwerking en in het kielzog daarvan ook mededinging. Deze ontwikkeling versmalt het maatschappelijke en politieke draagvlak onder het mededingingstoezicht en vergroot de kans dat het mededingingstoezicht wordt verbreed naar andere publieke belangen dan mededinging.

Die potentiële verbreding is de tweede ontwikkeling die dit essay behandelt. Mededingingstoezicht is noodzakelijk, maar niet genoeg om markten effectief te laten werken. Daar is meer voor nodig. Het tegengaan van marktmacht is slechts een van de belangen die de overheid wil borgen, het is een van de publieke belangen. De oplossing voor de (gepercipieerde) veronachtzaming van niet-mededingingsbelangen in het mededingingstoezicht dient niet bestreden te worden door het toezicht te verbreden naar andere belangen, maar door van de politiek te vragen publieke belangen explicieter te benoemen. Die taak kan niet naar de NMa worden verschoven.

Een derde, met de verbreding samenhangende ontwikkeling betreft de politisering van het mededingingstoezicht, wat mogelijk de onafhankelijkheid van het toezicht kan aantasten. Politisering van het mededingingstoezicht door een deel van dit toezicht bij ministeries te plaatsen zonder de betrokken publieke belangen helder en duidelijk te definiëren en daar objectief vastgestelde criteria bij te hanteren (die aangeven wat nu wel en niet is toegestaan), ondermijnt de onafhankelijkheid ervan. Mededingingstoezicht kan alleen effectief zijn als het buiten de politieke invloedssfeer blijft; partijpolitieke dagkoersen moeten het toezicht niet kunnen beïnvloeden. Mededingingstoezicht dient dus te allen tijde onafhankelijk van de politiek en marktpartijen te worden uitgeoefend. De positie

van de gefuseerde toezichthouder is met een klein zelfstandig bestuursorgaan (zbo) minder onafhankelijk dan zou kunnen.

De vierde ontwikkeling betreft de op handen zijnde fusie tussen de NMa, OPTA en de Consumentenautoriteit (CA). Deze fusie tussen de NMa, OPTA en CA kan voordelen bieden. De kansen van de fusie met OPTA liggen in inhoudelijke synergievoordelen. De kansen die de fusie met de CA biedt, liggen niet in de integratie van belangenafweging, maar in de gezamenlijke communicatie en pr, zodat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) kan uitgroeien tot de beschermvrouwe van de concurrentie, marktwerking en consumentenwelvaart. Ook zijn er wel bezuinigingen haalbaar, maar de verwachtingen ten aanzien daarvan moeten ook weer niet te hooggespannen zijn. Te veel besparen gaat ten koste van de kwaliteit van het mededingingstoezicht.

Tot slot schetst dit essay dat het ex post mededingingstoezicht in toenemende mate privatiseert, doordat marktpartijen steeds vaker een beroep op de civiele rechter doen in het geval van schade door kartels of misbruik van een machtspositie. Op zich is dat geen probleem, en kan het zelfs worden toegejuicht als dat leidt tot een effectiever mededingingstoezicht (zoals het geval is bij het claimen van kartelschades en het handhaven van het verbod op misbruik van een economische machtspositie). Het is echter wel problematisch als dit het gevolg is van een minder goed functionerende NMa. Dat kan aan de orde zijn als de beoordeling te veel wordt verbreed naar niet-mededingingsbelangen of als er te veel op het apparaat zou worden bezuinigd.

6.1 INLEIDING: MEDEDINGINGSTOEZICHT EN WELVAART

Mededingingstoezicht is noodzakelijk, maar niet genoeg om markten effectief te laten werken. Als het klopt dat mededingingstoezicht het concurrerend vermogen van een land vergroot en dat een groter concurrerend vermogen leidt tot hogere economische groei, dan is het extra relevant om zo effectief mogelijk mededingingstoezicht te hebben. De in dit essay beschreven ontwikkelingen laten zien dat de effectiviteit van het huidige mededingingstoezicht onder druk kan komen te staan, en er tegelijk kansen zijn.

6.1.1 MEDEDINGINGSTOEZICHT IS NOODZAKELIJK OM MARKTMACHT TEGEN TE GAAN

Nederland is in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw de weg ingeslagen van liberalisering, privatisering en deregulering. Deze keuze was mede gebaseerd op economische inzichten die aangeven dat – uitgaande van voldoende

concurrentie – de private sector goedkoper produceert dan de overheid, private productie beter aansluit bij de wensen van de afnemers en er in de private sector meer innovatie is.¹ Centraal voor het realiseren van deze doelstellingen is het creëren en het in stand houden van effectieve mededinging (voldoende concurrentie, ontbreken van toetredingsbelemmeringen, prikkels voor (technologische) vernieuwing). Dat komt niet altijd van zelf tot stand en in bestaande markten is een tendens tot monopolievorming niet altijd te vermijden. Mededingingstoezicht is daarom noodzakelijk.

6.1.2 MAAR ER ZIJN MEER PUBLIEKE BELANGEN DAN HET TEGENGAAN VAN MARKTMACHT

Mededingingstoezicht is noodzakelijk, maar niet genoeg om markten effectief te laten werken. Daar is meer voor nodig. Zo moeten ook informatieproblemen worden opgelost. In dat geval hebben niet alle marktpartijen toegang tot informatie over prijzen en kwaliteit en zijn er te weinig prikkels voor de andere marktpartij om informatie te openbaren. Vaak is het de producent die de beste informatie heeft en daardoor kan profiteren van de (relatieve) onwetendheid van de consument. Bovendien kunnen ongeprijsde neveneffecten van productie en consumptie (externe effecten) ertoe leiden dat individuele beslissingen op een markt tot een suboptimale uitkomst leiden. Denk aan te veel productie met als gevolg milieuvervuiling of te weinig vraag naar onderwijs, omdat het prijsmechanisme niet alle na- en voordelen prijs.

In sommige gevallen is marktmacht slechts een ondergeschikt probleem. Dat is bijvoorbeeld het geval bij publieke goederen, zoals de aanleg en het onderhoud van dijken of het in stand houden van een legermacht. Omdat mensen voor dit soort diensten niet op individuele basis willen betalen, omdat ze zouden kunnen *freeriden* op de betalingsbereidheid van anderen, is de overheid de aangewezen producent.² Deze publieke goederen vallen buiten het mededingingstoezicht. Een ander voorbeeld waarin de overheid een sturende taak heeft, is bij prohibitief hoge transactiekosten waardoor welvaartsverhogende transacties niet van de grond komen. Zo zou het erg bewerkelijk zijn als Schiphol met alle omwonenden zou moeten onderhandelen over een compensatie voor ervaren geluidhinder. De overheid zou hier coördinerend op kunnen treden door een vaste compensatie per (soort) huishouden vast te stellen. Deze coördinatie valt buiten het kartelverbod.

Kortom, het tegengaan van marktmacht is slechts een van de belangen die de overheid wil borgen. Deze belangen worden publieke belangen genoemd. Dit begrip staat tegenover private en maatschappelijke belangen. Private en maatschappelijke belangen zijn belangen die op een markt geborgd kunnen worden.

Publieke belangen zijn maatschappelijke belangen die de overheid moet borgen, omdat de markt faalt (en de kosten van het overheidsingrijpen om het publiek belang te borgen opwegen tegen de baten in termen van welvaart).³

6.1.3 MEDEDINGINGSTOEZICHT VINDT PLAATS BINNEN DOOR DE OVERHEID AFGEBAKENDE KADERS

Elk overheidsbeleid start – of beter gezegd: zou moeten starten – met de identificatie van de te borgen publieke belangen. In het geval van het mededingingstoezicht opereert de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) binnen de kaders zoals de politiek die heeft gesteld. Er zijn echter ook situaties waarin die kaders niet duidelijk zijn gesteld, omdat de overheid publieke belangen niet duidelijk heeft geïdentificeerd waardoor de kaders voor de NMA niet duidelijk zijn.

Er zijn twee situaties denkbaar: de NMA behandelt een zaak waarbij de publieke belangen duidelijk zijn benoemd, of zij behandelt een zaak waarbij de publieke belangen niet of niet duidelijk zijn benoemd. Daar waar bij publieke goederen duidelijk is dat deze buiten het mededingingstoezicht vallen, ligt dat anders bij semipublieke goederen. In het geval van onderwijs en zorg ontstaat bijvoorbeeld spanning tussen toezicht op mededinging en het publieke karakter van de dienst als de betrokken publieke belangen niet duidelijk zijn geformuleerd. Hoe definieert de overheid bijvoorbeeld goede zorg? Zo lang niet duidelijk is hoe kwaliteit gemeten wordt en wat de minimale kwaliteitsnorm is, is het voor de mededingingstoezichthouder moeilijk om een eventuele toename van marktmacht af te wegen tegen een kwaliteitsverbetering. Deze spanning wordt later in dit essay verder uitgewerkt (zie ontwikkeling 2).

6.1.4 MEDEDINGINGSTOEZICHT EN WELVAART

Doordat mededingingstoezicht marktmacht tegengaat, is de presumptie dat het toezicht bijdraagt aan consumentenwelvaart en economische groei. Op grond van de academische literatuur is niet zonder meer duidelijk dat dit in werkelijkheid ook zo is. Zo blijkt uit het overzichtsartikel van Crandall en Winston (2003) dat mededingingstoezicht niet effectief is in het verhogen van consumentenwelvaart; de interventies van de mededingingsautoriteiten leiden volgens hun analyse in sommige gevallen zelfs tot aantasting van de consumentenwelvaart. Anderen, onder wie Baker (2003) en Werden (2003), bekritisieren deze analyse en stellen dat er wel degelijk een positief effect is van mededingingstoezicht op consumentenwelvaart en economische groei. Buccirosi et al. (2012) vinden dat goed mededingingsbeleid een significant en positief effect heeft op de productiviteitsgroei in 22 sectoren. Ze kijken daarbij naar 12 landen in de OECD over de periode 1995-2005. Goed mededingingsbeleid wordt gedefinieerd door te kijken

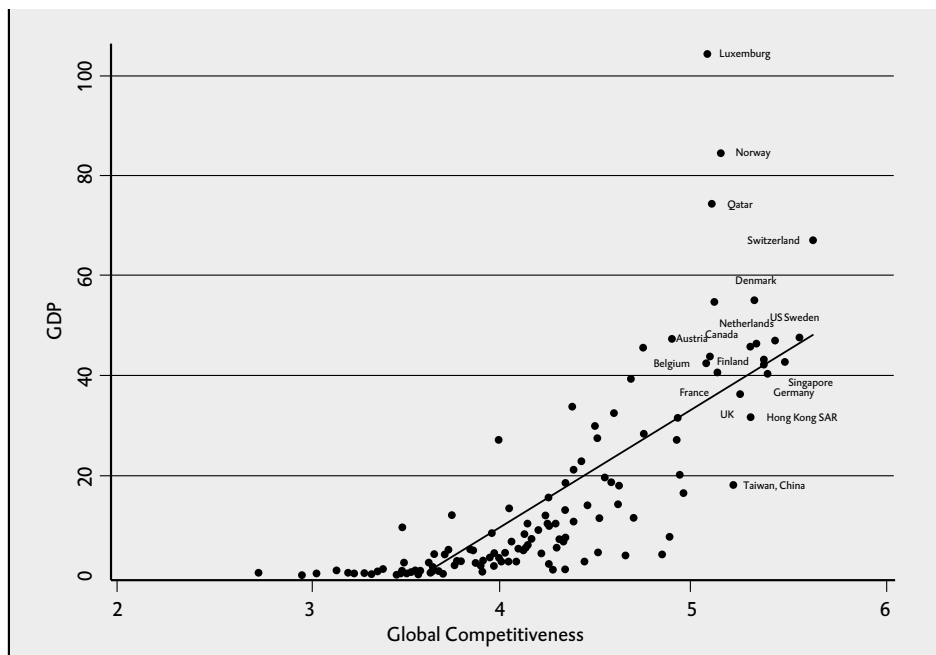
in hoeverre het afschrikwekkend werkt, wat wordt geoperationaliseerd door de pakkans, de hoogte van de boete en dergelijke. Ook Ma (2011) vindt een positief effect tussen mededingingstoezicht en productiviteitsgroei, tenminste voor ontwikkelde landen.⁴

De voorlopige conclusie is dus dat geen groot positief effect van mededingingstoezicht op economische groei kan worden vastgesteld, maar wel dat er waarschijnlijk een positief verband is. Dit wordt onderschreven door de volgende ruwe analyse. Ten eerste wordt gekeken wat de relatie is tussen economische groei en het concurrerend vermogen van een land. Figuur 6.1 laat dit verband zien. Op de verticale as staat het bbp (bruto binnenlands product) per inwoner in dollars. Op de horizontale as staat de index die een land in de *Global Competitiveness Report* van het *World Economic Forum* scoorde. De Global Competitiveness Index is een samengestelde index opgebouwd uit 109 variabelen, die tezamen het concurrerend vermogen van een land weergeven.⁵ In figuur 6.1 zijn de gegevens over 2010 genomen. De dataset bestaat uit 129 landen en elk land heeft een puntje in de grafiek. Een simpele lineaire regressie op deze datapunten levert een stijgende lijn die aangeeft dat er een grote en positieve correlatie (0,78) bestaat tussen het concurrerend vermogen van een land en het bbp per inwoner. Uiteraard zijn meer geavanceerde analyses mogelijk. Zo houdt deze analyse geen rekening met de onderlinge afhankelijkheid van de variabelen die in de index zijn opgenomen en de mate waarin ze elkaar versterken. Dat gezegd hebbende is het resultaat wel erg sterk en is de verklarende kracht van het model hoog, de Global Competitiveness Index verklaart zo'n 60 procent van de hoogte van het bbp per inwoner. Kortom, er bestaat een duidelijk verband tussen concurrentie en nationaal inkomen.

De volgende vraag is in hoeverre mededingingstoezicht bijdraagt aan het concurrerend vermogen van een land, in hoeverre mededingingstoezicht bijdraagt aan een hoge score in de Global Competitiveness Index. Uit figuur 6.2 blijkt dat hier ook sprake is van een sterke correlatie (0,77). Nadeel van deze analyse is dat de effectiviteit van het antimonopoliebeleid is gemeten via een enquête, het is met andere woorden geen objectief vastgestelde score.⁶ En net als bij figuur 6.1 is ook dit een weinig geavanceerde analyse. Het resultaat is echter wel sterk.

Als het klopt dat mededingingstoezicht het concurrerend vermogen van een land vergroot en dat een groter concurrerend vermogen leidt tot hogere economische groei, dan is het extra relevant om zo effectief mogelijk mededingingstoezicht te hebben. De in dit essay beschreven ontwikkelingen laten zien dat de effectiviteit van het huidige mededingingstoezicht onder druk kan komen te staan en er tegelijk ook kansen zijn.

Figuur 6.1 Een hoge *Global Competitiveness Index*-score correspondeert met een hoog bbp per inwoner



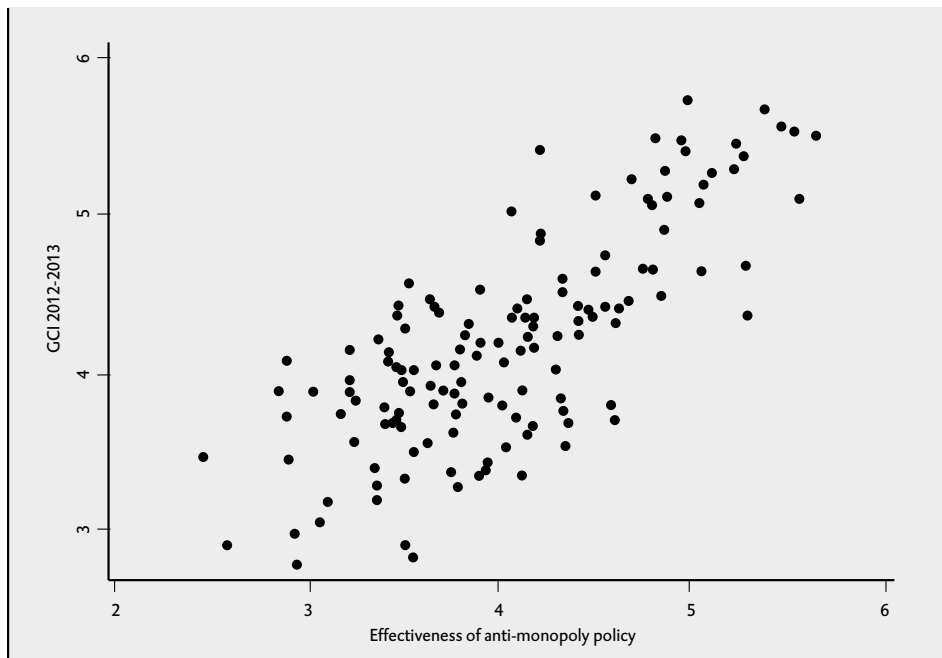
Bron: SEO Economisch Onderzoek

6.1.5 ER IS MEDEDINGINGSTOEZICHT IN VERSCHILLENDE SOORTEN EN MATEN

Mededingingstoezicht kan zich richten op het competitief houden (generiek toezicht) of het competitief maken van een sector (specifiek toezicht). Generiek mededingingstoezicht functioneert het beste bij een bestaande, goed werkende markt waarbij beoordeeld wordt of de markt blijvend voldoet aan de eisen van de Mededingingswet. In zijn algemeenheid dient hier te worden gewaakt voor het in stand houden van effectieve mededinging door het voorkomen van machtsposities door concentratietoezicht, het verbieden van kartelvorming en het controleren van misbruik van machtsposities. Sectorspecifiek toezicht is toegesneden op een markt in transitie en op infrastructurele monopolieposities. De sectorspecifieke toezichthouder treedt op als ‘marktmeester’. Bij markten in transitie regelt hij de overgang van monopolie naar effectieve mededinging. In het geval van structurele monopolieposities corrigeert hij voor het ontbreken van mededinging gebruikmakend van prijs- en toegangsregulering. Zolang er een situatie blijft bestaan waarin bestaande ondernemingen zeggenschap hebben over de beschikbaarheid van en de toegang tot schaarse infrastructurele voorzieningen (netwerken) blijft sectorspecifiek toezicht opportuun. Het omslagpunt

voor een markt in transitie zou dan worden bereikt wanneer de markt in een situatie van effectieve mededinging is aanbeland. Effectieve mededinging is echter niet scherp te omschrijven waardoor ook het omslagpunt niet scherp te bepalen valt. Er is dan ook niet zozeer sprake van een omslagpunt, maar wel van een omslagzone.⁷

Figuur 6.2 Een hoge score op 'effectiviteit van het antimonopoliebeleid' correspondeert met een hoge *Global Competitiveness Index*-score



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Dan is ook nog het onderscheid tussen ex ante en ex post toezicht relevant. Ex ante toezicht manifesteert zich in het geval van prijs- of toegangsregulering voorafgaand aan de eigenlijke vaststelling van de prijs. Er is sprake van preventief toezicht als het gaat om voorafgaande toestemming of goedkeuring van een voorgenomen prijs. Ex ante toezicht kan ook leiden tot een prijsstelling door de overheid. Ex post toezicht betekent dat de toezichthouder ingrijpt als de gewenste marktresultaten niet tot stand komen. Bijvoorbeeld in het geval van te hoge prijzen. Er is dan sprake van repressief toezicht.

Dit essay gaat over de ontwikkelingen in het generieke mededingingstoezicht, zoals dat wordt uitgevoerd door de NMa. Deze toezichthouder handhaaft, op grond van de Mededingingswet, het verbod op kartels en het verbod op misbruik

van een economische machtspositie. Daarnaast toetst zij preventief fusies en overnames (ex ante toezicht). Buiten het kader van dit essay valt het sector specifieke mededingingstoezicht binnen de NMa⁸ en door OPTA.⁹

6.1.6 OPBOUW ESSAY

Na deze inleidende paragraaf bestaat dit essay uit vijf paragrafen die elk een ontwikkeling in het algemene mededingingstoezicht beschrijven. De eerste ontwikkeling betreft het uit de mode raken van marktwerking en mededinging. Deze ontwikkeling versmalt het maatschappelijke en politieke draagvlak onder het mededingingstoezicht en vergroot de kans dat het mededingingstoezicht wordt verbreed naar andere publieke belangen dan mededinging. Die potentiële verbreding is de tweede ontwikkeling die dit essay behandelt. Een derde, met de verbreding samenhangende ontwikkeling betreft de politisering van het mededingingstoezicht, wat mogelijk de onafhankelijkheid van het toezicht kan aantasten. De vierde ontwikkeling betreft de op handen zijnde fusie tussen de NMa, OPTA en de Consumentenautoriteit (CA). Tot slot schetst dit essay dat het ex post mededingingstoezicht in toenemende mate privatiseert, doordat marktpartijen steeds vaker een beroep op de civiele rechter doen in het geval van schade door kartels of misbruik van een machtspositie. Zoals dat bij een essay kan, is hier en daar – naast feitelijke constatering en objectieve analyses – ook sprake van opiniërende opmerkingen.

6.2 ONTWIKKELING 1: MARKTWERKING EN MEDEDINGING ZIJN UIT

Het uit de politieke mode raken van marktwerking en mededinging heeft het draagvlak onder het mededingingstoezicht versmald en vergroot de kans dat het mededingingstoezicht wordt verbreed naar andere publieke belangen dan mededinging.

6.2.1 MARKTWERKINGSBELEID IS HELAAS AAN MODEGRILLEN ONDERHEVIC

De Nederlandse Mededingingsautoriteit is opgericht in 1998. Dat was de periode van de paarse kabinetten.¹⁰ Marktwerking en mededinging stonden in een positief daglicht, zoals blijkt uit het volgende kenmerkende citaat uit het regeerakkoord van Paars I *Keuzes voor de toekomst*.

“De leidende gedachte in dit programma is het herijken van de verhouding tussen gemeenschappelijke regelingen en eigen verantwoordelijkheid. Dat gebeurt niet alleen vanuit de (economische) overweging dat meer concurrentie en meer prikkels tot betere prestaties en grotere doelmatigheid kunnen leiden.”

De nadruk van Paars I lag op het hervormen van markten door minder en beter te reguleren en meer aan de markt zelf over te laten. Dit streven kreeg gestalte in de MDW-operatie (Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit). Onder Paars I zijn 36 projecten gestart, waaronder op het gebied van winkeltijden, bouwregelgeving, taxivervoer, makelaars, advocatuur en de benzinemarkt.

In 1998 treedt Paars II aan. Dat kabinet zet de MDW-operatie voort. Waar Paars I de nadruk legde op verbeteren van marktwerking in de marktsector zelf, richtte Paars II zich meer op het beter gebruikmaken van marktwerking bij de publieke dienstverlening, zoals blijkt uit een citaat uit het regeerakkoord:

“In de afgelopen periode zijn overheidstaken geprivatiseerd of zijn elementen van marktwerking binnen de overheid geïntroduceerd. Doel daarbij was een versterking van doelmatigheid, klantgerichtheid en kostenbewustzijn. Waar elementen van marktwerking en in het bijzonder het concurrentiemechanisme kunnen bijdragen aan een betere uitvoering van het overheidsbeleid, wordt deze lijn voortgezet.”

Daar waar marktwerking in het beleid van de paarse kabinetten een prominente positie kreeg, is de populariteit daarna in rap tempo afgenomen en heeft marktwerking na de crisis zelfs geheel afgedaan.

In het regeerakkoord van Balkenende I is kritiek op het marktwerkingsbeleid van Paars terug te vinden. Er wordt aangegeven dat marktwerkingsbeleid tot regeldruk heeft geleid.

“Terugtrek van de overheid zonder de bereidheid om echt los te laten en de neiging om te decentraliseren en te verzelfstandigen en toch centraal te sturen en uniformiteit te willen verzekeren, hebben tot een fijnmazig net van gedetailleerde regels en bureaucratische processen geleid.”

De nadruk komt in de opeenvolgende kabinetten-Balkenende te liggen op het tegengaan van regeldruk.

De regeerakkoorden van Rutte I en II zijn niet uitgesproken pro- of antimarktwerking. Ze zijn niet geschreven vanuit een denkkader dat gebruikt kan worden om tot een doordachte rolverdeling tussen markt en overheid te komen. Uitzondering is het beleid gericht op de zorg, daar wordt in de meeste gevallen bewust gekozen voor meer marktwerking. Tegelijkertijd wil het kabinet marktwerking in de zorg beperken door fusies tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders te verbieden. Die beperking lijkt ook de insteek te zijn bij de politieke bemoeienis met het fusietoezicht van de NMa in de zorg, waarover meer bij ontwikkeling 3.

6.2.2 TOCH ZIJN DE RESULTATEN VAN MARKTWERKINGSBELEID OVERWEGEND POSITIEF

In het marktwerkingsonderzoek uit 2008 van het ministerie van Economische Zaken is gekeken naar de effecten in onder andere het stad- en streekvervoer, de curatief somatische zorg, re-integratiediensten en kinderopvang. Op grond van evaluatiestudies van Nederlandse praktijkvoorbeelden kan een voorzichtig positieve conclusie worden getrokken over het effect van marktwerking op de doelmatigheid en kwaliteit in de vier onderzochte publieke sectoren.

6.2.3 OOK MEDEDINGINGSTOEZICHT LIJDT ONDER DEZE MODEGRILLEN

In het kielzog van het uit de mode raken van marktwerking is het belang dat de maatschappij aan mededinging hecht ook afgenomen. Dat is op zich logisch als bedacht wordt dat marktwerking en mededinging twee kanten van dezelfde medaille zijn. Een essentiële voorwaarde voor marktwerking is concurrentie oftewel mededinging.^{11&12} Markten met onvoldoende concurrentie falen bij het maximaliseren van welvaart. Bij de ideale markt spreken we zelfs van volledig vrije mededinging.

Het uit de politieke mode raken van marktwerking en mededinging heeft het draagvlak onder het mededingingstoezicht versmald en vergroot de kans dat het mededingingstoezicht wordt verbreed naar andere publieke belangen dan mededinging. Dat eerste blijkt uit het feit dat optreden van de NMa in de Tweede Kamer en daarbuiten kritisch en zelfs met enige achterdocht wordt gevolgd. *Het Financieele Dagblad* kopt op 6 mei 2010 'NMa worstelt met publiek belang in de zorg', *Zorgvisie* stelt op 27 augustus 2010 'Handhaven van regels met boetes is een armoedeoplossing' en een Tweede Kamerlid laat naar aanleiding van miljoenenboetes van de NMa in de thuiszorg in het *Algemeen Dagblad* van 27 september 2008 optekenen dat 'De marktwerking levert alleen maar problemen op'.

De rode draad in deze berichten is dat de NMa mededinging boven andere, politiek gezien misschien belangrijkere publieke belangen zou stellen. Dit laatste leidt tot de oproep om verbreding van de beoordeling van de NMa naar andere publieke belangen dan mededinging, en daarmee zijn we aanbeland bij de tweede ontwikkeling.

6.3 ONTWIKKELING 2: VERBREIDING NAAR ANDERE PUBLIEKE BELANGEN

De oplossing voor de (gepercipieerde) veronachtzaming van niet-mededingingsbelangen in het mededingingstoezicht dient niet bestreden te worden door het toezicht te verbreden naar andere belangen, maar door van de politiek te vragen publieke belangen explicieter te benoemen. Die taak kan niet naar de NMa worden verschoven.

6.3.1 DE FOCUS OP HET PUBLIEK BELANG MEDEDINGING IS VOLGENS VELEN TE BEPERKT

De tanende populariteit van marktwerking heeft ook te maken gehad met een te één-dimensionale benadering van de markt ten tijde van Paars en het wekken van overspannen verwachtingen van de resultaten van marktwerking. Lange tijd was de gedachte dat het vrij laten van markten kon, zo lang de Nederlandse Mededingingsautoriteit de concurrentieverhoudingen maar scherp hield. Zoals in de inleiding al werd aangegeven is marktfalen echter meeromvattend dan marktmacht³ en dient marktwerkingsbeleid⁴ gebaseerd te zijn op een analyse van publieke belangen. Die analyse start bij de markt en onderzoekt waar de markt de bocht uitvliegt. Daar kan dan een rol voor de overheid liggen.

Ten tijde van Paars is te vaak nagelaten de publieke belangen te identificeren in termen van marktfalen. Een voorbeeld: bij de taximarkt is deze analyse niet gemaakt, zodat geen rekening is gehouden met het beperkte vermogen van de taximarkt om kwaliteit te borgen (Poort et al. 2005). Dit wordt onderschreven door de parlementaire onderzoekscommissie Kuiper die onderzoek deed naar de resultaten van privatisering en verzelfstandiging in de afgelopen 20 jaar (Commissie Kuiper 2012). De commissie constateert “dat het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid van de afgelopen twintig jaar heeft ontbroken aan een samenhangende visie op rijksoverheid en publiek belang.” De Commissie Kuiper constateert ook dat:

“bij alle aandacht voor de burger als klant en belastingbetaler geen bredere weging van publieke belangen heeft plaatsgevonden. De wetgever heeft in de besluitvorming de burger in een te beperkt beeld opgesloten, waardoor in het gevoerde beleid een grondslag ligt voor maatschappelijk onbehagen over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. De bredere weging van publieke belangen dient naar de mening van de commissie alsnog plaats te vinden. Dit kan onder meer in de vorm van een maatschappelijke impactanalyse.”

Deze lijn volgend is de conclusie van velen dat het marktwerkingsbeleid te lang is beperkt tot het beteugelen van marktmacht en het optuigen van mededingingstoezicht (naast de NMA, ook de sectorspecifieke toezichthouders voor telecom, post, energie en later vervoer en zorg).

De maatschappelijke opvatting heeft postgevat dat (andere) publieke belangen in het gedrang zijn gekomen door de eenzijdige beleidsmatige nadruk op mededinging. Dit heeft geleid tot druk op de NMA om ook andere publieke belangen mee te wegen in haar beoordeling. In de zorgsector gaat het dan bijvoorbeeld om kwaliteit en bereikbaarheid.¹⁵ Dat deze ontwikkeling richting een verbreding naar andere publieke belangen ook buiten Nederland gaande is blijkt wel uit het feit

dat mededinging als publiek belang naar de achtergrond is gedrukt in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (box 6.1).

Box 6.1 De nadruk op een sociale markteconomie drukt mededinging als publiek belang naar de achtergrond

De NMA houdt toezicht op de Mededingingswet. Deze wet is gebaseerd op het Europese mededingingsrecht. Ondanks de van oudsher sterke nadruk op vrije mededinging in de interne markt binnen Europa is het belang daarvan sinds het Verdrag van Lissabon gerelativeerd. Op grond van het inmiddels oude EG-verdrag zou de interne markt tot stand worden gebracht via een open markteconomie met vrije mededinging (art. 4 EG¹⁶). In het Verdrag van Lissabon wordt het belang van de open markteconomie met vrije mededinging gewijzigd in een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang.¹⁷

Het belang van de sociale markteconomie heeft nu een vaste plek gekregen in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). In artikel 9 VWEU staat dat de EU bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden rekening houdt met de eisen in verband met (o.a.) de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming en de bestrijding van sociale uitsluiting.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Chris Fonteijn, de voorzitter van de raad van bestuur van de NMA, heeft onlangs op 4 oktober (2012) op het jaarcongres *Ontwikkelingen Mededingingsrecht* aangegeven dat de fusie met de Consumentenautoriteit en OPTA (tot de Autoriteit Consument en Markt, zie ontwikkeling 4) aanleiding is om de beoordeling van mededingingszaken te verbreden naar andere publieke belangen als kwaliteit, duurzaamheid, veiligheid, cultuur, werkgelegenheid, bereikbaarheid, volksgezondheid, dierenwelzijn, privacy enzovoorts. Concreet gaf Fonteijn aan dat momenteel de toezichtstrategie in de zorg wordt heroverwogen. De toezichthouder verwacht uit te komen op:

“een meer gedifferentieerde aanpak van de verschillende deelsectoren in de zorg. Die differentiatie kan worden aangebracht door bijvoorbeeld te kijken naar de mate van daadwerkelijke concurrentie in een deelsector, om daar vervolgens aan te koppelen in welke mate, en op welke manier we op die deelsector toezicht houden.”¹⁸

Ottervanger (2010) spreekt over de verbreding naar andere publieke belangen in termen van maatschappelijk verantwoord concurreren en stelt dat die andere publieke belangen soms “zwaarder wegen dan de beperking van de mededinging. Zo’n aanpak moge controversieel zijn maar wordt gesteund door de aard en achtergrond van het mededingingsrecht” (2010: 99). Dit inzicht wordt gedeeld

door Townley (2011): “Perhaps, if the OFT thinks that it can and should ignore the EU courts’ consistent case law as well as the wishes of the Treasury, it has been given too much independence.”¹⁹ Daartegenover staat de in mijn ogen terecht constatering van onder meer Lavrijssen (2010) dat de Europese Commissie in haar richtsnoeren over de toepassing van het kartelverbod suggereert dat het mededingingsrecht primair plaats biedt aan mededingingsbelangen.

“the NCAs should not balance economic, competition-related arguments with other public policy arguments, such as the protection of public health (non-competition interests). It seems to adopt a strict approach with regard to the protection of non-competition interests.”

Wie de richtsnoeren betreffende de toepassing van artikel 101 (3) bekijkt, ziet dat het soort efficiëntievoordelen dat mag worden meegenomen in een efficiëntieverweer beperkt is tot kostenvoordelen en kwalitatieve efficiëntieverbeteringen (productie van nieuwe of verbeterde goederen of diensten en betere dienstverlening als gevolg van technologische vooruitgang en synergie-effecten die zonder de samenwerking niet mogelijk zijn).²⁰ Voor een toelichting op het efficiëntieverweer zie verderop in deze paragraaf.

De reden dat door sommigen wordt verondersteld dat een brede afweging van belangen wel mogelijk is binnen een efficiëntieverweer ligt onder andere in de *Métropole télévision 1* zaak.²¹ In rn. 118 wijst het Gerecht erop dat: “In het kader van een algemene beoordeling kan de Commissie zich voor het verlenen van een ontheffing krachtens artikel 85, lid 3 (nu: art. 101, lid 3) van het Verdrag stellig baseren op overwegingen betreffende het algemeen belang.” Deze formulering zet de deur open naar allerlei vervagende interpretaties van het doel van het kartelverbod. De richtsnoeren bij artikel 101(3) zijn echter duidelijk (rn. 42): “Doelstellingen die worden nagestreefd met andere Verdragsbepalingen kunnen in aanmerking worden genomen in zoverre zij onder de vier voorwaarden van artikel 81, lid 3 (nu: art. 101, lid 3), kunnen worden begrepen.” Als niet-mededingingsbelangen niet passen binnen de vier cumulatieve voorwaarden in lid 3, kunnen ze niet worden meegewogen in artikel lid 1.²² Deze voorwaarden worden verderop in deze paragraaf toegelicht bij de bespreking van het efficiëntieverweer.

6.3.2 HET STARTPUNT VAN MEDEDINGINGSTOEZICHT IS EN BLIJFT MARKTMACHT

De oplossing voor de (gepercipieerde) veronachtzaming van niet-mededingingsbelangen²³ in het mededingingstoezicht dient niet bestreden te worden door het toezicht te verbreden naar andere belangen, maar door van de politiek te vragen publieke belangen explicieter te benoemen. Die taak kan niet naar de NMa worden verschoven.

Op zich laat de missie van de NMa een uitbreiding naar andere publieke belangen dan mededinging toe. De missie van de NMa staat beschreven op haar site en luidt als volgt: ‘Markten laten werken.’²⁴ In de missie staat niet mededinging maar marktwerking centraal: “Marktwerking zorgt er dus voor dat consumenten wat te kiezen hebben en waar voor hun geld krijgen. Als onafhankelijke autoriteit houdt de NMa toezicht op de marktwerking.” Dit strookt niet met de wettelijke taak van de NMa: toezicht houden op mededinging door het handhaven van de Mededingingswet, wat beperkter is dan toezicht houden op marktwerking.

Anderzijds is de taak van de NMa in het sectorspecifieke toezicht mogelijk wel breder, maar komt het toch in veruit de meeste gevallen neer op het tegengaan van marktmacht. Op vervoers- en energiemarkten kijkt de NMa naar de betaalbaarheid en ook naar kwalitatieve aspecten, juist omdat de betreffende aanbieders een machtspositie hebben. Het startpunt is en blijft dus marktmacht en niet een ander publiek belang. Dat komt nu niet tot uitdrukking in de *mission statement*.

Er zijn mijns inziens drie manieren waarop niet-mededingingsbelangen kunnen worden meegenomen in het mededingingstoezicht. Ik maak daarbij onderscheid tussen de twee in de inleiding beschreven situaties: de NMa behandelt een zaak waarbij de publieke belangen duidelijk zijn benoemd of zij behandelt een zaak waarbij de publieke belangen niet of niet duidelijk zijn benoemd.

- 1 Publieke belangen niet benoemd door de overheid (dit is kort door de bocht gezegd de huidige situatie²⁵).
 - a De eerste optie is om te kijken of er wel sprake is van een mededingingsbeperking. Partijen trachten dan aan te tonen dat er geen mededingingsbeperking is, terwijl de toezichthouder veronderstelt dat er wel sprake is van een beperking. Als partijen kunnen aantonen dat dat niet zo is, dan valt de gedraging of afspraak niet onder het mededingingstoezicht. Deze optie wordt hieronder verder niet uitgewerkt.
 - b De tweede optie is om te kijken of de nadelen van de mededingingsbeperking kunnen worden gecompenseerd. Dit gebeurt doorgaans door te wijzen op compenserende afnemersmacht, potentiële toetreding en doelmatigheids- en kwaliteitsverbeteringen.
 - c De derde optie is om te kijken of de mededingingsbeperking kan worden geclassificeerd als nevenrestrictie. In dat geval kan worden betoogd dat deze restrictie nodig is om een ander doel te behalen (denk aan een afspraak op grond waarvan minder op een bedreigde vissoort wordt gevestigd).
- 2 Publieke belangen zijn wel benoemd door de overheid (het ideaal): in dat geval kunnen de verschillende belangen zonder al te veel discussie in een

mededingingskosten-batenanalyse worden afgewogen, bijvoorbeeld in het kader van een efficiëntieverweer.

Hierna worden deze opties stuk voor stuk bekeken.

6.3.3 NIET-MEDEDINGINGSBELANGEN KUNNEN ONDER BEPAALDE VOORWAARDEN WORDEN MEEGENOMEN IN EEN EFFICIËNTIEVERWEER

De bredere afweging van verschillende publieke belangen zou plaats kunnen hebben binnen een efficiëntieverweer dat gevoerd kan worden bij een fusie of mededingingsbeperkende gedraging (en ook bij een misbruikzaak). In het geval een fusie negatieve mededingingseffecten heeft kan gesteld worden dat dat weliswaar zo kan zijn, maar dat het netto-effect positief is. Daarvan is sprake wanneer afnemers de verandering van een dienst of product in alle facetten (zoals kwaliteit, prijs en bereikbaarheid) gezamenlijk positief waarderen. De NMA zal in dat geval als het ware een afweging maken tussen de voordelen (efficiëntieverbeteringen) en nadelen (concurrentiebeperving) van de fusie. De cumulatieve criteria voor het efficiëntieverweer bij een fusie zijn opgenomen in Richtsnoeren van de Europese Commissie voor de beoordeling van horizontale fusies (Pb C 31 van 5 maart 2004) en zijn de volgende:

- De efficiëntieverbeteringen moeten het directe resultaat van de fusie zijn.
- De efficiëntieverbeteringen kunnen niet met andere, minder concurrentiebeperkende middelen worden behaald. Hiervoor dient te worden aangetoond dat er voor de fusie geen minder concurrentiebeperkende, realistische en haalbare alternatieven zijn, die toch dezelfde efficiëntieverbeteringen opleveren.
- De efficiëntieverbeteringen moeten verifieerbaar en objectief genoeg zijn om potentiële schade die de fusie met zich mee kan brengen tegen te gaan. Zij moeten substantieel en tijdig zijn en volgende nauwkeurig gedocumenteerd, waar mogelijk gekwalificeerd. Hoe verder in de toekomst het begin van de efficiëntieverbetering wordt verwacht, des te minder kans op succes dit verweer zal hebben.
- De efficiëntieverbeteringen moeten in voldoende mate ten goede komen aan de afnemers. Denk hierbij aan lagere prijzen of het profijt van verbeterde producten en diensten door efficiëntieverbeteringen op het gebied van Op-
leiding & Ontwikkeling (O&O) en innovatie.

Gaynor en Vogt (1999) beschrijven dat in een aantal Amerikaanse fusies tussen ziekenhuizen een efficiëntieverweer is geaccepteerd. Typische voorbeelden van efficiëntiewinsten die door fuserende Amerikaanse ziekenhuizen zijn gebruikt, zijn het gevolg van het consolideren van de activiteiten, besparingen in het administratieve proces, verbeterd management, eliminatie van dubbele faciliteiten en

apparatuur en soms ook van het elimineren van kostenverhogende concurrentie (de ‘medical arms race’). In tegenstelling tot de Amerikaanse mededingingspraktijk is tot op heden bij de NMA noch bij de Europese Commissie een succesvol efficiëntieverweer gevoerd in een fusiezaak.²⁶

- De juridische grondslag voor een uitzondering op het kartelverbod is gelegen in artikel 6 lid 3 Mededingingswet (of art. 101 lid 3 VWEU). Voor een artikel 6 lid 3 Mw-verweer gelden de volgende vier cumulatieve voorwaarden:
- De afspraak moet bijdragen tot verbetering van de productie, distributie dan wel technische en economische vooruitgang opleveren (voldoende economische voordelen).
- De voordelen die voortvloeien uit de afspraken moeten voor een redelijk deel ten goede komen aan de gebruikers (voordelen worden in voldoende mate doorgegeven aan patiënt/verzekeraar).
- Partijen moeten kunnen aantonen dat het door hun gewenste doel niet op een andere manier tot stand kan komen dan via de bewuste samenwerking. Met andere woorden, de concurrentie mag niet verder worden beperkt dan strikt noodzakelijk is.
- Er moet in de markt voldoende concurrentie overblijven (voldoende restconcurrentie).

In de praktijk van het kartelverbod komen efficiëntieverweren eigenlijk niet voor. In de praktijk worden efficiëntiewinsten in een mededingingszaak meestal ingebracht als ‘extraatje’, en niet om een mededingingsnadeel te compenseren. Een belangrijke reden is dat dan duidelijk is dat partijen erkennen dat hun gedrag of afspraak mededingingsbeperkend is (je zou dat ‘schuldig pleiten’ kunnen noemen): pas als vaststaat dat sprake is van een mededingingsbeperking mogen eventuele voordelen worden meegewogen. Juist omdat het efficiëntieverweer nog niet succesvol is toegepast is dit voor ondernemingen een riskante strategie die in de praktijk dan ook niet gevolgd wordt. Een andere reden is dat bewijslast voor de efficiëntievoordelen ligt bij marktpartijen.

Om het efficiëntieverweer aantrekkelijker te maken zou het beter zijn om toe te staan dat de na- en voordelen *gelijktijdig* in plaats van na elkaar kunnen worden afgewogen (dus meer richting een *rule of reason*-achtige benadering waarbij voor- en nadelen van een gedraging integraal in plaats sequentieel worden beoordeeld).²⁷ De huidige tweetrap in het mededingingsrecht – eerst schuldig pleiten en dan compenseren – staat een dergelijke integrale afweging in de weg, omdat eerst wordt beoordeeld of een gedraging mededingingsbeperkend is of niet en pas als dat het geval is wordt bekeken wat eventuele compenserende voordelen kunnen zijn.²⁸ Het herschrijven van het kartelverbod, het verbod op misbruik van een economische machtspositie en het fusietoezicht zodat de tweetrap eruit is, is gedaan in Baarsma (2010; 2011).

Een integrale afweging van de (consumenten)welvaartseffecten zou betekenen dat de toepassing van het mededingingstoezicht verder economiseert. In juridische geschriften wordt meestal aangenomen dat met de term ‘economische benadering’ wordt bedoeld op het bij de beoordeling betrekken van de economische omstandigheden waarin de partijen opereren. Economisering betekent echter meer dan dat. Echte economisering betekent dat de beoordeling van de mededingingseffecten gemaakt wordt op basis van een economisch criterium. Het ultieme economische criterium is welvaart, in dit geval consumentenwelvaart, dat wil zeggen de welvaart van afnemers of gebruikers, of nog preciezer de eindafnemers of de eindgebruikers.

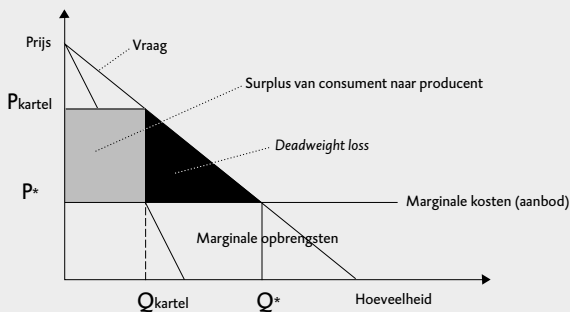
Door uit te gaan van het welvaarts criterium worden de welvaartseffecten van mededingingsbeperkingen gewogen. Het klopt dat dit ten koste gaat van de voorspelbaarheid van de uitkomst van een zaak. De rechtsonzekerheid neemt toe. Het klopt ook dat het effect op de (consumenten)welvaart moeilijk te meten is, maar dat geldt net zo goed voor het meten of wel of geen sprake is van een mededingingsbeperking. Box 6.2 geeft aan hoe het welvaartseffect in kaart kan worden gebracht bij een kartel. Dit is geen nieuw inzicht, het wordt door de NMa al lang gebruikt, maar het doel is te laten zien dat welvaartseffecten wel degelijk gemeten kunnen worden.

Box 6.2 Maatschappelijke schade van kartelvorming

Figuur 6.1 geeft de markt voor een product op een versimpelde manier weer. Op de horizontale as staat de hoeveelheid (Q), op de verticale as de prijs (P). De horizontale lijn geeft de prijs weer die de producent minimaal wil ontvangen voor een eenheid van het product (de marginale kosten): wanneer de geboden prijs eronder ligt loont het niet om te leveren, wanneer de prijs erop of erboven ligt wel. De vraagcurve geeft voor elke prijs aan hoeveel producten consumenten gezamenlijk zullen kopen bij die prijs.

Wanneer producenten met elkaar concurreren, zal de prijs P^* ontstaan. De totale vraag is Q^* en als er 10 aanbieders zijn, verkoopt elke aanbieder $Q^*/10$ producten. Elke producent blijft met wat producten zitten. Waarom is dit de marktprijs? Bij een wat hogere marktprijs ($P^* + \Delta$) zal er een producent zijn die de kans grijpt om meer producten te gaan verkopen tegen een iets lagere prijs. Met deze prijs worden de kosten gedekt en worden er meer producten afgezet. De prikkel om een net wat betere prijs aan te bieden, zorgt dus voor een marktprijs van P^* . Een marktprijs lager dan P^* kan niet voorkomen, omdat het dan niet meer loont om te leveren.

In het marktevenwicht worden er Q^* producten geconsumeerd en de opbrengst voor producenten is net voldoende om lonend te leveren. Wat gebeurt er in de markt wanneer de 10 aanbieders met elkaar afspreken om alleen te leveren voor een hogere prijs, P_{kartel} ?

Figuur 6.3 Marktweergave voor een product

Bij deze hoge prijs gaan consumenten minder afnemen. Aanbieders ontvangen meer dan nodig is om te kunnen leveren, dit is een winst voor de telers gelijk aan $(P_{\text{kartel}} - P^*)$ per product (het grijze vlak in de figuur, het *producenten surplus*). Consumenten gaan erop achteruit: sommige consumenten stoppen met consumeren van de producten (het zwarte vlak) en sommigen gaan meer betalen (het grijze vlak). Consumenten verliezen in totaal het zwarte en het grijze vlak. De totale productie van de sector daalt en daarom is het verlies van de consumenten (grijs plus zwart) groter dan de winst van de producenten (grijs).

Het verlies is per saldo gelijk aan het rode vlak, de *deadweight loss*. In een goed werkende markt zou deze situatie niet lang bestaan: een aanbieder die individueel opereert zou de kans grijpen om producten tegen een iets lagere prijs aan te bieden om zo een flink aantal meer consumenten te bedienen. Het uitschakelen van die prikkel middels afspraken is schadelijk voor de maatschappelijke welvaart. Er zijn economische methoden om vraag- en aanbodcurven te schatten, waarmee vervolgens de welvaartseffecten (de zwarte vlakken) kunnen worden gemonetariseerd.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

6.3.4 EEN ANDERE OPTIE IS DE ROUTE VAN DE NEVENRESTRICTIE

Een andere optie om niet-mededingingsbelangen te kunnen betrekken in het mededingingstoezicht is door de mededingingsbeperking te zien als nevenrestrictie. Daarmee valt deze niet onder het kartelverbod. Een andere optie is nog dat er – in weerwil van de veronderstelling van de toezichthouder – door partijen wordt betoogd dat überhaupt geen sprake is van een mededingingsbeperking.

Binnen het kartelverbod wordt ook beoordeeld of sprake is van een noodzakelijke mededingingsbeperking. Deze beoordeling speelt een rol bij zaken waarbij een ‘hoofdbeding’ en ‘nevenbedingen’ aan de orde zijn; denk aan een

franchise-overeenkomst met daaraan verbonden afspraken die beletten dat de door de franchisegever overgedragen know-how en verleende bijstand aan concurrenten ten goede komen.²⁹ Stel dat het ‘hoofdbeding’ niet problematisch is onder het kartelverbod en dat het ‘nevenbeding’ op zich wel mededingingsbeperkend is, maar tegelijk noodzakelijk is voor het kunnen verwezenlijken van het ‘hoofdbeding’ (vissoort behoeden voor uitsterven). In dat geval is het ‘nevenbeding’ niet verboden (vangstquota).

Er zijn verschillende uitspraken geweest waar het Hof eerst de verschillende mededingings-aspecten van de gevolgen van een bepaalde overeenkomst afweegt, en dan bij een positieve balans daarvan beslist dat de bedingen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van die overeenkomst buiten het kartelverbod vallen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij selectieve verkoopsystemen of non-concurrentiebedingen.

6.3.5 PUBLIEKE BELANGEN DUIDELIJK GEDEFINIEERD: DE MKBA ALS AFWEGINGSMETHODE

In het geval de publieke belangen die mede een rol spelen bij de beoordeling van een zaak duidelijk door de overheid zijn gedefinieerd (iets wat doorgaans niet of niet volledig het geval is, dit representeert dus een ideale situatie), kunnen deze niet-mededingingsbelangen worden afgewogen tegen mededingingsbelangen. Er is een instrument dat bij uitstek geschikt is om welvaartseffecten af te wegen: de maatschappelijke kosten-batenanalyse – de MKBA.³⁰ Omdat nu gediscussieerd wordt over de vraag of er in het mededingingsrecht wel of geen ruimte is om niet-mededingingsbelangen (door niet-economen soms onterecht aangeduid als maatschappelijke of niet-economische belangen, zie eindnoot 23) mee te wegen, is het misschien beter om een andere benaming voor MKBA te gebruiken. Om verwarring te voorkomen is Mededingingskosten-batenanalyse een betere benaming. Dat maakt duidelijk dat de ingangseis van de beoordeling de *mededingingsbeperking* is. Een kartel goedkeuren omdat het goed is voor het milieu? Dat kan zo lang de aanleiding om de zaak te bekijken maar een mogelijke beperking van de mededinging blijft en niet het milieuprobleem. Als de niet-mededingingsbelangen duidelijk door de politiek zijn benoemd (zoals een kwaliteitsnorm voor de zorg), dan is afweging van de verschillende belangen in een MKBA veel beter mogelijk.

6.3.6 SAMENVATTEND

Het mededingingsrecht is alleen bedoeld om problemen met marktmacht op te lossen. Andere marktfaalens moet de overheid met ander beleid oplossen. De NMA is de Nederlandse Mededingingsautoriteit en niet de Nederlandse Marktfaalautoriteit. Of anders gezegd: het afwegen van verschillende soorten publieke belangen is uiteindelijk een politieke beoordeling. Politici zijn democratisch

gekozen om die afwegingen te maken.³¹ De NMA heeft slechts een opdracht: het beoordelen van mededingingseffecten bij concentraties, kartels en misbruikzaken. Of een belang als werkgelegenheid of veiligheid zwaarder weegt dan een mededingingsbeperking wordt al snel politiek en daar zou de NMA – gegeven haar taak – van weg moeten blijven.

Tot slot is een verbreding naar andere publieke belangen ook riskant, omdat marktpartijen hiermee de indruk kunnen krijgen dat zij in het kader van een *self assessment* op grond van artikel 101 VWEU/artikel 6 Mw zelf de effecten van hun afspraken in kaart brengen en afwegen tegen de voordelen ervan. Wat had Chris Fontein in gedachten toen hij op 4 oktober 2012 zei dat de nieuwe toezichthouder ACM ook andere publieke belangen dan mededinging mee wil wegen? Mogen partijen die een zelftoets op het kartelverbod doen, dat dan ook? Hoe dan? Hier zou dan sprake kunnen zijn van een botsing met de strakke lijn van de Europese Commissie in de richtsnoeren over de toepassing van een efficiëntieverweer.

6.4 ONTWIKKELING 3: POLITISERING VAN MEDEDINGINGSTOEZICHT

Politisering van het mededingingstoezicht door een deel van dit toezicht bij ministeries te plaatsen zonder de betrokken publieke belangen helder en duidelijk te definiëren en daar objectief vastgestelde criteria bij te hanteren (die aangeven wat nu wel en niet is toegestaan), ondermijnt de onafhankelijkheid ervan. Mededingingstoezicht kan alleen effectief zijn als het buiten de politieke invloedssfeer blijft; partijpolitieke dagkoersen moeten het toezicht niet kunnen beïnvloeden. Mededingingstoezicht dient dus te allen tijde onafhankelijk van de politiek en marktpartijen te worden uitgeoefend. De positie van de gefuseerde toezichthouder is met een klein zbo minder onafhankelijk dan zou kunnen.

6.4.1 VIER VOORBEELDEN VAN POLITISERING

Het verbreden naar andere publieke belangen dan mededinging maakt het mededingingstoezicht vatbaarder voor politieke invloed.³² Dat is een reëel gevaar, gezien de nu reeds bestaande voorbeelden waaruit blijkt dat de Nederlandse politiek de handhaving van de Mededingingswet tracht te beïnvloeden. Hier worden er vier genoemd.

Drie van de voorbeelden gaan over semipublieke sectoren, onderwijs, zorg en drinkwater. Veel van deze semipublieke sectoren bevinden zich in een transitiefase waarin sprake is van meer marktwerking. Door de NMA in deze transitiefase buiten spel te zetten wordt zij aan het eind van de transitiefase als de

markt wel concurrerend genoeg wordt geacht om het mededingingstoezicht van toepassing te verklaren, voor een voldongen feit gesteld. Scholen kunnen dan zo groot zijn dat de startpositie voor een effectief werkende markt niet goed is. Door de NMA niet te betrekken in het fusietoezicht kan zij dit niet voorkomen. Bij ziekenhuizen is dit daadwerkelijk gebeurd: toen de NMA eenmaal fusies kon gaan beoordelen in 2004 waren er al vele fusies onbeoordeeld doorgevoerd.^{33, 34, 35} Het mededingingsrecht biedt onvoldoende soelaas voor dit soort transitiegevallen en leidt daardoor tot politieke inmenging.

Beter is het dat de politiek de publieke belangen ook in deze semipublieke sectoren helder en duidelijk definieert en daar objectief vastgestelde criteria bij hanteert over wat nu wel en niet is toegestaan. Ook is het van belang de NMA te betrekken bij de beoordeling van de fusies, omdat de NMA ervaring heeft met het beoordelen van een effectief werkende markt en kan helpen om het uitgangspunt na de transitiefase zo goed mogelijk te maken. In de zorg betekent het helder en duidelijk definiëren van publieke belangen bijvoorbeeld het vaststellen van minimale aanrijdtijden voor patiënten om bij een zorginstelling te zijn en het vast laten stellen van minimale kwaliteitsnormen. In het onderwijs zou het kunnen gaan om het op basis van onderzoek laten bepalen van een maximumomvang van een school (de omvang waarboven schaalnadelen optreden) en van de minimumefficiënte schaal.

6.4.2 ONDERWIJS

Eerst het onderwijs. Het toezicht op fusies is in het onderwijs ondergebracht bij het ministerie van OCW in plaats van bij de NMA. In de afgelopen decennia zijn veel onderwijsinstellingen gefuseerd. Het werd een zichzelf versterkend proces, waarbij met name bestuurlijke fusies steeds doorgaan. De Onderwijsraad deed verschillende onderzoeken en concludeerde in 2005 dat er een fusietoets moest komen.

De NMA heeft de fusies in het bekostigde onderwijs niet inhoudelijk beoordeeld. In zaak 2760 tussen Hogeschool Alkmaar, Hogeschool Haarlem, Hogeschool Holland en Ichtus Hogeschool bepaalde de NMA dat bekostigde instellingen geen onderneming zijn in de zin van de Mededingingswet (voor zo ver het hun bekostigde activiteiten betreft), omdat zij onder de huidige wet- en regelgeving onvoldoende commerciële speelruimte hebben. Zo bepaalt de overheid het aanbod en de prijs. De activiteiten van een *aangewezen* instelling zijn wel aan te merken als economische activiteiten. Tot op heden was de omvang van deze activiteiten echter te gering om onder toezicht van de NMA te vallen (dat wil zeggen lager dan de omzetzwaai).

Omdat onderwijsinstellingen doorgaans³⁶ niet als ondernemingen worden gezien door de NMA, is er een wettelijke fusietoets voor het onderwijs opgesteld.

Daarbij zijn de criteria echter zacht en niet op basis van onderzoek vastgesteld. Dit komt doordat de betreffende publieke belangen onvoldoende scherp zijn gedefinieerd. In bijvoorbeeld het voortgezet onderwijs zal de minister van OCW onder meer toetsen of “de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, zowel in het opzicht van richting als van pedagogisch-didactische aanpak en schoolsoort binnen de gemeenten waarin de huidige leerlingen van die scholen (wonen), op significante wijze wordt belemmerd.” Wat is voldoende variatie? Wat is op significante wijze? Deze vaagheid maakt dat er ruimte is voor politieke overwegingen. Beter is dat de politiek de publieke belangen duidelijk definieert.

De ‘markt’ voor onderwijs is in beweging, bevindt zich in een transitiefase. In het hoger onderwijs wordt nagedacht over een opener bestel, waarin toetreding door niet-bekostigde instellingen eenvoudiger is. De indirecte sturing van de vraag doordat bekostiging via het aantal leerlingen loopt en er keuzevrijheid is, lijkt belangrijker te worden nu ouders en studenten steeds vaker informatie verzamelen en een weloverwogen keuze maken. Langzamerhand verandert de opvatting over concurrentie in de onderwijsmarkt. Echter, indien deregulering inderdaad meer concurrentie mogelijk maakt, dan is concurrentie door de huidige geconcentreerde markt wel erg moeilijk. Het feit dat fusies tussen onderwijsinstellingen niet beoordeeld kunnen worden door de NMa is gegeven deze ontwikkeling extra problematisch.

Politieke inmenging in het fusietoezicht is mijns inziens een onwenselijke situatie. De voordelen van een fusie moeten objectief en meetbaar zijn. Bij voorkeur wordt de beoordeling door een onafhankelijke partij gedaan en omdat de NMa onafhankelijk is en ervaring heeft met het inschatten van effecten van fusies kan de NMa hier toch prima een rol spelen.³⁷

6.4.3 ZORG

Een tweede voorbeeld is de zorg. Veel politici vinden dat de NMa als het om de zorg gaat te eenzijdig naar betaalbaarheid kijkt en te weinig oog heeft voor zaken als bereikbaarheid en kwaliteit. De vraag is of deze inschatting ook met feiten kan worden onderbouwd. Wel is het zo dat fusies in de zorg pas sinds 2004 getoetst worden (omdat daarvoor in onvoldoende mate sprake zou zijn geweest van een markt) en dat veel fusies al voor die tijd hebben plaatsgevonden. Daardoor was de startpositie anno 2004 minder goed dan het geval was geweest als de NMa eerder had kunnen ingrijpen.

Om fusies moeilijker te maken verlaagde de politiek de omzetrempels voor zorgfusies. De algemene regel is dat alleen fusies tussen ondernemingen die tezamen jaarlijks in totaal meer dan 113.450.000 euro wereldwijd omzetten

en waarbij minstens twee van hen binnen Nederland ieder een jaaromzet van minimaal 30 miljoen euro behalen, vallen onder het fusietoezicht. Per 1 januari 2008 zijn deze omzeldrempels specifiek voor de zorgsector door het ministerie van Economische Zaken verlaagd. Instellingen dienen concentraties te melden bij een gezamenlijke omzet van 55 miljoen euro en bij een individuele jaaromzet van 10 miljoen euro (waarvan 5,5 miljoen uit zorgactiviteiten). Deze drempelwijziging is door het ministerie onder politieke druk vanuit de Tweede Kamer doorgevoerd.

De zorgen van de Kamerleden over de fusiegolf tussen zorginstellingen betroffen het verminderen van kwaliteit, toegankelijkheid, bereikbaarheid en betaalbaarheid (*NMagazine* 2008). De goede bedoelingen ten spijt zal dit besluit geen invloed hebben op de fusies tussen ziekenhuizen (waar een belangrijk deel van de politieke zorgen betrekking op hadden), omdat ziekenhuizen in veruit de meeste gevallen boven deze (oude en aangepaste) drempels vallen. Wel zullen meer fusies tussen thuiszorginstellingen en verpleeghuizen gemeld dienen te worden. Het probleem met de verlaagde omzeldrempels is dat ze niet zijn afgeleid uit een duidelijk gedefinieerd publiek belang. Welke schaal acht de politiek wenselijk in de zorg en waarom? Is schaalverkleining alleen wenselijk voor de *care* en niet voor de *cure*? Dit is wel de impliciete conclusie die volgt uit de verlaging van de omzeldrempels in het concentratietoezicht in de zorg.

Gegeven deze politieke zorgen is de NMa bij fusies in de zorg sinds enige tijd verplicht om het oordeel van de Inspectie voor de Gezondheidszorg over zorgspecifieke aspecten mee te nemen. Via het toezicht door de Inspectie komt ook het vws-beleid het fusietoezicht binnen, en via de binnenkort te introduceren zorgspecifieke fusietoets lijkt het erop of de politiek een extra fusiedrempel wil opgooien en de NMa minder belangrijk te willen maken bij de fusiebeoordeling. Deze fusie-effectrapportage die nu in de zorg en het onderwijs (en ook bij woningcorporaties³⁸) is ingevoerd, heeft tot doel belanghebbenden een grotere rol bij fusies tussen semipublieke instellingen te geven. Het probleem van deze extra toets is niet zozeer dat er een extra horde wordt opgeworpen in het fusieproces, maar wel dat dit een politieke horde is die de onafhankelijke beoordeling door de NMa kan ondermijnen.

Het is wat dat betreft jammer dat de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) buiten de samenvoeging tot de ACM is gehouden. Als de NZA niet een aparte entiteit was geweest, maar er een Zorgkamer was geweest zoals de Vervoerkamer en de Energiekamer, dan was dit voornemen misschien niet nodig geweest. Want waarom wil de politiek dat de NZA en de inspectie eerst naar een fusie kijken voor de NMa dat mag doen? Omdat gevreesd wordt dat andere publieke belangen anders onvoldoende worden betrokken in de fusiebeoordeling. Als de NZA en de NMa in één

organisatie hadden gezeten, dan was de integrale afweging van alle effecten op consumentenwelvaart – dus niet alleen betaalbaarheid, maar ook bereikbaarheid en kwaliteit – naar buiten toe wellicht overtuigender geweest.

Een ander probleem met mededingingstoezicht in de zorg is dat de NMa de kwaliteit moeilijk mee kan nemen in haar beoordelingen, omdat er lang geen kwaliteitsnormen hebben bestaan. Pas recent ontstaan volumennormen. Ook bestaan geen eenduidig vastgestelde bereikbaarheidsnormen voor patiënten. Waarschijnlijk is het effectiever om dat soort normen nu eindelijk eens vast te stellen in plaats van te kiezen voor politieke inmenging bij een onafhankelijke toezichthouder.

6.4.4 DRINKWATER

Een derde voorbeeld van de dreigende politisering van het mededingingstoezicht betreft de regulering van de regionale monopolies in de drinkwatersector. Daar waar de regionale netbeheerders in de energiesector wel door een van de kamers van de NMa worden gereguleerd, houdt de politiek de regulering van watertarieven liever binnenshuis, bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (vroeger de VROM-inspectie). De inspectie heeft echter geen verstand van tariefregulering. Bovendien staat zo de deur open voor politieke beïnvloeding. Waterbedrijven kunnen via lobby's het toezicht beïnvloeden. Zo weten zij vakkundig tariefregulering buiten de deur te houden, en hebben deze bedrijven alleen met benchmarking te maken.

Niet alleen de tariefregulering is in het politieke domein getrokken, dat geldt ook voor de toetsing van fusies tussen drinkwaterbedrijven. Op grond van de Drinkwaterwet mag een drinkwaterbedrijf alleen dan fuseren met een ander drinkwaterbedrijf als de minister van Infrastructuur en Milieu toestemming heeft gegeven. De beoordelingscriteria zijn de volgende:³⁹

- 1 Drinkwaterbedrijven moeten hun taken blijven verrichten.
 - a Het tot stand brengen en in stand houden van een duurzame en doelmatige openbare drinkwatervoorziening in het voor zijn bedrijf vastgestelde distributiegebied.
 - b Levering van deugdelijk drinkwater in een zodanige hoeveelheid en onder een zodanige druk als in het belang van de volksgezondheid vereist is.
- 2 De fusie mag de zinvolle uitvoering van de eerdergenoemde benchmark niet beperken (bijvoorbeeld doordat er te weinig spelers overblijven om te vergelijken).

Zowel in het kader van het tarief- als het fusietoezicht kan de minister van I&M advies vragen aan de NMa, maar het hoeft niet.

6.4.5 GROTERE VEILIGE HAVEN

Een laatste voorbeeld van politisering van het mededingingstoezicht is de druk van de Tweede Kamer om in crisistijd het mededingingstoezicht te versoepelen. De voormalige Kamerleden Ten Hoopen, Aptroot en Vos dienden in 2008 een wetsvoorstel in om een grotere veilige haven voor MKB-bedrijven te maken. Onder de tien – in plaats van vijf – procent marktaandeel zouden bedrijven hun gang moeten kunnen gaan. Of nu een prijsafsprake wordt gemaakt of de markt wordt verdeeld: het mag als het marktaandeel maar onder de tien procent ligt. Door toedoen van twee wakkere Kamerleden is de titel van het wetsvoorstel veranderd van “versoepeling van de uitzondering op het verbod van mededingingsafspraken” in het politiek correcte “versterking positie leveranciers uit het MKB”. Kartels ontstaan vaak juist in crisistijd. Daarom is het jammer dat de politiek nu vraagt om een toegankelijker mededingingstoezicht. De politiek lijkt bovendien te vergeten dat niet alleen MKB-bedrijven, maar ook de consument last heeft van de crisis. Hoge kartelprijzen helpen de consument niet. Hoe dan ook; de grotere veilige haven is nu een feit.

6.4.6 DEZE VIER VOORBEEDEN BENADRUKKEN HET BELANG VAN ONAFHANKELIJKHEID

Mededingingstoezicht kan alleen effectief zijn als het buiten de politieke invloedssfeer blijft; partijpolitieke dagkoersen moeten het toezicht niet kunnen beïnvloeden. Mededingingstoezicht dient dus te allen tijde onafhankelijk van de politiek en marktpartijen te worden uitgeoefend. In een opinie in het *Tijdschrift voor Toezicht* onderschrijft ook Chris Fonteijn de noodzaak van de onafhankelijkheid van de toezichthouder. Hij definieert onafhankelijkheid als de ruimte om zonder oneigenlijke druk tot conclusies te komen op basis van de opdracht die de wetgever heeft gegeven. Enige druk mag dus best, als die maar met respect voor de rol van de toezichthouder wordt uitgeoefend. Fonteijn hecht aan onafhankelijkheid als houding.

“In de advocatuur is onafhankelijkheid me met de paplepel ingegoten. Onafhankelijkheid ten opzichte van de cliënt, de rechterlijke macht, advocatuurlijke wederpartijen, enzovoort. Nu begrijp ik, terugkijkend, dat die houding vooral voortkwam uit een diepgeworteld superioriteitsgevoel bij de toenmalige partners ten opzichte van eigenlijk alles en iedereen, maar het heeft me wel geleerd dat onafhankelijkheid veel meer dan een formeel begrip, een houding is.”

Onafhankelijkheid is echter meer dan een houding en zou in het geval van mededingingstoezicht ook duidelijk verankerd moeten zijn in formele zin. Daarom is het een gemiste kans dat de ACM een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) naar model van de NMa wordt (een klein zbo, zie verder ontwikkeling 4).

De onafhankelijke positie van de ACM is formeel geregeld doordat de raad van bestuur een zelfstandig bestuursorgaan is (een klein zbo). Voor die onafhankelijkheid was het mogelijk beter geweest om voor het OPTA-model te kiezen, een groot zbo.⁴⁰ De ACM heeft (vooralsnog⁴¹) geen zelfstandige juridische status meer en het personeel is rechtstreeks in dienst bij de overheid. Dat de NMA tot op heden al zo was ingericht doet eerder de vraag rijzen of de onafhankelijkheid ervan niet moet worden versterkt. In de discussie over de ACM mist een discussie over de zbo-status. Waarom niet gekozen voor het OPTA-model, een groot zbo, met een rechtspersoonlijkheid en eigen personeel? Ook de bepaling van het budget en de benoeming van sleutelfiguren bij de ACM – niks ten nadele van de huidige bestuurders – zou niet door de politiek moeten gebeuren. Stel dat de politiek even genoeg heeft van die lastige ACM, dan zou ze in theorie het budget kunnen halveren of marionetten kunnen benoemen. Beter is het budget via een neutralere partij te objectiveren.⁴²

6.5 ONTWIKKELING 4: FUSIE NMA, CA EN OPTA

De op handen zijnde fusie tussen de NMA, OPTA en CA kan voordelen bieden. De voordelen van de fusie met OPTA liggen in inhoudelijke synergievoordelen. De kansen die de fusie met de CA biedt, liggen niet in de integratie van belangenafweging, maar in de gezamenlijke communicatie en pr zodat de ACM kan uitgroeien tot de beschermvrouwe van de concurrentie, marktwerking en consumentenwelvaart. Ook zijn er wel bezuinigingen haalbaar, maar de verwachtingen ten aanzien daarvan moeten ook weer niet te hoog gespannen zijn. Te veel besparen gaat ten koste van de kwaliteit van het mededingingstoezicht.

6.5.1 DE FUSIE KOMT, MAAR WAT LATER

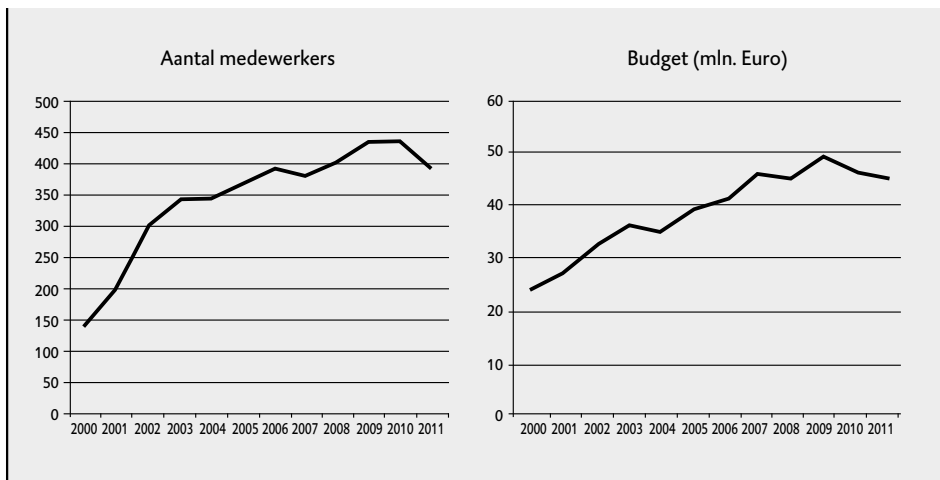
Een vierde belangrijke ontwikkeling betreffende het mededingingstoezicht is het feit dat de NMA samen met de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Consumentenautoriteit (CA) zal opgaan in de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Aanvankelijk was het de bedoeling dat de fusie per 1 januari 2013 doorgang zou vinden. De Eerste Kamer heeft echter de Instellingswet niet aan willen nemen, omdat de senatoren twijfelen of de ACM wel onafhankelijk genoeg zal zijn en omdat men de Instellingswet tegelijk met de Stroomlijningwet (die de bevoegdheden van de ACM regelt en die pas later klaar is) wil behandelen. De ACM zal bestaan uit de volgende directies: Consumenten, Mededinging, Telecom Vervoer & Post en Energie, met als stafafdelingen Juridische Zaken, Economisch Bureau en Bestuur, Beleid en Communicatie.

6.5.2 BEZUINIGINGEN KENNEN GRENZEN

De voornaamste reden voor deze fusie is de wens om het aantal toezichthouders te verminderen en te kunnen bezuinigen als gevolg van schaal- en synergievoordelen.⁴³ De fusie levert niet alleen efficiëntievoordelen op – denk aan het delen van back office, gebouwen, de juridische afdeling en de chief economist en zijn staf –, maar ook inhoudelijke synergievoordelen. De taken van de NMa en OPTA liggen qua expertise en kennis erg dicht bij elkaar. De expertise die nodig is om toezicht te houden op markten als telecom, vervoer, energie en zorg overlapt elkaar. Natuurlijk kunnen de wetten en regels per sector verschillen, maar de manier van interpreteren en omgaan met die regels vertoont wel grote overeenkomsten. Ook de economische gereedschapskist die nodig is om de markten te analyseren is dezelfde. De fusie van de toezichthouders biedt kansen, juist omdat de expertise van medewerkers gelijksoortig is.

De verwachtingen van de te behalen efficiëntievoordelen moeten echter niet al te overspannen zijn. Ten eerste wordt ook nu – voorafgaand aan de fusie – al bezuinigd. Zoals uit onderstaande figuur blijkt, namen tot 2009 de kosten van alleen al de NMa – dus zonder Consumentenautoriteit en OPTA – gestaag toe en hetzelfde geldt voor de staf. Daarna werd bij de NMa bezuinigd, zoals ook uit figuur 6.4 blijkt. Daar komt nu de fusie bij die voor additionele bezuinigingen moet zorgen, maar een deel van het laaghangend fruit zal dan al geplukt zijn. Uit de betreffende Kamerstukken⁴⁴ blijkt dat de besparingen van de fusie zijn beraamd op 9 procent, of 7 miljoen euro, aan het eind van 2015.

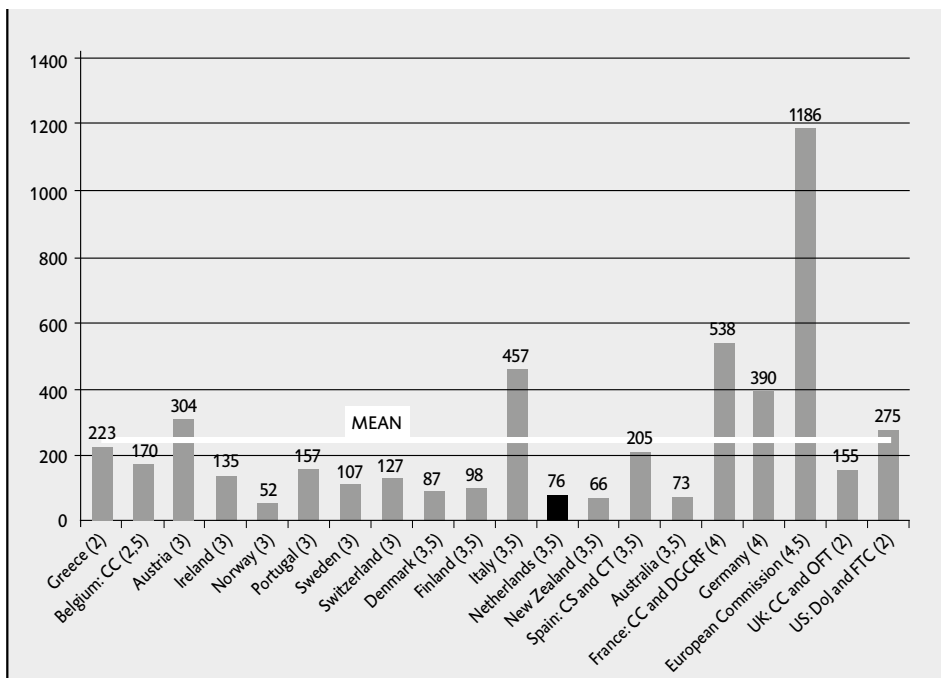
Figuur 6.4 Personeelsbestand en budget NMa vertoont knik in 2009



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van jaarverslagen van NMa

Ten tweede moet men zich realiseren dat de NMa nu eenmaal nooit zo efficiënt kan worden als de mededingingsautoriteiten in landen als Frankrijk, Duitsland, de UK en de USA. Dat heeft te maken met de omvang van Nederland: klein, dus weinig schaalvoordelen. Dat blijkt uit figuur 6.5. Op de verticale as staat het aantal inwoners gedeeld door het aantal fte dat zich bezighoudt gedeeld door 1.000. Dus: hoeveel inwoners bedient een fte van de mededingingstoezichthouder? Op de horizontale as staan landen. De landen staan op volgorde van hun score in de *Rating Enforcement 2009* van de *Global Competition Review*, waarbij mededingingsautoriteiten worden gebenchmarkt. Een vijf is het hoogst en wordt behaald door zowel de *US Department of Justice* als de FTC in het Verenigd Koninkrijk (*Office of Fair Trading* 4,5 en *Competition Commission* 5). Griekenland sluit de rij met een 2. Veel grote landen scoren hoog (tussen 4 en 5) en bedienen per fte veel inwoners. Kleine landen hebben relatief veel fte nodig om toezicht te houden en scoren doorgaans minder hoog. Duidelijk is ook dat kleine landen met weinig fte (Griekenland en België) niet hoog scoren, dus al te veel bezuinigen op fte is ook geen aanrader.

Figuur 6.5 Geen te hoge verwachtingen en aanzien van te halen efficiëntiewinsten. Aantal inwoners per 1.000 medewerkers mededingingstoezicht (2009)



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van data van *Global Competition Review*

6.5.3 HET BOETEDICTAAT VAN RUTTE II AAN DE NMA IS GEEN GOED IDEE

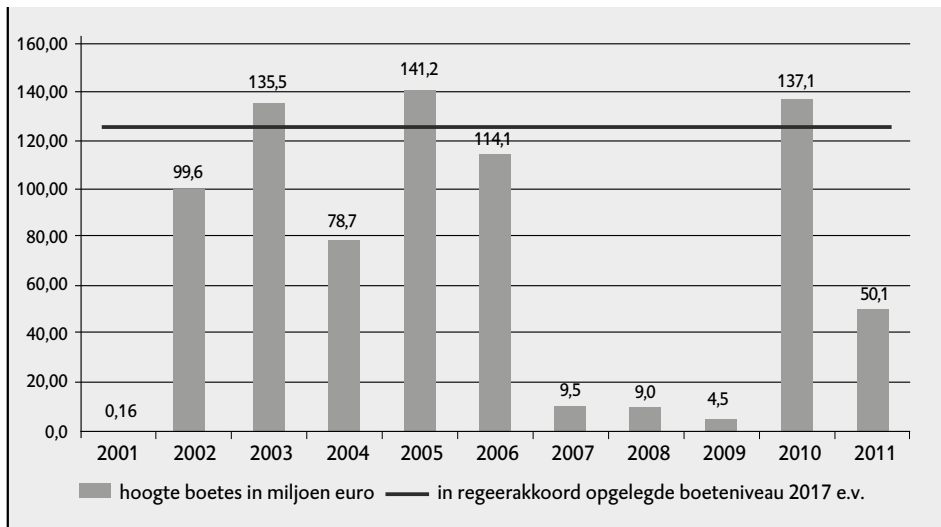
Dat de verwachtingen over de te behalen voordelen (te) hoog gespannen zijn blijkt uit het Regeerakkoord *Bruggen slaan* van Rutte II. Op blz. 68-69 staat een bizarre bezuiniging ingeboekt op het mededingingstoezicht van de NMa.

“De boetes marktwerking (NMa) worden verhoogd omdat de NMa meer kartelboetes gaat opleggen. De ontvangsten worden geraamd op 75 mln. in 2014 oplopend naar 125 mln. structureel. Deze bezuiniging wordt taakstellend ingeboekt op de EZ begroting. Bij eventuele besparingsverliezen kunnen extra opbrengsten uit maatregel 111 binnen het EZ domein gebruikt worden.”⁴⁵

Los van het feit dat dit boetedictaat de onafhankelijkheid van het mededingingstoezicht verder onder druk zet, is het maar de vraag of de normen haalbaar zijn en in een rechtbank overeind blijven.⁴⁶ Vanaf 2017 moet de NMa dus minimaal 125 miljoen euro aan boetes opleggen (in 2014 75 miljoen en in 2015 en 2016 100 miljoen euro). Dat deze bezuinigingsopdracht een vrij forse is blijkt wel als deze naast de boetes wordt geplaatst die de NMa de afgelopen jaren in mededingingszaken heeft opgelegd.⁴⁷

Alleen in 2003, 2005 en 2010 kwam het boetebedrag boven de ‘eis’ van 125 miljoen euro per jaar (figuur 6.6). De hoge boetes die tot 2006 zijn opgelegd hebben vooral met de bouwfraude te maken. De NMa zal een tweede bouwfraudeachtig kartel nodig hebben om aan de streefdoelstelling van het Regeerakkoord te voldoen.⁴⁸ Het is maar zeer de vraag of dergelijke omvangrijke kartels nog bestaan en door de NMa gedetecteerd kunnen worden. Ook een toenemende mate van anticipatie op mededingingstoezicht kan roet in het eten gooien van gewenste hogere boetes (zie box 6.3).

De kracht van het boetedictaat is eerder al gering gebleken. Ook Balkenende IV schreef voor dat de geïnde boetes structureel 100 miljoen euro zouden moeten bedragen na 2011 en in 2008, 2009 en 2010 25, 50 resp. 75 miljoen euro zouden moeten bedragen (Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007: 41). Figuur 6.6 laat zien dat deze bedragen ook niet gehaald zijn.

Figuur 6.6 Regeerakkoord maakt het opleggen van fors hogere boetes nodig

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van jaarverslagen van de NMa

Box 6.3 Hoe meer anticipatie, hoe minder boetes

Sinds de bouwfraude is algemeen bekend dat het maken van prijsafspraken en het onderling verdelen van de markt verboden is. Wie veroordeeld wordt voor een kartel betaalt hoge boetes. Die kunnen oplopen tot wel 10 procent van de totale jaaromzet van de onderneming. Ook kan de NMa een persoonlijke boete van bijna een half miljoen euro opleggen aan de feitelijk leidinggever of opdrachtgever. Deze boetes werken afschrikwekkend en voorkomen kartels. Ondernemingen houden rekening met de Mededingingswet wanneer zij contracten vormgeven, bijeenkomsten bezoeken of overleggen. Uit de enquête onder advocaten en andere adviseurs blijkt dat tegenover elk sanctiebesluit van de NMa bijna 5 bij de NMa onbekende gevallen staan waarin een verboden gedraging is stopgezet of aangepast op grond van mededingingsrechtelijk advies. Verder blijkt uit deze enquêtes onder ondernemingen dat de hoogte van de persoonlijke boete de belangrijkste rol speelt bij de mate van anticipatie, gevolgd door de ondernemingsboete: hoe hoger deze boetes, hoe groter de preventieve werking van het kartelverbod.

De gemeten anticipatie en gevoeligheid voor boetes kan betekenen dat hogere boetes in de toekomst leiden tot meer preventie en dus op den duur minder overtredingen en boetes.

Bron: Baarsma et al. (2012).

6.5.4 DE NMA/ACM ZEGT PRAGMATISCHER TE ZULLEN OPTREDEN, VOOR HET OVERIGE IS NOG VEEL ONDUIDELIJK

Omdat de bevoegdheden van de ACM nog niet duidelijk zijn – de wet die deze bevoegdheden regelt (de Stroomlijningswet) treedt pas later (vooralsnog gepland op 1 januari 2014) in werking – is het niet eenvoudig om de te verwachten synergievoordelen in te schatten. Voor het inschatten van de te behalen synergievoordelen is het ook relevant om naar de handhavings- en toezichtstrategie van de ACM te kijken. De fusie tot de ACM is voor de bestuurders een aanleiding om die strategie aan te passen. Zo geeft Henk Don, lid van de raad van bestuur van de NMA, in *Het Financieele Dagblad* van 21 september 2012 aan dat de ACM ‘pragmatischer’ en met ‘probleemoplossend toezicht’ te werk zal gaan.

“De toezichthouder zal soms vermanend en bestraffend optreden, maar soms juist de dialoog of het publieke debat zoeken, aldus Don. Deze nieuwe koers bij de fusieorganisatie Autoriteit Consument en Markt past volgens Don in deze tijd waarin toezichthouders meer moeten bereiken met minder middelen.”

In zijn toespraak van 4 oktober 2012 spreekt ook Chris Fonteijn van een nieuwe manier van toezicht houden gericht op de oplossing van het marktprobleem.

“(...) we gaan niet alleen voor het bestraffen van een eventuele mededingingsovertreding, maar zullen ook hier kijken naar ‘the bigger picture’. Daarbij hoort bijvoorbeeld de vraag of een geconstateerde ongewenste gedraging een op zichzelf staande ontwikkeling is, of een symptoom van een groter, achterliggend probleem op de markt? Wat is de oorzaak van dit marktgedrag? Hebben we met een actieve of inactieve consument te maken, zijn er overstapdrempels, is er te weinig transparantie? Kortom; we onderzoeken dus niet primair wat de mogelijke mededingingsovertreding is, maar wat de aard van het marktprobleem is. We kijken dus met een breder vizier.”

Ook wil de nieuwe toezichthouder nieuwe instrumenten inzetten naast de gebruikelijke boetes, zoals een campagne gericht op consumenten, toezeggingsbesluiten, marktscans en strategische communicatie gericht op het vergroten van de bereidheid tot naleving.

Het doel van de ACM is volgens de huidige conceptwetgeving “het bevorderen van goed functionerende markten, ordelijke en transparante marktprocessen en zorgvuldige behandeling van consumenten.” Het woord mededinging komt hier niet eens in voor. Het opgaan van de NMA in de ACM heeft daardoor als gevaar dat de hierboven bij ontwikkeling 2 genoemde verbreding naar andere publieke belangen sneller plaatsheeft. De Consumentenautoriteit borgt andere belangen (informatieongelijkheid en veiligheid bijvoorbeeld) dan de NMA. De vraag is wat

die vermenging van mededinging met andere publieke belangen betekent voor de onafhankelijke positie? Hoe meer verschillende belangen samen worden gevoegd in het mededingingstoezicht, hoe meer belangenconflicten er immers kunnen ontstaan. Het gaat dan om niet-mededingingsbelangen, zoals milieu, werkgelegenheid en cultuur. Om verwarring te voorkomen is Autoriteit Consument en Mededinging misschien een betere benaming dan Autoriteit Consument en Markt, net zoals de NMa de Nederlandse Mededingingsautoriteit is en niet de Nederlandse Marktfaalautoriteit.

De kansen die de fusie met de CA biedt moeten niet zozeer gezocht worden in de integratie van belangenafweging, maar veeleer in de kans die de gezamenlijke communicatie biedt. Het samengaan met de CA biedt een kans om de pr van mededingingstoezicht handen en voeten te geven. Tot op heden is het helaas in onvoldoende mate gelukt om de NMa het imago van de beschermvrouwe van de concurrentie, marktwerking en consumentenwelvaart te verschaffen. Dat komt omdat concurrentie en marktwerking bij 'de mensen in het land' en in het Haagse niet worden omarmd (zie ontwikkeling 1). De NMa heeft, zo is gebleken, ondanks alle inspanningen weinig vrienden kunnen maken buiten een groep direct betrokkenen.⁴⁹

6.6 ONTWIKKELING 5: MEER PRIVAATRECHTELIJKE HANDHAVING

Op basis van informatie uit de markt is duidelijk dat het aantal privaatrechtelijke zaken op grond van de Mededingingswet stijgt. Op zich is dat geen probleem, en kan het zelfs worden toegejuicht als dat leidt tot een effectiever mededingingstoezicht (zoals het geval is bij het claimen van kartelschades en het handhaven van het verbod op misbruik van een economische machtspositie). Het is echter wel problematisch als dit het gevolg is van een minder goed functionerende NMa. Dat kan aan de orde zijn als de beoordeling te veel wordt verbreed naar niet-mededingingsbelangen (ontwikkeling 2) of als er te veel op het apparaat zou worden bezuinigd (ontwikkeling 4).

6.6.1 DE PRIVAATRECHTELIJKE ROUTE OM HANDHAVING VAN DE MEDEDINGINGSWET TE VRAGEN

Het mededingingsrecht wordt bestuursrechtelijk gehandhaafd door de NMa, maar marktpartijen kunnen ook een civielrechtelijke procedure starten om handhaving van de Mededingingswet (kartelverbod en verbod op misbruik economische machtsposities) te eisen. Dit gebeurt in toenemende mate.⁵⁰ Dit heeft waarschijnlijk te maken met de langdurige procedure bij de NMa die voor de benadeelde partij zelden positief uitpakt. Een andere reden is de perceptie dat de NMa de misbruikklachten niet actief onderzoekt. Internationaal gezien is het

aantal civielrechtelijke procedures in het kader van een misbruik machtspositie-zaak in Nederland zelfs zeer hoog (het hoogste na de Verenigde Staten).⁵¹

Oxera (2004) heeft voor EZ bekeken wat de kosten en baten zouden zijn van een overgang naar een situatie zonder NMa maar met Mededingingswet, hetgeen neerkomt op privaatrechtelijke handhaving. Dit is tot op zekere hoogte te vergelijken met de situatie in de VS waar handhaving van de antitrustwetten voor een belangrijk deel via ‘*private litigation*’ gaat. De ervaring in de VS en elders leert dat privaatrechtelijke handhaving van mededingingsbeperkend gedrag met name geschikt is in Business-to-Business (B2B) markten (zakelijke markten) en veel minder in Business-to-Consumer (B2C) markten (consumentenmarkten). Voormalig eurocommissaris Neelie Kroes van mededinging zei hierover het volgende.

“In tegenstelling tot de Verenigde Staten komt het in de Europese Unie nauwelijks voor dat bedrijven en consumenten de kartelschade claimen bij de kartelovertreeders. In de VS worden in 90 procent van de kartelzaken civiele schadeclaims ingediend, in de EU is dat nog geen 10 procent, zo blijkt uit onderzoek. In veel lidstaten is de bewijsvoering van de geleden schade zo tijdrovend en kostbaar dat bedrijven afzien van een rechtsgang. Ook ‘class-actions’, waarbij gedupeerden gezamenlijk een claim indienen, zijn vaak niet toegestaan.”⁵²

Concurrenten en grote afnemers kunnen of gaan makkelijker naar de rechter om hun gelijk te halen dan consumenten. Voor het aanpakken van mededingingsbeperkend gedrag in consumentenmarkten is volgens Oxera een NMa dus nodig.

6.6.2 DE PRIVAATRECHTELIJKE ROUTE OM SCHADE TE CLAIMEN

Een ander probleem van handhaving van het kartelverbod of misbruik van een machtspositie door de NMa is dat de hoogte van de boete niet is gelieerd aan de schade die de kartelslachtoffers ondervinden. Bovendien valt de boete toe aan de staatskas en niet aan de benadeelden. De publiekrechtelijke route via de NMa leidt dus niet tot genoegdoening voor benadeelden. Het is echter wel mogelijk voor bedrijven en consumenten om die genoegdoening te krijgen. Private partijen die schade hebben ondervonden als gevolg van een mededingingsbeperking, kunnen naar de civiele rechter om een schadevergoeding te eisen. Deze stap kan volgen op een boete van de mededingingsautoriteit, maar kan in principe ook los daarvan worden gezet.

In de Verenigde Staten worden jaarlijks honderden kartelzaken door particulieren voor de rechter gebracht. Sterker nog: het merendeel van de kartelzaken wordt daar door private partijen in rechtszalen uitgevochten. Dat roept de vraag

op of hier sprake is van een verwerpelijke claimcultuur of dat deze privaatrechtelijke handhaving van het kartelverbod gewenst is, omdat hierdoor kartels nog beter worden voorkomen. Gegeven de enorme schade die kartels aan een economie kunnen toebrengen, lijkt eerder sprake van dat laatste. Kartels leiden immers niet alleen tot te hoge prijzen en te lage kwaliteit op een gegeven tijdstip, maar ze staan ook kostprijsverlagende en kwaliteitsverbeterende innovaties voor de toekomst in de weg.

Daarom is het belangrijk dat benadeelden goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden om schade te verhalen op de kartelleden. De mogelijkheden om gelede schade te verhalen, zijn in Nederland beter dan in andere Europese landen. Zo kennen wij efficiënte schadevergoedingsprocedures en de mogelijkheid om van een groep karteldaders er eentje uit te pikken en die voor de gehele schade aansprakelijk te houden. Het is dus mogelijk om (uitsluitend) de partij die het eenvoudigste verhaal biedt of die in Nederland gevestigd is hoofdelijk aansprakelijk te stellen.

Ten tweede is het mogelijk om een veroordeling te vragen tot schadevergoeding zonder dat de schade al berekend is. Dat is een voordeel omdat de schadeberekening vaak veel tijd en moeite kost. Weliswaar is zo'n veroordeling niet gekoppeld aan een precies bedrag, maar eenmaal in het bezit van een rechterlijke veroordeling zal veel sneller en zakelijker geschikt kunnen worden. De veroordeling is immers een feit en zal in de jaarrekening moeten worden verwerkt. Lukt het toch niet om te schikken, dan kan de hoogte van de schade altijd nog in een vervolprocedure worden vastgesteld. Zijn grotere groepen slachtoffers bij het kartel betrokken, dan biedt de Wet Collectieve Afwikkeling Massaschade nog uitkomst bij het formaliseren van een schikking.

Kortom, er zijn instrumenten die een verdere groei van private handhaving van het kartelverbod mogelijk maken. Gegeven de snelle groei van het aantal civiele mededingingszaken gedurende de afgelopen paar jaar, is het waarschijnlijk dat die trend doorzet.

6.7 SAMENVATTING

Het mededingingstoezicht is volop in beweging. Daarin schuilen kansen, maar ook bedreigingen. De binnenlandse omgeving is het afgelopen decennium vijandig geweest ten aanzien van marktwerking en mededinging. Tegelijk ziet het ernaar uit dat de toezichthouder zich heeft aangepast aan de veranderende omgeving, en heeft hij aangegeven ook andere publieke belangen dan mededinging te willen meewegen in de beoordeling van concentraties, kartels en misbruikzaken. Hierin schuilt het gevaar van verwatering en verdere politisering van

het mededingingstoezicht. Ook de op handen zijnde fusie tussen NMa, OPTA en CA kan hieraan bijdragen, omdat elk van deze toezichthouders andere belangen behartigt. De kansen die de fusie met de CA biedt liggen niet in de integratie van belangenafweging, maar in de gezamenlijke communicatie en pr, zodat de ACM kan uitgroeien tot de beschermvrouwe van de concurrentie, marktwerking en consumentenwelvaart.

De fusie tot de ACM is ingegeven door de wens om het aantal toezichthouders te verminderen en te bezuinigen. Dit dwingt de toezichthouder om anders en efficiënter te werken (meer doen met minder middelen). Door de schaal- en synergievoordelen die door de fusie te behalen zijn is zeker een bezuiniging te boeken, maar de verwachtingen ten aanzien daarvan moeten niet te hooggespannen zijn. Te veel besparen gaat ten koste van de kwaliteit van het mededingingstoezicht. Hetzelfde geldt voor verwatering en politisering van het toezicht. Uiteindelijk leidt dat tot minder effectief mededingingstoezicht wat negatief kan zijn voor het concurrerend vermogen van de Nederlandse economie. Als het generieke mededingingstoezicht te veel verbreedt of de kwaliteit ervan afneemt, zal dat mogelijk de reeds ingezette trend van civielrechtelijke handhaving van de Mededingingswet (kartels en misbruikzaken) versnellen.

Voor de hoofdpunten van het betoog wordt de lezer verwezen naar het begin van dit essay.

NOTEN

- 1 Megginson en Netter (2001) en Nickell (1996). Voor meer verwijzingen zie: Baarsma (2010).
- 2 Bij collectieve goederen is voortbrenging via de markt uitgesloten, omdat de baten van het goed non-exclusief zijn, en omdat het goed wordt gekenmerkt door non-rivaliteit in het gebruik. Mede daardoor ontstaat *free rider*-gedrag. Consumenten kunnen profiteren van de voordelen van een collectief goed, zonder er voor te betalen.
- Non-exclusiviteit van baten betekent dat het onmogelijk is om mensen van het gebruik van het goed uit te sluiten. Non-rivaliteit betekent dat het gebruik door de ene consument niet ten koste gaat van het gebruik door een ander.
- 3 Publiek belang is een moeilijk grijpbaar begrip. Volgens het WRR-rapport *Het borgen van publiek belang* (2000) is sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Dit is een brede definitie van publiek belang die uitgaat van het primaat van de politiek: iets is een publiek belang omdat het onder de verantwoordelijkheid van de overheid valt, en het valt onder de verantwoordelijkheid van de overheid omdat het een publiek belang is. Ook in een later WRR-rapport (*Publieke zaken in de marktsamenleving*) uit 2012 wordt deze cirkelredenering niet doorbroken. In dit recent rapport kiest de WRR er voor om – in plaats van centraal, van bovenaf te willen sturen – het verwezenlijken van het publiek belang decentraal, door burgers, professionals, bedrijven, brancheorganisaties, pbo's, ngo's en andere instellingen spontaan tot stand te laten komen. Onduidelijk is echter waarom deze partijen wel in staat zouden zijn publieke belangen te borgen waar de overheid en de markt dat niet kunnen.
- Volgens economen is alleen sprake van een publiek belang als er welvaartsverlies optreedt, omdat de markt niet goed werkt en het medicijn van het overheidsingrijpen minder welvaartsverlies veroorzaakt dan de ziekte van het marktfalen (Teulings et al. 2003). Winston (2006) laat in zijn boek over overheids- versus marktfalen zien dat, wanneer de overheid ingrijpt om marktfalen te corrigeren, de kosten van het overheidsingrijpen vaak groter zijn dan de baten.
- Dit essay volgt die laatste gedachtelijn, omdat dit analytisch de enige begaanbare weg is. Op basis van de bestuurskundig-politologische definitie van de WRR zijn geen eenduidige keuzes mogelijk bij de bepaling wat publieke belangen zijn (Baarsma, 2010).
- De SER (2010) heeft getracht een pragmatisch denkkader op te stellen dat zowel tegemoet komt aan de WRR benadering op basis van het primaat van de politiek als de economische bandering (benadering) van de calculus van het publiek belang.

- 4 Dit geldt niet voor landen met een onderontwikkeld rechtssysteem. Een strenge mededingingswet heeft alleen effect als er een effectief institutioneel apparaat is om die te handhaven.
- 5 Het bbp is niet opgenomen in de index.
- 6 De vraag was: To what extent does anti-monopoly policy promote competition in your country? (1 = does not promote competition; 7 = effectively promotes competition).
- 7 Dommering, Van Eijk, Theeuwes en Vogelaar (2001).
- 8 Binnen de NMA bestaan afdelingen die sectorspecifiek en vaak ook ex ante toezicht houden op de energiesector (netbeheerders en leveranciers van gas en elektriciteit) en de vervoerssector (spoorbeheerder ProRail, Keyrail, luchthaven Schiphol, loodsen in zeehavens, en de bedrijven die openbaar vervoer verzorgen in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag). Deze afdelingen vallen onder de directie Regulering Energie en Vervoer van de NMA.
- 9 OPTA houdt sectorspecifiek toezicht op de post en telecommunicatiesector. De belangrijkste taken en bevoegdheden zijn het aanwijzen van aanbieders met aanmerkelijke marktmacht, passende (ex ante) verplichtingen op te leggen, het beslechten van geschillen en, en toezicht op de postconcessie van PostNL.
- 10 Paars I en II bestonden uit PvdA, VVD en D66 en regeerden van augustus 1994 - augustus 1998 resp. augustus 1998-juli 2002.
- 11 Marktwerking betekent: de markt aan het werk zonder dat de overheid daar aan te pas komt. Het basisprincipe van marktwerking is dat alle economische beslissingen – over consumptie, productie, sparen en investeren – door individuele burgers en bedrijven worden genomen. De prijs zorgt voor de afstemming van vraag en aanbod.
- 12 Stigler (1987) definieert mededinging als volgt: “A rivalry between individuals (or groups or nations) and it arises whenever two or more parties strive for something that all cannot obtain.”
- 13 Andere vormen van marktfalen zijn externe effecten, informatieproblemen en publieke goederen.
- 14 Marktwerkingsbeleid gaat over de vraag wat de markt zelf kan en wat de overheid op zich zou moeten nemen.
- 15 Door samenwerking met de Nederlandse Zorgautoriteit hebben die belangen overigens reeds een plek in de beoordeling van de NMA.
- 16 Dit verdragsartikel betreft een economisch beleid dat gebaseerd is op de nauwe coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten, op de interne markt en op de uitwerking van gemeenschappelijke doelstellingen en dat wordt gevoerd met inachtneming van het beginsel van een open markteconomie met vrije mededinging.
- 17 Wijzigingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, artikel 3: De Unie brengt een interne markt tot stand. Zij zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa,

- op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu.
- 18 Verkrijgbaar via: http://www.nma.nl/documenten_en_publicaties/opinie/reacties_lezingen_en_speeches/speech_chris_fonteijn_10e_jaarcongres_ontwikkelingen_mededingingsrecht_4_oktober_2012.aspx
- 19 OFT staat voor *Office of Fair Trading*, de Engelse mededingingstoezichthouder.
- 20 Richtsnoeren betreffende de toepassing van artikel 81, lid 3, van het Verdrag (2004/C 101/08).
- 21 Gevoegde zaken T-528/93, T-542/93, T-543/93 en T-546/93, Jur. 1996, II-649. Zie ook Houdijk (2009).
- 22 Een strikte toepassing van het kartelverbod betekent niet dat mededinging boven andere publieke belangen gaat. Zo vallen overheidsmaatregelen buiten het kartelverbod (het kartelverbod ziet alleen op gedrag van ondernemingen). Dus een wettelijke vaste boekenprijs mag wel, maar een privaat boekenprijskartel niet. Bovendien is in het Albany-arrest een uitzondering gecreëerd voor afspraken die in het kader van CAO's zijn gemaakt (zaak C-67/96, Jur. 1999, I-5751). Dit is in de Mededingingswet in artikel 16 opgenomen. Ook collectieve pensioenregelingen vallen buiten het kartelverbod.
- 23 Deze andere publieke belangen worden onterecht ook wel niet-economische belangen genoemd. Alle belangen die de welvaart kunnen beïnvloeden, zijn economisch. Hierbij is welvaart een breed begrip, dat ook alle aspecten bevat die het nut (welbevinden) van individuen beïnvloedt. Dat gaat verder dan louter mededinging, betaalbaarheid en andere financiële aspecten.
- 24 http://www.nma.nl/over_de_nma/missie_visie_and_strategie/default.aspx
- 25 In de huidige situatie zijn de publieke belangen doorgaans niet of onvolledig gedefinieerd.
- 26 De vaak genoemde Zeeuwse ziekenhuisfusie was geen efficiëntieverweer, maar eerder een reddingsfusie.
- 27 De rule of reason komt uit het Amerikaanse mededingingsrecht. Het kartelverbod in de Amerikaanse Sherman Act verbiedt “agreements, conspiracies or trusts in restraint of trade”. De rechter heeft dat aangepast tot de toets of sprake is van overeenkomsten “unreasonably restraining trade”. Hierin zit de ‘rule of reason’ – in de zin van het afwegen van voor- en nadelen van de overeenkomst – al opgesloten.
- 28 Er zijn zaken waarin de tweetrap uit artikel 81 al voorzichtig los worden gelaten. Een voorbeeld is de Gøttrup-Klim-zaak (zaak C-250/92, 15 december 1994, Jur. 1994: I-5641). In deze zaak weegt het Hof de voor- en nadelen van een exclusieve inkooporganisatie van leden van een coöperatie (DanskLandbrugsGrovvareselskab AmbA) gegeven de mededingingssituatie op de markt. Volgens het Hof kan de inkoop samenwerking tegenwicht vormen tegen de macht van grote produ-

centen. Het exclusieve karakter van de samenwerking is volgens het Hof noodzakelijk – niet mededingingsbeperkend – voor zover nodig om de onderhandelingspositie jegens de grote producenten te waarborgen: “Dankzij de gezamenlijke inkoop van landbouwbasisprodukten kan de coöperatie immers, met name in bepaalde sectoren, het overwicht van de producenten-leveranciers bij de sluiting van overeenkomsten compenseren.” (nr. 18; onderstreping bb).

In de meeste zaken wordt de integrale afweging (ook wel de rule of reason) echter afgewezen. Twee voorbeelden zijn de volgende.

Zaak T 328/03, O2 (Germany) GmbH & Co. OHG, Jur. 2006, II-1231. Rn. 69 : “Een dergelijke beoordelingsmethode, in het bijzonder wat het onderzoek betreft van de mededingingssituatie die zonder de overeenkomst zou hebben bestaan, houdt evenwel niet in dat de positieve en de negatieve gevolgen van de overeenkomst voor de mededinging worden afgewogen, en vormt dus geen toepassing van een rule of reason, die volgens de gemeenschapsrechter in het kader van artikel 81, lid 1, EG niet geldt.”

Zaak T-112/99 Métropole télévision e.a. (Métropole télévision II), Jur 2001, II-2459, rn. 72 : “Volgens verzoeksters impliceert het bestaan van een rule of reason in het communautaire mededingingsrecht, dat in het kader van de toepassing van artikel 85, lid 1, van het Verdrag de positieve en negatieve gevolgen van een overeenkomst voor de mededinging tegen elkaar moeten worden afgewogen ten einde te bepalen of die overeenkomst onder het in dat artikel gestelde verbod valt. Allereerst moet worden opgemerkt dat, anders dan verzoeksters betogen, de rechterlijke instanties van de Gemeenschap het bestaan van een dergelijke regel als zodanig niet hebben erkend.”

29 Dit voorbeeld is gebaseerd op: HvJEG 28 januari 1986, zaak 161/84 (Pronuptia), Jur. 1986, 353.

30 Voor informatie over MKBA zie de OEI-leidraad (Eijgenraam et al. (2000) en de aanvullingen daarop) en http://www.rws.nl/zakelijk/economische_evaluatie/overzicht_effecten_infrastructuur/

31 ???

32 De Bijl en Van Dijk 2012

33 Zie ook Lavrijssen 2010.

34 De Bijl en Van Dijk 2012

35 Dat op dit moment fusies worden goedgekeurd is het gevolg van het feit dat de NMA veel fusies tussen zorgverzekeraars heeft goedgekeurd, waardoor er een fusiegolf op gang is gekomen om het evenwicht op het speelveld te bewaren.

36 Voor zover onderwijsinstellingen wel concurreren kan de NMA optreden, zoals bij de beoordeling van de vermeende afspraken tussen de UvA en de VU (zie persbericht van 13 juli 2012).

37 De minister laat zich adviseren door de Adviescommissie fusietoets in het onderwijs, maar het is de minister die besluit. Bovendien benoemt en ontslaat de minister de leden en de voorzitter van de commissie.

- 38 In het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet is ook een fusie-effectrapportage opgenomen, waarbij de huurders en gemeenten als belanghebbenden hun inbreng kunnen geven en corporaties aannemelijk moeten maken dat het belang van de volkshuisvesting met de fusie beter gediend is dan met andere vormen van samenwerking.
- 39 Drinkwaterbesluit, 23 mei 2011, artikel 11.
- 40 De onafhankelijkheid van de toezichthouder kan ook in het gedrang zijn in die gevallen waarin hij zijn financiële bestaansrecht ontleent aan de ondertoezichtgestelden. Zo wordt OPTA nagenoeg geheel gefinancierd door de markt, c.q. de bedrijven waarop het toezicht wordt uitgeoefend. Alle ondernemingen die elektronische communicatiediensten, communicatienetwerken of bijbehorende faciliteiten aanbieden, zijn verplicht om zich te registreren bij OPTA. Voor het toezicht op hun markt betalen ze jaarlijks een vergoeding. 90% van OPTA's werkzaamheden wordt uit deze vergoedingen betaald.
- 41 Tijdens het debat begin november 2012 in de Eerste Kamer over de ACM werd duidelijk dat de senatoren betwijfelen of de ACM wel onafhankelijk genoeg kan zijn.
- 42 In dat verband stelde Nico van Eijk (2011) de Rekenkamer voor.
- 43 Baarsma en Snoep (2010).
- 44 Zie bijv.: brief van de minister van EL&I aan de Tweede Kamer van 8-7-2011, 31490, nr. 90: 6.
- 45 Maatregel 111 heeft betrekking op de werkkostenregeling.
- 46 De boetes die worden opgelegd worden regelmatig verlaagd (nooit verhoogd) door de rechter of door de NMa zelf na uitspraken van de rechter.
- 47 De NMa legt ook wel boetes op als sectorspecifieke toezichthouder in de energie- en vervoerssector. Die boetes zijn echter relatief laag (bij elkaar opgeteld nooit meer dan 2 miljoen euro per jaar).
- 48 In 2010 was vooral de boete aan de leden van het meelkartel hoog (80 miljoen euro).
- 49 Baarsma en Snoep 2010.
- 50 Adriaanse, P.C. 2007, Van Lierop & Pijnacker Hordijk 2007; aangevuld met mondelinge informatie van diverse mededingingsadvocaten.
- 51 Van der Noll et al. 2011.
- 52 Broekhuizen en Mulder 2005. Sindsdien is er vanuit de Commissie niet veel meer gedaan om civiele handhaving te stimuleren. Wel heeft Alexander Italianer, directeur-generaal van de Commissie, in een speech op het 5e International Competition Conference van 17 februari 2012 aangekondigd dat de Europese Commissie met een voorstel komt over de verhouding tussen private en publieke handhaving van het mededingingsrecht (verkrijgbaar via: http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2012_02_en.pdf).

LITERATUUR

- Adriaanse, P.C. (2007) Private handhaving (van het mededingingsrecht) in opmars. Downloadable: http://media.leidenuniv.nl/legacy/Voorbespreking%20opreadvies_Adriaanse.pdf.
- Baarsma, B.E. (2010) *Moelijke marktwerking en meedogenloze mededinging: Een welvaartseconomisch perspectief*, Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Baarsma, B. en M. Snoep (2010) 'Gefuseerde NMA staat sterker', *Het Financieele Dagblad*, 22 oktober: 7.
- Baarsma, B.E. (2011) 'Rewriting European competition law from an economic perspective', *European Competition Journal* 7, 3: 559-585.
- Baarsma, B.E., R.G.M. Kemp, R. van der Noll en J. Seldeslachts (2012) 'Let's not stick together: anticipation of Carteland merger control in The Netherlands', *De Economist* 160, 4: 357-376.
- Baarsma, B. (2012) *Over de vrienden en onafhankelijkheid van de NMA /ACM*, Lezing op het 10^{de} jaarcongres 'Ontwikkelingen Mededingingsrecht 2012', 4 oktober, Kurhaus, Scheveningen.
- Baker, J. (2003) 'The case for antitrust enforcement', *Journal of Economic Perspectives* 17: 27-50.
- Bijl, P. de en T. van Dijk (2012) 'Alleen concurrentie relevant voor nieuwe Autoriteit Consument en Markt', *Me Judice* 25 september.
- Buccirossi, P., L. Ciari, T. Duso, G. Spagnolo and C. Vitalek (2012) 'Competition policy and productivity growth: an empirical assessment', accepted in *The Review of Economics and Statistics*.
- Broekhuizen, K. en T. Mulder (2005) 'Kroes wil kartels harder aanpakken', *Het Financieele Dagblad*, 20 april.
- Commissie Kuiper (2012) *Verbinding verbroken?*, Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten.
- Crandall, Robert W., and Clifford Winston (2003), 'Does Antitrust Policy Improve Consumer Welfare? Assessing the Evidence', *Journal of Economic Perspectives*, 17, 4: 3-26.
- Dommering, E.J., N.A.N.M. van Eijk, J.J.M. Theeuwes en F.O.W. Vogelaar (2001) *Toezicht en regulering in de telecommunicatiemarkt*, Instituut voor Informatierecht Faculteit der Rechtsgeleerdheid/SEO, Amsterdam.
- Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster (2000) *Evaluatie van infrastructuurprojecten; Leidraad voor kosten-batenanalyse*, Den Haag: Sdu.
- Eijk, N. van (2011) ACM onafhankelijk?, *Nederlands Juristenblad* 44/45, 16 december.
- Fonteijn, C.A. en J.M. Barendrecht (2011) 'Opinie: Onafhankelijkheid van toezicht is wel/niet essentieel', *Tijdschrift voor Toezicht* 2, 3: 64-68.

- Fontein, C. (2012) *Speaking notes mr. Chris Fontein 10e Jaarcongres 'Ontwikkelingen Mededingingsrecht'*, Scheveningen, verkrijgbaar via: <http://www.nma.nl/images/Kurhausspeech%20Chris%20Fontein%204%2010%2012%20def22-202341.pdf>
- Gaynor, M en W.B. Vogt (1999) *Antitrust and competition in health care markets*, NBER Working Paper 7112.
- Houdijk, J. (2009) *Publieke belangen in het mededingingsrecht: een onderzoek in vijf domeinen*, Deventer: Kluwer.
- Kroon, K. en B. Kiers (2010) 'Handhaven van regels met boetes is een armoedeoplossing', *Zorgvisie* 40, 34: 2, 27 augustus'.
- Lavrijssen, S. (2010) 'What role for national competition authorities in protecting non-competition interests after Lisbon?', *European Law Review* 5: 636-659.
- Lierop, W.A.J. van en E.H. Pijnacker Hordijk (2007) *Privaatrechtelijke aspecten van het mededingingsrecht*, preadvies voor de Vereniging voor Burgerlijk Recht.
- Ma, T.-C. (2011) 'The effect of competition law enforcement on economic growth', *Journal of Competition Law and Economics* 7, 2: 301-334.
- Meggison, W.L. en J.M. Netter (2001) 'From state to market: a survey of empirical studies on privatization', *Journal of Economic Literature* 39: 321-389.
- Ministerie van Economische Zaken (2008) *Onderzoek marktwerkingsbeleid*, Den Haag.
- Nickell, S. (1996) 'Competition and corporate performance', *Journal of Political Economy* 104: 724-746.
- NMagazine (2008) Goede informatie cruciaal bij fusiemelding 2, juli: 8-9.
- Noll, R. van der, B. Baarsma, N. Rosenboom, J. van der Voort, (2011) *An international comparison of the abuse of dominance provision: Comparing the number of cases in the Netherlands with ten other jurisdictions*. SEO-rapport nr. 2011-63, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Onderwijsraad (2005) *Variëteit in schaal*, Den Haag.
- Ottervanger, T.R. (2010) 'Maatschappelijk verantwoord concurreren', *Markt & Mededinging* 3, juni: 93-99.
- Oxera (2004) *Costs and Benefits of Market Regulators*, Part I and II, Oxford.
- Piersma, J. (2010) 'NMa worstelt met publiek belang in de zorg', *Het Financieele Dagblad*, 6: 3, mei 2010.
- Poort, J., B. Baarsma en C. Teulings (2005) *Marktwerking op de rit*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- SER (2010) *Overheid én markt: Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*, Advies 10/01, maart, Den Haag.
- Soest, H. van (2008) 'NMa legt thuiszorg miljoenenboetes op', *AD/Algemeen Dagblad*, 27: 3, september 2008.
- Stigler, G.J. (1987) 'Competition' in J. Eatwell, M. Milgate and P. Newman (eds.) *The new palgrave, a dictionary of economics*, London: Macmillan.
- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003) *De calculus van het publieke belang*. Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.

- Townley, C. (2011) 'Which goals count un article 101 TFEU? Public policy and its discontents', *European Competition Law Review* 9: 441-448.
- Trappenburg, N. (2012) 'Toezichthouders meer in gesprek' in *Financieele Dagblad*, 21 september: 5.
- Werden, Gregory J. (2003) *The effect of antitrust policy on consumer welfare: what Crandall and Winston overlook*, US Department of Justice Antitrust Division Discussion Paper No. EAG 03-2.
- Winston, C. (2006) *Government failure versus market failure*, Washington DC: AEI-Brooking Joint Centre for Regulatory.
- WRR (2000) *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: Sdu.
- WRR (2012) *Publieke zaken in de marktsamenleving*, Den Haag: Sdu.

7 UITDAGINGEN VOOR FINANCIËEL TOEZICHT NA DE CRISIS

*Paul Cavelaars, Jakob de Haan, Paul Hilbers en Bart Stellinga**

7.1 INLEIDING

De financiële crisis heeft ernstige tekortkomingen in de mondiale, Europese en nationale regelgevings- en toezichtkaders voor het financiële stelsel aan het licht gebracht. Daarbij is de meeste aandacht uitgegaan naar manco's in de regelgeving. Maar de crisis heeft over de hele wereld ook geleid tot fundamentele debatten over de vraag wat goed financieel toezicht behelst. Diverse pre-crisis uitgangspunten voor het toezicht – zoals een sterk vertrouwen in het vermogen de markt om risico's te beheersen, en de overtuiging dat het garanderen van de gezondheid van afzonderlijke bedrijven zorgt voor systeemstabiliteit – en de algemene tendens in de richting van minder en lichter toezicht zijn hevig bekritiseerd (zie FSA 2009; De Larosière 2009; Commissie De Wit 2010).

Zoals in paragraaf 7.2 nader wordt besproken, is duidelijk dat toezicht houden op financiële markten en instellingen de afgelopen decennia steeds ingewikkelder is geworden. Dit hangt allereerst samen met de toegenomen complexiteit van financiële markten, bedrijven en producten. Financiële instellingen opereren steeds meer op wereldschaal, en door de sterk toegenomen handel in zeer complexe producten zijn hun activiteiten steeds ingewikkelder geworden. Ze zijn ook sterk verweven geraakt met andere (internationaal opererende) financiële instellingen. In veel gevallen zijn ook hun omvang en reikwijdte toegenomen: balansen zijn sterk gegroeid, ze zijn op meerdere terreinen en in veel landen actief. Een tweede aspect is dat financiële markten zeer dynamisch zijn, omdat marktdeelnemers snel inspelen op gewijzigde omstandigheden, zoals vernieuwingen op ICT-gebied, hervormingen van de regelgeving voor de financiële sector en veranderende bedrijfsmodellen. Regelgeving en toezicht lopen vaak achter op de ontwikkelingen en vernieuwingen op financiële markten en bij de onder toezicht staande instellingen. Ten derde worden financiële markten gereguleerd en beïnvloed door allerlei (publieke, private, internationale en nationale) partijen. Dit maakt financieel toezicht tot een veeleisende en uitdagende opgave.

Deze studie stelt dat deze omstandigheden het noodzakelijk maken om kritisch te kijken naar de rol en reikwijdte van het financieel toezicht. Financiële stabiliteit wordt bepaald door een groot aantal actoren en factoren. Hoewel toezichthouders daarin een sleutelrol spelen, hebben zij geen volledige controle over het uiteindelijke resultaat, omdat ze niet alle problemen van financiële instellingen

en markten kunnen voorkomen. Al te hoge maatschappelijke en politieke verwachtingen ten aanzien van de mogelijkheden van financieel toezicht dienen dus te worden bijgesteld. Toezichthouders spelen natuurlijk wel een centrale rol bij het waarborgen van financiële stabiliteit. Een proactieve, adaptieve financiële toezichthouder die voldoende expertise, onafhankelijkheid en handelingsvrijheid bezit (maar wel verantwoording aflegt en transparant is voor publiek en parlement), is nodig om deze cruciale rol te vervullen. Een dergelijke proactieve, adaptieve houding aannemen zal voor financiële toezichthouders een uitdaging zijn.

Het hoofddoel van deze studie is om de toekomstige uitdagingen, dilemma's en spanningsvelden voor het financieel toezicht en de governance daarvan in kaart te brengen. In paragraaf 7.3 wordt betoogd dat handhaving van bestaande regels en normen *cruciaal* maar niet *voldoende* is om bij te dragen aan de stabiliteit van de financiële markten. Dit betekent dat toezichthouders méér moeten doen dan alleen de regels handhaven en dat ze daarvoor ook het mandaat moeten krijgen van de wetgevende en de uitvoerende tak van de overheid. Omdat financiële markten zich voortdurend ontwikkelen en aanpassen, moeten toezichthouders zo alert mogelijk zijn en nieuwe bedreigingen voor de financiële stabiliteit snel signaleren, duiden en (voorzover dat niet contraproductief is) communiceren aan de onder toezicht staande instellingen en beleidsmakers. Daarnaast is van belang dat de verdere harmonisatie van financiële regelgeving en centralisatie van toezichthoudende bevoegdheden in Europa doorgang vindt, en tevens evenwichtig verloopt. In paragraaf 7.4 wordt betoogd dat toezichthouders ook hun reikwijdte moeten verbreden door zich te richten op systeemstabiliteit (een macroprudentiële oriëntatie) en gebruik te maken van nieuwe, meer toekomstgerichte indicatoren (zoals het bedrijfsmodel en de bedrijfscultuur van instellingen). Tot slot stelt paragraaf 7.5 dat een toegenomen speelruimte van toezichthouders ook hogere eisen stelt aan hun verantwoordingsmethoden. Om draagvlak te behouden onder de bevolking en de politiek, zullen ze transparant moeten zijn over de effecten én de beperkingen van het toezicht. Paragraaf 7.6 geeft een kort overzicht van de belangrijkste argumenten en uitdagingen in het licht van toekomstige veranderingen in en de governance van het financieel toezicht die in deze studie aan de orde zijn gekomen.

Deze publicatie richt zich op het financiële toezicht en gaat dus niet over de regelgeving voor de financiële sector. Er wordt vooral ingegaan op prudentieel toezicht; gedragstoezicht blijft buiten beschouwing. Hoewel financieel prudentieel toezicht zich ook uitstrekt tot toezicht op pensioenfondsen, verzekeringsmaatschappijen en andere financiële dienstverleners, legt deze studie het accent op banktoezicht. Voorzover relevant zal uiteraard ook worden ingegaan op zaken

die samenhangen met het toezicht op andere financiële instellingen. Tot slot is er specifieke aandacht voor de Nederlandse toezichtarchitectuur.

7.2 ONTWIKKELINGEN IN FINANCIËLE MARKTEN EN TOEZICHT

Deze paragraaf gaat allereerst in op een aantal belangrijke ontwikkelingen in de Nederlandse financiële sector (subparagraaf 7.2.1). Daarna wordt besproken hoe naar aanleiding van deze ontwikkelingen en de financiële crisis het financieel toezicht op nationaal en internationaal niveau is gereorganiseerd (subparagraaf 7.2.2). In subparagraaf 7.2.3 wordt beargumenteerd dat financiële toezichthouders geconfronteerd worden met (1) een hogere mate van afhankelijkheid van andere (publieke en private) actoren; (2) fundamentele onzekerheid over ontwikkelingen op de financiële markten; en (3) een zeer dynamische, flexibele sector.

7.2.1 TRENDS IN DE SECTOR

De Nederlandse financiële sector heeft – net als die in andere OESO-landen – de afgelopen decennia een enorme transformatie doorgemaakt. Deze kan kort worden getypeerd aan de hand van vijf met elkaar samenhangende ontwikkelingen: (1) een sterke expansie van het bankwezen; (2) consolidatie en concentratie binnen de sector; (3) een significante verandering in de aard van het bankwezen; (4) groeiende internationale bedrijvigheid en handel; en (5) het toegenomen belang van nieuwe financiële producten en actoren.

Ten eerste is het bankwezen de afgelopen decennia flink in omvang toegenomen. Net als in veel andere ontwikkelde landen zijn de totale financiële activa in Nederland als percentage van het bbp fors gegroeid (zie tabel 7.1). Hierdoor werd de reële economie steeds afhankelijker van de stabiliteit van de financiële sector. Zoals tabel 7.1 laat zien, kromp de banksector na de crisis tot 469 procent van het bbp in 2011.

Tabel 7.1 Groei financiële sector 1995-2011
Geconsolideerde activa consumentenbanken als percentage van het bbp

	VS	Duitsland	VK	Spanje	Nederland	Zwitserland
1995	56%	214%	241%	196%	184%	354%
2000	61%	297%	289%	203%	390%	503%
2007	77%	313%	451%	304%	591%	664%
2011	82%	311%	480%	365%	469%	494%

Ten tweede wordt de financiële sector gekenmerkt door consolidatie en verdere concentratie. Vooral vanaf de jaren negentig fuseerden banken met elkaar (zoals ABN en Amro in 1991) of met verzekeringsmaatschappijen (zoals SNS en Reaal) (zie DNB 2010a: 35-36).¹ Consolidatie heeft geleid tot concentratie: de sector wordt inmiddels gedomineerd door enkele systeemrelevante banken. In 2008 namen vijf banken (gemeten naar balansgrootte) 85 procent van de Nederlandse banksector voor hun rekening. In 1990 was dat nog zo'n 73 procent. Deze dominantie neemt zelfs nog toe. In 2012 bedroeg het marktaandeel van de drie grootste banken op de Nederlandse hypotheekmarkt 84 procent, tegen 78 procent in 2003 (Jansen et al. 2013).

Ten derde is de aard van het bankwezen aanmerkelijk veranderd (zie Turner 2010; Liikanen 2012). Met name bij de grote banken is het zwaartepunt bij de bankactiviteiten verschoven van traditionele activiteiten zoals sparen, lenen en effectentransacties naar dealer- en market-making-activiteiten, brokerage en handel voor eigen rekening (Liikanen 2012: 3). Banken zijn zich steeds meer gaan richten op onderlinge transacties waardoor het financiële systeem als geheel meer verweven werd. Banken zijn ook steeds actiever geworden op de hypotheekmarkt, waarbij woning hypotheek een steeds groter deel van hun balans uitmaken. In Nederland heeft de groei van de depositobasis in de loop der jaren echter geen gelijke tred gehouden met de omvangrijke hypotheekverstrekking, wat heeft geresulteerd in een deposito financieringstekort. Dit betekent dat banken steeds afhankelijker zijn geworden van financiering op de kapitaalmarkt, wat de Nederlandse banksector kwetsbaar heeft gemaakt voor ongunstige marktomstandigheden (Jansen et al. 2013).

Ten vierde is de internationale bedrijvigheid en handel toegenomen. De internationalisering van de Nederlandse financiële sector werd vooral veroorzaakt door buitenlandse overnames en het opzetten van buitenlandse vestigingen (DNB 2010a: 36). Bovendien werden financiële instellingen steeds actiever in de handel met buitenlandse financiële ondernemingen. Het bankwezen werd daarmee zeer verweven met het mondiale financiële systeem. Als gevolg van de financiële crisis en de daaruit voortvloeiende nationale regelgeving zijn banken overal in Europa zich weer meer op hun thuismarkt gaan richten. Terwijl de buitenlandse activiteiten van Nederlandse banken in de jaren vóór de crisis minimaal 30 procent van hun geconsolideerde balans uitmaakten, is dat aandeel nu nog geen 15 procent.² Tot op zekere hoogte houdt deze trend nog steeds aan.

Ten vijfde is er de laatste decennia sprake geweest van een opmerkelijke toename van de handel in nieuwe financiële producten en de opkomst van nieuwe financiële actoren (zie Commissie De Wit 2010; DNB 2010a: 90). Geheel in lijn met de internationale trend werden Nederlandse financiële instellingen steeds

actiever in de handel in producten zoals kredietderivaten – die vaak niet op de beurs werden verhandeld en ook bekend staan als ‘over the counter’-derivaten. Daarnaast gingen banken de leningen op hun balans steeds meer securitiseren, dat wil zeggen bundelen, opknippen en vervolgens doorverkopen aan andere financiële actoren. Dit deden ze in een poging risico’s te spreiden en ruimte te maken op de balans om meer leningen te kunnen verstrekken. Nederlandse financiële instellingen kochten deze financiële producten ook van hun buitenlandse collega-instellingen, waardoor zij tevens werden blootgesteld aan risico’s op buitenlandse markten (met name de Amerikaanse hypotheekmarkt). Behalve dergelijke nieuwe producten zijn er ook relatief nieuwe financiële actoren bijgekomen, zoals hedgefondsen, geldmarktfondsen en private equity-fondsen. In de aanloop naar de crisis onttrokken deze zich grotendeels aan de regelgeving en het toezicht. Na de crisis wilden beleidsmakers de reikwijdte van het financiële toezicht dan ook uitbreiden naar kredietbeoordelaars, hedgefondsen en instellingen die ‘bankachtige’ activiteiten vervulden (‘schaduwbanken’) die voorheen niet onder de regelgeving en het toezicht vielen (zie subparagraaf 7.2.2).

Kortom, de sterke groei van de financiële sector bracht een toenemende verwevenheid met zich mee: binnen instellingen, tussen instellingen, sectoroverstijgend en grensoverschrijdend (Houben 2013: 219). Ze werden veroorzaakt door een aantal uiteenlopende ontwikkelingen, zoals macro-economische omstandigheden, vernieuwingen op ICT-gebied, wijzigingen in de regelgeving voor de financiële sector en veranderende bedrijfsmodellen. Het gevolg is dat er een zeer dynamische, complexe sector is ontstaan, waarin marktactoren voortdurend worden beïnvloed door – en zich moeten aanpassen aan – nieuwe marktontwikkelingen en veranderingen in regelgeving en toezicht.

Door de financiële crisis is de duurzaamheid van bepaalde bedrijfsmodellen ter discussie komen te staan. Met name die modellen die inspelen op de genereuze fiscale behandeling van hypotheekleningen staan onder druk vanwege de veranderende politieke opvattingen over onder meer de hypotheekrenteaf trek en de hoge schuldenlast van huishoudens (zie paragraaf 7.4). Het is de vraag in hoeverre een banksector die door systeemrelevante, internationaal opererende banken wordt gedomineerd, overeind kan blijven. Uit de huidige crisis zijn in dit verband twee conclusies te trekken: (1) het ‘too big to fail’-probleem en het ontbreken van goede afwikkelingsinstrumenten hebben tijdens de crisis veel gevraagd van de belastingbetaler, waardoor de overheidsfinanciën van landen nog meer verweven zijn geraakt met de banksector; en (2) het internationale kader voor toezicht en afwikkeling blijkt ernstig tekort te schieten. Zolang een goed internationaal systeem hiervoor ontbreekt, levert een grote, internationaal opererende banksector dus extra risico’s op voor de financiële stabiliteit (zie paragraaf 7.3).

7.2.2 TRENDS IN HET TOEZICHT

De hierboven beschreven ontwikkelingen op financiële markten hebben de afgelopen decennia ook geleid tot aanzienlijke veranderingen in de regelgeving voor en het toezicht op het financiële systeem. In reactie op de toenemende verwevenheid tussen financiële instellingen en de vervagende grenzen tussen deze instellingen is het financieel toezicht in Nederland de afgelopen tien jaar langs functionele lijnen gereorganiseerd. Volgens het zogeheten Twin Peaks-model kreeg De Nederlandsche Bank (DNB) de verantwoordelijkheid voor het prudentieel toezicht, toegespitst op de gezondheid van de financiële instellingen en de stabiliteit van de financiële sector, terwijl de Autoriteit Financiële Markten (AFM) verantwoordelijk werd voor gedragstoezicht. Daarbij waakte DNB vooral over de financiële gezondheid van de afzonderlijke financiële instellingen (banken, verzekeraars en pensioenfondsen).

Vanwege de toegenomen complexiteit van financiële instellingen werd bij het toezicht op financiële markten steeds meer gebruikgemaakt van nieuwe risicomanagement technieken. Niet alleen leunden toezichthouders in toenemende mate op de risicomanagementstrategie van de afzonderlijke financiële instellingen, ook was er sprake van een verschuiving naar risicogebaseerd toezicht bij de financiële toezichthouders zelf (zie DNB 2010a: 44-48).³ Gezien het dynamische karakter van de sector gingen financiële toezichthouders steeds meer uit van ‘principle-based’ toezicht, waarbij instellingen meer vrijheid krijgen om zelf een strategie te ontwikkelen om aan de regels te voldoen (Black 2011).

De internationalisering van de financiële markten hing grotendeels samen met veranderingen in de regelgeving op nationaal, Europees en mondiaal niveau. Belangrijk hierbij was de wens, met name vanaf de jaren negentig, om de Europese interne markt voor financiële diensten te voltooiën (DNB 2010a: 35). Een centraal element van dit project was het Europees bankenpaspoort, dat EU-banken met een vergunning in één EU-lidstaat de vrijheid gaf om overal in de EU bijkantoren op te zetten zonder een nieuwe vergunning te hoeven aanvragen (Ottow 2011). Toezicht in de EU was gebaseerd op het ‘*home country control*’ model: de toezichthouder in het land van herkomst was primair verantwoordelijk voor het toezicht op deze banken, inclusief hun buitenlandse bijkantoren; de toezichthouder in het gastland mocht alleen toezien op de liquiditeit van de bijkantoren (ibid.). Vóór de crisis was het internationale toezicht op internationaal opererende banken derhalve niet echt goed ontwikkeld, hoewel nationale toezichthouders elkaar wel ontmoetten in de Lamfalussy-comités en in colleges van toezichthouders, waar – op vrijwillige basis – informatie werd uitgewisseld over het gedrag van financiële instellingen en toezichtpraktijken (ibid.).⁴

De financiële crisis bracht de tekortkomingen van de mondiale, Europese en Nederlandse regelgevings- en toezichtkaders aan het licht. De regelgeving bleek zeer problematisch, met name op het gebied van ontoereikende kapitaal- en liquiditeitseisen. Ook bleken bepaalde regels procyclisch te werken (zoals kapitaal-eisen, fair-value accounting, kredietbeoordelingen) en bleken voor bepaalde financiële actoren zelfs helemaal geen regels te bestaan (zie FSA 2009; De Larosière 2009). Daarom werden de regels op allerlei punten aangescherpt. Basel III, waarmee kapitaal- en liquiditeitseisen voor banken worden aangescherpt, zal in Europa in 2014 van kracht worden via de vierde Richtlijn/Verordening Kapitaalvereisten (CRD/CRR IV). Verder zijn er strengere regels ingevoerd op uiteenlopende terreinen zoals securitisatie, bezoldigingsbeleid, afwikkelingsplannen en tegenpartijkredietrisico's. Bovendien hebben beleidsmakers actie ondernomen om de reikwijdte van het financieel toezicht uit te breiden naar kredietbeoordelaars en hedgefondsen (zie De Haan en Ambtenbrink 2012a, b; Quaglia 2011).

Terwijl deze ontwikkelingen in de regelgeving volop aandacht hebben gekregen, is er minder aandacht geweest voor de veranderingen in het financiële toezicht. Het tekortschieten van financieel toezicht leidde tot een heroverweging van een aantal pre-crisis uitgangspunten voor goed financieel toezicht (Vinals en Fiechter 2010; zie Hilbers en Rijsbergen 2013).

Ten eerste is de verschuiving naar principegebaseerd toezicht onder de loep genomen, omdat dit volgens veel waarnemers in de praktijk neer kwam op minder en lichter toezicht. Het staat echter geenszins vast dat een terugkeer naar meer regelgebaseerd toezicht in dit verband de oplossing is (Black 2011). Er is weliswaar een tendens om steeds gedetailleerdere regels op te stellen om naleving te waarborgen (Haldane 2012), maar in een dynamische, complexe sector valt veel te zeggen voor een bepaalde mate van principegebaseerde regulering. Specifieke en gedetailleerde regels hoeven niet voortdurend te worden gemotiveerd en vergen geen expliciete besluitvorming, maar in de loop van de tijd wordt het gemakkelijker dergelijke regels te omzeilen (Borio 2011a: 11). Dit betekent dat toezichthouders in de toekomst een goede balans moeten vinden tussen regelgebaseerd en principegebaseerd toezicht (zie paragraaf 7.3).

Ten tweede zijn er vraagtekens geplaatst bij het institutionele toezichtkader, en dan vooral bij het ontbreken van een goed ontwikkeld Europees kader (Ottow 2011). Conform de aanbevelingen van het De Larosière-rapport (2009) kwam in 2011 dan ook het Europees Stelsel voor Financieel Toezicht (ESFS) tot stand. Een belangrijk onderdeel hiervan vormen de drie nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten – ter vervanging van de Lamfalussy-comités – met nieuwe taken, bevoegdheden en instrumenten om het financieel toezicht in de EU te harmoniseren (ibid.). Een ander belangrijk element van het ESFS is de nieuwe European

Systemic Risk Board (ESRB), die verantwoordelijk is voor macroprudentieel toezicht. Een hiermee samenhangende ontwikkeling, die vooral een reactie vormde op de schulden crisis in de eurozone, is de totstandkoming van een Europese bankenunie, die bepaalde elementen van het banktoezicht, de afwikkeling bij faillissementen en de depositogarantieregelingen op een Europees niveau verenigt (Raad van de Europese Unie 2012; Ferran en Babis 2013; zie paragraaf 7.3).⁵

Ten derde is de les getrokken dat de naleving van de bestaande regels door afzonderlijke instellingen – met de nadruk op kapitaal en liquiditeit – in het algemeen niet voldoende is om de stabiliteit van het financiële systeem te waarborgen. Een van de lessen in dit verband is geweest dat de toezichthouder meer vooruit moet kijken, niet alleen naar financiële indicatoren, die in zekere zin per definitie achteromkijken, maar ook in meer detail naar het bedrijfsmodel, de bedrijfscultuur en de governance van een instelling (Hilbers 2011). Haperende bedrijfsmodellen vormen een krachtige indicator van toekomstige financiële problemen. De toezichthouder moet grondig inzicht hebben in de wijze waarop een financiële instelling geld verdient en kunnen beoordelen hoe houdbaar dit op de lange termijn is, gezien de externe, sector- en regelgevingsgebonden trends. Tijdens de crisis is ook gebleken dat de bedrijfscultuur en de governance van financiële instellingen cruciaal zijn voor hun levensvatbaarheid. Dit betekent dat toezichthouders verder moeten kijken dan enkel de cijfers, dat er meer moet worden vertrouwd op de expertise en waar nodig ook de intuïtie van de toezichthouders en dat er ook af en toe rechtszaken zullen worden gevoerd, aangezien het regelgevingskader op deze gebieden nog niet is uitgekristalliseerd (zie paragraaf 7.4).

Een andere les in dit verband is geweest dat financiële instellingen veel meer met elkaar en met de reële economie verweven zijn dan eerder werd gedacht. Om die reden zijn centrale banken en toezichthouders gaan investeren in capaciteit op het gebied van macroprudentiële analyse, zodat zij beter inzicht krijgen in deze verwevenheid en de macro-economische en systeemrisico's sneller kunnen signaleren. Ook worden er macroprudentiële instrumenten ontwikkeld om deze risico's vroegtijdig aan te pakken. Een belangrijk instrument daarbij is de anticyclische kapitaalbuffer die in het kader van Basel III is afgesproken (zie paragraaf 7.4).

Tot slot heeft de crisis geleid tot de erkenning dat verantwoording en transparantie van de kant van financiële toezichthouders noodzakelijk zijn. Toezichthouders zijn zelf ook gaan beseffen dat meer verantwoording en openheid helpen hun toezichttaak beter te vervullen. In de huidige informatiemaatschappij, waar nieuws zich razendsnel verspreidt, zijn toezichthouders trouwens wel gedwongen tot meer openheid om de informatiestroom nog enigszins te kunnen sturen. De uitdaging is om dit zo transparant mogelijk te doen, maar toch aan de wettelijke geheimhoudingsverplichtingen te voldoen (zie paragraaf 7.5).

7.2.3 UITDAGINGEN VOOR FINANCIËEL TOEZICHT

In subparagraaf 7.2.1 is een aantal trends beschreven die zich de afgelopen decennia hebben voorgedaan in de financiële sector. Financiële instellingen zijn complexer geworden, meer internationaal georiënteerd en daardoor ook meer verweven met internationale financiële markten en andere financiële instellingen. De financiële sector is aanzienlijk in omvang toegenomen ten opzichte van het bbp. Door dit proces van internationalisering, consolidatie en concentratie zijn systeemrelevante financiële instellingen ontstaan. Hoewel de financiële crisis deze trends gedeeltelijk heeft gekeerd, zullen we op de korte termijn waarschijnlijk geen fundamenteel andere sector zien ontstaan. Drie met elkaar samenhangende kenmerken blijven de boventoon voeren: de financiële sector is dynamisch, complex en adaptief.

Prudentiële toezichthouders moeten hun taak dus vervullen in een uitdagende omgeving. Een eerste uitdaging is dat de financiële stabiliteit afhankelijk is van een groot aantal (publieke en private, internationale en nationale) actoren en omstandigheden (macro-economische ontwikkelingen, vertrouwen in de financiële sector, marktsentiment, enz.) en dus niet alleen door financiële toezichthouders gewaarborgd kan worden. Een tweede uitdaging voor toezichthouders is dat toekomstige marktontwikkelingen fundamenteel onzeker zijn (Houben 2013). Toezichthouders zullen daarom – net als marktdeelnemers – slechts beperkt in staat zijn om toekomstige ontwikkelingen te voorzien die invloed kunnen hebben op de stabiliteit van de financiële markten. Een derde uitdaging is dat de (toezicht)regelgeving, vanwege het dynamische en adaptieve karakter van de financiële sector vaak achterloopt op de ontwikkelingen en vernieuwingen bij de betrokken instellingen, deels omdat het opstellen van regels nu eenmaal een tijdrovend proces is, vooral in internationaal verband.

Tegelijkertijd heeft de prudentiële toezichthouder echter wel de taak om bij te dragen aan financiële stabiliteit. In deze studie wordt betoogd dat wanneer financiële toezichthouders over voldoende aanpassingsvermogen, onafhankelijkheid en handelingsvrijheid beschikken (maar wel verantwoording afleggen en transparant zijn), zij hun taak effectief kunnen vervullen. In de volgende paragrafen wordt besproken met welke uitdagingen toezichthouders te maken krijgen bij de uitvoering van deze taak.

7.3 DE GOVERNANCE VAN HET FINANCIËLE TOEZICHT

Deze paragraaf gaat in op een aantal uitdagingen die samenhangen met de toekomstige positionering van het financieel toezicht binnen de Europese en nationale regelgevingsstructuur. Allereerst wordt gesteld dat het dynamische, complexe karakter van de financiële sector vraagt om een flexibel systeem van

financieel toezicht, waarin de toezichthouder resultaatgericht te werk gaat en over voldoende discretionaire bevoegdheden beschikt. Daarnaast is er behoefte aan een alerte, proactieve toezichthouder die signaleert welke ontwikkelingen in de financiële sector een bedreiging kunnen vormen voor de financiële stabiliteit, deze ontwikkelingen duidt en die maatregelen treft, en die zijn bevindingen aan de betrokken beleidsmakers communiceert zodat de financiële regelgeving kan worden verbeterd (subparagraaf 7.3.1). Verder wordt in deze paragraaf betoogd dat toezichthouders voldoende onafhankelijk moeten zijn van beleidsmakers en financiële instellingen om zich onpartijdig te kunnen concentreren op financiële stabiliteit (subparagraaf 7.3.2). Tot slot gaat deze paragraaf in op de Europeanisering van de financiële regelgeving en het financieel toezicht. Daarbij wordt gekeken naar de positieve en negatieve aspecten van het harmoniseren van financiële regelgeving en de centralisatie van bepaalde toezichthoudende bevoegdheden. Gesteld wordt dat deze trend de kans op competitieve deregulering en een daarmee samenhangende ‘race to the bottom’ op het gebied van regelgeving zou kunnen beperken. Een al te rigide regelgevings- en toezichtstructuur kan echter ook een bedreiging vormen voor de totstandkoming van een adaptief, dynamisch toezichtstelsel waarin toezichthouders voldoende beleidsruimte hebben om te kunnen reageren op bedreigingen voor de financiële stabiliteit (subparagraaf 7.3.3).

7.3.1 DE SAMENHANG TUSSEN TOEZICHT EN REGELGEVING

In hoeverre toezicht effectief is, hangt grotendeels af van de omstandigheden waaronder de toezichthouder opereert. Een voorwaarde voor effectiviteit is dat andere vormen van – zowel intern als extern – toezicht goed functioneren. Een voor de hand liggend voorbeeld van intern toezicht is de betrokkenheid van bestuurders en commissarissen en interne controleorganen zoals audit-, risico- en compliance-afdelingen. Ook de externe accountant en ratingbureaus spelen een belangrijke rol, omdat de wijze waarop de financiële instelling zich aan de buitenwereld presenteert, door hen in kwantitatief – en in toenemende mate ook kwalitatief – opzicht wordt getoetst. Voor toezichthouders is de uitdaging om een goede afstemming te vinden tussen het eigen toezicht en dat van deze interne en externe partijen. In een complexe, dynamische omgeving spreekt het voor zich dat toezichthouders sterk leunen op het werk en inzicht van al deze partijen en dus van hen afhankelijk is. Na de crisis zijn vraagtekens geplaatst bij hun functioneren. Toezichthouders zullen dus opnieuw moeten beoordelen in welke mate ze op het werk van deze partijen kunnen vertrouwen. Indien dat in onvoldoende mate het geval is, dan moet het interne en externe toezicht worden versterkt.

Een ander belangrijke voorwaarde voor effectief toezicht is een wettelijk kader met een kwalitatief hoogwaardig toezichtinstrumentarium. De financiële crisis

heeft onder meer duidelijk gemaakt dat het toezichtinstrumentarium zoals dat momenteel in mondiale, Europese en nationale regelgeving is vastgelegd, in sommige opzichten niet voldoet. Zoals in de vorige paragraaf is opgemerkt, loopt de toezichtregelgeving vaak achter op de ontwikkelingen en vernieuwingen in de sector, deels omdat het opstellen van regelgeving vaak een tijdrovend proces is en deels omdat de financiële markten nu eenmaal zeer dynamisch zijn. Een andere factor is dat regelgeving de uitkomst is van onderhandelingen waarin zowel nationale als sectorale belangen meewegen. Aangezien nationale toezichthouders bovendien onder druk kunnen staan om geen aanvullende eisen te stellen bovenop de (soms ontoereikende) internationale normen ('gold plating'), kan het hierdoor lastiger voor hen worden om snel en doeltreffend op risico's te reageren.⁶

Toezicht wordt vaak gezien als sluitstuk van het beleidsproces, waarbij toezichthouders zich puur bezighouden met het handhaven van regels die langs politieke weg tot stand zijn gekomen. Een dergelijk handhavingsgeoriënteerde opvatting valt moeilijk te rijmen met de complexiteit en het aanpassingsvermogen van de financiële sector. Deze visie gaat er ten onrechte van uit dat handhaving van de regels automatisch betekent dat het beleidsdoel (te weten financiële stabiliteit) daadwerkelijk wordt bereikt en dat de financiële toezichthouder bovendien de naleving van alle regels kan afdwingen. Gezien de dynamiek van de financiële sector is het echter van belang dat toezichthouders hun toezichtstrategie snel kunnen aanpassen aan nieuwe marktontwikkelingen (Black 2012a). Dit doet de vraag rijzen hoe toezicht en regelgeving met elkaar samenhangen. Drie specifieke aspecten verdienen in dit opzicht nadere aandacht. Het eerste is hoe toezicht doeltreffend kan worden uitgeoefend op basis van open normen – een kernelement van principegebaseerde regulering. Het tweede is hoe toezichthouders resultaatgericht kunnen werken zonder hun mandaat te buiten te gaan. Het derde is hoe toezichthouders kunnen bijdragen aan de kwaliteit van het financieel beleid en de toezichtregelgeving.

Het gebruik van open normen

De regelgeving voor de financiële sector omvat een groot aantal open normen. Voorbeelden uit de Nederlandse wetgeving zijn 'controle en integriteit van de bedrijfsvoering' en het 'prudent person'-beginsel. Deze vormen van principegebaseerde regulering sluiten aan bij de complexiteit en de diversiteit van de financiële sector – kenmerken die het onmogelijk maken om alles in regels te vatten. Open normen bieden daarnaast ruimte om te reageren op veranderingen in de financiële sector zonder de wetgeving te hoeven aanpassen. Tot slot kunnen ze bevorderen dat de wet meer naar de geest dan naar de letter wordt nageleefd (De Vries 2013).

Het werken met open normen plaatst toezichthouders voor een aantal uitdagingen. Eén daarvan is de vraag hoe ze duidelijk kunnen maken wat wenselijke

(aanvaardbare) uitkomsten zijn zonder toch in gedetailleerde regels te verzanden. Dit stelt ook hogere eisen aan zowel de sector als de toezichthouder. Daarom klinkt de roep om meer gedetailleerde sturing vaak niet alleen van de kant van (vooral kleinere) financiële instellingen maar ook van de kant van controleurs, die alle instellingen gelijkwaardig willen kunnen behandelen (Black 2011). Ten tweede is er een spanningsveld tussen regulering via open normen en de toenemende juridificering van de maatschappij. Om rechtszaken te voorkomen, moeten toezichthouders dus vooraf duidelijk maken wat ze van financiële instellingen verwachten zonder terug te vallen in op naleving gebaseerde regels. Een derde uitdaging is dat het vertrouwen tussen toezichthouders en de sector is aangetast door de financiële crisis. Aangezien vertrouwen een voorwaarde is voor regulering via open normen, is het de vraag of principegebaseerde regulering de klap van de crisis te boven kan komen. Het geslonken vertrouwen verklaart wellicht ook waarom financiële toezichthouders momenteel minder openstaan voor horizontaal toezicht of voor een hoge mate van zelfregulering.⁷ Gezien de lessen van de financiële crisis is dat ook niet verrassend: het vermogen van financiële instellingen om risico's te beheersen, blijkt immers duidelijk te zijn overschat, zowel door de instellingen zelf als door regelgevers en toezichthouders (FSA 2009).

Resultaatgerichtheid

Een tweede vraag op het snijvlak van regelgeving en toezicht is hoe toezichthouders resultaatgericht kunnen werken zonder hun mandaat te buiten te gaan. Bij resultaatgericht toezicht gaat het niet alleen om handhaving van de regels maar ook om een hoger doel. Zoals Sparrow (2000) zegt: niet alles wat schadelijk is, is ook verboden, en andersom. Voorbeelden uit de Nederlandse financiële sector zijn IceSave en DSB Bank, twee kleinere instellingen die in 2008-2009 omvielen. De eerste had een te riskant bedrijfsmodel, de tweede verkocht producten die niet in het belang van de klant waren. Een resultaatgerichte toezichthouder wil een einde maken aan schadelijke situaties. Tegelijkertijd moet hij de grenzen van de wet in het oog houden, met andere woorden accepteren dat de rechter uiteindelijk toetst of er sprake is van een wetsovertreding – niet of er sprake is van schadelijk gedrag. Hij zal dus ook moeten aanvaarden dat zijn beslissingen door de rechter kunnen worden teruggedraaid. Dankzij de recente aansprakelijkheidsbeperking is het voor DNB iets gemakkelijker geworden om niet altijd helemaal op zeker te hoeven spelen.

Bijdrage aan de regelgeving

Een derde vraag is hoe de toezichthouder kan bijdragen aan de kwaliteit van het financieel beleid en de toezichtregelgeving. Financiële toezichthouders bevinden zich bij uitstek in een positie die inzicht geeft in de ontwikkelingen binnen de financiële sector. De toezichthouder zal dan ook actief met de betrokken

(nationale en internationale) beleidsmakers en met andere toezichthouders moeten bespreken of er zich potentieel schadelijke ontwikkelingen voordoen en of het bestaande beleid voldoende is om deze bedreigingen het hoofd te bieden. Bovendien zal de toezichthouder moeten beoordelen welke (onbedoelde) gevolgen de bestaande regelgeving kan hebben voor marktontwikkelingen (De Grauwe 2008; Nouy 2013). Zo wordt algemeen onderkend dat de Basel-regels tot gevolg hadden dat financiële activiteiten buiten het blikveld van toezichthouders werden geplaatst. Een waakzame, alerte toezichthouder zal dit soort ontwikkelingen melden bij de betrokken beleidsmakers en zodoende bijdragen aan een continue verbetering en aanpassing van financiële marktregulering.

Het is dus belangrijk dat er een terugkoppelingsmechanisme naar de wetgever is. Een goede toezichthouder informeert beleidsmakers en politici over relevante ontwikkelingen op de financiële markten en de gevolgen daarvan voor de bestaande wet- en regelgeving. Toezichthouders hebben regels nodig die hen in staat stellen de vastgestelde doelen te verwezenlijken. Dit verloopt niet alleen via informele contacten maar ook op een meer formele en transparante manier. In Nederland sturen DNB en gedragstoezichthouder AFM tegenwoordig ieder jaar een zogeheten wetgevingsbrief aan de Minister van Financiën en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over knelpunten die zij in de wetgeving hebben gesignaleerd.⁸ Een meer informele – maar gangbare – procedure is dat de toezichthouder wordt betrokken bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving om te zorgen dat die zodanig geformuleerd wordt dat de naleving goed controleerbaar is.

7.3.2 ONAFHANKELIJK FINANCIËEL TOEZICHT

De afgelopen twintig jaar hebben veel landen hun monetaire autoriteiten meer onafhankelijkheid gegeven. De algemene overtuiging is dat een centrale bank anders zwicht voor de druk van politici die zich mogelijk laten leiden door electorale overwegingen op de korte termijn, of de voorkeur geven aan snelle economische groei zonder te kijken naar de gevolgen voor de inflatie op de langere termijn. Er zijn inderdaad sterke aanwijzingen voor een negatief causaal verband tussen een onafhankelijke centrale bank en inflatie (Klomp en De Haan 2010).

Er is soortgelijk, zij het veel minder, onderzoek gedaan naar de onafhankelijkheid van financiële toezichthouders. Toezichthouders moeten voldoende onafhankelijk zijn ten opzichte van de politiek. Volgens Quintyn en Taylor (2003) geldt voor vrijwel alle systeemcrises in de financiële sector in de jaren negentig dat politieke inmenging in het toezichtproces – met uitstel- en gedooggedrag ('regulatory forbearance') als gevolg – sterk heeft bijgedragen aan de verzwakking van banken in de aanloop naar de crisis. Toezichthouders moeten ook onafhankelijk

zijn van de financiële instellingen waarop ze geacht worden toezicht te houden. Diverse auteurs stellen dat financiële toezichthouders kunnen worden ingekapseld ('captured') door de financiële sector (zie Barth et al. 2012). In deze subparagraaf worden diverse facetten van onafhankelijk financieel toezicht besproken. Naast diverse positieve aspecten van onafhankelijk toezicht komen ook enkele mogelijke valkuilen aan de orde.

Quintyn en Taylor (2003) onderscheiden vier soorten onafhankelijkheid: (1) regelgevings-, (2) toezichts-, (3) institutionele en (4) budgettaire onafhankelijkheid. *Regelgevingsonafhankelijkheid* in de financiële sector betekent dat toezichthouders veel autonomie hebben bij het vaststellen van prudentiële regels binnen de wettelijke grenzen. Hoe groot deze regelgevingsonafhankelijkheid is, hangt af van de discretionaire bevoegdheden waarover toezichthouders beschikken op grond van de bestaande wetgeving (zie Black 2012a). *Toezichtsonafhankelijkheid (operationele onafhankelijkheid)* betekent dat noch de politiek noch de sector zich bemoeit met het dagelijkse werk van de toezichthouder. *Institutionele onafhankelijkheid* behelst (1) duidelijke regels voor de benoeming en het ontslag van toezichthouders, (2) een governance-structuur op basis van meerhoofdige commissies, en (3) transparantie, zodat besluiten van toezichthouders kritisch kunnen worden beoordeeld door zowel het publiek als de sector. *Budgettaire onafhankelijkheid* ten slotte wordt bepaald door de invloed die de uitvoerende of wetgevende macht heeft op de hoogte en de besteding van het budget van de toezichthoudende instantie. Als het geld afkomstig is uit de rijksbegroting, moet het budget door de toezichthouder zelf worden voorgesteld en onderbouwd. Als het geld afkomstig is uit de sector, moeten de sectorbijdragen gezamenlijk worden vastgesteld door de toezichthouder en de overheid.⁹

Onafhankelijkheid van politieke inmenging

Toezichthouders vrijwaren van politieke inmenging kan om meerdere redenen gunstig zijn voor de financiële stabiliteit. Onafhankelijkheid zorgt dat men minder geneigd is om niets te doen ('*inaction bias*'). Volgens Quintyn en Taylor (2003) zijn de prikkels voor politici om een omvallende bank te redden, vergelijkbaar met de prikkels om bij inflatie niets te doen. Een wankelende bank laten omvallen is meestal niet populair, omdat er dan op korte termijn kosten moeten worden gemaakt om op de lange termijn baten te realiseren, waardoor uitstelgedrag een aantrekkelijke optie wordt.¹⁰ Politici die niet willen dat een bank de deuren moet sluiten, kunnen dan ook in de verleiding komen om toezichthouders onder druk te zetten om een reddingsoperatie te organiseren of de bank vrij te stellen van zijn wettelijke verplichtingen, zelfs als hierdoor het probleem verergert en de oplossing uiteindelijk duurder uitvalt. Een andere verklaring voor de neiging tot uitstelgedrag is onzekerheid, waardoor beleidsmakers liever ten onrechte aannemen dat het wel goed zal gaan (een zogenaemde type-1-fout)

dan ten onrechte aannemen dat het fout zal gaan (een type-2-fout). Een toezichthouder die meegezogen wordt in het politieke steekspel rond zwakke financiële instellingen is wellicht niet in staat tot krachtig en tijdig prudentieel handelen (Cihák 2007).

Nog een andere verklaring is dat er bij de regulering van de financiële sector vaak allerlei waarden en belangen op het spel staan. Vanuit de wens om de nationale financiële sector te stimuleren, kunnen politici en/of beleidsmakers – al dan niet beïnvloed door de belangen van de sector – de toezichthouder onder druk zetten om enige soepelheid te betrachten ten aanzien van de betrokken instellingen (zie Pagliari 2012). Door een duidelijk mandaat te formuleren (nl. bijdragen aan financiële stabiliteit) en expliciete beleidsverantwoordelijkheid toe te kennen aan een onafhankelijke instantie, wordt een sterke impuls gegeven om dit doel actief na te streven, zeker in combinatie met de nodige verantwoordings- en transparantiemaatregelen. In wezen is dit argument voor onafhankelijk toezicht, gekoppeld aan een duidelijk mandaat, vergelijkbaar met het onafhankelijkheidsargument ten aanzien van de monetaire besluitvorming. Een onafhankelijke status is een belangrijk middel om te waarborgen dat de toezichthouder te allen tijde *in staat* is de juiste maatregelen te treffen. Bij een onafhankelijke instantie is een belangrijk aandachtspunt de behoefte aan een goede verantwoording (accountability). Een onafhankelijke instantie kan immers een eigen koers kunnen varen, tegen de wensen van de politieke meerderheid in. Een onafhankelijke instantie vergt dus ook een goede verantwoordingsstructuur (zie paragraaf 7.5).

Zoals in de vorige paragraaf reeds aan de orde is geweest, is financiële stabiliteit echter afhankelijk van een groot aantal actoren en factoren. De relatie tussen onafhankelijk toezicht en financiële stabiliteit is daarom niet altijd eenduidig. Toezichthouders hebben over bepaalde uitkomsten op het gebied van financiële stabiliteit immers geen volledige controle (zie Cihák 2007).¹¹

Onafhankelijkheid van druk vanuit de sector

Behalve voldoende onafhankelijk van de overheid moeten toezichthouders ook onafhankelijk zijn van de sector. Zoals Stigler (1971) stelde, zijn toezichthoudende en regelgevende instanties geneigd zich door de best georganiseerde belangengroeperingen te laten beïnvloeden. Wanneer beleidsmakers toezichthouders onvoldoende kunnen controleren of aansturen, neemt het risico van inkapseling door de sector toe. Toezichthouders gaan de belangen van de sector – of zelfs van afzonderlijke instellingen – dan vereenzelvigen met het algemene belang. Dit kan de doeltreffendheid van het toezicht ondermijnen, bijvoorbeeld doordat toezichthouders zich richten op kostenverlaging voor de sector in plaats van het algemene belang, of doordat zij de regels inconsequent toepassen of afzonderlijke instellingen vrijstellen van hun wettelijke verplichtingen.

Barth et al. (2012: 15) formuleren het als volgt:

“... the financial services industry unduly influences financial policy, whether it is through campaign contributions, the close professional and personal connections between regulators and financiers, ideological capture, or the conforming behavioral influences of the home crowd - the financial services industry - on regulators” (Barth et al. 2012: 15).

Er zijn inderdaad aanwijzingen dat het de financiële sector – en met name grote financiële instellingen – in de aanloop naar de financiële crisis goed gelukt is om invloed uit te oefenen op de regulering van de financiële markten. Zo is Basel II beïnvloed door de financiële lobby, met als gevolg dat het feitelijk zwakker was dan het voorgaande akkoord en gunstig uitpakte voor de grote financiële instellingen (Claessens et al. 2008). Ook op andere terreinen heeft de financiële sector fors invloed uitgeoefend op de regulering van de financiële markten in de EU (zie Mügge 2010; zie Commissie De Wit (2010) voor de invloed van de sector op de regulering in Nederland). Het beeld in de afgelopen jaren is echter minder eenduidig, omdat de sector sinds de crisis is verzwakt en daardoor een minder sterke positie kan innemen ten opzichte van de regelgevers.

Barth et al. (2012) wijzen op een subtiele vorm van inkapseling, namelijk de ‘home bias’, oftewel ‘thuisfluiten’.¹² Dit soort inkapseling is het best te voorkomen door toezichthouders een helder mandaat te geven, zodat ze zich alleen hoeven te richten op het publieke belang van financiële stabiliteit. Mandaten die suggereren dat toezichthouders ook de belangen van de financiële sector moeten behartigen, kunnen een negatief effect hebben op de prikkels voor financiële toezichthouders (Pagliari 2012) en kunnen hen gevoeliger maken voor inkapseling. Dit betekent ook dat de onpartijdigheid van de toezichthouder minstens zo belangrijk is als zijn formele onafhankelijkheid.

Een andere subtiele manier waarop dit mechanisme zich kan manifesteren, hangt direct samen met de complexiteit en de dynamiek van de financiële sector (Pagliari 2012). Omdat er voortdurend nieuwe, vaak ingewikkelde financiële producten en/of risicomangementstrategieën worden ontwikkeld, is het voor de toezichthouder lastig om hiervan de mogelijke voordelen en risico’s te beoordelen. De toezichthouder is in dat geval sterk afhankelijk van de manier waarop instellingen zelf hun bedrijfsactiviteiten legitimeren. Daardoor ontstaat het gevaar van ‘cognitieve inkapseling’, waarbij de toezichthouder zich laat leiden door de positieve wijze waarop nieuwe marktpraktijken door de sector worden gepresenteerd (ibid.).

Dit onderstreept hoe belangrijk het is dat de toezichthouder over voldoende kennis en expertise beschikt, zodat hij zich een onafhankelijk oordeel kan vormen

over de voordelen en mogelijke gevaren van nieuwe activiteiten. Het vereist ook een meer onafhankelijke positionering van de toezichthouder ten opzichte van financiële marktpartijen, met name door het toepassen van het voorzorgsbeginsel (Houben 2013). Dit betekent dat de 'bewijslast' wordt omgekeerd: toezichthouders hoeven niet meer de risico's van nieuwe activiteiten of instrumenten aan te tonen alvorens maatregelen te nemen, maar zien slechts af van maatregelen wanneer de onder toezicht staande instellingen aantonen dat het risico niet significant is, waarbij uiteraard ook andere beginselen zoals proportionaliteit en kosteneffectiviteit in aanmerking worden genomen (ibid.).

7.3.3 EUROPEANISERING VAN HET TOEZICHT

De lancering van de Economische en Monetaire Unie (EMU) in 1999 betekende een enorme impuls voor de grensoverschrijdende activiteiten van Europese financiële instellingen. Daardoor ontstond er ook meer behoefte aan harmonisatie van regelgeving en toezicht om een gelijk speelveld te creëren en regelgevingsarbitrage te voorkomen. Vóór de crisis kreeg deze harmonisatie gewoonlijk vorm via richtlijnen, die nationale overheden redelijk wat ruimte boden om af te wijken van de Europese minimumnormen. Zodoende was de Europese samenwerking tussen de toezichthouders, in het kader van de zogeheten Lamfalussy-structuur, grotendeels vrijwillig van aard. Tijdens de crisis kwam deze samenwerking in sommige gevallen nagenoeg tot stilstand onder druk van een focus op nationale financiële stabiliteit, reden waarom de Europese harmonisatie van regelgeving en toezicht opnieuw in de belangstelling staat.

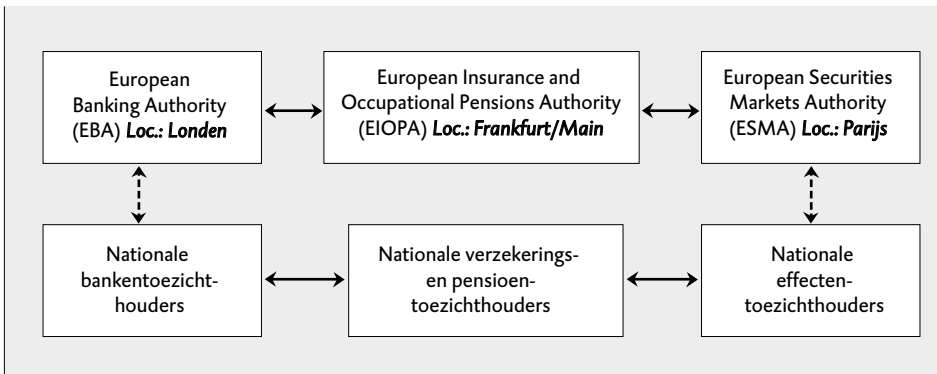
In dit verband zijn twee onderling samenhangende ontwikkelingen relevant. De eerste is het streven naar verdere harmonisatie van financiële marktregulering in de EU (ook ten aanzien van financieel toezicht). De tweede is de overheveling van bepaalde toezichthoudende bevoegdheden van nationaal naar Europees niveau. In deze subparagraaf wordt ingegaan op de mogelijke voordelen van deze ontwikkelingen, maar ook op eventuele knelpunten.

De harmonisatie van regels

In de context van de harmonisatie van regels voor het toezicht op de financiële markten verdient het vermelding dat het De Larosière-rapport (2009) de inconsequente uitvoering van de regels als het grootste probleem binnen het Europese systeem van financiële regulering aanmerkt. De hoge mate van vrijheid die nationale overheden hebben om van de EU-regels af te wijken, wordt in dit rapport een obstakel voor de Europese interne markt en een potentiële bedreiging voor de financiële stabiliteit genoemd. In reactie hierop zijn beleidsmakers in de EU de verschillen tussen de nationale regelgevingskaders gaan wegwerken. Op regelgevingsniveau betekent dit dat de EU meer is gaan werken met verordeningen

in plaats van richtlijnen, omdat deze immers direct bindend zijn en geen ruimte bieden voor een nationale invulling van het beleid ('maximale harmonisatie'). In organisatorisch opzicht heeft dit geleid tot de totstandkoming van het Europees systeem voor financieel toezicht (ESFS) in 2011. Een belangrijk onderdeel van het ESFS is de oprichting van drie Europese Toezichthoudende Autoriteiten (ETA's; zie figuur 7.1).

Figuur 7.1 Europese toezichthoudende instanties



Een belangrijke mijlpaal in het wegwerken van de verschillen in regelgeving is de vierde Richtlijn/Verordening Kapitaalvereisten (CRD/CRR IV). Op grond van deze richtlijn moeten belangrijke bepalingen ter uitvoering van de nieuwe Basel III-eisen voor banken de vorm van een verordening krijgen. Een belangrijk onderdeel van het CRD/CRR IV-pakket is het 'Single Rule Book' dat wordt ontwikkeld door de EBA. In dit kader worden bindende technische standaarden (BTS) vastgesteld met een bindende interpretatie van de CRD/CRR-bepalingen. Een voorbeeld van een terrein waarop de EBA bindende standaarden zou kunnen vaststellen, is de definitie van 'eigen vermogen'. Hierdoor zouden in de hele EU dezelfde normen kunnen gaan gelden voor de categorieën instrumenten die als hoogwaardig eigen vermogen worden aangemerkt en zou regelgevingsconcurrentie bij het bepalen van de solvabiliteitsratio's dus kunnen worden voorkomen (zie Enria 2011). Verder hebben de ETA's belangrijke bevoegdheden gekregen op het gebied van stresstests, informatievergaring en crisismanagement.

Een andere initiatief dat in de toekomst gevolgen zal hebben voor het werk van toezichthouders, betreft het beoogde gemeenschappelijke toezichthandboek (zie Enria 2011). Tot dusver moest de harmonisatie van de toezichtpraktijk vorm krijgen door middel van peer reviews en wederzijds leren. Inmiddels heeft men als doel gesteld om gemeenschappelijke EU-procedures en -processen voor financieel toezicht uit te werken.

Voor de toekomst is het belangrijkste spanningsveld met betrekking tot harmonisatie dat het wegwerken van nationale verschillen tussen regels en toezichtmethoden zowel positieve als negatieve kanten heeft. Een duidelijk voordeel van harmonisatie is dat er in principe minder ruimte is voor regelgevingsconcurrentie. Vóór de crisis werd de nationale beleidsruimte vaak gebruikt om soepelheid te betrachten met het oog op het aantrekken van bedrijvigheid en het begunstigen van nationale kampioenen. Door verdere harmonisatie kan een dergelijke ‘race to the bottom’ worden beperkt. Bovendien wordt het functioneren van de Europese interne markt erdoor gefaciliteerd, zeker als er een institutioneel kader komt voor de regulering van en het toezicht op financiële instellingen met EU-brede activiteiten (zie hierna).

Het opheffen van de nationale beleidsruimte kan een uitdaging opleveren voor financiële toezichthouders die het zekere voor het onzekere willen nemen en strengere regels willen hanteren. Vanuit het oogpunt van de interne markt is het idee van ‘maximale harmonisatie’ van EU-regels begrijpelijk, maar vanuit het oogpunt van financiële stabiliteit zou dit in de toekomst voor problemen kunnen zorgen (zie HM Treasury 2012). Toezichthouders die (tijdelijk) strengere voorwaarden willen opleggen aan financiële instellingen wanneer de omstandigheden daartoe aanleiding geven (bijvoorbeeld om de systeemrisico’s te beperken; zie paragraaf 7.4), kunnen dan tegen bepaalde grenzen oplopen en belemmerd worden in de uitoefening van hun mandaat. Een ander nadeel is dat het regelgevings- en toezichtkader van de EU hierdoor wellicht te rigide wordt, wat problematisch kan zijn gezien het dynamische karakter van de markt. Zoals Black (2012b) betoogt, vereisen complexe, adaptieve systemen (zoals financiële markten) een regelgevings- en toezichtstelsel dat eveneens flexibel en dynamisch is. De huidige trend in de EU naar volledige harmonisatie, hoe wenselijk ook met het oog op het creëren van een gelijk speelveld, kan tegelijkertijd resulteren in een regelgevingssysteem dat te rigide is om snel te kunnen inspelen op risicovolle ontwikkelingen op financiële markten en bij financiële instellingen.¹³

De overheveling van toezichthoudende bevoegdheden naar Europa

Binnen de tweede ontwikkeling – de overheveling van directe toezichthoudende bevoegdheden naar Europees niveau – staat de totstandkoming van de Europese bankenunie centraal. De schulden crisis in de eurozone heeft de zwakheden laten zien van een monetaire unie die niet vergezeld gaat van afspraken op het gebied van financieel toezicht. In juni 2012 werd door de Europese Raad een akkoord bereikt over de vorming van een Europese bankenunie. In principe bestaat deze uit drie elkaar aanvullende onderdelen. De eerste pijler is een gemeenschappelijk toezichtmechanisme, wat inhoudt dat belangrijke bevoegdheden met betrekking tot het prudentiële banktoezicht worden verlegd van de nationale toezichthouders naar de ECB.¹⁴ De tweede pijler is een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme, bestaande uit een Europese afwikkelingsautoriteit en een

gemeenschappelijk fonds.⁵⁵ De derde pijler, een Europees depositogarantiestelsel, kan eventueel in een later stadium als sluitstuk worden toegevoegd om de negatieve wisselwerking tussen financiële instabiliteit en nationale overheidsfinanciën nog verder te doorbreken. Wat dit laatste betreft, zou de harmonisatie van de nationale garantiestelsels een grote vooruitgang zijn.

Een eerste belangrijke kwestie is de timing van het moment waarop deze maatregelen worden ingevoerd. Het is de vraag of een Europees toezichtmechanisme adequaat kan functioneren als er niet tegelijk een afwikkelingsmechanisme, inclusief financiering, tot stand komt (Ferran en Babis 2013). Dit wordt ook benadrukt in de conclusies van de Europese regeringsleiders, die het afwikkelingsmechanisme vóór juni 2014 willen invoeren. Een situatie waarin alleen het toezicht wordt overgeheveld naar Europa terwijl het afwikkelingsmechanisme vooralsnog een nationale aangelegenheid blijft, kan aanleiding geven tot belangenconflicten. Het besluit om de vergunning van een bank in te trekken wordt dan bijvoorbeeld op Europees niveau genomen, terwijl de bijbehorende rekening op nationaal niveau wordt gepresenteerd. De Europese toezichthouder kan daarmee onder druk komen te staan om de trekker maar niet over te halen en juist soepelheid te betrachten.

Een tweede uitdaging hangt samen met het verschil tussen de EU27 (de hele EU) en de EU17 (de eurolanden). Maatregelen om de EU17 te versterken, kunnen de integriteit van de EU27 ondermijnen (Ferran en Babis 2013: 22). Een belangrijke kwestie bij het beoogde gemeenschappelijke toezichtmechanisme, waarvan de ECB de kern vormt, is uiteraard de deelname van EU-lidstaten van buiten de eurozone. Dit is tot op zekere hoogte opgelost door de niet-eurolanden de mogelijkheid te bieden om wél deel te nemen aan het toezichtmechanisme. Niet-eurolanden kunnen volwaardig lid worden van en stemrecht krijgen in het toezichtorgaan – dat belast is met het voorbereiden van besluiten over toezichtkwesties – en komen daarmee op gelijke voet te staan met de eurolanden. De eindverantwoordelijkheid ligt echter bij de Raad van Bestuur van de ECB, die formele goedkeuring moet geven voor ontwerpbesluiten van het toezichtorgaan (Constâncio 2013). Een ander probleem in dit verband betreft de taakverdeling tussen de ECB en EU27-instanties zoals de Europese Bankenautoriteit en de European Systemic Risk Board (Ferran en Babis 2013: 23-29). Aangezien zowel de EBA als de ECB aan een toezichthandboek werken, is de mogelijkheid van overlappingen en/of tegenstrijdigheden tussen beide documenten niet uit te sluiten (ibid.: 23). Hoe deze spanningsvelden in de toekomst zullen uitpakken en wat de gevolgen daarvan zijn, moet worden afgewacht, maar het is duidelijk dat ze van belang zijn voor de toekomst van het financieel toezicht.

Een derde uitdaging, met essentiële gevolgen voor de nationale financiële toezichthouders is de vraag of de EU in de toekomst zal overgaan tot een

‘gemeenschappelijke toezichtautoriteit’ in plaats van een ‘gemeenschappelijk toezichtmechanisme’ (Ferran en Babis 2013: 9). De mate van centralisatie binnen het gemeenschappelijke toezichtmechanisme zal vanzelfsprekend gevolgen hebben voor de nationale toezichthouders. Het belangrijkste voordeel van centralisatie van het prudentiële toezicht is dat hierdoor de bestaande tekortkomingen in het Europese toezichtstelsel (zoals het feit dat onder het paspoortregime de toezichthouder van het ontvangende land sterk afhankelijk is van het werk van de toezichthouders van het land van vestiging) worden tegengegaan. Gelet op de toenemende centralisatie van toezichthoudende bevoegdheden, vooral met betrekking tot systeemrelevante banken, komt de belangrijke vraag op welke rol nog zal zijn weggelegd voor de nationale financiële toezichthouders. Dit is met name relevant voor het Nederlandse financiële toezicht, aangezien het Nederlandse bankwezen sterk geconcentreerd is en door een handvol systeemrelevante financiële instellingen wordt gedomineerd.

7.3.4 CONCLUSIE

In deze paragraaf is ingegaan op een aantal uitdagingen die samenhangen met de toekomstige positie van het financieel toezicht binnen de Europese en nationale regelgevingsstructuur. Een spanningsveld betreft de mate waarin nationale toezichthouders discretionaire bevoegdheden hebben, gezien de bestaande en toekomstige (toezicht)regelgeving op zowel nationaal als internationaal niveau. In een dynamische sector moeten toezichthouders zelf ook flexibel zijn, zodat ze snel kunnen inspelen op nieuwe bedreigingen voor de stabiliteit van het financiële stelsel. Dat toont de noodzaak van een adaptieve, dynamische toezichtstructuur. Bovendien moeten toezichthouders een actieve bijdrage leveren aan het regelgevingsproces, omdat zij als geen ander kunnen beoordelen of de bestaande regels het gewenste resultaat opleveren of onverwachte effecten hebben. Deze adaptieve, proactieve rol vereist dat toezichthouders over voldoende onafhankelijkheid beschikken – onafhankelijkheid van politieke inmenging van druk van de sector. Een dergelijke onafhankelijkheid kan niet puur door formele institutionele regelingen worden gewaarborgd, maar vereist ook dat de toezichthouder over een onafhankelijke attitude en voldoende capaciteit beschikt om daadwerkelijk onpartijdig toezicht gericht op financiële stabiliteit te kunnen uitoefenen.

Tot slot is het van belang dat de huidige ontwikkeling in de richting van verdere harmonisatie van financiële regelgeving en centralisatie van toezichthoudende bevoegdheden evenwichtig verloopt: enerzijds mag er tijdens het overgangsproces geen gebrek aan controle ontstaan, maar anderzijds moet er voldoende ruimte blijven voor flexibiliteit. Gebrek aan controle en evenwicht is een reëel risico, omdat de overheveling van nationaal naar internationaal toezicht zeker niet zonder slag of stoot zal gaan en er bovendien weinig ervaring is met dit soort ingrijpende

processen. Een andere belangrijke vraag is of centralisatie en harmonisatie zullen leiden tot een adaptieve, niet al te rigide Europese toezichtstructuur.

7.4 EEN VERSCHUIVING VAN FOCUS

Van oudsher was het prudentiële toezicht vooral gericht op de controle of afzonderlijke financiële instellingen voldeden aan de wettelijke eisen inzake solvabiliteit, liquiditeit en beheerste bedrijfsvoering. De crisis heeft echter laten zien dat er meer nodig is om de stabiliteit van het financiële stelsel en de gezondheid van de instellingen te waarborgen. Een belangrijke les was dat naleving van de regels door afzonderlijke instellingen geen garantie vormt voor de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel (zie Borio 2011a). Velen hebben erop aangedrongen om het financiële stelsel vanuit een breder perspectief te bekijken, aan de hand van een macroprudentiële of systeembenadering (zie subparagraaf 7.4.1). Een andere les was dat het financiële toezicht meer aandacht moet besteden aan het bedrijfsmodel, het gedrag en de bedrijfscultuur van financiële instellingen (zie subparagraaf 7.4.2).

7.4.1 MACROPRUDENTIEEL TOEZICHT

Een van de belangrijkste inschattingsfouten in de regelgevings- en toezichtstructuur vóór de crisis was dat men over het hoofd zag dat toezicht op de stabiliteit van afzonderlijke financiële instellingen onvoldoende is om de stabiliteit van het hele systeem te waarborgen (FSA 2009; Borio 2011a). Inmiddels is men het erover eens dat er, naast monetair beleid en microprudentieel toezicht, ook behoefte is aan macroprudentiële regelgeving en macroprudentieel toezicht om de financiële stabiliteit te waarborgen (Galati en Moessner 2011; Borio 2011a, 2011b; Baker 2013).

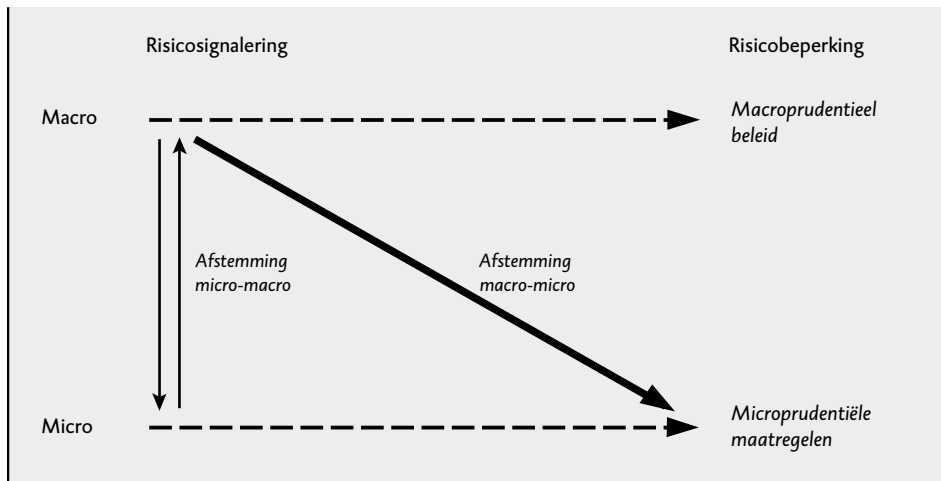
Deze subparagraaf gaat in op uitdagingen die zich bij de uitvoering van macroprudentieel toezicht kunnen voordoen. Om te beginnen wordt gesteld dat er een spanningsveld kan bestaan tussen micro- en macroprudentieel toezicht, wat betekent dat er een goede taakverdeling moet zijn tussen de verschillende instanties die voor beide terreinen verantwoordelijk zijn. Ten tweede wordt ingegaan op de internationale dimensie van macroprudentieel toezicht, waarbij wordt aangegeven dat een Europese en mondiale aanpak weliswaar essentieel is, maar dat voldoende nationale verantwoordelijkheid nodig zal zijn. Ten derde worden uitdagingen beschreven die samenhangen met het feit dat macroprudentiële analyse en macroprudentieel toezicht nog in de kinderschoenen staan. Dit vraagt om een aanpak die geen instrument bij voorbaat uitsluit en waarin de toezichthouder zich proactief opstelt. Tot slot wordt beschreven dat systeemrisico's zich vaak voordoen in de wisselwerking tussen gereguleerde en niet-gereguleerde instellingen, hetgeen een verruiming van de reikwijdte van het prudentieel toezicht rechtvaardigt.

Micro- en macroprudentieel toezicht

Terwijl microprudentieel toezicht zich concentreert op afzonderlijke instellingen, is macroprudentieel toezicht gericht op ontwikkelingen die de stabiliteit van het gehele financiële stelsel kunnen bedreigen. Een belangrijk verschil is dat macroprudentiële toezichthouders rekening houden met de wisselwerking tussen financiële instellingen en hun omgeving (andere instellingen, financiële markten, infrastructuur en de reële economie: de structurele dimensie) en met het collectieve gedrag van instellingen en tweederonde-effecten (de cyclische dimensie). Microprudentiële toezichthouders zien deze risico's als gegeven, als losstaand van het gedrag van een individuele instelling (Borio 2011a; De Haan et al. 2012; Houben 2013).

Om effectief te zijn moeten macroprudentiële analyses dienen als input voor toezicht op microniveau. Door ook macrorisico's in ogenschouw te nemen, kan microprudentieel toezicht bijdragen aan de stabiliteit van het systeem als geheel. Omgekeerd geldt dat men bij macroprudentiële analyses gebruik moet maken van microprudentiële informatie om vat te krijgen op de risico's bij systeemrelevante instellingen, op de collectieve blootstelling aan gedeelde risico's en op risico's veroorzaakt door nieuwe financiële producten (Houben 2013). Figuur 7.2 geeft de samenhang tussen macro- en microprudentieel toezicht weer. Naast het onderscheid tussen beide perspectieven is er ook een onderscheid te maken tussen het signaleren en beperken van risico's. Het gedeelte links bovenaan heeft betrekking op de macroprudentiële analyse. De horizontale pijl bovenaan staat voor de omzetting van deze analyse in macroprudentieel beleid. Hierbij gaat het om instrumenten die zijn bedoeld om systeembrede onevenwichtigheden te mitigeren en dus niet zijn gericht op de specifieke aspecten van een bepaalde instelling op een bepaald moment. Het gedeelte links onderaan heeft betrekking op microprudentiële risico-identificatie – de kern van het traditionele toezicht. Hier gaat het om de gebruikelijke risicofactoren (zoals krediet-, markt-, operationele, rente-, landen-, strategische en liquiditeitsrisico's) en blijven tweede-orde-effecten buiten beschouwing. Deze risico's worden vertaald in microprudentiële toezichtmaatregelen.

De afstemming tussen macro- en microprudentieel toezicht geschiedt over en weer tussen beide niveaus. Aan de ene kant vormt microprudentiële informatie een belangrijke bron voor de macroprudentiële analyse, bijvoorbeeld in de vorm van gegevens over collectieve risicoblootstelling, concentratierisico's en de schokbestendigheid van het netwerk. Aan de andere kant is macroprudentiële input essentieel om de risico's voor de afzonderlijke financiële instellingen goed te kunnen inschatten. Vooral op dat punt kan het toezicht dus het snelst worden aangescherpt en zijn er lessen te trekken uit de financiële crisis.

Figuur 7.2 Afstemming tussen micro- en macroprudentieel toezicht

Bron: Houben (2013)

Hoewel beide soorten toezicht elkaar wederzijds kunnen versterken, kunnen het verschillende perspectief en de verschillende uitgangspunten van micro- en macroprudentieel toezicht ook tegengestelde maatregelen tot gevolg hebben (Schoenmaker 2012). In tijden van systeembrede liquiditeitsproblemen kan een macroprudentiële autoriteit er bijvoorbeeld op aandringen dat instellingen hun beschikbare middelen uitlenen, terwijl een microprudentiële toezichthouder misschien juist wil dat zij liquiditeit oppotten om hun risico's te beperken. Hetzelfde geldt bij een neergaande conjunctuur. De macroprudentiële toezichthouder kan er dan voor pleiten om kapitaal vrij te maken ter bevordering van economisch herstel, terwijl de microprudentiële toezichthouder liever hogere kapitaalbuffers wil om de toenemende risico's op te vangen. Een grote uitdaging voor de toekomst zal dan ook zijn om te bepalen welke overwegingen in tijden van stress het zwaarst moeten wegen. Vanwege het complexe, dynamische karakter van de financiële sector is het voor toezichthouders lastig om te beoordelen welke invloed macroprudentiële maatregelen – als die passender worden geacht – zullen hebben op de afzonderlijke instellingen en welk effect deze vervolgens hebben op de financiële stabiliteit.

De volgende vraag is aan wie de micro- en macrotaken moeten worden toebedeeld. In het gangbare model worden taken primair bij de centrale bank ondergebracht. Een alternatief is dat de verantwoordelijkheid voor macroprudentieel beleid wordt gelegd bij een comité waarin de verschillende betrokken autoriteiten zijn vertegenwoordigd. Diverse overwegingen pleiten voor een sleutelrol voor de centrale bank: deze instelling is in sterke mate onafhankelijk, beschikt

over de vereiste monetaire en macro-economische expertise en is bovendien de uiteindelijke bron van noodfinanciering in geval van financiële instabiliteit (Ingves et al. 2011).¹⁶ Bovendien wordt de centrale bank algemeen gezien als verantwoordelijk voor financiële stabiliteit, wat in sterkere mate geldt als de centrale bank en de toezichthouder geïntegreerd zijn. Andere overwegingen pleiten daarentegen voor een comitésstructuur. Deze kan bijvoorbeeld gunstig zijn voor de informatie-uitwisseling en beleidsafstemming tussen de diverse instanties die de financiële stabiliteit beïnvloeden. Zo'n structuur kan bijdragen aan een goede afstemming van beleid, inclusief het inzetten van beleidsinstrumenten die niet primair op financiële stabiliteit zijn gericht.

Nederland heeft gekozen voor een mengvorm van beide modellen. DNB is verantwoordelijk voor de financiële stabiliteit en heeft zowel een micro- als een macroprudentieel mandaat. In november 2012 is echter het Financieel Stabiliteitscomité opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van DNB, AFM en het Ministerie van Financiën. Het comité komt tweemaal per jaar bijeen en heeft tot taak risico's voor de financiële stabiliteit te signaleren en aanbevelingen te doen over de aanpak daarvan. Een belangrijke vraag voor de toekomst is dan ook hoe DNB de macroprudentiële overwegingen die uit de analyses van DNB zelf én van het Financieel Stabiliteitscomité voortvloeien, in het microprudentiële toezicht moet integreren, aangezien micro- en macro-overwegingen zo nu en dan met elkaar in tegenspraak kunnen zijn.¹⁷

De internationale dimensie

De taakverdelingskwestie speelt niet alleen op nationaal niveau tussen micro- en macroprudentiële toezichthouders, maar ook tussen het nationale en het internationale niveau. Macroprudentieel toezicht op internationaal en Europees niveau is wenselijk omdat de toenemende internationale verwevenheid tussen de financiële markten om een overkoepelend perspectief vraagt (zie De Larosière 2009). Op internationaal niveau hebben het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Raad voor Financiële Stabiliteit (FSB) macroprudentiële taken. Binnen de Europese Unie (EU) is sinds 2011 de European Systemic Risk Board (ESRB) verantwoordelijk voor het macroprudentiële toezicht op het Europese financiële stelsel. De ESRB heeft geen eigen beleidsinstrumentarium, maar kan enkel waarschuwingen geven en aanbevelingen doen. Hoewel deze aanbevelingen niet bindend zijn, zijn de betrokken autoriteiten verplicht om er iets mee te doen volgens het 'pas toe of leg uit'-beginsel. Met andere woorden, ze moeten de aanbeveling opvolgen of kunnen uitleggen waarom ze dat niet doen. Door deze waarschuwingen en aanbevelingen openbaar te maken, kan de ESRB de autoriteiten extra onder druk zetten om de gesignaleerde risico's aan te pakken. De beleidsaanbevelingen van de ESRB kunnen dan ook zeker invloed hebben. Bovendien zal de ECB in het kader van de Europese Bankenunie vermoedelijk een macroprudentieel mandaat

krijgen. Daarmee zou de ECB nationale macroprudentiële maatregelen terzijde kunnen schuiven en instellingen rechtstreeks aan strengere maatregelen kunnen onderwerpen dan die door de nationale toezichthouder zijn opgelegd (Ferran en Babis 2013: 28).

Toch is de verwachting dat de primaire verantwoordelijkheid voor het macroprudentiële beleid bij de lidstaten blijft berusten, en dat de doeltreffendheid van het Europese macroprudentiële beleid staat of valt met de opzet van het macroprudentiële beleid op nationaal niveau. Er zijn ook goede redenen om de lidstaten voldoende ruimte te geven bij het toepassen van macroprudentiële instrumenten. In de periode vóór de crisis is immers gebleken dat landen op het gebied van systeembrede onevenwichtigheden van elkaar kunnen verschillen. Zo hadden Spanje en Ierland te kampen met een buitensporige krediet- en vastgoedhousse, maar Duitsland niet (Turner 2013).

Beperkte ervaring met macroprudentieel toezicht

Een knelpunt is echter dat de analyse van systeemrisico's en de inzet van macroprudentiële beleidsinstrumenten door de afzonderlijke Europese landen nog in de kinderschoenen staan.

In de eerste plaats vereist een macroprudentiële *analyse* een diepgaand inzicht in de wijze waarop systeembrede risico's ontstaan en zich kunnen manifesteren. De crisis heeft geleerd dat zelfs wanneer alle gebruikelijke indicatoren aangeven dat het financiële stelsel stabiel is, het systeem toch uitermate kwetsbaar kan zijn (FSA 2009). Verder kan er geruime tijd verstrijken tussen het moment dat risico's zich opstapelen en het moment dat zij zich voordoen, waardoor het voor de prudentiële toezichthouder heel lastig te bewijzen is dat onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk is (Borio 2011a). Vanwege het karakter van de financiële markten worden financiële toezichthouders geconfronteerd met fundamentele (Knightiaanse) onzekerheden die niet te kwantificeren zijn. Een belangrijke les is dat men niet te veel moet verwachten van zeer complexe, geavanceerde risicobeoordelingsmodellen, en dat eenvoud soms te verkiezen valt boven complexiteit (Haldane 2012). Zoals Borio (2011a: 10) het formuleert: je kunt het beter ongeveer goed dan exact fout hebben. Daarom moet de toezichthouder het 'voorzorgsbeginsel' hanteren, zich proactief opstellen en het zekere voor het onzekere nemen (Houben 2013). Bovendien dient de toezichthouder operationeel onafhankelijk te zijn om te voorkomen dat hij zich onder druk van lobbygroepen of de politiek al te meegaand opstelt.

In de tweede plaats zijn de macroprudentiële – in tegenstelling tot de microprudentiële – *beleidsinstrumenten* nog in ontwikkeling.¹⁸ Ondanks de toenemende consensus over de behoefte aan een actief macroprudentieel beleid hebben

overheden nog maar weinig praktische ervaring met de toepassing daarvan. Macroprudentiële beleidsinstrumenten richten zich primair op financiële stabiliteit en hebben directe invloed op de financiële verhoudingen binnen economische sectoren (bijvoorbeeld grenzen aan de Loan-to-Value (LTV) of Loan-to-Income (LTI) voor woninghypotheken), op de financiële instellingen (zoals bij cyclische kapitaaleisen voor banken) of op de financiële markten (zoals bij margevereisten voor repotransacties), dan wel een indirecte invloed op het gedrag van partijen op de financiële markten (bijvoorbeeld bij de informatievoorziening over risico's).¹⁹ Bovendien blijkt uit een recente studie van het IMF dat de vijftien ondervraagde Europese toezichthouders verschillende voorkeuren hebben ten aanzien van macroprudentiële instrumenten. Uit hun antwoord op de vraag over welke instrumenten zij graag de beschikking zouden willen hebben, blijken LTV-grenzen, anticyclische kapitaaleisen, margevereisten, beperkingen aan winstuitkeringen en kapitaalopslagen voor systeemrelevante banken het meest populair. Toezichthouders hebben een goede gereedschapskist nodig om mee te experimenteren en vertrouwd te raken. Dat vereist dus ook dat ze moeten proberen inzicht te krijgen in de effecten van de verschillende beleidsinstrumenten en dat ze leren van elkaars ervaringen.

De reikwijdte van macroprudentieel toezicht

Een laatste uitdaging voor de toekomst hangt samen met de reikwijdte van het macroprudentiële beleid, dat bij voorkeur alle mogelijke bronnen van financiële instabiliteit dient te omvatten. Dit beleid moet zich dus ook kunnen uitstrekken tot ontwikkelingen bij instellingen die niet aan microprudentieel of gedragstoezicht zijn onderworpen (bijvoorbeeld instellingen die actief zijn in het schaduwbanksysteem). Een van de lessen van de crisis is dat systeemrisico's zich juist kunnen voordoen in de wisselwerking tussen gereguleerde financiële instellingen en niet-gereguleerde of minder goed gereguleerde financiële instellingen en markten (De Haan et al. 2012). In de aanloop naar de crisis werden veel financiële activiteiten verplaatst naar veelal niet-gereguleerde instellingen in het schaduwbanksysteem (zie FSA 2009: 20). Daardoor konden er systeemrisico's ontstaan zonder dat de toezichthouder een goed beeld had van de aard van die risico's, laat staan dat hij er iets aan kon doen. De crisis heeft laten zien dat gereguleerde en niet-gereguleerde instellingen in de praktijk nauw met elkaar verbonden waren, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het feit dat diverse financiële instellingen de activa van buitenbalansvehikels terugplaatsten op de eigen balans toen deze vehikels in de problemen raakten.

Dit alles betekent dat er behoefte is aan maatregelen om de reikwijdte van het toezicht uit te breiden naar thans niet-gereguleerde instellingen. Het betekent minimaal dat gereguleerde instellingen de toezichthouder voldoende informatie moeten verstrekken over hun blootstelling aan niet-gereguleerde financiële

instellingen, en dat niet-gereguleerde instellingen de toezichthouder voldoende informatie moeten verschaffen over hun financiële positie en hun relatie met andere financiële instellingen.

7.4.2 HET GEBRUIK VAN ZACHTEN INDICATOREN BIJ HET TOEZICHT

Een andere belangrijke les van de financiële crisis is dat toezichthouders vragen moeten stellen over zowel de bedrijfsmodellen en -strategieën als het gedrag en de bedrijfscultuur van instellingen (Hilbers 2011). De crisis heeft laten zien dat het omvallen van financiële instellingen vaak samenhangt met fundamentele problemen op beide terreinen. Dat betekent dat toezichthouders dieper moeten graven. Mogelijke oorzaken van toekomstige problemen moeten worden opgespoord en aangepakt voordat deze zich vertalen in verslechterende solvabiliteits- en liquiditeitsratio's. Dat is nodig omdat de ontwikkelingen in de financiële sector steeds sneller gaan en dus sneller kunnen escaleren tot een crisis. Door meer aandacht te besteden aan 'zachte indicatoren', wordt het toezicht meer toekomstgericht (DNB 2010b). In deze subparagraaf komen 'zachte indicatoren' aan bod op de beide genoemde terreinen, namelijk (1) de bedrijfsmodellen en strategieën en (2) het gedrag en de bedrijfscultuur. Voor elk wordt ook ingegaan op de uitdagingen voor toezichthouders bij het beoordelen van deze indicatoren.

Het beoordelen van bedrijfsmodellen en -strategieën

Een belangrijke groep zachte indicatoren betreft bedrijfsmodellen en -strategieën (zie Cavelaars en Passenier 2012). Relevante vragen in dit verband zijn: hoe creëert een instelling concurrentievoordelen? Hoe behoudt de instelling het vertrouwen van klanten? Hoe efficiënt is zij? In hoeverre wordt de strategie van de instelling gedragen door haar stakeholders en in hoeverre is deze bestand tegen externe dynamiek?

Door bedrijfsmodellen te analyseren, kan meer inzicht worden verkregen in de risico's waar financiële instellingen mee worden geconfronteerd (zie Boot en Thakor 2000; Stiroh 2004; Arnold en Van Ewijk 2011). Financiële instellingen verdienen hun geld door risico's aan te gaan. Daarom moeten toezichthouders inzicht hebben in de strategische keuzes die ten grondslag liggen aan de balans van een financiële instelling. Om winst te genereren, kunnen banken bijvoorbeeld werken met een lange balans (activa met een laag risico combineren met een hoge leverage), een 'originate to distribute'-model hanteren (het verstrekken-verpakken-verkopen van leningen), of gebruikmaken van 'carry trade' (deposito's aantrekken in landen met een lage rente en uitlenen in landen met een hoge rente, waardoor een systematische blootstelling aan valuta-/landenrisico's ontstaat).

Evenzo is het belangrijk dat toezichthouders begrijpen waarom bepaalde activiteiten winstgevend zijn, vooral als ze zeer winstgevend zijn. Ook het omgekeerde is het geval: als activiteiten structureel verliesgevend zijn, kan dit erop duiden dat het management – om welke reden dan ook – er moeite mee heeft om deze specifieke activiteiten af te bouwen. In ieder geval verdienen activiteiten die er qua winstgevendheid uitspringen, vaak extra aandacht. Winstbronnen kunnen niet altijd aan één productgroep worden toegerekend, omdat de berekende winstgevendheid van afzonderlijke activiteiten doorgaans mede wordt bepaald door de toerekening van overheadkosten. Daarom zouden toezichthouders beter kunnen kijken naar de opbouw van de omzet dan de opbouw van de winst, of naar salarissen om te zien welke afdelingen opvallend veel geld in het laatje brengen.

De financiële crisis heeft een aantal gemeenschappelijke zwakheden blootgelegd in de bedrijfsmodellen van de banken die naar verhouding hard door de crisis zijn geraakt (zie Altunbas et al. 2011; Fitch 2011; Chow en Surti 2011; Liikanen 2012). Financiële toezichthouders kunnen van de crisis leren welke aspecten van bedrijfsmodellen sterk gerelateerd zijn aan toekomstige problemen, waarbij overigens zij aangetekend dat ervaringen uit het verleden in dit opzicht niet altijd maatgevend zullen zijn voor de toekomst. Een cruciale les is dat banken die sterk afhankelijk zijn van kortetermijnfinanciering en agressieve kredietgroei zeer grote risico's lopen (Altunbas et al. 2011; Fitch 2011). Ook handelsrisico's blijken een goede indicator te zijn van toekomstige financiële problemen (Chow en Surti 2011; Liikanen 2012; zie Boot en Ratnovski 2012).

DNB kijkt regelmatig naar de strategische keuzes van financiële instellingen, allereerst wanneer ze een vergunning aanvragen maar ook daarna. Deze beoordeling vindt plaats in de vorm van besprekingen met het management, 'deep dive'-analyses en panelsessies met deskundigen. Hieruit kan naar voren komen dat financiële instellingen (soms vergaande) veranderingen moeten doorvoeren. De toezichthouder neemt hierbij de taak van het management niet over, maar wijst op de gevaren en kan eisen dat een instelling bij grote risico's direct ingrijpt. Er is hier uiteraard sprake van een uitdaging, omdat de toezichthouder maatstaven moet ontwikkelen om te beoordelen wanneer een bedrijfsmodel houdbaar is en wanneer niet. Een andere vraag is of een sterkere focus op bedrijfsmodellen betekent dat wanneer een bedrijfsmodel van een bank *niet* door de toezichthouder ter discussie wordt gesteld, dit model door de toezichthouder *de facto* als veilig wordt aangemerkt.

Gedrag en bedrijfscultuur bij financiële instellingen

Een tweede set zachte indicatoren wordt gevormd door het gedrag en de bedrijfscultuur bij financiële instellingen. De crisis heeft nogmaals bevestigd dat gezondheid niet alleen een solvabiliteits- maar ook een integriteitsaspect heeft,

en dat integriteit een voorwaarde is om het publieke vertrouwen in de financiële sector terug te winnen. Bij een bedrijf met een integere bedrijfscultuur kunnen werknemers en leidinggevenden uitleggen en verantwoorden waarom ze op een bepaalde manier hebben gehandeld. Ze handelen dan niet alleen naar de letter maar ook naar de geest van de wet.

Ook wanneer de financiële cijfers van een instelling suggereren dat de continuïteit niet in het geding is, kunnen gedrag en bedrijfscultuur toch risico's opleveren voor het voortbestaan van de instelling. DNB besteedt expliciet aandacht aan aspecten als leiderschap, stijl van leidinggeven, de standpunten en waarden van medewerkers, de openheid van discussies en onbewuste collectieve gedragspatronen. Zo heeft DNB thematisch onderzoek gedaan naar evenwichtige besluitvorming.²⁰ Dit heeft geholpen om de betrokken instellingen te overtuigen van de noodzaak om aandacht te besteden aan cultuur- en gedragsgerelateerde risico's. Naar aanleiding hiervan hebben sommige instellingen uit eigen beweging maatregelen getroffen. DNB heeft de voornaamste bevindingen van dit onderzoek binnen de hele financiële sector bekendgemaakt, zodat de branche meer inzicht heeft in de aard van het toezicht op gedrag en bedrijfscultuur en zich beter bewust wordt van de bijbehorende risico's (cf. Nuijts en De Haan 2013).

Wanneer alert op gedrags- en cultuurgebonden risico's wordt gereageerd, is het mogelijk om in te grijpen voordat deze zich daadwerkelijk voordoen. Belangrijk is dat toezichthouders proberen om instellingen bewust te maken van potentiële gedrags- en cultuurgebonden risico's en van de wijze waarop die kunnen bijdragen aan het ontstaan en voortbestaan van prudentiële en integriteitsgebonden risico's. Op die manier kan gedrags- en cultuuroezicht helpen de doelstellingen van het toezicht te verwezenlijken: het waarborgen van de gezondheid en integriteit van de afzonderlijke instellingen en van het financiële stelsel als geheel.

Uitdagingen rond het gebruik van zachte indicatoren

Het gebruik van 'zachte' indicatoren binnen het toezicht brengt een aantal uitdagingen met zich mee. Om te beginnen vereist het analyseren van dit type risico-indicatoren andere kennis en vaardigheden dan 'traditioneel' toezicht. De toezichthouder moet over de juiste deskundigheid beschikken om de houdbaarheid van strategieën te kunnen beoordelen, vooral wanneer het gaat om zeer complexe, internationaal opererende instellingen. Bovendien is er voor het beoordelen van de bedrijfscultuur andere expertise nodig dan voor het beoordelen van de solvabiliteitsratio. Daarom heeft DNB haar personeelsbestand uitgebreid met onder meer organisatiepsychologen en veranderingsdeskundigen. Deze nieuwe specialisten werken zij aan zij met accountants, economen en juristen. Ten tweede – en dit geldt vooral voor het beoordelen van bedrijfsmodellen – dienen toezichthouders vanwege de steeds snellere marktontwikkelingen alert in te spelen op

veranderende marktomstandigheden die invloed hebben op bedrijfsmodellen en op veranderende bedrijfsmodellen die invloed hebben op de marktomstandigheden. Ten derde moet er een einde komen aan de twijfel die er binnen de financiële sector (en soms ook bij de toezichthoudende instantie zelf) bestaat over het belang van dit type indicatoren. Tot slot zijn vragen over bedrijfsmodellen, strategieën, gedrag en bedrijfscultuur vaak lastiger te beantwoorden. Dit vereist grondig inzicht in de bedrijfsactiviteiten en ook de moed om het functioneren van het bestuur van een instelling ter discussie te stellen. Om dit soort problemen te signaleren en op te lossen, dient de toezichthouder alert en vasthoudend te zijn.

7.4.3 CONCLUSIE

In deze paragraaf is beargumenteerd dat de reikwijdte van het financiële toezicht moet worden vergroot. De crisis heeft aangetoond dat toezichthouders zich niet moeten beperken tot controle van het door instellingen naleven van bestaande regels, maar ook moet kijken naar de stabiliteit van het systeem als geheel en naar ‘zachtere’, meer toekomstgerichte indicatoren van potentiële bedreigingen voor de financiële stabiliteit. Een probleem is dat toezichthouders momenteel nog maar weinig ervaring hebben met deze nieuwe aandachtsgebieden. Ze zijn het er eigenlijk nog niet over eens welke instrumenten de meest wenselijke effecten hebben op de systeemstabiliteit en wat de mogelijke negatieve bijwerkingen daarvan zijn. Ze zullen daarom van elkaars ervaringen moeten leren. Bovendien is de focus op ‘zachte indicatoren’ relatief nieuw. Toezichthouders moeten dus nog nader vaststellen welke aspecten van het bedrijfsmodel, het gedrag en de bedrijfscultuur van instellingen goede indicatoren zijn van toekomstige problemen. Ze zullen zich meer moeten gaan bemoeien met de feitelijke bedrijfsvoering van financiële instellingen en zich indringender moeten opstellen.

7.5 VERANTWOORDING EN VERWACHTINGEN

In de twee voorgaande paragrafen is gepleit voor een meer proactieve toezichtstaak. Om te kunnen bijdragen aan een stabiel en integer financieel stelsel dienen toezichthouders over voldoende handelingsvrijheid te beschikken en hun taakopvatting te verbreden naar een meer systeem- en toekomstgerichte aanpak. Dit vereist echter ook dat zij voldoende verantwoording afleggen aan politiek, beleid en maatschappij. Om draagvlak onder de bevolking en de politiek te behouden, zullen toezichthouders meer moeite moeten doen om openheid te geven over hun handelwijze, de effecten van hun toezicht alsook de grenzen aan de mogelijkheden van toezicht. In deze paragraaf komt een aantal uitdagingen en knelpunten aan de orde die hiermee samenhangen. In subparagraaf 7.5.1 wordt ingegaan op de problematiek die gepaard gaat met meer transparantie over de eigen handelwijze van de toezichthouder en over de effecten van het toezicht. In

subparagraaf 7.5.2 wordt beschreven waarom het voor toezichthouders moeilijk is aan de hoge maatschappelijke verwachtingen te voldoen, en wordt aangegeven dat toezichthouders zich actiever moeten mengen in het publieke debat over de mogelijkheden en onmogelijkheden van het financiële toezicht.

7.5.1 VERANTWOORDING AFLEGGEN EN LEREN: TRANSPARANTIE EN EFFECTMETINGEN

Naar aanleiding van de wereldwijde financiële crisis zijn er vraagtekens geplaatst bij de wijze waarop financiële toezichthouders verantwoording afleggen. Tijdens de crisis werd duidelijk dat de informatieverstrekking over toezichtactiviteiten en het effect daarvan onvoldoende was om te kunnen beoordelen of toezichthouders hun opdracht wel naar behoren uitvoerden. Er gingen stemmen op om de maatschappij en de wetgevende en uitvoerende macht meer inzicht te geven in hun werkwijze, zodat deze konden beoordelen of toezichthouders wel de juiste taken vervullen en dit ook goed doen. Hieronder wordt besproken wat de voordelen en de risico's zijn van meer openheid over het werk van toezichthouders. Eerst komt een aantal algemene aspecten aan de orde. De stelling is dat transparantie toezichthouders weliswaar kan helpen bij een goede vervulling van hun opdracht, maar ook problematische aspecten kan hebben voor de financiële stabiliteit. Vervolgens komt aan de orde hoe meer inzicht kan worden gegeven in het functioneren van de toezichthouder. Er blijkt een spanningsveld te bestaan tussen het meten van effecten voor verantwoordingsdoeleinden en voor leerdoeleinden.

Transparantie

Een complicerende factor in het debat over transparantie van het toezicht is dat het een kwalitatief, moeilijk meetbaar concept is.²¹ Transparantie verwijst naar een situatie waarin informatie over de beleidsdoelstellingen, het wettelijke, institutionele en economische kader, de beleidsbeslissingen met de achterliggende overwegingen, de gegevens en informatie met betrekking tot het beleid en de specifieke verantwoordingsverplichtingen van toezichthoudende instanties tijdig op begrijpelijke en toegankelijke wijze aan de maatschappij ter beschikking wordt gesteld (IMF 2000). Transparantie is dus een essentiële voorwaarde voor een goede verantwoording. Hoewel er uiteraard andere methoden van democratische verantwoording bestaan, is informatie over de handelwijze van toezichthouders essentieel om hun functioneren te kunnen beoordelen.

Er zijn diverse argumenten aan te voeren waarom transparantie in het banktoezicht zinvol kan zijn (Liedorp et al. 2013). Allereerst is transparantie bevorderlijk voor de legitimiteit van de toezichthouder. Toezichthouders zijn immers relatief onafhankelijke organisaties waarin niet-gekozen functionarissen belangrijke besluiten nemen, dus hun legitimiteit mag niet ter discussie staan.

Door openheid te betrachten over hun handelen en besluitvorming, geven zij de politiek de kans om op basis van de juiste gegevens te beoordelen of ze hun taak goed vervullen. Ten tweede kan transparantie invloed hebben op verwachtingen. Als toezichthouders duidelijk aantonen dat zij consistent handelen in bepaalde situaties, zijn banken meer geneigd aan de regelgeving te voldoen. Volgens Arnone et al. (2007) is er dan ook een positieve correlatie tussen de transparantie van toezichthouders (afgemeten aan de mate waarin landen zich aan de IMF Transparency Code on Banking Supervision houden) en de doeltreffendheid van het banktoezicht. Volgens Sundararajan et al. (2003) kan onzekerheid over het beleidskader en de bedoeling daarvan als zodanig al bijdragen tot plotselinge, destabiliserende marktgedragingen.

Toezichthouders staan zelf ook steeds positiever tegenover transparantie. In de Basel Core Principles for Effective Banking Supervision speelt transparantie een centrale rol:

“[a]n effective system of banking supervision will have clear responsibilities and objectives for each agency involved in the supervision of banks. Each such authority should possess operational independence, transparent processes, sound governance and adequate resources, and be accountable for the discharge of its duties” (Basel Committee on Banking Supervision 2006: 2).

Er zijn echter ook zwaarwegende argumenten voor een bepaalde mate van geheimhouding bij het banktoezicht. Om te beginnen fungeert openbaar gemaakte informatie over financiële instellingen niet als een neutrale spiegel van de financiële posities van die instellingen, aangezien openbaarmaking ook gebeurtenissen in gang kan zetten die gevolgen kunnen hebben voor diezelfde posities. Dit is de ‘reflexiviteit’ van de financiële markten: de ideeën die marktpartijen hebben over het functioneren van financiële markten zetten aan tot bepaalde manieren van handelen. Als bijvoorbeeld bekend wordt dat bepaalde instellingen liquiditeitsproblemen hebben, kan de interbancaire markt op slot gaan of kan er een bankrun ontstaan, waardoor de liquiditeitsproblemen van die instellingen nog groter worden. Een goed voorbeeld hiervan is de onrust op de geldmarkt in de zomer van 2007. Ten tweede is een zekere beperking van transparantie goed voor de ‘constructieve ambiguïteit’, een instrument om het probleem van het bestaan van een ‘lender of last resort’ te beperken. Door het inbouwen van onzekerheid rond de steunverlening, blijven banken de druk voelen om zorgvuldig te handelen omdat zij niet weten of ze gered zullen worden of niet. Er gelden voor financiële toezichthouders op het gebied van transparantie dan ook meer beperkingen dan voor monetaire beleidsmakers. Zij mogen bijvoorbeeld maar weinig informatie over de afzonderlijke financiële instellingen openbaar maken; de meeste toezichthouders zijn in dit opzicht aan wettelijke beperkingen gebonden.

Het bovenstaande heeft twee algemene gevolgen voor de toekomstige transparantie van toezichthouders. Ten eerste zullen toezichthouders moeten afwegen welke informatie in aanmerking komt voor openbaarmaking en welke niet. Gezien de wettelijke beperkingen en de 'reflexiviteit' van de financiële markten, lijkt het logisch dat er grenzen zijn aan de transparantie ten aanzien van informatie over de financiële positie van afzonderlijke instellingen. Desalniettemin is DNB een project gestart om na te gaan hoe de maatschappij beter kan worden voorgelicht over de gezondheid van financiële instellingen (Knot 2013). Daarnaast moet de weerstand tegen transparantie over de handelwijze van de toezichthouders zelf worden verminderd. Meer openheid over de algemene strategie en beleidsdoelstellingen van toezichthouders kan helpen om een voldoende mate van accountability te waarborgen. Daarbij dient de toezichthouder uiteraard alert te blijven op de (onbedoelde) effecten die deze grotere transparantie kan hebben op financiële instellingen en andere marktpartijen (zie Gerritse 2012). Ten tweede moet onderscheid worden gemaakt tussen verschillende doelgroepen. Het afleggen van verantwoording aan de wetgever kan plaatsvinden in besloten sessies waarin de toezichthouder op een vertrouwelijke manier, maar wel binnen de wettelijke beperkingen, relevante informatie over zijn handelwijze verstrekt. Dit draagt bij aan de democratische verantwoording maar zorgt tegelijkertijd voor een voldoende mate van geheimhouding.

Het meten van de effecten van toezicht in de financiële sector

In het verlengde van het voorgaande heeft de financiële crisis vragen opgeroepen over het *functioneren* van financiële toezichthouders. Nu hun werkzaamheden onder een vergrootglas liggen, moeten financiële toezichthouders beter leren aantonen welke effecten hun werk heeft. Het meten hiervan dient integraal onderdeel te zijn van het toezichtproces en wordt dan ook steeds belangrijker voor financiële toezichthouders. In deze sectie worden enkele problemen en kansen geschetst van het meten van effecten. Zo kan sprake zijn van een spanningsveld tussen het meten van effecten voor leerdoeleinden en voor verantwoordingsdoeleinden.

In de praktijk is de effectiviteit van het financiële toezicht niet eenduidig te meten (Hilbers et al. 2012). Dat komt met name doordat causaliteit moeilijk is aan te tonen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een verandering in het risicoprofiel van een financiële instelling weinig of niets te maken heeft met ingrijpen van de toezichthouder, maar het gevolg is van een verandering in de economische omstandigheden of een andere exogene factor. Bovendien zien financiële toezichthouders, zoals gezegd, zich voor de vraag gesteld of ze wettelijk gezien wel informatie mogen geven over hun interventies en de effecten daarvan. Als gevolg van deze problematiek staan prestatiemetingen in het financieel toezicht nog steeds in de kinderschoenen.

Desalniettemin zijn financiële toezichthouders zich gaan realiseren dat het meten van hun prestaties weliswaar moeilijk maar zeker niet onmogelijk is. Het is hierbij van belang om eerst vast te stellen wat het doel van de prestatiemeting is en vervolgens de juiste indicatoren te selecteren om het effect te meten. De keuze van de indicatoren hangt nauw samen met het doel, aangezien het doel bepaalt of de effecten op strategisch, tactisch of operationeel niveau moeten worden gemeten. Toezichthouders willen doorgaans het resultaat of effect van hun activiteiten op strategisch niveau presenteren. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om de mate waarin toezichtactiviteiten hebben bijgedragen tot de overkoepelende doelstelling van financiële stabiliteit. Prestatiemetingen op tactisch en operationeel niveau zijn daarentegen meer gericht op verbetering van de kwaliteit en efficiëntie van de toezichtprocessen. Voor een strategische effectmeting zullen de gekozen indicatoren moeten laten zien wat de effecten zijn op een meer geëgregereerd niveau, terwijl voor een tactische of operationele effectmeting een lager abstractieniveau geldt.

Steeds meer toezichthouders ontwikkelen objectieve en bruikbare indicatoren voor het meten van de effectiviteit van hun toezicht. DNB heeft bijvoorbeeld een samenhangende set prestatie-indicatoren uitgewerkt. In de praktijk kunnen deze worden onderverdeeld in 'harde' en 'zachte' prestatie-indicatoren. Harde indicatoren gaan uit van kwantitatieve gegevens, bijvoorbeeld marktgegevens die informatie geven over het risicoprofiel van een financiële instelling. Een ander voorbeeld zijn gegevens over het aantal faillissementen en de daarmee gepaard gaande verliezen. De Australische prudentiële toezichthouder APRA maakt bijvoorbeeld gebruik van de Performance Entity Ratio (PER). Dit is het aantal onder toezicht staande instellingen die in een bepaald jaar aan hun verplichtingen hebben voldaan, gedeeld door het totale aantal onder toezicht staande instellingen. Het voordeel van harde prestatie-indicatoren is dat ze vaak relatief eenvoudig te interpreteren zijn en het eenvoudiger is om bij te houden hoe ze zich in de tijd ontwikkelen.

Zachte indicatoren berusten meestal op kwalitatieve informatie en meten kwalitatieve aspecten van het toezicht. Ze zijn vaak minder objectief vast te stellen dan harde indicatoren. Een voorbeeld van zo'n zachte indicator is de migratie van financiële instellingen binnen vooraf vastgestelde toezichtregimes of risicoscores. Deze migratieparameter behoort niet alleen tot de prestatie-indicatoren van DNB, maar wordt ook gebruikt door de Canadese toezichthouder OSFI en de Australische APRA. Een ander voorbeeld van een zachte prestatie-indicator is het publieke vertrouwen in de financiële sector en de financiële toezichthouder. Daarnaast kunnen prestatie-indicatoren ook gebaseerd worden op de uitkomst van externe beoordelingen of *peer reviews* die meten in hoeverre aan nationale of internationale toezichtnormen wordt voldaan (zoals de FSAP-analyse van het IMF). Een

internationale vergelijking van de uitkomsten tussen *peers* (of in de tijd) kan een effectieve manier zijn om het functioneren van het financiële toezicht te meten.

Afgezien van de praktische moeilijkheden van het meten van prestaties van toezichthouders, is een belangrijke vraag ook voor welk doel deze bevindingen worden gebruikt. Effectmetingen kunnen worden gebruikt om toezichthouders verantwoording te laten afleggen, maar ook om te leren van eerdere ervaringen. Deze beide doelstellingen zijn niet altijd verenigbaar (zie Welp 2012). Analyses van ‘bijna-missers’ kunnen bijvoorbeeld sterk bijdragen aan verbeteringen in de toezichtpraktijk, maar zouden kunnen worden gemeden wanneer deze informatie primair wordt gebruikt om een schuldige aan te wijzen. Verder speelt ook hier de transparantievraag. Als een toezichthouder bekendmaakt dat zijn acties hebben bijgedragen aan het voorkomen van het faillissement van een instelling, kan dit verdere financiële problemen juist in de hand werken (zie het eerder genoemde argument van ‘marktreflexiviteit’).

7.5.2 VERWACHTINGEN EN EISEN TEN AANZIEN VAN HET TOEZICHT

Toezichthouders opereren in een krachtenveld waarin zij de uiteenlopende verwachtingen van verschillende actoren met elkaar moeten zien te verenigen. Bij de uitvoering van hun mandaat moeten prudentiële toezichthouders aandacht hebben voor de verwachtingen van de wetgevende en de uitvoerende macht, de onder toezicht staande instellingen, spaarders en de maatschappij. Deze verwachtingen bij deze verschillende partijen kunnen in de loop van de tijd veranderen en zijn soms onverenigbaar. De wetgevende macht verwacht bijvoorbeeld dat de toezichthouder toeziet op de naleving van bestaand beleid om incidenten te voorkomen, maar ook dat hij financiële instellingen geen al te zware administratieve lasten oplegt. De uitvoerende macht legt het accent wellicht op efficiënt toezicht en op het behalen van optimale resultaten tegen zo laag mogelijke kosten. De instellingen zelf verwachten dat de toezichthouder erop vertrouwt dat zij zich aan de regels en normen houden, maar ook dat hij garandeert dat andere financiële instellingen zich aan de regels en normen houden. Deposithouders verwachten dat de toezichthouder ervoor zorgt dat hun geld veilig is en te allen tijde een faillissement voorkomt. De maatschappij, ten slotte, verwacht dat de toezichthouder de financiële stabiliteit garandeert en financiële onrust voorkomt.

Van toezichthouders wordt verwacht dat ze tegemoetkomen aan de eisen van de politiek, die zelf weer tegemoet moet komen aan de eisen van het electoraat. Deze verwachtingen kunnen soms te hooggespannen zijn, in die zin dat de maatschappij eigenlijk verwacht dat de toezichthouder *altijd* alle problemen voorkomt. In het onderstaande wordt ingegaan op de uitdagingen voor toezichthouders om hiermee om te gaan. Gesteld wordt dat het voldoen aan bepaalde

verwachtingen in sommige gevallen betekent dat toezichthouders hun taak minder goed kunnen vervullen. Daarnaast wordt gesteld dat de toezichthouder een rol kan spelen in het bredere maatschappelijke debat over de mogelijkheden van het toezicht en de opties om financiële markten zodanig te hervormen dat stabiliteit beter gewaarborgd is en doeltreffender toezicht kan worden uitgeoefend.

Omdat de Europese financiële markten eind jaren negentig en vlak na de millenniumwisseling relatief rustig waren en grote financiële crises in Europa uitbleven, juichten veel commentatoren dat er een nieuw tijdperk van financiële stabiliteit, sterke groei en lage, stabiele inflatie was aangebroken (de 'Great Moderation'). Aangezien de banken relatief ongeschonden waren na het knappen van de internetzeepbel (2000-2001), dachten velen dat de financiële instellingen over een dermate geavanceerd risicomanagement beschikten dat er nauwelijks meer bedreigingen voor de financiële stabiliteit waren. De financiële sector floreerde en het nationale beleid werd in veel landen markt vriendelijker. In het VK was de overheersende opvatting bijvoorbeeld dat onnodig strenge regelgeving een bedreiging vormde voor de vitaliteit, efficiëntie en productiviteit van de financiële sector (Adams 2013). Overheden in Europa en de VS verlangden van hun toezichthouders dat zij zich soepeler zouden opstellen en dat het toezicht niet te ver zou gaan. Intussen was er weinig maatschappelijke aandacht voor de regelgeving van, en het toezicht op financiële markten.

Door de financiële crisis is financiële stabiliteit weer volop in de aandacht en een saillant politiek thema geworden. Politiek en publiek verlangen nu een meer proactieve en doortastende houding van financiële toezichthouders. Toezichthouders hebben hierop inmiddels ingespeeld door nieuwe, meer indringende toezichtstrategieën te formuleren (zie DNB 2010b; Adams 2013). Voor de toezichthouder is het in veel gevallen erg lastig om aan deze hoge maatschappelijke verwachtingen te kunnen voldoen.

Op basis van hun opinieonderzoek in Nederland laten Van der Cruijssen et al. (2013) zien dat 86 procent van de respondenten met een mening over dit onderwerp het (volledig) eens was met de stelling dat toezichthouders moeten zorgen dat banken nooit failliet gaan. Een probleem met deze verwachting is dat dit vanwege de dynamiek van de financiële markten onmogelijk is. Het kan voor een toezichthouder zelfs contraproductief zijn om het voorkomen van faillissementen tot de kern van zijn toezichtstrategie te maken, aangezien dit aanzienlijke 'moral hazard'-problemen kan opleveren, zowel bij instellingen als bij hun klanten. Als een bank weet dat de toezichthouder hoe dan ook zal voorkomen dat zij failliet gaat, wordt zo'n bank wellicht minder voorzichtig in haar bedrijfsvoering. Depositohouders op hun beurt zullen zich wellicht minder druk maken over de vraag met welke financiële instelling ze het beste in zee kunnen

gaan, omdat ze ervan uitgaan dat alle instellingen altijd voor de ondergang zullen worden behoord. In feite zou dit de marktdiscipline in de financiële sector kunnen ondermijnen.

Van der Cruijssen et al. (2013) melden ook dat de meeste respondenten vinden dat toezichthouders de maatschappij moeten informeren wanneer een bank in de problemen raakt. Zoals in deze paragraaf reeds is aangegeven, is dit vanwege de reflexiviteit van de financiële markten echter vaak te riskant. Dit zou het vertrouwen in de financiële instelling of zelfs in het financiële stelsel kunnen ondermijnen. De toezichthouder zal daarom terughoudend zijn met het verstrekken van informatie over problemen bij financiële instellingen. Ook op dit punt zal de toezichthouder dus niet aan de verwachtingen van het publiek kunnen voldoen.

Hieruit blijkt dat toezichthoudende instanties nog actiever de grenzen van wat hun toezicht vermag aan de maatschappij moeten duidelijk maken. De timing hiervan blijft echter lastig. In de financiële sector kunnen risico's juist ontstaan wanneer de economie in de lift zit, (overmatig) vertrouwen de overhand krijgt en de aandacht voor het beperken van risico's ondergeschikt raakt aan het benutten van potentieel lucratieve kansen. Onder dergelijke omstandigheden is de maatschappij minder ontvankelijk voor waarschuwingen, zeker wanneer die gepaard gaan met nieuwe restrictieve bevoegdheden voor de toezichthouder (Kellerman en Mosch 2013: 14-15).

Het zou echter niet juist zijn om de hoge maatschappelijke verwachtingen niet serieus te nemen. Het feit dat het publieke vertrouwen in financiële instellingen en in financiële toezichthouders de afgelopen jaren sterk is afgenomen en er een algemene roep klinkt (zowel vanuit de politiek als vanuit de maatschappij) om het financiële stelsel te hervormen en veiliger te maken, zullen de financiële toezichthouders zeer serieus moeten nemen. Een proactieve toezichthouder die het publieke belang van financiële stabiliteit behartigt, mag niet weglomen voor het maatschappelijke debat over de structuur en omvang van de financiële sector, en over de mate waarin deze structuur positief of negatief uitpakt voor de mogelijkheden om effectief financieel toezicht uit te oefenen.

Toezichthouders zullen zich dus actiever moeten mengen in het publieke debat over de voors en tegens van bepaalde hervormingen in de financiële sector – zij het uiteraard slechts voor zover dit aan hun taak raakt. Zo is in Europa en de vs een debat opgelaaid over de meest wenselijke toekomstige structuur voor de banksector (cf. Liikanen 2012). In Nederland heeft de commissie Wijffels recent een rapport uitgebracht met suggesties voor hervormingen in de financiële sector (Commissie Structuur Nederlandse Banken 2013). Gezien zijn kennis en ervaring kan de financiële toezichthouder bij uitstek aangeven welke hervormingen in het

bankwezen bevorderlijk zijn voor de financiële stabiliteit, en of de toezichthouder door die hervormingen ook beter in staat zal zijn om de financiële stabiliteit te waarborgen.

7.5.3 CONCLUSIE

In deze paragraaf is besproken hoe ervoor kan worden gezorgd dat toezichthouders voldoende maatschappelijke en politieke verantwoording afleggen. Transparantie over de handelwijze van de toezichthouder en de effecten van het toezicht is van eminent belang, maar toezichthouders moeten niettemin een balans zien te vinden tussen openheid en geslotenheid. Aangezien financiële markten reflexief zijn kan bekendmaking van bepaalde informatie door de toezichthouder een potentieel contraproductief effect hebben. Bovendien zal het voor de toezichthouder in de praktijk heel lastig zijn om de precieze effecten van het toezicht aan te tonen, omdat in een dynamische sector de financiële stabiliteit door allerlei actoren en factoren wordt beïnvloed. Een belangrijke toekomstige taak voor de toezichthouder is dus om een goede manier te vinden om met de verschillende doelgroepen (parlement, maatschappij) te communiceren over zijn handelwijze en de resultaten daarvan. Toezichthouders moeten ook aangeven waar de grenzen van het toezicht liggen. Dit betekent dat zij een actieve rol moeten gaan spelen in het publieke debat over de toekomstige structuur van de financiële sector en over de vraag of bepaalde hervormingen inderdaad voor meer financiële stabiliteit zorgen en de toezichthouder in staat stellen om zijn mandaat beter te vervullen.

7.6 CONCLUSIES

Financiële markten zijn dynamisch, complex en adaptief. Wat betekent dit voor de grenzen van en de mogelijkheden voor het financiële toezicht? In deze bijdrage is getracht deze vragen te beantwoorden door in te gaan op een aantal toekomstige uitdagingen voor prudentiële toezichthouders.

In deze studie zijn belangrijke trends op de financiële markten en in het financiële toezicht geschetst. Het financiële stelsel is in de afgelopen decennia sterk in omvang toegenomen. Binnen de sector voltrekt zich een proces van consolidatie en concentratie. Doordat instellingen steeds internationaler zijn gaan opereren, zijn nationale markten onderling steeds meer verweven geraakt. Verder worden de afgelopen decennia gekenmerkt door een golf van financiële innovaties en de opkomst van nieuwe marktpartijen. Financiële markten zijn dus meer met elkaar verweven en complexer geworden. Doordat instellingen hun bedrijfsmodellen voortdurend aanpassen aan nieuwe omstandigheden, zoals het veranderende macro-economische klimaat, vernieuwingen op ICT-gebied of gewijzigde

regelgeving, zijn de financiële markten bovendien zeer dynamisch. Hoewel het toezicht op de financiële markten heeft ingespeeld op deze nieuwe marktomstandigheden, heeft de financiële crisis een aantal ernstige tekortkomingen in de bestaande regelgevings- en toezichtkaders blootgelegd, en momenteel worden deze kaders aangescherpt. De crisis laat zien dat financieel toezicht onder deze omstandigheden een veeleisende en uitdagende taak is.

Gezien deze kenmerken van de financiële markten, stellen wij dat verwachtingen ten aanzien van de mogelijkheden van het toezicht enigszins moeten worden getemperd. Financieel toezicht draagt bij aan het publieke belang van een stabiel en integer financieel stelsel, maar kan geen garanties geven. Financiële toezichthouders die zich proactief opstellen en over voldoende expertise, aanpassingsvermogen, onafhankelijkheid en handelingsvrijheid beschikken, bevinden zich in de beste positie om hun rol optimaal in te vullen.

Zoals in paragraaf 7.3 is betoogd, betekent dit dat om bij te dragen aan de stabiliteit van de financiële markten toezichthouders méér zullen moeten doen dan alleen de regels handhaven en zij zullen daarbij over voldoende onafhankelijkheid moeten beschikken. In deze complexe, dynamische sector moeten toezichthouders ook zelf flexibel zijn en snel kunnen inspelen op nieuwe bedreigingen voor de stabiliteit en integriteit van het financiële stelsel. Zij dienen actief met andere toezichthoudende en regelgevende instanties te communiceren om snel gezamenlijk te kunnen ingrijpen. Bovendien moeten toezichthouders een actieve bijdrage leveren aan het regelgevingsproces, omdat zij in een goede positie zijn om te kunnen beoordelen of de bestaande regels en normen het beoogde resultaat opleveren of wellicht ook onbedoelde gevolgen hebben.

In paragraaf 7.3 is ook een aantal uitdagingen genoemd die samenhangen met de governance van het financieel toezicht binnen de Europese en nationale regelgevingsstructuur. Een spanningsveld is de beleidsruimte die nationale toezichthouders hebben binnen de context van bestaande en toekomstige regelgeving op zowel nationaal als internationaal niveau. De beoogde adaptieve, proactieve rol van toezichthouders vereist dat zij voldoende onafhankelijk zijn van politieke inmenging van de druk vanuit de sector. Om daadwerkelijk onpartijdig toezicht te kunnen uitoefenen gericht op het waarborgen van financiële stabiliteit, moeten toezichthouders over een onafhankelijke attitude en voldoende kennis en capaciteit beschikken. Tijdens de financiële crisis is gebleken dat vanwege de huidige manier waarop de financiële markten zijn georganiseerd een voldoende mate van harmonisatie van de regelgeving en centralisatie van toezichthoudende bevoegdheden op EU-niveau noodzakelijk is. Daarbij is het belangrijk dat het proces van harmonisatie en centralisatie evenwichtig verloopt.

In paragraaf 7.4 is gesteld dat toezichthouders hun reikwijdte moeten verbreden – en zich moeten richten op de stabiliteit van het hele systeem en niet alleen op de stabiliteit van afzonderlijke instellingen (macroprudentieel toezicht). Het prudentiële toezicht moet meer toekomstgericht te werk gaan en onderzoeken of het bedrijfsmodel, de bestuursstructuur, het gedrag en de bedrijfscultuur van instellingen gevaar kunnen opleveren voor de stabiliteit en integriteit van het financiële stelsel. Een knelpunt in dit verband is dat toezichthouders momenteel nog maar weinig ervaring hebben met deze nieuwe aandachtsgebieden. Ook is het laatste woord nog niet gezegd over welke macroprudentiële instrumenten het meest bijdragen aan de stabiliteit van het financiële stelsel en wat de bijwerkingen ervan kunnen zijn. Dit vraagt om een aanpak waarbij toezichthouders leren van elkaars ervaringen. Verder is de focus op ‘zachte’ indicatoren relatief nieuw, zodat toezichthouders hun inzicht in welke aspecten van het bedrijfsmodel, het gedrag en de bedrijfscultuur van instellingen een duidelijke indicator zijn van toekomstige problemen moeten blijven ontwikkelen. De lessen die de financiële crisis heeft opgeleverd over welke aspecten van bedrijfsmodellen bij uitstek wijzen op problemen kunnen hiervoor een handvat bieden. Het gebruik van zachte indicatoren betekent dat toezichthouders meer moeten gaan focussen op de feitelijke bedrijfsvoering van financiële instellingen en zich op dit gebied indringender zullen moeten opstellen.

Tot slot is in paragraaf 7.5 betoogd dat een voldoende mate van onafhankelijkheid gekoppeld moet worden aan het afleggen van verantwoording. Toezichthouders dienen met verschillende doelgroepen te communiceren over de mogelijkheden, de effecten en de grenzen van het toezicht, voor zover dit niet indruist tegen hun mandaat. Politiek en maatschappelijk draagvlak voor het werk van toezichthoudende instanties is essentieel, en toezichthouders zullen zich soms op onbekend terrein moeten wagen om de grenzen van meer transparantie te verkennen.

Toezichthouders moeten een goede balans zien te vinden tussen openheid en geslotenheid. Aangezien financiële markten reflexief zijn – dat wil zeggen dat de ideeën van marktpartijen over het functioneren van het systeem een cruciale invloed hebben op datzelfde systeem – kan bekendmaking van bepaalde informatie door toezichthouders een potentieel verstorend effect hebben. Dat is met name riskant wanneer financiële instellingen wankelen en marktdeelnemers weinig vertrouwen hebben in de stabiliteit van het systeem. Een andere uitdaging is om de precieze effecten van het toezicht aan te tonen, omdat in een dynamische sector de financiële stabiliteit door allerlei actoren en factoren wordt beïnvloed. Een belangrijke toekomstige taak voor toezichthouders is dus om een goede modus te vinden om met verschillende doelgroepen (parlement, maatschappij) te communiceren over hun handelwijze en de resultaten daarvan. Tot slot moeten toezichthouders aangeven wat van het toezicht verwacht kan worden.

Dat betekent ook dat ze een actieve rol moeten gaan spelen in het publieke debat over de toekomstige structuur van de financiële sector. Ze dienen onafhankelijk en onpartijdig de mogelijke voor- en nadelen van de diverse hervormingsopties voor de financiële sector aan te geven, voor zover deze implicaties hebben voor de financiële stabiliteit en voor de mogelijkheden om het eigen mandaat effectief te vervullen.

NOTEN

- * De auteurs willen Ingmar van Herpt (De Nederlandsche Bank) bedanken voor zijn bijdrage aan deze studie, en Arnoud Boot (WRR) en Pieter Welp (WRR) voor hun nuttige commentaar op eerdere versies. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze studie en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. De visies in deze publicatie zijn die van de auteurs en geven niet noodzakelijkerwijs het standpunt van DNB of de WRR weer.
- 1 Het bancassurance-model dat begin jaren negentig opgeld deed, heeft sinds de crisis sterk aan populariteit ingeboet. Dat komt vooral doordat de verwachte voordelen ervan, zoals cross-selling, zijn tegengevallen. Belangrijker is dat bankverzekeringsconcerns nogal complex zijn om te besturen en in tijden van crisis moeilijk te ontbinden zijn. Dit betekent echter niet dat bancassurance volledig is verdwenen. Veel verzekeringsmaatschappijen hebben de afgelopen jaren bankonderdelen opgezet die zich bezighouden met spaarproducten voor particulieren en hypotheekverstrekking.
- 2 Dit is een ruwe schatting van de deelnemingen van Nederlandse banken in buitenlandse entiteiten. De buitenlandse activiteiten zijn geschat op basis van het verschil tussen de totale activiteiten (geconsolideerde bankbalans) en binnenlandse activiteiten (binnenlandse MFI-balans). Deze statistieken worden gepubliceerd op de website van DNB (www.statistics.dnb.nl). Aan de hand van niet-openbare DNB-gegevens zijn correcties gemaakt voor securitisaties en intragroepopposities. Een andere mogelijkheid is om de exposure van Nederlandse banken naar niet-ingezetenen te berekenen als percentage van hun totale exposure. Dit resulteert in een geschatte daling van de buitenlandse exposure van ruim 60 procent vóór de crisis tot ongeveer 35 procent nu, wat overeenkomt met de in de tekst vermelde trend.
- 3 Zie Power (2004) voor een bespreking van de algemene beleidsverschuiving in de richting van risicogebaseerde governance.
- 4 De drie Lamfalussy-comités waren: het Comité van Europese banktoezichthouders (CEBS), het Comité van Europese Effectenregelgevers (CESR) en het Comité van Europese toezichthouders op verzekeringen en bedrijfspensioenen (CEIOPS). Deze comités waren samengesteld uit hoge functionarissen van de nationale toezichthoudende instanties. In het CEBS zaten ook vertegenwoordigers van de nationale centrale banken. Behalve dat ze de Europese Commissie adviseerden en hielpen bij het uitwerken van technische uitvoeringsmaatregelen, hielden deze comités zich ook bezig met de uitwisseling van toezichtinformatie, de consequente implementatie van Europese regelgeving en de harmonisatie van de toezichtpraktijk binnen de Europese markt voor financiële dienstverlening.
- 5 In Nederland bracht de crisis geen grote institutionele veranderingen teweeg in de governance van het financiële toezicht. Het Twin Peaks-model, waarbij DNB

verantwoordelijk is voor het prudentiële toezicht en de AFM voor het toezicht op het gedrag van ondernemingen, kwam niet ter discussie te staan. Wel grepen DNB en de AFM de gelegenheid aan om hun samenwerking verder te versterken. Sinds de crisis hebben ook andere landen een variant van het Twin Peaks-model ingevoerd, wat aangeeft dat zij grote voordelen zien in dit institutionele kader. Volgens Masciandaro et al. (2011) is er echter weinig bewijs dat de concrete architectuur van het toezichtkader veel invloed heeft op de stabiliteit van de financiële sector. We moeten dus niet verwachten dat veranderingen in de toezichtstructuur als zodanig het risico van instabiliteit binnen de financiële sector zullen verminderen.

- 6 Overigens zijn instelling-specifieke maatregelen heel wel mogelijk als onderdeel van de tweede pilaar van Bazel II/III.
- 7 Zie Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst (2012) voor een evaluatie van het horizontale toezicht door de Nederlandse Belastingdienst.
- 8 Deze wetgevingsbrieven worden sinds 2010 verstuurd. De ministers hebben er een gewoonte van gemaakt om deze brieven, vergezeld van een schriftelijke reactie, door te sturen naar de Tweede Kamer.
- 9 Volgens Dickson (2013) lijkt financiering met bijdragen uit de sector te prefereren boven financiering met overheidsmiddelen, omdat dit een stabielere en minder conjunctuurgevoelige financieringsbron biedt en toezichthoudende instanties hierbij niet beïnvloed worden door begrotingsproblemen bij de overheid.
- 10 Deze kosten betreffen onder meer het verminderde leenvermogen dat het gevolg kan zijn van dergelijk ingrijpen. Een instantie die afhankelijk is van de politieke cyclus of op een andere manier blootstaat aan politieke druk, zal daarom geneigd zijn dit soort beleidsmaatregelen voor zich uit te schuiven.
- 11 Er is dan ook weinig empirisch bewijs waaruit blijkt dat onafhankelijk toezicht als zodanig sterk bijdraagt aan financiële stabiliteit. Een noemenswaardige uitzondering is de studie van Das et al. (2004), maar deze auteurs concentreren zich op de relatie tussen de governance (inclusief de onafhankelijkheid) van de toezichthouder en de Financial System Stability Index (FSSI). De FSSI bestaat uit twee kwantitatieve variabelen: de solvabiliteitsratio en het percentage niet-presterende leningen (NPL's). De solvabiliteitsratio is de ultieme indicator van de mate waarin een financiële instelling bestand is tegen schokken op haar balans, terwijl het percentage NPL's een aanwijzing is van de kwaliteit van haar portefeuille. De governance-index (RGI) van een land wordt berekend als de gewogen combinatie van de naleving van de BCBS-principes ten aanzien van onafhankelijkheid, verantwoording, transparantie en integriteit, die wordt vastgesteld op basis van de beoordelingen in het kader van het FSAP. De positieve samenhang tussen deze twee indices wordt bevestigd door econometrische schattingen die de auteurs hebben gemaakt van de invloed van de governance van de toezichthouder op de gezondheid van het financiële stelsel, samen met de invloed van een reeks controlevariabelen, zoals de macro-economische omstandigheden, de

- structuur van het financiële stelsel en aspecten van bestuurlijke kwaliteit bij instellingen en bij de overheid. De resultaten bevestigen het belang van een goede governance van de toezichthouder voor de gezondheid van het financiële stelsel.
- 12 In diverse sporten blijken scheidsrechters geneigd te zijn de thuisclub te bevoordelen, en dit zou voor toezichthouders ook kunnen gelden. Zoals Barth et al. stellen: “For regulatory officials, the “home crowd” is the financial services industry. People from the financial services industry “surround” regulatory officials; they meet with regulators daily. It is the financiers who will immediately jeer and taunt officials if they do not like their “calls”. Since regulators might have recently worked for the financial services industry and might soon be going to work there, it would be natural for regulators to identify fairly closely with the financial services “community” that envelops them” (Barth et al 2012: 8).
- 13 Desondanks moet worden benadrukt dat het streven naar volledige harmonisatie een ingewikkeld en moeizaam proces is. De huidige bevoegdheden van de ETA’s reiken bijvoorbeeld niet zo ver dat ze kunnen voorschrijven hoe nationale toezichthouders toezicht moeten houden. Een van de redenen hiervoor is dat, met uitzondering van de bindende technische standaarden, de bevoegdheden van de ETA’s berusten op zachte wetgeving, waarvan de nationale toezichthouders mogen afwijken zolang ze maar uitleggen waarom. Verder zijn, en dit geldt met name voor de Europese Bankautoriteit (EBA), de bevoegdheden van de ETA’s op het gebied van crisismanagement beperkt tot maatregelen die geen invloed hebben op de nationale overheidsfinanciën. Ook zijn er nog budgettaire en personele belemmeringen om uit te groeien tot echte Europese toezichthouders.
- 14 Terwijl de ECB direct toezicht gaat houden op de grootste banken en veel middelgrote banken, blijven de nationale toezichthouders verantwoordelijk voor de kleinere banken. De ECB wordt echter ‘exclusief bevoegd’ voor het toezicht op alle banken, in die zin dat zij het algemene beleidskader bepaalt, de kwaliteit en samenhang van het toezicht waarborgt en het toezicht van de nationale toezichthouders overneemt wanneer zij dit noodzakelijk acht.
- 15 De afwikkelingsautoriteit moet een bankfaillissement ordelijk kunnen afwickelen en naar oplossingen zoeken waarbij de aandeelhouders en zo nodig de crediteuren als eersten voor de verliezen opdraaien. Er kan tijdelijk steun worden verstrekt uit het afwikkelingsfonds, dat vooraf door de Europese banken wordt gevuld. Een Europees afwikkelingsfonds zal de financiële risico’s voor de Europese regeringen beperken doordat banken dan in principe worden geliquideerd zonder nationale overheidssteun. De Europese regeringen zullen pas in allerlaatste instantie een gezamenlijk vangnet bieden, bijvoorbeeld via het ESM.
- 16 De keerzijde van dit argument is dat als het toezicht bij de centrale bank wordt ondergebracht, de onafhankelijkheid van de centrale bank in het geding kan komen.
- 17 Zo is in het VK discussie ontstaan over de vraag hoe kan worden gezorgd dat macroprudentiële overwegingen door microprudentiële toezichthouders effectief

worden gehanteerd (zie HM Treasury 2012). In het VK kan het Financial Policy Committee (een onafhankelijk orgaan van de Bank of England) de microprudentiële toezichthouders aanwijzingen geven wat betreft de te nemen maatregelen (zoals aanvullende kapitaaleisen voor vastgoedportefeuilles). De toezichthouders moeten te werk gaan volgens het ‘pas toe of leg uit-beginsel’ en terugrapporteren over de getroffen maatregelen.

- 18 Het *doel* van macroprudentieel beleid is het waarborgen van de financiële stabiliteit, die te definiëren is als het vermogen van de financiële sector om tegenover hun kosten voldoende financiële middelen in te zetten, risico's te beheersen en externe schokken op te vangen zonder zelf een bron van verstoring te zijn. Financiële stabiliteit wordt in belangrijke mate bepaald door exogene schokken en andere beleidsterreinen buiten het bereik van macroprudentiële beleidsmakers.
- 19 Zie Galati en Moessner (2011) voor een bespreking van instrumenten en Lim et al. (2011) voor een analyse van de ervaringen in diverse landen. Aan de hand van een regressieanalyse met gegevens van een groep van 49 landen concluderen deze auteurs dat de volgende instrumenten kunnen helpen om procycliciteit te beperken: limieten voor de ‘loan to value’-verhouding, limieten voor de schuld/inkomensverhouding, plafonds voor de kredietverlening of kredietgroei, reservevereisten, anticyclische kapitaaleisen en tijdsvariabele/dynamische voorzieningen.
- 20 Zie bijvoorbeeld Brown en Sarma (2007) en De Dreu et al. (2008) over de besluitvorming bij bedrijven.
- 21 Liedorp et al. (2013) hebben onlangs een methode voorgesteld om de transparantie van banktoezichthouders te meten, in navolging van de door Eijffinger en Geraats (2006) uitgewerkte methodiek voor het meten van de transparantie van monetaire beleidsmakers.

LITERATUUR

- Adams, J. (2013) 'Supervising in Good Times and Bad: Public Opinion and Consistency of Supervisory Approach' in A.J. Kellermann, J. de Haan and F. de Vries (eds.) *Financial Supervision in the 21st Century*, Heidelberg: Springer.
- Altunbas, Y., S. Manganelli en D. Marquez-Ibanez (2011) 'Bank Risk during the Financial Crisis: Do Business Models Matter?', ECB Working Paper 1394.
- Arnold, I.J.M. en S.E. van Ewijk (2011) 'Can Pure Play Internet Banking Survive the Credit Crisis?', *Journal of Banking and Finance* 35, 4: 783-793.
- Arnone, M., S.M. Darbar en A. Gambini (2007) 'Banking Supervision: Quality and Governance', IMF Working Paper 07/82.
- Baker, A. (2013) 'The New Political Economy of the Macro Prudential Ideational Shift', *New Political Economy* 18, 1: 112-139.
- Barth, J.R., G. Caprio en R. Levine (2012) *Guardians of Finance. Making Regulators Work for Us*, Cambridge (MA): MIT Press.
- Basel Committee on Banking Supervision (2006) *Core Principles for Effective Banking Supervision*. Basle: Bank for International Settlements.
- Beltratti, A. en R.M. Stulz (2012) 'The Credit Crisis around the Globe: Why Did Some Banks Perform Better During the Credit Crisis?', *Journal of Financial Economics* 105: 1-17.
- Black, J. (2011) 'The Rise (and Fall?) of Principles Based Regulation' in K. Alexander and N. Moloney (eds.) *Law Reform and Financial Markets*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Black, J. (2012a) 'Paradoxes and Failures: New Governance Techniques and the Financial Crisis', *Modern Law Review* 75, 6: 1037-1063.
- Black, J. (2012b) 'Restructuring Global and EU Financial Regulation: Character, Capacities and Learning' in E. Wymeersch, K.J. Hopt and G. Ferrarini (eds.) *Financial Regulation and Supervision: A Post-Crisis Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Boot, A.W.A. en L. Ratnovski (2012). 'Banking and Trading', IMF Working Paper 12/238.
- Boot, A.W.A. en A.V. Thakor (2000) 'Can Relationship Banking Survive Competition?', *The Journal of Finance* 55, 2: 679-713.
- Borio, C. (2011a) 'Implementing a Macro Prudential Framework: Blending Boldness and Realism', *Capitalism and Society* 6, 1: article 1.
- Borio, C. (2011b) *Rediscovering the Macroeconomic Roots of Financial Stability Policy: Journey, Challenges and a Way forward*, Basle: Bank for International Settlements.
- Brown, R. en N. Sarma (2007) 'CEO Overconfidence, CEO Dominance and Corporate Acquisitions', *Journal of Economics and Business* 59, 5: 358-379.
- Cavelaars, P. en J. Passenier (2012) 'Follow the Money: What Does the Literature on Banking Tell Prudential Supervisors about Bank Business Models?', *Journal of Financial Regulation and Compliance* 20, 4: 402-416.

- Chow, J.T.A. en J. Surti (2011) 'Making Banks Safer: Can Volcker and Vickers do it?', IMF Working Paper 11/236.
- Cihák, M. (2007) *Central Bank Independence and Financial Stability*, IMF, mimeo.
- Claessens, S., G. Underhill en X. Zhang (2008) 'The Political Economy of Global Financial Governance: the Cost of Basle II for Poor Countries', *The World Economy* 31, 3: 313-344.
- Commissie De Wit (Parliamentary Committee Inquiry Financial System) (2010) *Verloren krediet*, Den Haag: Sdu uitgevers.
- Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst (2012) *Fiscaal toezicht op maat, Rapport van de Commissie-Stevens*.
- Commissie Structuur Nederlandse banken (2013) *Naar een dienstbaar en stabiel bankwezen*, Kamerstukken II 2012/2013, 32 013, bijlage bij nr. 33.
- Constâncio, V. (2013) Towards the Banking Union, Speech at the 2nd FIN-FSA Conference on EU Regulation and Supervision, 'Banking and Supervision under Transformation', organised by the Financial Supervisory Authority, Helsinki, 12 February 2013.
- Council of the European Union (2012) 'Proposal for a Council Regulation Conferring Specific Tasks on the ECB Concerning Policies Relating to the Prudential Supervision of Credit Institutions', Brussels: EC.
- Cruijssen, C.A.B. van der, D.-J. Jansen, J. de Haan en R.H.J. Mosch (2013) 'Knowledge and Opinions about Banking Supervision: Evidence from a Survey of Dutch Households', *Journal of Financial Stability*, 9: 219-229.
- Das, U.S., M. Quintyn en K. Chenard (2004) 'Does Regulatory Governance Matter for Financial System Stability? An Empirical Analysis', IMF Working Paper 04/89.
- De Grauwe, P. (2008) 'The Banking Crisis: Causes, Consequences and Remedies', Centre for European Studies Policy Brief no. 178.
- De Larosière, J. (The High-Level Group on Financial Supervision in the EU) (2009) *De Larosière Report*, Brussels: EC.
- De Nederlandsche Bank (2010a) *In het spoor van de crisis*. Amsterdam: DNB.
- De Nederlandsche Bank (2010b) *Supervisory Strategy 2010-2014*, Amsterdam: DNB.
- Dickson, J. (2013) 'Supervision: Looking Ahead to the Next Decade' in A. J. Kellermann, J. de Haan and F. de Vries (eds.) *Financial Supervision in the 21st Century*, Heidelberg: Springer.
- Dreu, C.K.W. de, B.A. Nijstad and D. van Knippenberg (2008) 'Motivated Information Processing in Group Judgement and Decision Making', *Personality and Social Psychology Review* 12, 1: 22-49.
- Eijffinger, S.C.W. en P.M. Geraats (2006) 'How Transparent Are Central Banks?' *European Journal of Political Economy* 22: 1-21.
- Enria, A. (2011) 'Banking Supervision: Towards an EU Single Rulebook', Speech by Andrea Enria at the Belgian Financial Forum, Brussels, 5 December 2011.
- Ferran, E. en V.S.G. Babis (2013) *The European Single Supervisory Mechanism*. Legal Studies Research Paper Series no. 10/2013.

- Financial Services Authority (2009) *The Turner Review*, London: FSA.
- Fitch (2011) *Global Trading and Universal Bank Review*, Special report, December.
- Galati, G. en R. Moessner (2011) 'Macro Prudential Policy – a Literature Review', BIS Working Papers no. 337.
- Gerritse, R. (2012) Toezicht in de schaduw van het recht, Toespraak voor het VIDE jaarcongres, www.afm.nl/nl/nieuws/2012/juni/speech-rg-vidae.aspx.
- Haan, J. de, A. Houben en R. van der Molen (2012) 'Governance of Macro Prudential Policy', *Zeitschrift fuer Oeffentliches Recht* 67, 2: 283-302.
- Haan, J. de en F. Amtenbrink (2012a) Credit Rating Agencies, pp. 573-615 in S.C.W. Eijffinger, D. Masciandaro (eds.) *The Architecture of Regulation and Supervision*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Haan, J. de en F. Amtenbrink (2012b) 'Taming the Beast? New European Regulation for Credit Rating Agencies', *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* (ZSE), 4: 433-458.
- Haldane, A.G. (2012) *The Dog and the Frisbee*. Speech given at the Federal Reserve Bank of Kansas City's 366th Economic Policy Symposium, The Changing Policy Landscape, Jackson Hole, Wyoming.
- Hilbers, P.L.C. (2011) *Toezicht 2.0*, Inaugurele Rede Nyenrode Business University.
- Hilbers, P.L.C. en D.R. Rijsbergen (2013) International Trends in *Financial Sector Supervision* (forthcoming).
- Hilbers, P.L.C., D.R. Rijsbergen, K. Raaijmakers en F. de Vries (2012) 'Effectmeting in het toezicht op de financiële sector', *Tijdschrift voor Toezicht* 3, 2: 38-49.
- HM Treasury (2012) *The Financial Services Bill: The Financial Policy Committee's Macro-Prudential Tools*, London: HM Treasury.
- Houben, A. (2013) 'Aligning Macro- and Micro Prudential Supervision' in A.J. Kellermann, J. de Haan and F. de Vries (eds.) *Financial Supervision in the 21st Century*, Heidelberg: Springer.
- Ingves, S. et al. (2011) 'Central Bank Governance and Financial Stability', BIS Report by a Study Group chaired by S. Ingves, Basle: BIS.
- International Monetary Fund (2000) Supporting Document to the Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies, Washington, DC: IMF.
- Jansen, J., M. Bijlsma, M. Kruidhof en C. Pattipeilohy (2013) 'Financieringsproblemen in de hypotheekmarkt', DNB Occasional Studies 11.
- Kellerman, A. J. en R.H. Mosch (2013) 'Good Supervision and its Limits in the Post-Lehman Era' in A.J. Kellermann, J. de Haan and F. de Vries (eds.) *Financial Supervision in the 21st Century*, Heidelberg: Springer.
- Klomp, J. en J. de Haan (2010) 'Inflation and Central Bank Independence: A Meta Regression Analysis', *Journal of Economic Surveys* 24, 4: 593-621.
- Knot, K. (2013) Machiavelli Lecture (in Dutch), www.DNB.nl/nieuws/nieuwsoverzichten-archief/speech-2013/DNB285360.jsp.
- Liedorp, F., R. Mosch, C. van der Cruijssen en J. de Haan (2013) 'Transparency of Banking Supervisors', *IMF Economic Review* 61, 2: 310-335.

- Liikanen, E. (High-level Expert Group on Reforming the Structure of the EU Banking Sector) (2012) Final Report, Brussels: EC.
- Lim, C., F. Columba, A. Costa, P. Kongsamut, A. Otani, M. Saiyid, T. Wezel, X. Wu (2011) 'Macroprudential Policy: What Instruments and How to Use Them? Lessons from Country Experiences', IMF Working Paper 11/238.
- Masciandaro, D., R.V. Pansini en M. Quintyn (2011) 'The Economic Crisis: Did Financial Supervision Matter?' IMF Working Paper 11/261.
- Masciandaro, D., M. Quintyn en M.W. Taylor (2008) 'Inside and Outside the Central Bank: Independence and Accountability in Financial Supervision Trends and Determinants', *European Journal of Political Economy* 24: 833-848.
- Mügge, D.K. (2010) *Widen the Market, Narrow the Competition*, Colchester: ECPR Press.
- Nuijts, W. en Jakob de Haan (2013) 'DNB Supervision of Conduct and Culture' in J. Kellermann, F. de Vries and J. de Haan (eds.) *Financial Supervision in the 21st Century*, Heidelberg: Springer.
- Ottow, A. (2011) 'European Supervision of the Financial Markets', Europe Institute Working Paper 02/11.
- Pagliari, S. (ed.) (2012) *Making good Financial Regulation: Towards a Policy Response to Regulatory Capture*, London: Grosvenor House Publishing.
- Power, M. (2004) *The Risk Management of Everything. Rethinking the Politics of Uncertainty*, London: Demos.
- Quaglia, L. (2011) 'The 'Old' and 'New' Political Economy of Hedge Fund Regulation in the European Union', *West European Politics* 34, 4: 665-682.
- Quintyn, M. en M.W. Taylor (2003) 'Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability', *CESifo Economics Studies* 49, 2: 259-294.
- Schoenmaker, D. (2012) 'The Missing Link in Banking Union: Macro-Prudential Supervision', DSF Policy Briefs no. 21.
- Sijbrand, J. en D. Rijsbergen (2013) 'Managing the Quality of Financial Supervision' in J. Kellermann, F. de Vries and J. de Haan (eds.) *Financial Supervision in the 21st Century*, Heidelberg: Springer.
- Sparrow, M. (2000) *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems and Managing Compliance*, Brookings Press.
- Stigler, G. (1971) 'The Theory of Economic Regulation', *Bell Journal of Economics and Management Science* 6, 2: 114-141.
- Stiroh, K. J. (2004) 'Diversification in Banking: Is Non-Interest Income the Answer?', *Journal of Money, Credit and Banking* 36, 5: 853-882.
- Sundararajan, V., U.S. Das en P. Yossifov (2003) 'Cross-Country and Cross-Sector Analysis of Transparency of Monetary and Financial Policies', IMF Working Paper 03/94.
- Turner, A. (2010) 'What Do Banks Do? Why Do Credit Booms and Busts Occur and What Can Public Policy Do About It?', pp. 5-86 in A. Turner et al. (eds.) *The Future of Finance*. The LSE report, London: LSE.

- Turner, A. (2013) 'Global Financial and Euro Zone Reform: Five Questions on a Common Theme', Speech at Sveriges Riksbank, Stockholm, 18 February 2013.
- Vinals, J. en J. Fiechter (2010) The Making of Good Supervision, Learning to Say No, IMF Staff Position Note, May 2010.
- Vries, F. de (2013) 'How can Principles-based Regulation contribute to good Supervision?' in J. Kellermann, F. de Vries and J. de Haan (eds.) *Financial Supervision in the 21st Century*, Heidelberg: Springer.
- Welp, P. (2012) 'Effectiviteit van toezicht: tijd voor responsive evaluation', *Tijdschrift voor Toezicht* 3, 2: 7-22.

DEEL III

THEMASTUDIES

8 OVER HIJGERIGHEID EN LANGE ADEM: EEN VERKENNING VAN DE RELATIE TUSSEN TOEZICHT EN MEDIA

*Mark van Twist, Erik-Hans Klijn en Martijn van der Steen**

8.1 MEDIA EN TOEZICHT: DE KRACHT VAN MEDIA-AANDACHT

Burgers krijgen elke dag een omvangrijke stroom informatie te verwerken: door mensen die ze spreken, bij activiteiten die ze ondernemen, of door indrukken die ze opdoen. Een deel van de informatie krijgen ze niet direct van anderen, maar via mediale platforms. Mensen lezen kranten, zien nieuwsprogramma's, lezen tijdschriften, bekijken nieuwssites, krijgen gratis kranten in het openbaar vervoer, ontvangen berichten uit hun sociale netwerk, enzovoort. Ze nemen via *smartphones*, computers, *tablets* of andere digitale dragers kennis van wat er elders gebeurt. De *informatiesamenleving* is een accurate duiding voor onze tijd; niet omdat we informatie meer dan ooit benutten, maar omdat informatie letterlijk overal en in ongekennde veelheid voorhanden is.

Informatie zorgt voor nieuw *weten*, maar draagt ook bij aan de *oordelen* van mensen over wat ergens gebeurt, waarom het gaat zoals het gaat, of het goed gaat of niet, en wat daar van te vinden is. Via informatie uit mediaberichten 'leren' mensen wat er speelt op een bepaald terrein en mede op basis daarvan ontwikkelen ze daar oordelen over. Ze weten wat er speelt, maar informatie maakt ook mede dat mensen bepalen wat ze daarvan *vinden*.

8.1.1 BELEVING EN ERVARING; BEELDEN MET EN ZONDER REFERENTIE

Voor onderwerpen waarover mensen veel eigen of nabije waarnemingen hebben geldt dat hun kennis en waardering sterk wordt beïnvloed door wat ze zelf zien en horen. Mensen hebben een beeld van wat de kwaliteit van hun straat is. Ze zien zelf hoe die eruitziet. Wat ze meemaken, zien en horen maakt of ze de buurt veilig vinden. Mediaberichtgeving beïnvloedt dat beeld mede, maar is uiteindelijk secundair: bewoners vinden het vervelend als ze steeds lezen dat hun straat onveilig is, terwijl dat beeld contrasteert met hun eigen waarneming. Ze ervaren de veiligheid van hun omgeving zelf. Voor het fenomeen overheidstoezicht, waar het in dit hoofdstuk over gaat, zijn deze observaties niet zonder betekenis.

8.1.2 RELATIEVE ONZICHTBAARHEID VAN TOEZICHT

Voor veel mensen ontbreekt nabije ervaring met het overheidstoezicht. Althans, niet op het niveau waarop zij zich er van bewust zijn. Vele producten, diensten en voorzieningen hebben een directe relatie met toezicht. Het voedsel wordt gekeurd, de winkel staat onder toezicht van de arbeidsinspectie, de school wordt door de onderwijsinspectie bezocht en gebouwen worden gecontroleerd op brandveiligheid. Dat is een eerste *paradox* van toezicht en media: door toezicht te houden verdwijnen gevaren, risico's en onzekerheden uit het dagelijks leven en wordt het toezicht minder zichtbaar. Ook omdat toezicht steeds meer op systeemniveau plaatsvindt en zich richt op andere objecten dan burgers zelf, verdwijnt het toezicht uit het directe gezichtsveld. *We zijn* veilig, maar *zien* de veiligheid en de inspanningen daarvoor niet. Er *wordt* toezicht gehouden op de kwaliteit en deugdelijkheid van wat we eten, doen, afnemen, ondergaan en ervaren, maar dat *weten* we niet. We weten het wel, maar vinden het vanzelfsprekend. En vanzelfsprekendheid wordt niet als bijzonderheid gevierd.

8.1.3 KWETSBAARHEID VAN TOEZICHT DAT ZICHTBAAR WORDT

Bij afwezigheid van directe eigen waarneming is de impact van negatief gekleurde berichtgeving over toezicht in potentie groot. Dat geldt voor *alle* berichten over het toezicht, niet alleen de negatieve. Media kunnen sterk bijdragen aan de kennis over en beoordeling van het toezicht, maar kunnen daar tevens sterk afbreuk aan doen. Dat maakt de relatie tussen media en toezicht dubbelzinnig. Media kunnen voor toezichthouders hefbomen zijn voor positieve beeldvorming, maar ook nadelig en improductief zijn voor het werk en imago van toezichthouders (Schillemans 2010). Hoe minder het toezicht direct zichtbaar is, hoe groter dat potentiële effect van mediaberichtgeving – zowel positief als negatief.

Er is veel debat over de beïnvloedbaarheid van media. Vast staat dat berichtgeving en beeldvorming lastig te sturen zijn. Rapporten van inspecties die de noodklok over problemen in een sector luiden zijn regelmatig oorzaak van kritische mediaberichten, ook over het toezicht zelf. Als de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) kritisch is over de stand van zaken in operatiekamers in ziekenhuizen, dan leidt dat ook tot kritische berichten over het toezicht in de dagbladen met koppen als 'Massale kritiek op falende Inspectie voor de Gezondheidszorg',¹ 'Organisatie IGZ moet op de schop',² en 'Zorgverleners moeten IGZ willen mijden'.³ Een geruststellend bericht van de inspectie werkt dan niet kalmerend: verscherpt toezicht wordt uitgelegd als een halfzachte maatregel of vertragingstactiek. En zelfs als er 'stevig ingegrepen' wordt blijft de vraag overeind waarom het nu pas gebeurt (Schillemans en Jacobs 2011). De berichten gaan dan over de

administratieve last van toezicht, over de stapeling van toezichthouders en het obstructieve karakter van toezicht.

Scherper wordt de kritiek als zich incidenten voordoen en er onderzoeksrapporten over dergelijke incidenten uitkomen. Dan gaat het niet alleen meer over de last van toezicht of over vragen als ‘hoe kon dit gebeuren’ en ‘wie hield hier toezicht’, maar ook over ‘wie heeft hier schuld en wie moet boete doen’.

Zo bezien bestaat er duidelijk een *spanningsvolle verhouding* tussen toezicht en media. Als toezichthouders de media zoeken en berichten dat ‘zeven procent van de scholen onder de maat is’⁴ – en dat dus de andere 93 procent wel een voldoende scoort – dan is dat bedoeld om het vertrouwen in de sector te versterken: de kwaliteit is goed en waar dat niet zo is, is de inspectie dichtbij en zijn maatregelen genomen. Toch kan de uitwerking precies tegenovergesteld zijn: mensen ‘zien’ scholen die gesloten worden en maken zich zorgen over de rest. Communicatie bedoeld om te laten zien dat het *goed is*, leidt tot het beeld dat het *beter moet*. De inspectie laat ‘control’ zien, maar staat in de beeldvorming langs de zijlijn: ‘Ze pakt een paar scholen aan, maar de rest ziet ze niet. Hoe kunnen er tien scholen door het net glippen?’

8.1.4 PARADOXALE VERHOUDINGEN

De relatie tot de media wordt voor toezichthouders nog ingewikkelder als we de inspecties ook opvatten als opsporingsorganisaties voor individuele onder toezicht gestelden: hun belangrijkste rol is dan om misstanden aan te pakken en ongelukken te voorkomen. De brede opvatting is dat ze het *vertrouwen in het systeem moeten borgen*: dat doen ze door de misstanden er uit te filteren en concrete ongelukken te voorkomen, maar met als doel om consumenten of andere gebruikers te verzekeren van de deugdelijkheid ervan. De paradox van die rol is dat het aantonen van deugdelijkheid verloopt via het ontmaskeren en tonen van misstanden. Terwijl de toezichthouder laat zien dat het beter gaat, maakt het publiek zich steeds meer zorgen.

Het sterk inzetten op ‘opsporing’ kan een toezichthouder in de rol van borger van het systeem schaden. Zo kan een toezichthouder ervoor kiezen om zichtbaar of juist onzichtbaar op te treden in een sector waar individuele organisaties de regels overtreden. Zichtbaar optreden straalt daadkracht uit en laat zien dat het systeem te vertrouwen is. Maar de kans is groot dat de media het ingrijpen van de toezichtorganisatie duiden als aanwijzing voor een misstand in de sector. Zichtbaar ingrijpen wakkert in zo’n geval juist het vuurtje aan. Waar rook is, is vuur. Zo zijn er steeds allerlei handelingsopties, met mogelijke gevolgen, en moeten toezichthouders voortdurend inschattingen maken over hoe zij zich

strategisch opstellen. Daarbij geldt dat vooral de tweede- en derde-orde-effecten van optreden in beeld moeten komen. Media-aandacht gaat niet zozeer om het laten registreren van een inspectiebezoek of het voor de camera brengen van de hoofdinspecteur, maar vooral om het doordenken van de *impact* en de *doorwerking* van die beelden; zien mensen rook, of zien ze preventie? Zien ze ‘control’ of juist misstanden? Zien de mensen een door de sector ingekapselde toezichthouder of iemand die ze vertrouwen als hoeder van hun belang? En, misschien nog wel belangrijker, moeten ze de toezichthouder wel zien om op het systeem en op het toezicht te vertrouwen?

8.1.5 ZICHTBAARHEID VAN TOEZICHT IN DE MEDIA BRENGT RISICO’S, MAAR OOK KANSEN

Let wel, de kern van ons betoog tot dusver over de relatie tussen toezicht en media is niet dat het *altijd zo* gaat dat de toezichthouder er slecht vanaf komt in de media, maar wel dat het regelmatig zo kan en ook zo zal gaan. Media-aandacht is dus tegelijkertijd een kans én een risico voor toezichthouders. Zij is een belangrijk platform om het vertrouwen in de kwaliteit en deugdelijkheid van de sector te vergroten, maar hetzelfde platform kan het vertrouwen in de sector én de toezichthouder sterk schaden. Sommige berichten slaan aan, worden overgenomen en leiden een stroom nieuwe en volgende berichten in. Andere berichten, over vergelijkbare zaken, vinden geen weerklank of verstommen na een paar dagen. Reageren leidt soms tot het einde van een discussie, soms is het de aanzet voor een volgende stroom berichten.

8.1.6 PROBLEEMSTELLING

De uitdaging voor toezichthouders – tevens de ambitie van dit hoofdstuk – is om een beter begrip te ontwikkelen van hoe de relatie tussen toezicht en media werkt en langs welke lijnen – en in welke mate – deze te beïnvloeden is. Daarbij spelen op berichtgeving, beeldvorming en *branding* gerichte strategieën een rol; zowel op het niveau van toezichtorganisaties, als op het niveau van individuele toezichtprofessionals.

Toezicht komt soms uit eigen beweging in de media, maar vaak juist ongewild. Soms positief, soms negatief; de ene keer zelf gekozen, de andere keer als lijdend voorwerp en naar aanleiding van berichten van anderen. Sturing van media vanuit het toezicht is een goedgevoel *onbegrepen proces*. ‘Mediamanagement’ klinkt goed, het impliceert meer stuurbaarheid dan waar te maken is. Media zijn niet te sturen, maar strategisch handelen doet er in de mediaomgeving wel toe. De praktijk ligt ergens tussen de twee uitersten van onbeheersbaarheid en strategische beïnvloeding. Daarom is het interessant om vanuit *verschillende*

wetenschappelijke perspectieven, met behulp van *verschillende onderzoeksmethoden* op zoek te gaan naar *mechanismen voor strategisch opereren in de verhouding tussen media en toezicht*. Hoe kunnen we op een meer generiek niveau begrijpen wat de relatie tussen media en toezicht is, om van daaruit bij te dragen aan de vervulling van de functie van de media in de samenleving? Dat is de vraag die centraal staat in dit hoofdstuk.

8.1.7 OPBOUW VAN HET HOOFDSTUK

We onderzoeken de centrale vraag van dit hoofdstuk door op basis van de literatuur over media en overheid een drietal ideaaltypische perspectieven uit te werken voor de verhouding tussen toezicht en media (paragraaf 8.2). Vervolgens presenteren we de resultaten van een kwantitatief empirisch onderzoek onder een groot aantal toezichtprofessionals, waarin de ideaaltypische perspectieven op hun praktische toepassing worden getoetst. We laten zien hoe de theoretische uitgangspunten zich in de praktijk vertalen tot concreet handelen van toezichtprofessionals (paragraaf 8.3). Hierna kijken we naar hoe de opkomst van nieuwe media doorwerkt in de relatie tussen toezicht en ‘klassieke’ media. We gebruiken hiervoor de in het empirisch onderzoek vastgestelde profielen en perspectieven als uitgangspunt (paragraaf 8.4). In de conclusies gaan we vervolgens in op de handelingsopties en strategieën van toezichtorganisaties en toezichtprofessionals in hun omgang met klassieke en nieuwe media (paragraaf 8.5). Kort gezegd is daarbij de boodschap dat media-aandacht niet moet verleiden tot een focus op actualiteit en vluchtigheid (‘in de krant van vandaag wordt morgen de vis verpakt’), maar uitdaagt tot aandacht voor de lange lijnen en tot structurele aandacht voor de medialogica. Media-aandacht laat zich op de korte termijn voelen, maar wordt alleen in lange lijnen werkelijk beïnvloedbaar. Het is meer een kwestie van lange adem dan van hijgerigheid.

8.2 PERSPECTIEVEN OP DE VERHOUDING TUSSEN TOEZICHT EN MEDIA

De wetenschappelijke literatuur over de wisselwerking tussen media en toezicht (of meer algemeen: bestuur en beleid) onderscheidt drie verschillende perspectieven voor de onderlinge verhouding tussen beide. Daarbij is de kernvraag welke partij de onderlinge relatie beheerst.

Ten eerste kan het gaan om overheidsorganisaties die de media inschakelen en benutten voor hun eigen doelen en daarmee de media als *platform* voor hun eigen taakvervulling gebruiken. De literatuur spreekt in dat geval over het *public-relationsperspectief* (Maloney 2002; Strömbäck en Kioussis 2011; Harkinson 2005;

Needham 2006; Lees-Marshment 2009). De logica van bestuur en beleid (en van toezicht) is dan dominant en schakelt de media in voor eigen doelen.

Ten tweede kan het ook andersom. In dat geval zijn beleid en toezicht onderworpen aan de media en vormen zij instrumenten in het spel tussen onderling concurrerende media. Dan gebruiken de media overheidsorganisaties en bespreken zij onderwerpen uit (bijvoorbeeld) het domein van toezicht om hun eigen bedrijfseconomische doelen te bereiken: meer kranten verkopen, betere kijkcijfers halen of de reputatie als actieve nieuwsorganisatie versterken. Dat zijn voor commercieel opererende mediabedrijven en hun medewerkers of betrokken freelancers zeer relevante overwegingen. Let wel, ze fingeren geen nieuws, maar gaan actief op zoek naar 'het verhaal' dat verkoopt. De literatuur spreekt hier over het *mediatiseringsperspectief* (Altheide en Snow 1979; Mazzoleni en Schultz 1999; Bennett 2009). De medialogica dringt zich daarbij steeds meer op aan beleid en toezicht, die zich hebben te voegen naar de media.

In het derde geval wijst het *issue-attentionperspectief* op weer een andere mogelijke verhouding dan dominantie van de een of de ander. Sterker, hier is geen sprake van dominantie, maar juist van een gevarieerde veelheid aan beïnvloedende actoren, belangen en logica's (Cobb en Elder 1983, eerste druk in 1972). Er is geen sprake van een strijd tussen de een en de ander, maar van een onoverzichtelijk spel waarbij iedereen meespeelt en niemand echt stuurt. Toezichthouders en media opereren te midden van allerlei andere partijen. Wat opgepikt wordt, wat aandacht krijgt en waar op gereageerd moet worden is geen resultaat van het handelen van toezicht of media, maar een uitkomst van een complexe en onvoorspelbare interactie tussen allerlei partijen.

Tabel 8.1 Drie perspectieven voor de verhouding tussen toezicht en media

Publicrelationsperspectief	De media zijn voor de toezichthouder een platform voor het verkopen van beleid, branding, marketing en communiceren van de eigen boodschap aan een breed extern publiek. De media zijn een afzetkanaal voor de toezichthouder en de professionaliteit van de toezichthouder is belangrijk voor de mate waarin de framing beïnvloed kan worden (Maloney, 2002; Strömbäck en Kiousis, 2011; Harkinson, 2005; Needham, 2006; Lees-Marshment, 2009).
Issue-attentionperspectief	De aandacht voor een onderwerp in de media is de uitkomst van complexe interactie tussen de verschillende actoren die rondom een issue actief zijn en proberen invloed uit te oefenen om issues op de agenda te krijgen. Toezichthouders en media zijn beperkte spelers in een groot geheel dat de media-aandacht bepaalt (Cobb en Elder, 1972; 1983; Kingdon, 1984; Baumgartner en Jones 2009).
Mediatiseringsperspectief	De media zijn de bepalende partij in de relatie tot het toezicht. Media moeten scoren, zoeken daarvoor naar conflict en sensatie voor een verhaal over een onderwerp en creëren zodoende verhaallijnen waarin de toezichthouder figureert. Toezichthouders zijn onderwerp van aandacht en kunnen niet anders dan hier zo goed mogelijk mee proberen om te gaan (Altheide en Snow, 1979; Mazzoleni en Schultz, 1999; Bennett, 2009).

We zullen eerst deze drie perspectieven nader uitwerken en ze met noties uit de literatuur onderbouwen, waarna we ze via empirisch onderzoek relateren aan de praktijk van toezicht en media in Nederland.

8.2.1 HET PUBLICRELATIONSPERSPECTIEF: HET OVERBRENGEN VAN EEN BOODSCHAP

In het eerste perspectief staat het overbrengen van en communiceren over specifieke ideeën, merken of berichten van overheidsmanagers door middel van de media centraal. Dit perspectief vindt zijn oorsprong in de literatuur over public relations (Maloney 2002; Strömbäck en Kiousis 2011) en politieke marketing (Lees-Marshment 2009) en *branding* (Harkinson 2005; Needham 2006). De aandacht richt zich in eerste instantie op een specifieke actor, in dit geval een overheidsorganisatie, die een publiek kan en wil bereiken door middel van de media en aan dat publiek de eigen boodschap wil en kan overdragen. Daarbij erkent het publicrelationsperspectief dat boodschappen door de media niet integraal worden overgenomen, maar gaat men er wel vanuit dat deze ook na duiding en kleuring door de media nog steeds een gericht beeldvormend effect hebben. Publieke organisaties kunnen via de media het reguliere publiek van het desbetreffende medium bereiken en daarmee aan doelgerichte communicatie en beeldvorming doen (Schudson 2008). Omdat de relatie als relatief direct en gericht wordt gezien, bestaat er in dit perspectief veel aandacht voor *strategische communicatie* (Strömbäck en Kiousis 2011). Juist omdat de overdracht van informatie en beeld centraal wordt gesteld, is het van belang om na te denken over doelgroepen (naar wie willen we communiceren), over welk medium wordt geselecteerd en over de boodschap waarmee achterliggende bedoelingen goed overkomen.

Met zulk mediamanagement probeert de overheidsorganisatie of toezichthouder een langdurige band op te bouwen met een voor haar strategisch relevant publiek. Toezichthouders geven daartoe specifieke informatie door aan hun publiek, bijvoorbeeld over acties die ze ondernemen. Zo informeren ze hun doelgroep bijvoorbeeld over het ‘merk’ van inspectie X als professionele organisatie die goed weet wat er speelt en tijdig ingrijpt. Een merk (of *brand*) is een naam, term of symbool (of een combinatie daarvan) dat gecreëerd is om een fenomeen te identificeren en te onderscheiden van andere vergelijkbare fenomenen door er een speciale betekenis aan toe te voegen. *Brands* zijn belangrijke middelen in het publicrelationsperspectief om beelden en boodschappen over te brengen. Niet alleen bedrijven maar ook publieke organisatie proberen *brands* neer te zetten (Arvidsson 2006). Denk aan de bekende slogan van de Belastingdienst ‘leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker’. *Brands* roepen beelden op en genereren associaties (door een slogan, logo of andere middelen) bij een doelgroep. *Brands* bekliven door herhaalde communicatie, over een langere periode. Zo

ging de beroemde quote in het radiodebat tussen de toenmalige lijsttrekkers Bos en Balkenende waarbij de laatste Bos verweet “*U draait*”⁵ niet over de vraag wie de waarheid sprak, maar over het merk van betrouwbaarheid en integriteit.

Het beïnvloeden van de media gebeurt in dit perspectief vooral via pogingen om de kosten van het verkrijgen van informatie voor de doelgroepen te verlagen door kant-en-klare informatie aan te bieden die media zo over kunnen nemen (Gandy 1982; Prenger et al. 2011). Dit kan vorm krijgen door persberichten, direct mail, advertenties, toespraken van bewindspersonen, websites, openbare bijeenkomsten enzovoorts. Steeds is het daarbij zoeken naar een geschikt podium en medium waarmee de boodschap tegen zo laag mogelijke kosten effectief bij de gewenste doelgroep kan worden gebracht. Huis-aan-huis-marketing heeft een groot bereik, maar is extreem ongericht en heeft daarmee een klein bereik. Het medium heeft bovendien zelf ook een bepaald imago, dat moet passen bij het soort boodschap. Een politieke toespraak of een ingezonden artikel in een landelijk dagblad kan dan beter passend zijn.

Overheden zijn de laatste jaren steeds actiever geworden in het beschikbaar stellen van informatie. Het aantal persvoorlichters en mensen werkzaam bij communicatieafdelingen van publieke organisaties is sterk gestegen en vanuit deze afdelingen worden steeds meer pogingen gedaan om de communicatie te sturen en media te beïnvloeden. Weaver et al. (2004: 270) stellen dat meer dan de helft van de nieuwsberichten voortkomt uit verstrekte informatie van public relationsmanagers uit de publieke en private sector. De gratis kranten die mensen gedurende de spits massaal lezen worden er in belangrijke mate mee gevuld en ook veel reguliere media en nieuwssites nemen zonder veel eigen interventie persberichten en artikelen van overheden over (Weaver et al. 2004). Hoewel we dus steeds meer omringd worden door strategische overheidsinformatie betoogt Tedesco (2011) dat de invloed van deze informatieverstrekking beperkt is; we zien er veel van, maar houden er weinig van vast. Mensen blijken bovendien goed in staat te zijn om geïnstitutionaliseerde boodschappen te onderscheiden van kritische journalistiek. Ze herkennen het ‘wij van WC-eend adviseren WC-eend’ en weten de boodschap als ‘gekleurd’ te duiden.

In een meer klassiek werk gaat White (1964) in op de rol van journalisten bij public relations. Zij functioneren als *gatekeepers to the news*: zij selecteren de onderwerpen uit de informatiestromen die nieuwswaardig zijn. Klassieke media zijn letterlijk het werk van een redactie, die keuzes maakt over wat wel of niet nieuwswaardig is, over de rangorde in de presentatie, over berichten die uitgebreid of beknopt aan bod komen en over een eventuele redactionele interventie. Veel berichten komen niet door deze selectie heen; we zien veel informatievoorziening in de media terug, maar er wordt nog veel meer gefilterd. Verscheidene

factoren zijn daarbij van belang. Niet alleen de nieuwswaardigheid van een issue speelt een rol, ook de relatie tussen de journalist en de zender van de informatie. Is deze relatie heel goed, dan kan dat in het voordeel werken van de zender van de informatie en andersom.

De komst van nieuwe media heeft de functie van ‘gatekeeper to the news’ dramatisch veranderd. Voor de traditionele media is deze ommekeer misschien wel de grootste uitdaging in hun bestaan. Publieken zoeken tegenwoordig zelf informatie en zijn niet meer afhankelijk van wat de redactie aanreikt. Ze helpen elkaar via sociale media om de berichten te vinden die ze wensen. De rol van de consument is daarmee groter geworden. Het nieuws is *gepersonaliseerd*: mensen vinden wat ze zelf zoeken, niet wat de redactie aanreikt, simpelweg omdat ze minder gebruik hoeven te maken van door ‘gatekeepers’ geredigeerde media. Overheidsmanagers zijn voor het naar buiten brengen van nieuws niet meer grotendeels afhankelijk van journalisten, maar kunnen zelf via online-kanalen nieuws brengen. Dat biedt kansen, want ze kunnen de ‘gatekeepers’ passeren, maar het maakt de communicatie ook lastiger: eenmaal meegenomen in de boodschap waren de ‘gatekeepers’ de toegangspoort tot een gegarandeerd publiek. Dat publiek moet nu lezer voor lezer, kijker voor kijker, veroverd worden, langs nieuwe regels en patronen, volgens nieuw repertoire.

Niet alleen de klassieke media, maar ook de sociale media zijn vanuit het publicrelationsperspectief te bezien. In dat perspectief komen toepassingen als Twitter of Facebook in beeld om bijvoorbeeld de verschijning van een rapport of het tijdstip van een persconferentie aan te kondigen, om te proberen van eigen onderwerpen *rending topics* te maken. Een toezichthouder kan de sociale media ook benutten voor eigen informatieverzameling door op specifieke *hashtags* te zoeken of zelf websites te bouwen die ruimte bieden voor inbreng vanuit het werkveld.

Concluderend zien we dat de literatuur over het publicrelationsperspectief laat zien dat relaties en communicatie – in de vorm van *informatiesubsidies*, *beelden* en *brands* – voortdurend onderhouden moeten worden (Eshuis en Klijn 2012). In het publicrelationsperspectief worden de effectiviteit van de communicatie en het opbouwen en onderhouden van de relaties gerelateerd aan de kwaliteit van de boodschap en de manier waarop deze wordt overgebracht aan de geïdentificeerde doelgroep. Vanuit dit perspectief zijn de media een platform voor de toezichthouder om een boodschap uit te dragen. De professionaliteit van de toezichthouder en de wijze waarop deze relaties met de media aangaat en onderhoudt zijn van belang voor de mate van media-aandacht en de *framing* in de media. Daarbij is het van belang dat de toezichthouder een sterk beeld neerzet en boodschappen vanuit dat beeld kanaliseert.

8.2.2 HET ISSUE-ATTENTIONPERSPECTIEF: INVLOED VAN MEDIA-AANDACHT OP DE POLITIEKE AGENDA

Het issue-attentionperspectief bekijkt de relatie tussen media en toezicht (of bestuur en beleid) vanuit de complexe interacties in een netwerk van vele actoren. Daarbij wordt niet ingezoomd op een individuele organisatie en de communicatiestrategie daarvan, maar kijkt men naar het netwerk van actoren. De complexe interactie tussen media-aandacht, actoren, strategieën van actoren en bestuurlijke processen rondom een *issue* bepaalt hoe een issue onder de aandacht komt. Cobb en Elder (1972; 1983) laten in hun klassieke onderzoek over *agenda-setting* zien dat media-aandacht issues hoger op de agenda kan brengen en besluitvorming toegankelijk kan maken voor groepen die eerst daarvan uitgesloten waren. De kern hiervan is de interactie tussen media-aandacht en veranderingen in de politieke en beleidsagenda. De media doen niet alleen verslag van een issue, maar veranderen het issue en de arena er omheen daarmee ook.

Dit perspectief brengt de complexiteit van de relaties tussen de talrijke zenders en potentiële ontvangers in beeld. Er is niet één centrale actor die de agenda bepaalt, maar er is een continue strijd om aandacht en invloed. Die strijd gaat niet alleen om het hoger op de agenda krijgen van issues, maar ook om de manier waarop deze worden geformuleerd (Dery 1984). Issues worden in de strijd om aandacht steeds geformuleerd: welke versie van het issue wordt door partijen onder de aandacht gebracht? Zo zijn rondom issues bundels van beelden en verhalen te onderscheiden, die samen concurreren om dominantie in het beeld van het publiek. Of, beter: van een voor het issue cruciaal deel van dat publiek, aangezien veel beeldvorming door overheden zich richt op heel specifieke doelgroepen: concrete onder toezicht gestelden, direct belanghebbenden, potentiële consumenten, specifieke bestuurders die moeten beslissen.

Verskillende actoren leggen de nadruk op verschillende aspecten, zodat een issue zelden systematisch besproken wordt in het politieke systeem (Baumgartner en Jones 2009). Issues worden gemaakt en hebben tijd nodig: berichten over dubbele inspecties en wat al te intensieve bezoeken van inspecteurs komen bijvoorbeeld pas na langere tijd samen als het issue ‘toezichtlast’. Is een issue eenmaal gevestigd en wordt het door veel partijen gebruikt om een bepaald verhaal aan te koppelen, dan brandt een strijd los om de duiding van dat issue.

Dus agendavorming gaat over een issue, over de manier waarop dat issue wordt ge(her)definieerd en over de strijd om media-aandacht (Cobb en Elder 1983). Dat lijkt overzichtelijk, maar het is juist de interactie tussen deze drie aspecten die de relatie tussen media en bestuurlijke processen zo complex en onvoorspelbaar maakt. Alle partijen proberen strategisch en bewust te opereren, en streven doelen na, maar geen van die actoren kan heel precies voorspellen en bepalen hoe die

inspanningen uitpakken. De complexiteit zorgt ervoor dat de uitkomsten van mediastrategieën onvoorspelbaar zijn. Dat betekent niet dat er geen strategische ankerpunten zijn. Cobb en Elder (1983: 50-51, 110) stellen dat media-aandacht cruciaal is om een issue op de agenda te krijgen. Agendering is onvoorspelbaar en complex, maar het begint met media-aandacht. Zonder media-aandacht geen issue. De kern van de strategie van actoren is hier meestal op gericht: ze proberen berichtgeving op gang te krijgen, zodat in ieder geval de kracht van herhaling issues een zekere vanzelfsprekendheid geeft. Wie vaak genoeg 'toezichtlast' hoort neemt vanzelf aan dat toezicht last veroorzaakt. En dat daar iets aan gedaan moet worden.

Media-aandacht maakt volgens theorieën over agendavorming besluitvormingsprocessen nog ingewikkelder dan ze al zijn (Kingdon 1984; Wolfe 2012; Baumgartner et al. 2012). Baumgartner en Jones (2009: 103-104) stellen bijvoorbeeld dat de instabiliteit in de Amerikaanse politiek voornamelijk veroorzaakt wordt door de snel verschuivende aandacht van de media, de beperkte bronnen waar media verhaallijnen op baseren en imitatiegedrag van media. De auteurs constateren bij media – en publiek! – een sterke fascinatie met conflict en competitie. Issues worden als strijd en botsing afgebeeld, bij voorkeur tussen helder te onderscheiden partijen. Dat maakt het onderwerp begrijpelijk en invoelbaar, zodat het publiek zich er mee kan identificeren.

Ook de rol van sociale media is langs de invalshoek van het issue-attentionperspectief te duiden. Toepassingen als Twitter zorgen ervoor dat de aandacht voor issues zich sneller kan organiseren, maar ook dat de looptijd van de cyclus waarin er aandacht is voor bepaalde onderwerpen korter is. Dit leidt ertoe dat een *policy window* minder lang openstaat en dus niet zo makkelijk kan worden benut. Ook kunnen pieken en dalen in de concurrentie om aandacht rond onderwerpen die relevant zijn voor toezicht worden vergroot door de inzet van sociale media.

Vanuit het issue-attentionperspectief is de toezichthouder een van actoren die in de arena van de media strijden om aandacht. Zelfs rondom onderwerpen die expliciet over het toezicht gaan, is de toezichthouder niet de enige 'communicerende' en beeldvormende partij. Er bestaan in dit perspectief geen monopolies of geordende arena's voor beeldvorming, alleen posities die bevochten moeten worden. Aandacht voor een issue of geloof in een verhaal of beeld is een product van door-dachte, aanhoudende berichtgeving, in gevecht met concurrerende partijen die een ander beeld willen neerzetten, mede als product van gelukkig toeval. De toezichthouder moet extern georiënteerd zijn en zich bewust zijn van de aanwezigheid van andere actoren en de kracht van de media-aandacht. Het begint met het erkennen van de complexiteit van het spel, en de beperking van de eigen invloed erop, om vervolgens via gericht spel de kansen op impact te kunnen vergroten.

Concluderend zien we dat het issue-attentionperspectief de *complexiteit* van de interactie tussen media en bestuurlijke processen (waarvan ook het handelen van de toezichthouder deel uitmaakt) centraal stelt. Het verschuiven van aandacht voor issues zorgt ervoor dat nieuwe actoren toetreden tot de arena waarin gestreden wordt om aandacht en invloed en dat anderen deze arena verlaten. Onverwachte combinaties en resultaten kunnen zich voordoen door het ontstaan van ‘*windows of opportunity*’, zoals Kingdon (1984) die al lang geleden beschreef. Het belangrijkste verschil met het publicrelationsperspectief is dat het issue-attentionperspectief meer focust op de veelheid van actoren, hun strategieën en de relaties tussen de media en bestuurlijke processen. De complexiteit van de relaties is sindsdien verder toegenomen; het vinden, openen of eventueel sluiten van een ‘window’ is er lastiger door geworden, waarbij de belangen ervan voor veel actoren tevens zijn toegenomen. Meer actoren doen meer actief aan het spel mee, waarmee het spel op zichzelf nog ingewikkelder wordt.

8.2.3 HET MEDIATISERINGSPERSPECTIEF: DE KRACHTEN VAN DE MEDIALOGICA

In het derde perspectief staat de kracht van de media centraal. Voor de media is het cruciaal om een groot publiek te bereiken en veel aandacht te krijgen. Daarbij geldt dat ‘de’ media niet bestaan, zij zijn een veelzijdig spectrum van verschillende media die uiteenlopende niches met heel verschillende strategieën bedienen. Dat leidt tot verschillen in onderwerpkeuze, journalistieke mores – hoe ‘af’ en geverifieerd moet een verhaal bijvoorbeeld zijn? – en toon van berichtgeving. Sommige media beperken zich tot het presenteren van nieuws, andere voeren campagne. Voor elk van deze varianten geldt dat – vanuit het mediatiseringsperspectief bezien – media proberen te ‘verkopen’, door hun boodschap zodanig aansprekend te maken dat een groot publiek er op af komt. Media zijn ‘verkopers’ van producten die consumenten willen afnemen. De doelgroepen lopen uiteen, de boodschappen dus ook, maar het achterliggende patroon is hetzelfde. Boodschappen worden gesmeed tot *verkoopbare boodschappen*, in een vorm waarvan media denken dat hun publiek ze wil hebben. Daarbij is een belangrijk patroon dat media weinig tijd en ruimte hebben (en nemen), waardoor de boodschap met korte *soundbites* overgebracht moet worden. Daar zijn volgens de media de meeste lezers, kijkers en consumenten mee te vangen en dat is daarom de manier waarop men evenementen en gebeurtenissen in beeld brengt. Daarnaast moet de boodschap helder en attractief zijn. Media werken volgens de *medialogica* (Altheide en Snow 1979; Mazzoleni en Schultz 1999; Bennett 2009; RMO 2003; Van Beek et al. 2006). Media zoals nieuwsbladen en tv zoeken naar nieuwswaardige items die in een conflicterend *frame* geplaatst kunnen worden en te personaliseren en te dramatiseren zijn.

Bennett (2009) noemt vier typen van *informative biases* die het resultaat zijn van recente ontwikkelingen in het medialandschap:

- 1 *Personalisering*: een duidelijke trend in het nieuws is om het persoonlijke aspect van het nieuws te benadrukken en de sociaal-economische of politieke context waarin het plaatsvindt te bagatelliseren. De idee is dat persoonlijk ‘geframed’ nieuws meer aansluit bij de doelgroep. Personalisering heeft de neiging om de complexiteit van een issue te verdringen of te negeren.
- 2 *Dramatisering*: er is sprake van een sterke trend naar dramatiserend nieuws en het overmatig benadrukken van conflicten en crises in verhalen ten koste van de positieve kanten van een verhaal. Het live verslag doen vanaf locatie versterkt deze trend naar het neerzetten van een dramatiserend beeld.
- 3 *Fragmentatie*: er is een toenemende focus op losstaande verhalen en gebeurtenissen. Deze worden gescheiden van de grotere context en van elkaar.
- 4 *Gezagsverstoring*: toenemende aandacht gaat uit naar het gezag van autoriteiten en of dat in stand kan worden gehouden. Tegelijkertijd is er een trend te zien waarin media steeds meer negatieve aandacht hebben voor politici (Patterson 2000; Rosenstiel et al. 2012).

De literatuur over medialogica beschrijft een aantal veranderingen in de aard van de berichtgeving. Er is sprake van een groeiende concurrentie tussen verschillende soorten media. Er is toenemende commercialisering en een groeiende noodzaak om lezers en kijkers te trekken (Davies 2008; Bennett 2009). Schillemans en Jacobs (2011) stellen dat er als gevolg van de toenemende concurrentie niet zozeer sprake is van verscheidenheid, maar juist van meer gelijkvormigheid. In de concurrentieslag blijven media dicht bij elkaar en is er sprake van volggedrag. Journalisten gebruiken dezelfde bronnen en willen niet achterblijven bij berichten die anderen brengen. Wie de *scoop* niet heeft, moet deze zo snel mogelijk overnemen, wat de prikkel om feiten te checken reduceert. Dit mechanisme selecteert bovendien journalisten en media uit: wie meedoet en volgt blijft in de aandacht, behoudt publiek en continueert daarmee het bestaansrecht. Wie afwijkt verliest publiek en verdwijnt uiteindelijk. Ook op het niveau van professionaliteit ontstaat zo eenvormigheid, waarbij ruimte blijft voor ‘kwaliteitsjournalistiek’, maar deze meer marginaal is dan daarvoor. Schillemans en Jacobs (2011) spreken van de opkomst van *bandwagon journalism*: ‘volgende journalistiek’, waarin de angst om achter te blijven groter is dan de prijs van halfbakken of achterhaalde (want elders al gebrachte) berichtgeving (zie ook Bennett 2009).

Interessant in de selectie van nieuwsitems is het fenomeen *hypes*. Niet de feitelijke gebeurtenissen maar de media zelf zijn dan leidend voor aandacht: er is een gebeurtenis waaraan eerste berichtgeving wordt gekoppeld, maar de aandacht die dat genereert wordt vervolgens het vertrekpunt voor over elkaar buitende berichtgeving. Omdat enkele media erover berichten, doen *alle* media het. Na enige tijd dooft de aandacht uit, bijvoorbeeld als zich een nieuw incident voordoet.

Let wel, hypes gaan zelden over 'niets': de kern van het begrip is dat de aandacht *disproportioneel* is voor het gebeurde. De aandacht zorgt er tegelijkertijd wel voor dat er in de 'reële wereld' dingen veranderen. Incidenten, crises of schandalen gaan een eigen leven leiden en er wordt door betrokkenen met reële maatregelen gereageerd (Vasterman 2004: 20; Schillemans en Jacobs 2011). Daarmee is ook een wankel onderscheid aangebracht tussen de reële en symbolische wereld: hypes gaan over beeldende aandacht voor iets dat 'in werkelijkheid' niet de moeite waard is. Dat gaat uit van een hard onderscheid tussen wat 'echt zo is' en wat media er van maken. Terwijl de diepere kern van dit derde perspectief is dat de symbolische en reële wereld steeds meer in elkaars verlengde zijn komen te liggen. Of, een stap verder, dat ze in essentie over hetzelfde gaan.

Concluderend kijkt het mediatiseringsperspectief naar de wijze waarop nieuws tot stand komt en naar de effecten daarvan op andere domeinen. Toenemende negatieve aandacht voor de prestaties van overheidsorganisaties hebben gevolgen voor hoe de overheid gezien wordt door het publiek, voor wat de overheid doet en voor de effectiviteit van het overheidshandelen. Sommige auteurs menen dat de medialogica een *dramademocratie* creëert waarin het optreden van politici (maar ook overheidsmanagers) belangrijker is dan de werkelijke prestaties bij de implementatie van beleid (Elchardus 2002; Fischer 2003; Edelman 1988). De gevolgen van de ontwikkelingen in de media zijn verstrekkend: niet alleen de media veranderen, de samenleving als geheel en de overheid in het bijzonder veranderen in die ontwikkeling mee.

Veel van dergelijke beschouwingen bevinden zich minder in het domein van de communicatiewetenschappen of bestuurskunde, maar eerder in de sociologie of politieke filosofie. Gesteld wordt dat er een fundamentele verandering gaande is op het terrein van politiek, bestuur, overheid en burger. De literatuur over mediatisering stelt dat de medialogica andere domeinen 'koloniseert'. De medialogica bepaalt het toneel voor bestuurlijke processen en beïnvloedt welke issues ten tonele komen en hoe die issues worden besproken en gevoeld. Onduidelijk is hoe die ontwikkeling zich verder beweegt en wat op langere termijn de consequenties zijn voor het vertrouwen in instituties en voor de politieke betrokkenheid. Het is een krachtige en voortschrijdende ontwikkeling waarvan de uiteindelijke richting onduidelijk is. Dat maakt dat veel beschouwingen over mediastrategie een cynische toon hebben, waarbij de belangrijkste varianten van handelingsopties zich bevinden tussen 'niets aan te doen' en 'oneindig simplificeren'. Tegelijkertijd laat de praktijk een meer gelaagd repertoire zien, met gevallen waarin beeldvorming letterlijk met issues aan de haal gaat, maar ook met voorbeelden waarbij overheden door het gebruik van een relatief effectieve mediastrategie de aandacht voor het issue goed kunnen sturen.

8.2.4 DIVERGERENDE PERSPECTIEVEN, INTEGRALE BEELDEN

De uitwerking van de drie perspectieven laat uitersten zien in de opvattingen over de verhouding tussen media en toezicht. Daarbij is een continuüm van handelingsvermogen van publieke organisaties herkenbaar. Het ene uiterste is dan het publicrelationsperspectief waarin de toezichthouder de media gebruikt als afzetkanaal voor zijn eigen boodschappen. Het andere uiterste is de machteloosheid van de toezichthouder in het mediatiseringsperspectief, waarbij de media de beeldvorming overheersen, zelfs als daartoe relevante feiten ontbreken. Tussen deze twee perspectieven bevindt zich vervolgens het issue-attentionperspectief, dat een middenweg beschrijft van complexiteit, maar toch ook enig handelingsvermogen van overheidsorganisaties mogelijk maakt.

De drie perspectieven hebben naast verschillen ook gemeenschappelijke kenmerken. Alle perspectieven benoemen de belangrijke positie van de media en menen dat die sterker wordt. Het oordeel over de mate waarin dat geschiedt verschilt, maar alle perspectieven wijzen op het toenemende belang van de media voor de overheid. Strömbäck en Kioussis (2011: 5) schrijven dat “politieke actoren, bedrijven en andere organisaties het zich niet kunnen permitteren om de media te negeren, aan welke issues ze aandacht besteden en hoe ze verschillende actoren, issues en processen *framen*”. Cobb en Elder stellen:

“Het samenspel van symbolen bij het daadwerkelijk plaatsen van een issue op de publieke agenda heeft veel meer vertakkingen. Het belangrijkste is hoe symbolen zijn gekanaliseerd in verschillende strategieën om specifieke doelen te bereiken. De massamedia spelen een centrale rol in het benadrukken van deze wisselwerking en bij het bepalen van het succes van een issue” (Cobb en Elder 1983: 141).

Dit citaat geeft weer dat ook strategieën om specifieke doelen te bereiken van invloed zijn op mediaberichtgeving. De toezichthouder is meer dan een marionet van de media en heeft mogelijkheden om het spel mede te bepalen. Dat is een belangrijke opbrengst uit de theoretische verkenning: elk perspectief onderscheidt patronen, spelregels en aangrijpingspunten voor strategisch handelen. De uitkomsten van dat handelen zijn weliswaar onvoorspelbaar, maar niet louter het resultaat van toeval. Mediastrategie doet er toe, maar wat mediastrategie is en hoe het werkt verschilt sterk per perspectief van waaruit wordt geredeneerd.

Vandaar dat we in het empirisch deel dat hierna volgt de drie perspectieven uit de literatuur niet als gegeven veronderstellen, maar ze gebruiken als lens om de praktijk te onderzoeken. Daartoe legden we inzichten uit de drie perspectieven voor aan mensen die zich in de praktijk van toezicht verhouden tot de media, om na te gaan welke daarvan voor hun herkenbaar zijn en als basis dienen voor het eigen handelen.

Tabel 8.2 vat de wetenschappelijke inbedding en herkomst van de verschillende perspectieven samen.

Tabel 8.2 Wetenschappelijke inbedding en duiding van de drie perspectieven

	Publicrelations- perspectief	Issue-attention- perspectief	Mediatiserings- perspectief
Wetenschappelijke oorsprong	<i>Public relations</i> en (poli- tieke) <i>branding</i> literatuur.	Politologische litera- tuur over <i>agendavorming</i> .	Sociologische literatuur over <i>mediatisering</i> en po- litologische literatuur over <i>media-politics</i> .
Object van onder- zoek	Organisatie	Issues	Context
Kijkt naar	Boodschappen <i>verkopen</i> door <i>gebruik</i> van de media.	<i>Agendavorming</i> en de <i>impact</i> van media op agenda's.	Ontwikkelingen in het <i>medialandschap</i> en (verdere) <i>infiltratie</i> in het overheidsdomein.
Typische onderzoeks- vragen	Hoe kunnen berichten, beelden en merken effectief via media naar doelgroepen gecommuniceerd worden?	Welke factoren beïnvloeden of veroorzaken dat bepaalde issues op de agenda komen (en andere niet)?	Hoe wordt nieuws gemaakt (medialogica) en hoe en met welke gevolgen dringt die door in de logica en wereld van politiek en bestuur?
Interessante fenomenen om te onderzoeken	Manieren waarop overheden hun ideeën en brands communiceren, de (dichtheid van de) relatie tussen bepaalde overheden en media, individuele journalisten en politici, en hoe zij elkaar benutten of gebruiken.	Dynamiek van issues op en rond de agenda, het opkomen en afvoeren van issues, en hoe media 'windows' creëren waarin bepaalde issues ineens sterk de aandacht trekken en legitimiteit voor (ingrijpende) bestuurlijke actie ontstaat.	Eventuele signalen van hoe het domein van politiek en bestuur zich aanpast aan de medialogica. Daarnaast trends in de medialogica en de berichtgeving zelf: worden media langzaam radicaler, of matigen ze zichzelf? Versterken ze hun eigen patroon, of incorporeren ze gradueel juist elementen van de logica van politiek en bestuur?
Achtergrond	Bedrijfskunde, Communicatiewetenschap	Politologie en Bestuurskunde	Sociologie
Kernreferenties	Kotler et al., 1999; Needham, 2006.	Cobb en Elder, 1994 (1972); Dery, 1984; Kingdon, 1984; Baumgartner en Jones 2009 (1993).	Altheide en Snow, 1979; Edelman, 1988; Bennet, 2009.

8.3 MEDIA EN TOEZICHT IN DE PRAKTIJK: PERCEPTIES VAN INDIVIDUELE TOEZICHTHOUDERS

8.3.1 INLEIDING

Veel beschouwingen over de relatie tussen media en toezicht bevinden zich ofwel op het institutionele niveau – *toezicht versus media* – ofwel op het niveau van concrete casuïstiek waarin inspectieorganisaties rond bepaalde incidenten of ontwikkelingen ineens met intense media-aandacht worden geconfronteerd. In het eerste geval is de beschouwing heel algemeen en generiek. In het laatste geval is de aandacht specifiek en concreet, er is een case en er staat een toezichthouder centraal.

Wat ontbreekt in dit type beschouwingen is het enerzijds meer generieke en anderzijds meer specifieke perspectief van de medewerkers en/of managers van toezichtorganisaties. Het gaat daarbij over hun ideeën en opvattingen, over wat zij vinden en denken van de relatie tussen toezicht en media, over hoe zij hun handelen bepalen, nog los van specifieke en daarmee ook selectieve gevallen. Een dergelijke invalshoek ontnemt de sterke *bias* die door de nadruk op concrete cases komt te liggen op negatieve aandacht en dwingende dynamiek van de casus.

8.3.2 METHODOLOGIE

Om op individueel niveau van managers en medewerkers uit het toezicht een generiek beeld van de verhouding tussen media en toezicht te schetsen, hebben we onderzocht hoe de betrokkenen zelf redeneren in het licht van de drie mediaperspectieven, hoe zij zelf menen dat de relatie tussen toezicht en media is, en hoe deze zich volgens hen ontwikkelt. Daartoe is gebruikgemaakt van de Q-methodologie.

De Q-methodologie hanteert een zogeheten Q-sort. Dat betekent dat respondenten stellingen voorgelegd krijgen, de zogenoemde Q-set, die ze moeten rangordenen. In dit onderzoek hebben we een Q-set ontwikkeld van 24 stellingen (in de bijlage zijn die uitgebreider beschreven) op basis van de drie eerder onderscheiden perspectieven en de onderstaande vier aspecten:

- *wat*: de relatie tussen de entiteiten media en toezicht;
- *wie*: de relevante actoren;
- *waarom*: het verklaren van de relatie tussen media en toezicht;
- *hoe*: de vormgeving van de relatie tussen media en toezicht door de actoren.

De 24 stellingen zijn voorgelegd aan een door ons geselecteerde groep respondenten, de P-set. De respondenten die de Q-sort hebben ingevuld zijn werkzaam bij organisaties in het toezichtveld, waaronder de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Inspectie Jeugdzorg,

de Nederlandsche Bank, de Inspectie Veiligheid en Justitie, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Onderwijsinspectie, de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) en gemeenten en provincies. Bij het gebruik van de Q-methodologie is de P-set relatief klein ten opzichte van de Q-set (Brouwer 1999). Een P-set die minstens even groot is als de Q-set is voldoende voor een valide onderzoek. Dit is hier het geval aangezien de P-set bestaat uit 33 respondenten. Belangrijker dan het aantal respondenten is wie de respondenten zijn (Brown 1980). De respondenten die de Q-sort hebben ingevuld zijn volgens ons een adequate afspiegeling van de onderzochte organisaties en het werkveld. Respondenten hebben verschillende functies bij verschillende organisaties in het toezicht, op strategisch niveau, en hebben concrete of waarschijnlijke relaties met de media.

De Q-sort toont hun individuele percepties en nadrukkelijk niet die van de organisaties waarin ze werken. Respondenten spreken zich uit over hoe zij denken over hun invloed op de media en over de rol van de media in hun werk. Ze spreken dus over zichzelf, niet over hun organisatie. Daarbij is ook van belang dat het bij onze respondenten gaat om professionals die werkzaam zijn in het primaire proces van het toezicht en niet bijvoorbeeld vanuit een functie als communicatiemedewerker. Zij praten vanuit hun vak en eigen werk over de verbinding met media, de media zijn *niet* hun vak of het primaire bestanddeel van hun dagelijks werk. Voor de reikwijdte van de Q-sort betekent dit dat de resultaten iets zeggen over de posities van professionals in de praktijk van het toezicht ten opzichte van de media. De geselecteerde respondenten kregen in een mail een persoonlijke link toegestuurd naar de Q-sort. De respondenten is gevraagd om de 24 stellingen te verdelen over een *grid* bestaande uit een vijfpuntsschaal van -2 (sterk mee oneens) tot +2 (sterk mee eens). De *grid* ziet eruit als een omgedraaide piramide, waardoor de respondenten gedwongen worden de stellingen te rangordnen ten opzichte van andere stellingen (Jeffares en Skelcher 2011). Bij een Q-sort komt de respondent in stappen tot de invulling van de *scoresheet*.

Bij het analyseren en interpreteren van de data is een factoranalyse toegepast op de 33 individuele profielen van de respondenten. Deze analyse laat op basis van correlaties vergelijkbare standpunten en overeenkomsten tussen preferenties zien (Brown 1993). Het gebruik van de Q-methodologie brengt dus in beeld hoe individuen de complexiteit van de relatie tussen media en toezicht in algemene zin percipiëren. Daardoor ontstaat niet alleen een beeld van hoe de respondenten de praktijk zien, maar ook van welke betekenis zij daaraan geven. Interessant daarbij is of en in hoeverre de percepties van respondenten samenvallen of gelijkenis vertonen met de drie ideaaltypische perspectieven die we vanuit de literatuur op systeemniveau en op het niveau van casuïstiek hebben geïdentificeerd. De beschrijving van de uitkomsten laat dit zien.

8.3.3 OPBRENGSTEN Q-SORT

De factoranalyse heeft uiteindelijk geresulteerd in drie factoren. Deze drie factoren zijn geïnterpreteerd, hetgeen heeft geleid tot drie groepen respondenten: *Adaptors*, *Communicators* en *Fatalists*. Tabel 8.3 geeft de drie praktische profielen die uit de empirische data ontstaan weer, waarbij xx duidt op een dominant perspectief bij de groep respondenten en x wijst op een minder dominant perspectief bij de groep respondenten.

Tabel 8.3 Drie praktische profielen op basis van drie theoretische perspectieven

	Adaptors (meebuigen met media- logica)	Communicators (bespelen van medialogica)	Fatalists (berusten in medialogica)
Publicrelations- perspectief	X	XX	
Issue-attention- perspectief		X	X
Mediatiserings- perspectief	X		XX

Bij de *Adaptors* zien we opvattingen terug die passen binnen twee van de drie perspectieven, namelijk het publicrelationsperspectief en het mediatiseringsperspectief. Deze respondenten zijn enerzijds geneigd de eigen rol van de media te benadrukken, die een sterke eigen draai geven aan issues. Anderzijds zijn ze tegelijk van mening dat toezichthouders vooral sterke beelden moeten communiceren; een opvatting die meer bij het eerste perspectief thuishoort. De *Communicators* benadrukken sterk de actieve rol van toezichthouders, die proberen in te spelen op de complexiteit van het netwerk rond een issue waar ook de media deel van uitmaken. De *Fatalists* ten slotte leggen de nadruk op de macht van de media en de complexiteit van processen die zich rond issues voltrekken, waarbij zij aangeven daar maar weinig aan te kunnen doen. We bespreken deze drie groepen die uit de toezichtspraktijk te herleiden zijn hierna uitgebreider.

Adaptors: meebuigen met de medialogica

Deze groep respondenten scoort hoog op items die gerelateerd zijn aan medialogica en de publicrelationsbenadering. *Adaptors* ervaren medialogica als iets wat alomtegenwoordig is (zie s12 en s18 in de bijlage), maar zien dat niet per definitie als iets problematisch. De medialogica is een inherent kenmerk van de omgeving waarin ze werken, maar zij is niet iets oncontroleerbaars of buitengewoon belangrijk. Zij bepaalt mede hun context, maar is daarmee nog niet bepalend voor hun werk, hun resultaten of de algemene opbrengsten van het toezicht.

Omgaan met de media is voor de Adaptors een onderdeel van het werk en ze hebben het gevoel dat ze daar enige controle over uit kunnen oefenen. Ze kunnen niet volledig controleren wat de media zeggen en doen, maar hebben het gevoel wel invloed uit te kunnen oefenen; media volgen verhaallijnen die door publieke organisaties zijn uitgezet (s5 en s6). Het beïnvloeden van de media krijgt vorm door het communiceren van de juiste verhaallijnen en door vervolgens te beïnvloeden hoe de media rondom die verhaallijnen *framen*. Deze strategie kan volgens de Adaptors bijdragen aan het bereiken van beleidsdoelen.

Communicators: bespelen van de medialogica

Deze groep ziet bestuur en toezicht als van nature dynamische en gemediatiseerde processen waarin publieke managers moeten bewegen. Ze zijn het sterk oneens met de claim dat de media de publieke opinie domineren en ze relativeren de rol van de media. Overheidsmanagers moeten goed en duidelijk communiceren (s19) en daarbij sterke beelden en *frames* gebruiken (s22) om bepaalde verhaallijnen te genereren. Communicators claimen dat de media de verhaallijnen overnemen die door de publieke managers zijn bepaald en dat *framing* van issues in de media ondersteunend is aan eigen beleidsdoelen en -intenties. De media bepalen de agenda niet, maar vullen voor het merendeel hun ruimte met onderwerpen die ze vanuit de overheid aangereikt krijgen. Publieke organisaties die dat spel snappen kunnen de berichtgeving wel degelijk beïnvloeden en tot op zekere hoogte sturen. Volgens deze groep respondenten is de relatie tussen media en toezicht ook niet zo eenduidig. Er zijn vele andere groepen in het krachtenveld tussen toezicht en media die allemaal proberen invloed uit te oefenen op wat er in beeld komt en hoe het toezicht prioriteiten stelt en te werk gaat. Dat zorgt voor een grote verscheidenheid aan verhaallijnen, *frames* en beelden in het publieke debat (s22). Beeldvorming is geen gevolg van de logica en agenda van de media, maar een gevolg van de verschillende actoren in het publieke debat (s11). Communicators zien journalisten niet als mogelijke risico's voor hun werk en functie (s21) en ze zijn het over het algemeen niet eens met het idee dat journalisten vooral op zoek zijn naar sensatie en conflict. Ze hebben waardering voor de rol en professionaliteit van journalisten, die ze zien als een professionele groep. Voor de Communicators zijn de media een kanaal dat gebruikt kan worden en een arena die bespeeld kan worden. Dat vraagt om professionalisme vanuit de overheid, maar dat kan aangeleerd en verbeterd worden en uiteindelijk ook worden toegepast om beleidsdoelen te bereiken. Het is geen verrassing dat deze groep niet pleit voor verandering van de media of het gemediatiseerde debat zelf, maar voor verbetering van het vermogen van de overheid om goed op te treden in deze arena.

Fatalists: berusten in de medialogica

Media-aandacht is volgens de Fatalists altijd aanwezig en onontkoombaar (s9). Ze zien de media weliswaar niet als risico voor de eigen carrière (s21), maar

beschouwen die wel als een eenzijdig spel waarin de media de verhaallijnen bepalen en publieke managers weinig anders kunnen doen dan die te volgen of er enige weerstand tegen te bieden. De media zijn niet doorslaggevend, maar wel hinderlijk. Dat bepaalt in sterke mate waar inspecties hun aandacht aan besteden, terwijl dat vaak technisch-inhoudelijk niet de juiste accenten zijn. Daarmee wordt de inspectie niet direct gefrustreerd, maar lastig en improductief is het wel. Fatalists stellen dat er in de media meer ruimte moet zijn voor een kritisch tegen geluid ten aanzien van de berichtgeving en voor het weerleggen van verhaallijnen (s24). Nu gaan media met elkaars berichten aan de haal, zonder dat er voldoende aandacht is voor de keerzijde ervan, of soms zelfs de feitelijke juistheid. Inspecties komen in het defensief, niet doordat ze het verkeerd doen, maar omdat ze verkeerd in beeld komen.

De Fatalists stellen ook dat door de medialogica en de media-aandacht de aandachtscyclus voor issues steeds korter wordt, waardoor het lastiger wordt om aandacht voor een issue vast te houden (s20). Ze zien dit niet als een positieve ontwikkeling; als publieke organisaties te veel meegaan in de medialogica dan gaan belangrijke waarden van goed bestuur verloren. Inspecties worden zo gedwongen om steeds meer achter vluchtige incidenten aan te lopen en daar relatief structureel op te reageren. Dat is een vorm van overreageren die niet productief is en bovendien structurele issues naar de achtergrond verdringt.

Conclusie

Tabel 8.4 toont voor elke respondentencategorie drie beelden van de relatie tussen media en toezicht.

Tabel 8.4 Drie beelden van de relatie tussen media en toezicht

	Beeld van de media	Advies voor effectief handelen in de relatie toezicht en media	Beeld van toezicht
Adaptors: meebuigen met de medialogica	De media horen erbij, zij zijn een fenomeen dat er nu eenmaal is. Media zijn dominant en bepalend, maar andersom zijn ze ook te beïnvloeden. Het is een wederzijds spel, waarbij beide partijen actief zijn en afwisselend boven en onder liggen.	Wees pragmatisch en extern georiënteerd. De media zijn niet te veranderen, maar de schade is wel te beperken. De media zullen altijd invloed hebben op het toezicht, en soms te veel, maar overheden zijn niet weerloos. Wees scherp in wat je extern wil communiceren en ga er ook actief mee naar buiten.	Toezicht is per definitie complex en vindt plaats in een omgeving met een veelheid aan actoren, met eigen doelen, belangen en interventies. De media maken deel uit van die vele partijen. Als media-aandacht zich voordoet moet het toezicht daar zo goed mogelijk op reageren en meebuigen. Dat geeft geen garantie op succes, maar kan wel sterk bijdragen aan de uitkomst.

	Beeld van de media	Advies voor effectief handelen in de relatie toezicht en media	Beeld van toezicht
Communicators: bespelen van de medialogica	Media zijn een factor in het dynamische geheel van sturing en toezicht, maar niet meer dan dat. Met een adequate strategie zijn de media te benutten voor de eigen doelen. Niet de media, maar de toezichthouders zelf zijn over het algemeen 'in control'.	Door zelf sterke beelden en krachtige verhaallijnen te communiceren kunnen inspecties de agenda bepalen. Media zijn op zoek naar dergelijke beelden en verhalen en als je ze daarmee voedt, volgen ze die. Media zijn in die zin te sturen, door te begrijpen wat hen drijft en daar gebruik van te maken. Daarnaast kunnen inspecties winst boeken door slim te surfen op golven die zich in de media aandienen.	Netwerken zijn tot op zekere hoogte te sturen en te controleren, maar niet meer dan dat. Er blijft altijd onvoorspelbaarheid in het toezicht bestaan. Veel partijen proberen invloed uit te oefenen in netwerken. Veel van die partijen hebben eigen mediastategieën.
Fatalists: berusten in de medialogica	Media zijn een onafhankelijke en negatieve kracht in het speelveld. Hun invloed is niet allesbepalend, maar wel hinderlijk. Media hebben geen goed beeld van wat er gaande is en gaan sterk voor sensatie. Daar komt bij dat er weinig zelfcorrigerend vermogen is. Ze nemen elkaars verhalen over, in plaats van dat ze die kritisch beschouwen.	Er is niet veel aan te doen, dus laat het toezicht maar begaan in zijn relatie tot de media. Professionalisering en actief eigen mediabeleid werkt niet, zeker niet als het echt spannend wordt en er incidenten zijn. Afwachten tot het overwaait, is dan beter.	Media dragen bij aan de complexiteit van sturing. Media verspreiden berichten die vaak niet kloppen en vergroten zo de verwarring in het netwerk. Overheden en toezichthouders hebben daar last van. Hoewel het toezicht er dus weinig aan kan doen, en de media geen eigen inhoudelijke agenda hebben in het netwerk, hebben media wel invloed op de uitkomsten van overheidssturing- en toezicht.

Concluderend zien we dat medewerkers en managers die werkzaam zijn bij toezichthouders inzichten uit de drie perspectieven in de literatuur combineren, maar dat er hierbij wel specifieke combinaties bestaan. Die combinaties laten zich herleiden tot verschillende profielen van toezichthouders, met een andere opstelling in de richting van de media. De Communicators vallen daarbij het meest op omdat ze de complexiteit van bestuurlijke processen benadrukken. Tegelijk zien ze daarin ook een uitdaging en geloven ze in de mogelijkheid om met sterke beelden en goede communicatiestrategieën complexe processen te beïnvloeden. De Fatalists daarentegen zien de complexiteit als lastig en voelen zich

bijna 'machteloos' tegenover de wijze waarop media verhalen en issues *framen*; ze willen de medialogica niet bespelen maar berusten erin. De Adaptors zitten hier tussenin, als pragmatische managers die er het beste van willen maken door waar het kan of nodig is wat mee te buigen. Ze zien de sterke rol van de media, beschouwen die als een gegeven en proberen zo goed en zo kwaad mogelijk hun werk te doen. Ze leggen zich neer bij de invloed van media, maar stellen zich vervolgens actief op om binnen dat kader zo goed mogelijk in beeld te komen.

Bij elkaar genomen leiden deze empirische bevindingen ertoe dat het in ieder geval nodig is om de richting in beschouwingen over medialogica bij te stellen. Uit de inleiding van dit hoofdstuk zou kunnen worden opgemaakt dat gezagsdragers zoals toezichthouders steeds meer een speelbal van de media zijn geworden en dat ze zich overgeleverd weten aan de grillen van journalisten en mediabedrijven. Beschouwingen over medialogica hellen over naar een fatalistisch model, dat echter maar door een beperkt deel van de toezichthouders zo wordt ervaren. Los van of het model van medialogica en dominantie van media 'waar' is, is dat niet het handelingskader waarmee *practitioners* in het toezicht aan het werk zijn. Dat is een belangrijke conclusie, bijvoorbeeld voor het begrijpen van het optreden van inspecteurs in de gemediatiseerde toezichtpraktijken.

Onze respondenten, allen werkzaam in en rond het toezicht, bevestigen de potentiële complicaties die media met zich mee kunnen brengen. Zij wijzen echter ook op de andere kant van het verhaal: media maken interactie met doelgroepen mogelijk, zijn te benutten voor grootschalige communicatie en kunnen wel degelijk beïnvloed worden. Media zijn vrij om te agenderen wat ze willen, maar zijn tegelijkertijd prima te beïnvloeden in de agendering en beeldvorming. Rapportages over incidenten kunnen de toezichthouder schade berokkenen, maar adequaat optreden in de media kan die schade volgens respondenten ook in belangrijke mate reduceren. De media zijn daarmee dus ook niet zozeer een verstorende kracht in het veld, maar zijn eerder een inherent onderdeel van het veld. Gerichte inspanningen en strategie van de toezichthouder maakt vervolgens het verschil tussen positieve of negatieve impact van media-aandacht.

Dat betekent ook dat het (als we de mensen die er zelf werkzaam zijn mogen geloven) voor toezichthouders loont om actief ten aanzien van media te zijn. Dus zij moeten niet passief afwachten tot er berichten over de organisatie verschijnen, maar zelf actief investeren in relaties met de media. Dat impliceert: niet alleen reageren als er iets gebeurt, maar ook zorgen voor een bedding waarin die reacties kunnen landen. Mediabeleid wordt daarmee een meer continue zorg voor toezichthouders dan nu: minder specifiek gericht op heel concrete dossiers, maar eerder als een algemeen en universeel domein waarin de toezichthouder relaties moet onderhouden. Let wel, wij suggereren hiermee niet dat publieke

managers – toezichthouders – allemaal positief zijn over de media. De conclusie is eerder dat het beeld van de media – en ook het optreden van individuele toezichthouders – veel meer bepaald wordt door het eigen beeld van toezichtprofessionals dan door de media zelf. Fatalists berusten in de situatie, wachten tot de media-aandacht overwaait en constateren een negatieve en destructieve rol van de media. Adaptors buigen zo veel mogelijk mee met de medialogica als die zich manifesteert in het eigen werkveld. Communicators gaan er actief op uit, hebben invloed en beseffen dat er soms ook meer negatieve aandacht zal zijn. Zij zien de medialogica niet zozeer als een (negatieve) uitkomst, maar als een spel, dat door strategie en goede uitvoering tot een beter einde gebracht kan worden.

8.4 NIEUWE MEDIA EN NIEUWE NETWERKEN

8.4.1 VERSCHILLEN TUSSEN KLASSIEKE EN SOCIALE MEDIA

Functies van klassieke media

Klassieke massamedia zijn nog steeds van groot belang voor media en bestuur. Hoewel oplages van kranten kleiner worden en hun advertentie-inkomsten teruglopen, is het overdreven om te zeggen dat klassieke media verdwijnen. Zij zijn nog steeds invloedrijke elementen in het medialandschap. Datzelfde geldt voor televisie, een medium dat in Nederland nog steeds verantwoordelijk is voor het belangrijkste aandeel in het mediagebruik. Daar komt bij dat traditionele media zich reorganiseren tot multimediale bedrijven die in verschillende soorten media actief zijn (Commissariaat voor de Media 2002; RMO 2003). Het onderscheid tussen klassieke media en sociale media is wel scherp, maar mediaconcerns strekken zich over beide uit. Ze onttrekken zich aan de dichotomie van klassiek en nieuw, en vormen nieuwe organisaties die beide omspannen. Dagbladen hebben eigen Twitter-accounts, waarmee ze proberen lezers te betrekken bij ‘hun’ nieuws, input te verkrijgen – bijvoorbeeld van lezers die ter plaatse zijn bij een incident en een foto uploaden of zelfs verslag doen – of nieuws via het netwerk te verspreiden. Zo ontstaan geen blokken van ‘oude’ en ‘nieuwe’ media, maar nemen bestaande ‘traditionele’ media nieuwe vormen aan en zijn beide complementair aan elkaar (Dutta-Bergman 2010). Ook klassieke media opereren 24 uur per dag – bijvoorbeeld op hun website – in plaats van dat ze zich richten op de volgende uitzending of uitgave (Noack 1998; Dimmick et al. 2004). Andersom worden sociale media meer ‘klassiek’: denk aan een digitale ‘krant’ als de *Huffington Post*, maar ook aan de pogingen van sociale media om in gecondenseerde overzichten individuele berichten in tijdschriftachtige formats samen te brengen. Of denk aan weblogs die ‘televisie’ gaan maken, in het geval van GeenStijl nog het meest expliciet door de eigen zender Powned binnen het publieke bestel op te richten. Nieuw en klassiek zijn minder betekenisvolle termen, omdat het landschap meer gemengde en vernieuwde vormen laat zien.

De voornaamste functie van klassieke én sociale media is het *informer*en van het publiek, ieder op een eigen manier en met eigen achtergronden, waarover later meer. Massamedia vervullen deze functie door informatie vooraf te *interpreter*en en die vervolgens aan het publiek te leveren. Dat brengt meteen ook het belangrijkste onderscheid tussen beide in beeld. Bij klassieke massamedia zijn er *poortwachters* die beslissen wie toegang heeft tot de media (in de zin van ‘in berichtgeving worden opgenomen’), wiens stem gehoord wordt en welk bericht in het nieuws komt. Klassieke media brengen het nieuws niet ‘zoals het is’, maar brengen het nieuws dat ze relevant achten, geduid zoals het medium het ziet (McCombs en Shaw 1972). De poortwachters van klassieke massamedia zijn professionele journalisten en redacteuren, die vanuit hun positie de macht hebben om te beslissen wat het publiek bereikt. Massamedia zijn daarmee een normatieve en politieke factor.

Anderen stellen het tegenovergestelde en zien als belangrijkste probleem van de poortwachtersfunctie juist dat in de door commerciële belangen gedreven jacht op de consument de redacties te volgzzaam zijn geworden. Kijkers, lezers en luisteraars krijgen steeds meer voorgeschoteld wat ze al vinden; media sluiten dicht aan bij de interesses en de kennis van het publiek, omdat daar de meeste ‘verkoop’ te behalen is.

Waar de eerste categorie zorgen zich richt op het normatief-sturende karakter van redacties, gaat het in de tweede categorie juist om het verlies van eigen kritisch-normatief vermogen van redacties. “Wat je ziet ben je zelf”, stelt Beunders (2000) in een beschouwing over de veranderende rol van de media, waarin kritiek van de tweede categorie wordt geuit. Kritiek op het vermeende ‘linkse’ of progressieve geluid van de publieke omroep, in plaats van een conservatieve toon, is een voorbeeld van de eerste. Zeker daar waar media vanuit publieke middelen gefinancierd worden is de normatieve en politieke rol van poortwachters van belang. Poortwachters zouden dan ofwel geheel neutraal moeten zijn, ofwel gelijkmatig (of representatief, dat is onderwerp van discussie) over verschillende opvattingen en stromingen verdeeld moeten zijn. Overigens beperkt de normatieve discussie zich allesbehalve tot landen met een publiek mediabestel: in de vs is de discussie over de normatieve rol van kranten en televisiestations minstens even intens als in Nederland, terwijl daar geen publieke media bestaan (Wilkins 2000).

Een tweede functie die in massamedia sterk aan de kant van de producent ligt is die van *waakhond* (Norris 2000). De media houden toezicht op de sociaal-politieke omgeving en rapporteren over verschillende ontwikkelingen in de maatschappij (RMO 2003). Ze doen dat zelf, waarbij de lezers meelesen en meekijken – en waarbij hun volumes bijdragen aan de impact van interventies van de

waakhond. Politici maken zich meer druk om media met een groot bereik dan om obscure of sterk gespecialiseerde media. Klassieke media vormen een bouwsteen in het democratische bestel, hoewel niet alle mediabedrijven die functie even sterk zullen ervaren (wat niet betekent dat ze de functie daarmee ook minder vervullen). Media zetten onderwerpen op de agenda of benadrukken uiteenlopende thema's op die politieke en maatschappelijke agenda. Dit laatste valt onder de *agenderende* functie van massamedia (Lippmann 1949; McCombs 1997; McCombs 2004; Weaver 2007). Massamedia identificeren kwesties en brengen die onder de aandacht, evenals de mogelijke oorzaken of oplossingen van het door hen gesignaleerde 'probleem'. Media worden daarmee gezien als vergelijkbaar met de *town hall meetings* of groepsdiscussies van het verleden. Het zijn plaatsen en podia voor debat, ook al is daarin niet voor iedereen tegelijk plaats.

Een mogelijk indirect gevolg van massamedia is dat ze een prikkel kunnen vormen voor burgers om te participeren in publieke instanties en het publieke proces. Dat is een vierde functie die massamedia vervullen: ze hebben een *mobiliserende* en *activerende* rol (Norris 2000). Mensen worden niet alleen geïnformeerd over wat er in het politieke debat speelt, maar raken daarin ook geïnteresseerd. En sommigen worden geïnspireerd – of geïrriteerd – waardoor ze in beweging komen en actief worden in de politiek. Mensen weten wat er speelt, leren over processen, weten beter welke keuzes ze kunnen maken en raken betrokken. Hier speelt opnieuw de rol van de poortwachter sterk mee. Media inspireren en activeren, maar alleen voor de onderwerpen waar zij zelf de nadruk op leggen. Een veelgehoorde kritiek op media is dan ook dat ze zich niet richten op 'grote lijnen' of 'echte problemen', maar te veel incidenten uitvergrooten (Castells 2002; RMO 2003). Het publiek mobiliseert zich vervolgens rondom aansprekende gebeurtenissen die echter weinig van doen hebben met achterliggende problemen.

Funcities van sociale media

Voor elk van de verschillende functies, taken en mogelijke rollen van klassieke media geldt dat ze evenzeer op sociale media te betrekken zijn, maar dat de verhouding tussen de producent en consument van informatie en beeldvorming omgekeerd is. Het belangrijkste verschil met massamedia is dat bij sociale media *de gebruikers zelf* informatie verzamelen, selecteren, verspreiden, duiden en interpreteren. Sociale media zijn 'doe het zelf media', met consumenten die tegelijkertijd informatie ontvangen, produceren en zenden (Homburg en Karré 2011: 10). Het 'publiek' van sociale media is vrij om te navigeren tussen verschillende informatiebronnen, zodat ze zich niet hoeven te baseren op de beschikbare gegeven bronnen. Consumenten kunnen kiezen welke vorm ze fijn vinden, en kunnen ook selecteren op inhoud en duiding. Dat gaat verder dan het kiezen uit een breder aanbod. Mobiele apps en web 2.0-sites bieden de mogelijkheid dat ieder individu zijn of haar mening kan *communiceren*. Een simpele Tweet, een

Facebook-bericht of een eigen blog is voldoende om deel te nemen aan een debat, een debat in gang te zetten of een ‘nieuwsitem’ te genereren. De meningen die in beeld komen zijn niet meer de keuze van de redactie van de opiniepagina’s, maar het product van wat mensen zelf relevant vinden. Sociale media gaan niet zozeer over nieuwe meningen en opvattingen die ontstaan, maar over nieuwe technieken die mogelijkheden bieden om gedachten, meningen, opvattingen en informatie met anderen te delen. Het gaat om de *verplaatsing van de poortwachtersfunctie* – elk individu is poortwachter -, maar ook om de *productie* van nieuws – elk individu is een potentiële producent van nieuws, interpretatie en duiding.

Een tweede van klassieke media onderscheidende invulling van sociale media is het *profiëren en netwerken*. Klassieke massamedia zorgen voor een onzichtbare en passieve binding tussen mensen; zij zien of lezen hetzelfde, maar weten dat niet van elkaar en kunnen de gedeelde informatie niet actief inzetten om tot onderlinge interactie te komen. Bij sociale media is dat mechanisme omgekeerd. Zij bieden gebruikers de mogelijkheid profielen te maken en netwerken op te bouwen, waarbij sociale media voor gebruikers als het ware uithangborden voor zichzelf worden. Ze maken van zichzelf een merk, inclusief de marketingstrategie die daarbij hoort. Via de weg van sociale netwerken bieden sociale media individuen en bewegingen ook de mogelijkheid om hun lokale praktijken *op te schalen* tot regionale, nationale of internationale praktijken en/of effecten. Via sociale media is hun bereik in potentie veel groter dan alleen hun bekende eerstelijnsnetwerk. Berichten worden doorgestuurd, gedeeld of anderszins verspreid door anderen, waardoor ook ringen buiten het eigen netwerk er mee in contact komen. Dat is allesbehalve een virtuele en onpersoonlijke verbinding, zoals ten onrechte op veel plaatsen wordt vermoed. Virtueel contact en via 2.0-toepassingen opgebouwde netwerken worden voortdurend ingezet voor ‘fysieke’ actie in de ‘echte’ wereld: in *flashmobs*, *crowd-sourcing*, *crowd-funding*, sollicitaties via sociale netwerken, oplossingen van problemen via antwoorden uit ‘durf te vragen’, enzovoort (Kreijveld 2012). Soms werkt dat ‘positief’, zoals de via sociale media georganiseerde massale *clean-up* na de rellen in Londen, soms pakt het angstaanjagend en negatief uit, zoals bij het via sociale media afgekondigde ‘feest’ in Haren. Sociale netwerken zijn alleen in technische zin ‘virtueel’. Ze zijn diep verweven met ‘werkelijke’ en fysieke realiteiten buiten de virtuele realiteit van websites, apps en microblogs. Zij zijn daarmee niet alleen beeldvormende media, maar vooral ook organiserende, activerende en producerende media, waarbij de organisatie niet voortkomt uit een strategisch, aanwijsbaar en aanspreekbaar centrum – zoals een nieuwsredactie – maar uit individuen, kleine groepen en letterlijk iedereen in het netwerk. Net als klassieke massamedia hebben sociale media organisatiekracht, maar dan radicaal decentraal in plaats van de centrale kracht van massamedia.

8.4.2 CONSEQUENTIES VAN DE ONTWIKKELING VAN NIEUWE MEDIA VOOR HET TOEZICHT

Wat is de betekenis van nieuwe, sociale media voor het toezicht? Die vraag is op twee niveaus te beantwoorden. Op het eerste niveau gaat het om nieuwe middelen die zich voor de bestaande functies van media aandienen. Het zijn, eenvoudig gezegd, dezelfde functies waar nieuwe kanalen aan toegevoegd worden. Een krant heeft niet alleen een papieren editie, maar verschijnt ook op tablets en smartphones, heeft een nieuwssite met weer net andere content en andere invalshoeken, en via allerlei 'reageer-opties' kunnen lezers letterlijk meepraten over het nieuws. Daarnaast proberen kranten via actieve Twitter-accounts en aanwezigheid op Facebook om verkeer naar hun sites te leiden, met spraakmakende koppen, links en statusupdates. Nieuwe media zijn daarin deels een extra uithangbord voor de basis, de krant of site die daarbij hoort; maar soms ook een *outlet* voor ander soort nieuws en soorten berichtgeving die niet goed passen in het principe van de krant. Maar steeds geldt daarvoor dat het gaat om nieuwe kanalen voor dezelfde functie.

Op een tweede niveau veranderen de nieuwe media niet alleen de kanalen van de media, maar krijgt de interactie zelf een wezenlijk andere vorm. Dat wil zeggen, het fundamentele principe achter de klassieke verhoudingen in de media krijgt een andere vorm. De belangrijkste overgang daarbij is de omslag van een procesmodel van communicatie, dat de basis vormt van het klassieke model, naar een netwerkmodel van nieuwe media. Het gaat niet om massamedia die met een groot publiek communiceren, maar om de massa die zelf medium is voor onderlinge, ongestructureerde, maar evengoed massale communicatie.

Het netwerkmodel van communicatie dat met nieuwe media is gegroeid draait niet om communicatie van de een tot de ander, maar om communicatie van *allen met allen*. De klassieke media – in al hun informatievormen – bewegen daartussen als nevenschikte partijen. Het onderscheid tussen zender en ontvanger wordt doorbroken; dat betekent niet alleen dat er heel veel zenders zijn, maar ook dat ontvangers zelf actief zenden. De basis van het procesmodel ligt in het werk van Lasswell (1948) en Shannon en Weaver (1949). Het netwerkmodel komt onder andere voort uit de netwerktheorie, die haar oorsprong vindt aan het begin van de tweede helft van de twintigste eeuw. Massamedia zijn primair gebaseerd op analoge en papieren mediasystemen, terwijl sociale media gebaseerd zijn op gedigitaliseerde mediasystemen. Vanwege de analoge en papieren systemen bieden massamedia hun gebruikers vooraf geselecteerde informatie en de consequentie is dat massamedia burgers/gebruikers kunnen misleiden door inaccurate informatie te leveren. Deze voorselectie van informatie kan ook leiden tot *self-fulfilling prophecies* van massamedia (Bennett 2009). Dit risico van informatie-manipulatie is in mindere mate aanwezig bij sociale media, omdat de gebruikers

niet alleen consumenten, maar ook co-producenten, oftewel *prosumers*, zijn. Tabel 8.5 brengt de verschillen tussen klassieke massamedia en sociale media samen en gaat in op de betekenis ervan voor het toezicht.

Tabel 8.5 Klassieke massamedia, sociale media en implicaties voor het toezicht

	Massamedia		Sociale media	
	Kenmerk	Relevantie voor toezicht	Kenmerk	Relevantie voor toezicht
Communicatiemodel	Procesmodel	Eenrichtingscommunicatie: zender – ontvanger	Netwerkmodel	Interactieve communicatie: zender, ontvanger, verspreider tegelijk
Systeem	Analoog/papier	Door media sterk vertraagde actie en reactie	Digitaal	Bijna ‘real time’ overdracht en wisselwerking van data
Institutionele richting	Verticaal/top-down	Journalisten berichten over gebeurtenissen in het domein van de toezichthouder	Horizontaal	Burgers en/of sociale media signaleren zaken die spelen bij onder toezicht gestelden of bij de toezichthouder
Interactie	Eenrichting	Toezicht op actor door toezichthoudend orgaan	Velen-naar-velen	Gebruikers kunnen toezicht houden door directe interacties
Informatie	Inhoud door medium gecreëerd	Actor levert informatie en institutie controleert deze	Inhoud door gebruiker gecreëerd	Interactieve omgeving tussen actoren en gebruikers
Publiek	Passieve gebruikers	Geen burgerparticipatie/weinig consumenten	Actieve gebruikers	Prosuming consumenten, co-creatie en co-producenten
Toegang tot media	Bepaalde groep door selectie poortwachter	Vooraf geselecteerde, op maat gemaakte informatie	Meestal ongelimiteerd	Eigen instituties en informatiekanaal organiseren

8.4.3 CONCLUSIE: OP WEG NAAR TOEZICHT 2.0

Het voert te ver om in dit hoofdstuk een volledige analyse te geven van de werking van sociale media voor het overheidstoezicht. Toch is het van belang om te laten zien hoe de basisprincipes van communicatie via sociale media fundamenteel verschillen van klassieke media. Voor toezichthouders die een mediabeleid en een mediastrategie willen ontwikkelen – om incidenten te voorkomen en hun effectiviteit te vergroten – geldt dat ze daarbij steeds meer onderscheid moeten maken naar klassieke en sociale media. Daarbij geldt als aantekening dat beide vormen steeds meer vermengen, waar ze de afgelopen jaren nog relatief

gescheiden van elkaar waren. Toezicht verandert langzaam richting Toezicht 2.0, met nieuwe communicatievormen die nieuwe mediastrategieën mogelijk maken – en nieuwe beperkingen voor toezichthouders betekenen. In de volgende paragraaf beschrijven we hoe nieuwe relaties er volgens ons uitzien en wat de consequenties ervan voor toezichthouders – organisaties én individuele professionals – zijn.

8.5 TOEZICHT EN MEDIA: HANDELINGSOPTIES VOOR GEMEDIATISEERD TOEZICHT

8.5.1 GEMEDIATISEERD TOEZICHT: VAN TOEZICHT IN NAAR TOEZICHT VIA DE MEDIA

Het medialandschap waarbinnen het toezicht functioneert is sterk in beweging. Traditionele media zijn in verandering en staan onder druk. Er zijn grote ontwikkelingen op het web, die zorgen voor ‘2.0-dynamiek’, ook binnen traditionele massamedia. Daarin verandert het *procesmodel* van traditionele massamedia in een *interactief netwerkmodel*. Zenders en ontvangers versmelten en communicatie verandert richting communicatie van allen-tot-allen. Klassieke rollen en mogelijkheden van de media, zoals de rol van poortwachter en eigen *framing* van het nieuws, vervagen daarmee. Of beter gezegd, ze zijn er nog wel, maar de mogelijkheden van het publiek om er omheen te bewegen en zelf nieuws te zoeken en te maken via het netwerk zijn oneindig veel groter. Klassieke media verliezen niet alleen positie, maar ook hun vanzelfsprekende relevantie. Daarmee wordt de arena waarin media en toezicht zich tot elkaar verhouden minder overzichtelijk dan hij was en worden de verbanden en vormen meer gevarieerd.

Tegelijkertijd moet het verlies aan relevantie van traditionele media ten koste van sociale media niet worden overdreven. Het is een gecontextualiseerd verlies, dat weliswaar in potentie ingrijpend is maar plaatsvindt binnen de dominante functie van klassieke media. Zeker ten aanzien van overheidsoptreden zijn klassieke media nog steeds van groot belang. Programma’s als *Zembla*, *Nieuwsuur* en *De slag om Nederland* laten zien dat vele gesprekken over het openbaar bestuur nog steeds het gevolg zijn van bijdragen van de klassieke media. Ook voor toezichthoudende instellingen geldt dat zij in hun mediabeleid nog steeds het meest direct te maken hebben met wat georganiseerde nieuwsmedia doen. Ze kunnen die media benutten om hun boodschappen voor het voetlicht te brengen en kunnen de media als megafoon voor hun standpunten gebruiken. Dat is meer dan voorlichting, het is een instrument om de primaire taak van de toezichthouder invulling te geven: het *borgen van het vertrouwen in een systeem*. Dat krijgt vorm via een eerste lijn van activiteiten die direct gericht is op de onder toezicht gestelden, maar ook via talrijke acties gericht op de gebruikers van het systeem – zij

die vertrouwen in het systeem moeten kunnen hebben. Toezicht gaat dus deels om het controleren op – en daarmee bijdragen aan – naleving door onder toezicht gestelden, maar ook om het verspreiden van vertrouwen in het systeem. Soms puur gericht op gebruikers, maar vaak ook als indirect middel om onder toezicht gestelden tot naleving te brengen. Toezichthouders verschijnen dus niet alleen *in* de media, maar toezicht vindt steeds meer *via* de media plaats. Media zijn niet meer alleen vindplaats van nieuws over toezichthouders, maar zijn een platform waarop toezichthouders actief zijn en resultaat kunnen boeken.

Daarnaast is het belangrijk te onderkennen dat de relatie tussen media en toezicht ook op een andere manier dynamisch is. Rollen en posities van journalisten en toezichthouders zijn zelf ook in beweging. Klassieke media zijn in verandering, deels door bewegingen *binnen* de sector, deels door de opkomst van nieuwe media en de fundamentele veranderingen die daarmee zijn ontstaan. Hetzelfde geldt voor het toezicht. Nieuwe media en open data maken dat *individuele burgers* zich kunnen ontwikkelen tot *arm-chair auditors*. Het toezicht verplaatst zich daarmee vanuit de burelen van de toezichthouder naar de open ruimte op het web. Vervolgens is de vraag hoe deze veranderingen doorwerken in de relatie tussen toezicht en media. En wat de rol van nieuwe media en ‘nieuwe toezichthouders’ – burgers, professionele amateurs – wordt.

Door de nieuwe ontwikkelingen komen klassiek gescheiden rollen door elkaar te lopen: de burger wordt journalist en toezichthouder. Het toezicht is niet meer alleen een taak van inspecties of autoriteiten maar ook van burgers die als *prosumer* op websites verantwoording vragen en hun recensies kenbaar maken. Toezicht is niet langer een kwestie van ‘informatie geven’ maar van coproduceren; wisselwerking komt voorop te staan; relaties worden ‘gemaakt’ via sociale netwerken; en *frames* worden neergezet door op het web het gesprek een bepaalde kant op te bewegen. Relaties keren zich om en er ontstaan nieuwe toegangswegen. Onderzoek van Klijn (Korthagen en Klijn 2012) laat bijvoorbeeld zien dat via media-aandacht nieuwe oppositiegroepen en zwakke belangen meer ruimte krijgen om hun verhaal te doen dan via het reguliere politieke proces. Zo klinken nieuwe stemmen nu luider in het democratisch proces.

8.5.2 HET FATALISME VOORBIJ: DE NOODZAAK VAN EEN ACTIEF OPTREDEN

Wat moeten toezichthouders doen, gezien de beschouwing die we hiervoor hebben gehouden over het belang van de media, over de complexe dynamiek tussen media en toezicht en over het feit dat toezichthouders zelf ruimte zien voor beïnvloeding van de media? We noemen hier enkele richtingen en perspectieven die toezichthouders kunnen helpen om positie te kiezen en strategisch actief op te treden. Die perspectieven leggen sterk de nadruk op het vermogen van

toezichthouders om zelf autonoom te handelen ten aanzien van de media. Dat moet niet worden verward met een volstrekt autonome positie jegens politiek of beleid. Onderdeel van de afweging van toezichthouders is de rol en positie van de politiek bestuurder, het departement en het beleid – waarbij in sommige gevallen die posities de autonomie van eigen handelen door de toezichthouder sterk zullen beperken. De mediastrategie van toezichthouders komt tot stand met naast toezicht-inhoudelijke afwegingen ook relationele en uiteindelijk evenzeer politieke afwegingen.

Het waait niet over!

Toezichthouders kunnen, ondanks het belang van de media, kiezen voor een relatief passieve strategie. Ze kunnen handelen indachtig het oude gezegde dat in de krant van vandaag de vis van morgen verpakt wordt. Media-aandacht is in deze benadering bovenal *vluchtig*, evenals de aandacht van het grote publiek voor die media-aandacht. Na enige tijd verstomt de commotie en kan de toezichthouder zijn *business as usual* hervatten. Stilzitten en wachten tot het overwaait lijkt dan de belangrijkste aanbeveling voor toezichthouders die tijdelijk tot het centrum van de media-aandacht behoren. Toch is het onwaarschijnlijk dat deze benadering op de lange termijn lonend is voor de toezichthouder. Daar zijn verschillende redenen voor.

Het eerste argument voor een meer actieve dan passieve opstelling is het belang van *beelden* in het mediatijdperk. Zoals we hiervoor meerdere keren hebben aangegeven zijn beelden en imago heel belangrijk in de moderne tijd. Ons wereldbeeld en onze identiteit vormen zich steeds meer via beelden, die we ten minste gedeeltelijk verkrijgen via de media. Dat betekent dat media meer brengen dan een eenvoudig nieuwsitem; ze kunnen beelden maken en breken en interveniëren daarmee op een veel dieper liggend niveau dan alleen de nieuwscyclus en de percepties van vandaag. In de krant van vandaag wordt dan misschien wel de vis van morgen verpakt, de beelden bekijken lang nadien. En belangrijker, ze vormen de opmaat voor de duiding van het *volgende* verhaal en het oordeel over het *volgende* optreden van de toezichthouder. Beeldvorming is niet zozeer een sequentieel proces, waarbij het publiek elke keer opnieuw zijn beeld vormt op basis van wat er dan voorgeschoteld wordt. Het is veeleer een gestapeld proces, met positieve feedbackmechanismen die maken dat de gevestigde indruk uit eerdere beelden en verhalen sterk bepalend is voor hoe het volgende wordt geïnterpreteerd. In die zin zijn *branding* en *framing* geen keuzes van de toezichthouder; ze vinden onvermijdelijk en voortdurend plaats. De keuze voor de toezichthouder is of deze daar zelf actief in meedoet en zelf strategisch intervenieert en – letterlijk – probeert het beeld te vormen. Passieve of afwezige beeldstrategie kan en mag, maar heeft een hoge prijs, die bovendien jarenlang betaald wordt.

Een tweede argument ligt in het verlengde hiervan. Media zien geen individuele gebeurtenissen, maar leggen *dossiers* aan. Als journalisten over onderwerpen schrijven beginnen ze niet opnieuw, of bij het feit dat voor hen ligt, maar pakken ze eerdere dossiers er bij om hun beeld te vormen (Bennet 2009). Als de Inspectie voor de Gezondheidszorg in het nieuws komt, dan pakt de journalist er eerdere dossiers bij, waarmee bijvoorbeeld opnieuw het verhaal van enkele jaren geleden over de falende intensive care-afdelingen naar voren komt. Of van andere voorbeelden, die strikt genomen niet gerelateerd hoeven te zijn aan wat er aan de hand is, maar daar via dossiervorming wel aan worden gekoppeld. Het verhaal dat rond een concreet en actueel feit ontstaat is mede een product van vroegere en bovenal andere verhalen in het dossier.

Dossiervorming is een krachtige positieve feedback, die maakt dat bij organisaties die eenmaal een bepaald beeld of een bepaalde reputatie hebben ('moeizaam', of juist 'professioneel') voorkomende volgende gevallen vanuit dat perspectief beschreven en geduid worden. Als dergelijke mechanismen en patronen inderdaad van kracht zijn, dan helpen stilzitten en wachten tot de media-aandacht overwaait niet. De aandacht waait niet over, maar komt steeds terug. En het verhaal van nu ligt bovenop in het dossier dat de volgende keer op tafel komt. Beeldvorming en berichtgeving krijgen weliswaar vorm in korte snelle nieuwscycli, maar door de opeenvolgende cycli zijn lange en zichzelf versterkende verhaallijnen te trekken over hoe het met een bepaalde toezichthouder en een bepaald domein gaat. Het paradoxale gevolg is dat onder de vluchtigheid en hijgerigheid van media-aandacht lange lijnen van dieper inslijtende beelden en patronen liggen.

Het derde argument verwijst naar het *brand* van de toezichthouder dat bij beeldvorming ontstaat. Ook dit is een vorm van continuïteit in de als vluchtig gedachte beeldvorming. *Branding* is de organisatorische evenknie van dossiervorming: het is een poging van de toezichthouder om zelf een bepaald beeld te vestigen, dat over concrete gebeurtenissen heen komt te liggen. Het *brand* staat in een interactieve relatie met individuele gebeurtenissen, verhalen en incidenten. Het merk construeert mede de interpretatie van een gebeurtenis (en 'maakt' daarmee mede de gebeurtenis), maar het wordt tevens in en door die gebeurtenissen vormgegeven. Negatieve media-aandacht is schadelijk voor het merk en het imago van de toezichthouder. En dat heeft weer invloed op het functioneren van de toezichthouder en het gezag waarmee zij haar taak vervult, dat bovendien via het merk verder reikt dan alleen het ene concrete geval. Gegeven de hoge kosten om over een langere periode met een consistente strategie een merk en reputatie te vestigen, kiezen veel organisaties er voor om in concrete gevallen niet de gebeurtenis zelf maar het merk leidend te maken in hun afwegingen. Grote bedrijven kiezen bij de minste twijfel over een serieus probleem in hun product ('glas in de babyvoeding', 'defecte reminstallatie van de auto') voor een

daadkrachtige en massale terugroepactie; ook als het concrete risico dat amper rechtvaardigt. Ze beschermen het merk, zelfs als dat vanuit de concrete situatie amper rationeel genoemd kan worden. Zoals eerder al werd aangegeven is ‘niets doen’ hier eigenlijk geen werkelijke optie: organisaties hebben geen merk, ze *zijn* een merk. Er zijn oordelen en opvattingen over wat de organisatie is, wat deze doet, hoe goed dat gaat en waar het heen beweegt. *Branding* is de bewuste keuze om daar actief op te interveniëren, door producten aan te sluiten op het gewenste beeld en op de netwerken waarin het merk moet functioneren. Zo brengt ook *branding* een argument van langere termijn en continuïteit in de concrete en actuele afweging over media-optreden.

Een vierde argument om actief om te gaan met media-aandacht heeft niet zozeer betrekking op de langere termijn, maar op de *spill-over* van media-aandacht naar andere domeinen. Media-aandacht, en zeker negatieve media-aandacht, beperkt zich niet tot formele scheidslijnen van domeinen of competentiegebieden. Media-aandacht voor toezicht werkt door naar de algemene beoordeling van het beleid, van de betrokken bewindspersoon, mogelijk zelfs de legitimiteit van het overheidsoptreden in het algemeen. In een recent onderzoek (Korthagen en Klijn 2012) blijkt dat bij ruimtelijke projecten waar veel negatieve media-aandacht is de uitkomsten door betrokkenen ook significant lager gewaardeerd worden. Dit is ook niet vreemd, omdat negatieve media-aandacht tegenstanders van beleidsprocessen extra munitie geeft om hun argumenten kracht bij te zetten en het verzet tegen het beleid (of het toezicht) te intensiveren. Daar komt bij dat mensen in hun beeldvorming veel meer dan formeel-juridisch ‘juist’ is integrale beelden in hun hoofd hebben. Media-aandacht heeft, om het in organisatorische termen uit te drukken, belangrijke *keteneffecten*. Als het ergens in de keten niet goed gaat, werkt die beeldvorming door naar andere delen. Wie haar hier en nu laat lopen, zorgt daarmee mogelijk op andere plaatsen voor nieuwe negatieve en schadelijke beeldvorming. Net zoals een succesvol media-optreden in het ene deel van de keten de reputatie in een heel ander deel kan ondersteunen.

Toezichthouders moeten proactief zijn (in nieuws zoeken, maar ook mijden)

Het argument dat in de krant van vandaag morgen de vis wordt verpakt gaat dus niet op. Dat wil zeggen, selectiviteit en actualiteit zijn geen argumenten voor passiviteit, omdat het nieuws van vandaag doorwerkt naar volgende keren en naar andere terreinen. Daarmee is niet gezegd dat het nieuws te temmen of te beteugelen is, maar daarmee is wel het argument ontkracht dat nieuws dusdanig vluchtig is dat actuele schade er op de langere termijn niet toe doet. Integendeel, beeldvorming van het moment werkt sterk door in de toekomst; zij wordt het interpretatiekader waarin volgende gebeurtenissen worden geïnterpreteerd.

Er zit dus niets anders op voor toezichthouders dan media-aandacht serieus te nemen en zich actief op te stellen. Dit kan zowel door het reageren op media-aandacht als die zich voordoet, als door proactief op te treden – voordat zich ‘feiten’ voordoen. Het eerste heeft duidelijk nadelen vergeleken met het tweede. Als toezichthouders gedwongen zijn te reageren op berichten in de media moeten ze bij voorbaat werken binnen het *frame* en het kader dat door het desbetreffende bericht is gesteld. Ze moeten het gevestigde beeld ontkrachten, maar daarmee stappen ze als het ware eerst het beeld binnen: ‘wij doen het niet *slecht*’, ‘wij waren niet *te laat*’, ‘wij hebben het niet *laten lopen*’. Wat blijft hangen is niet het *niet*, maar wat daarna komt. Dat is precies de boodschap van het publicrelationsperspectief dat we eerder in dit hoofdstuk hebben benoemd: creëer proactief een relatie met de doelgroep, communiceer met en naar deze doelgroep en gebruik daarvoor krachtige beelden die zorgen voor *frames*, scripts en reputatie die later als een sluier over de interpretatie van zich voordoende incidenten liggen. Het publiek kent de toezichthouder als betrouwbaar en bekijkt vanuit dat perspectief een bericht over een vermeend tekort; ‘klopt dat wel?’ is dan de eerste reactie, in plaats van ‘zie je nou wel!’ Proactieve communicatie kan onmogelijk gaan om de concrete incidenten die zich nog gaan voordoen, maar grijpt vooral in op de kaders van waaruit die toekomstige gevallen, als ze zich voordoen, worden geïnterpreteerd. Daarbij komt meteen een praktisch dilemma in beeld, want de toezichthouder moet altijd de onder toezicht gestelde eerst in staat stellen om zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen. Dat kan betekenen dat het moment voor proactieve mediastrategie voorbijgaat. Toezichthouders moeten daar rekening mee houden in hun beeldvorming en *branding*: ruimte geven voor eigen verantwoordelijkheid, maar daarbij het beeld van controle en regie in stand houden.

Concreet betekent dat voor toezichthouders dat ze met een aantal zaken rekening moeten houden:

- 1 Toezichthouders moeten zich bewust zijn van het *brand* dat zij willen uitstralen naar de buitenwereld. Dat gaat om de substantie en de ‘content’ die ze over willen brengen, maar ook over het netwerk en het product (of de beleidsprestatie) dat daarbij hoort. Dat merk moet in het eigen interne handelen verankerd zijn, zo wordt keer op keer benadrukt in publicrelationsliteratuur en -praktijken. Daarmee komt de nadruk van de inspanningen te liggen boven de korte termijn op de meer langdurige lijnen in de beeldvorming.
- 2 Bij het bewaken van een merk en van langetermijnbeeldvorming hoort een bewuste *communicatiestrategie*. Daarmee zijn niet de incidenten of eventuele negatieve mediaberichten opgelost, maar op langere termijn kan met consistent handelen wel gebouwd worden aan een sterk merk dat toekomstige problematiek inkadert in het positieve imago. Merk en imago komen tot stand in interactie van de boodschap, het netwerk van de toezichthouder en het product of de beleidsprestatie. Beeldvorming is niet het optreden op

tv of het stuk in de krant, maar is een pakket van activiteiten, doelgroepen en relaties. Door die verschillende dimensies van beeldvorming en *branding* meer in samenhang te bezien, ontstaat een op termijn sterker merk dat waarde toekent aan de kwaliteit van het toezicht.

- 3 *Externe gerichtheid in het netwerk.* De logische consequentie van de twee vorige punten is dat een proactieve houding externe gerichtheid vereist en dus dat de toezichthouder veel energie besteedt aan het opbouwen en onderhouden van een extern netwerk. Dit past goed in een meer horizontale invulling van toezicht, waarbij in ieder geval in de strategie voor beeldvorming veel meer expliciet gebruik wordt gemaakt van de netwerken waarbinnen de toezichthouder opereert. Zelfs als het toezicht zelf niet 'horizontaal' is ingericht kan de beeldvorming dat wel zijn.
- 4 *Toezicht is persoonlijk.* Het opbouwen en onderhouden van een merk is niet alleen zaak van een inhoudelijke boodschap, maar ook van de *casting* van de gezaghebbende personen die namens de toezichthouder in beeld komen. Misschien wel meer dan beleid is toezicht een persoonlijke zaak. Komt de toezichthouder vertrouwenwekkend over? Straalt de persoon daadkracht uit?
- 5 *Toezichtorganisaties zijn gepersonaliseerd.* Belangrijker nog dan het voorgaande is dat in beeldvorming en berichtgeving het toezicht gepersonaliseerd raakt. Niet alleen doordat er personen in beeld komen, maar de inspectie wordt in beeldvorming, verhaallijnen en uitspraken langzaam zelf een persoonlijkheid: 'de inspectie is betrouwbaar', 'de toezichthouder treedt op', 'de inspectie verzwaart het toezicht'. Organisaties worden zo persoonlijkheden, met karaktereigenschappen, kenmerken, geschiedenis en stijl. Soms is dat verpersoonlijking door identificatie met de leidinggevende, zoals de OVV in zijn beginjaren letterlijk 'de Raad van Pieter' was. Maar soms ligt dat meer op het niveau van een karakter: de inspectie is te vertrouwen, doet zijn best voor burgers, strijdt tegen gevestigde belangen en houdt zijn poot stijf als boodschappen politiek onwelkom zijn. Verhalen hebben karakters nodig, en in veel van de beeldvormende verhalen wordt het toezicht van een organisatorische eenheid of institutie steeds meer gezien als persoon met eigenschappen en karakterkenmerken.

Zonder overmatig geloof in maakbaarheid van media en de bewerkbaarheid van beeldvorming

Proactief, bewust en strategisch optreden van toezichthouders is te midden van de complexiteit van de mediasamenleving dus van groot belang. Dit hoofdstuk is in die zin een pleidooi voor een bewuste en actieve beeldvormingsstrategie door toezichthouders. Het vergroot de kans om 'nu', bij een actuele gebeurtenis, de beeldvorming positief te beïnvloeden, maar zorgt vooral voor continuïteit in het merk, de reputatie en het verhaal van de toezichtorganisatie en het domein waarop zij toezicht houdt. De mediasamenleving wordt vaak geassocieerd met *hijgerigheid*, maar een mediastrategie is veeleer een kwestie van *lange adem*.

Media zijn snel en vluchtig, maar beeldstrategie en merkenbouw zijn langdurige processen en vragen om duurzame aandacht voor *frames*, verhaallijnen en personen die namens de toezichthouder in beeld komen. Dat vereist vasthoudendheid en consistentie in de beeldvorming, soms tegen de conjunctuur van berichtgeving in. Zo verschuift de aandacht van de concrete issues van nu, naar de langere lijnen in de communicatie; voorbij de campagnes en projecten die nu vaak de communicatieplannen kleuren, naar meer principiële en omspannende verhaallijnen en beelden die steeds in de publieke *performance* van de organisatie hoorbaar en zichtbaar moeten worden. Daarmee verschuift, zoals eerder onder andere de Commissie Wallage (2001) al concludeerde, communicatie steeds meer naar het hart van het beleid – in dit geval het toezichtbeleid. Beeldvorming is geen taak voor de staf, maar behoort tot de kern van het primaire proces. Dat heeft ingrijpende implicaties voor de ophanging, organisatie, borging en professionaliteit ervan.

Toch moet hier een cruciaal voorbehoud worden gemaakt. De belangrijkste bedreiging voor een mediastrategie is een naïef geloof in het onbepaalde vermogen om beelden te maken en media te sturen. Beeldvorming en mediastrategie gaan om ‘pogen’, ‘proberen’ en de ‘kans’ op het vergroten van positieve opbrengsten. De causaliteit van beeldvorming, reputaties en legitimiteit is principieel onbegrepen. Er is weliswaar *retrospectieve coherentie* – achteraf weten we of er wel of niet gecommuniceerd had moeten worden; of het *frame* goed of ongelukkig gekozen was; of de persoon nu wel of niet in de live-uitzending had moeten verschijnen – maar die heeft in de praktijk weinig voorspellende waarde. Effecten op beelden en beeldvorming ontstaan niet uit louter toeval, maar zijn eveneens niet het directe en eenvoudige product van een simpele interventie. Zo maakt ook een sterk proactieve houding niet ongedaan dat toezichtprocessen complex zijn. Met vele betrokken actoren, die ieder voor zich ook aan beeldvorming doen. En met de grillige aandachtsprocessen van consumenten, waarin nieuws over de toezichthouder strijdt om aandacht met andere onderwerpen en waarbij de ‘hoeveelheid aandacht’ die verdeeld wordt bovendien sterk wisselt. De boodschap van met name het *issue-attentionperspectief* is dat toezichtprocessen nooit helemaal te controleren zijn en dat zij dus weer actief inspelen op ontwikkelingen en meesurfen met wat er gaande is. Dat is makkelijker als de toezichthouder een sterk merk heeft opgebouwd en een goede positie heeft verworven in het netwerk. Het maakt de organisatie in termen van beeldvorming *veerkrachtig*: niet onkwetsbaar, maar wel in staat om sneller terug te veren, te herstellen en met onzekere, onverwachte en/of ongemakkelijke gebeurtenissen om te gaan. Wat bedoeld is als impuls voor betere omgang met crises pakt uit in de preventie ervan. Zo zou het ook met beeldvormingsstrategie kunnen gaan: wie zich bewust is van de gevolgen van mediaoptredens zal daar zorgvuldiger en bewuster mee omgaan. Beeldvorming is daarmee nog steeds niet te sturen, maar wel beter te beïnvloeden en te richten.

8.5.3 CONCLUSIE: MANOEVREREN LANGS BOTSSENDE LOGICA'S VAN MEDIA EN TOEZICHT

De kern van de relatie tussen media en toezicht is de interactie tussen twee verschillende logica's. Media en toezicht hebben elkaar nodig, maar verhouden zich niet symbiotisch maar botsend tot elkaar. Beide hebben strategische handelingsopties, maar geen van beide is 'in control'. Dat maakt de relatie tussen media en toezicht spanningsvol. Ze kunnen niet zonder elkaar, maar ook moeilijk *met* elkaar. Die spanning tussen media en toezicht is het speelveld waarop toezicht-professionals zich in hun handelingspraktijk bewegen. Het vormt het kader waarbinnen ze hun volgende stappen bepalen en waarmee we hun handelen achteraf begrijpen of beoordelen. Dat gebeurt nu ten onrechte vanuit een te eenvoudig schema waarin de dominantie bij een van de twee partijen wordt gelegd. Ofwel bij de media, die in dat perspectief bepalend zijn voor de beeldvorming en daarmee de toezichthouder feitelijk ontslaan van het voeren van een eigen strategisch beleid – *doe maar niets, want het werkt toch niet of het maakt het erger*. Of het priemaat ligt bij de toezichthouder, die door gerichte en doordachte interventies de beeldvorming via de media kan beïnvloeden – *als ze maar genoeg hun best doen, hard genoeg nadenken en goed genoeg oefenen, dan lukt het*. Geen van beide is waar. Beeldvorming en mediastrategie bevinden zich halverwege, in het domein waar beide partijen aan het langste eind trekken, even weinig controle hebben en allebei net zo zeer oorzaak als gevolg van beeldvorming zijn. Dat leidt tot een speelveld dat het beste te begrijpen is in paradoxen. We benoemen er hier vijf.

De eerste paradox is dat *goed toezicht doorgaans onzichtbaar is en daarmee vooral een kwestie is van 'horen zeggen'*. Iedereen kent het verhaal van de 'gladde vloeren' en de inspecteurs die daarover tegenstrijdige oordelen afgeven. De Arbeidsinspectie zegt dat de vloer ruw moet zijn zodat de medewerkers niet uitglijden, de NVWA zegt dat de vloer omwille van de hygiëne glad moet zijn. Niemand weet uit eigen ervaring of het klopt – het verhaal klopt niet – en zo kunnen berichten gemakkelijker landen. Bij gebrek aan eigen waarnemingen over het toezicht is de relatieve beeldvormende kracht van mediaberichtgeving groter dan voor onderwerpen waarover mensen zelf een sterke eigen waarneming – en oordeel – hebben.

Dat brengt ons op de tweede paradox: *toezicht in de media is vaak 'tekortschietend toezicht'*. De normaliteit van veiligheid en deugdelijkheid, en de onzichtbaarheid van het toezicht als activiteit, maken dat toezicht vaak pas in beeld komt als er zaken misgaan. We zien de Onderwijsinspectie niet in de uitstekend presterende Nederlandse scholen, maar in de zwakke scholen die kindertjes niet leren lezen of schrijven, maar die steeds maar niet worden gesloten. Hierdoor richt de berichtgeving zich vaak op de kwaliteit van het toezicht, in plaats van op de onder toezicht gestelde. Een balkon stort in en de media vragen zich af of het toezicht niet gefaald heeft. Matrassen blijken in China overmatig gegast en het bericht

gaat over waar de inspectie was. Berichtgeving over toezicht en inspectie heeft dikwijls het karakter van een probleem. Is er wel voldoende toezicht? Waarom was er geen toezicht? Hoe kon dit ondanks het toezicht gebeuren? Vaak gebeurt dat ook als strategische actie van de onder toezicht gestelde: banken komen in problemen door onverantwoordelijk gedrag, maar wijten dat aan het ‘afwezige’ toezicht. Een school gaat failliet en legt de schuld bij onderontwikkeld financieel toezicht vanuit de inspectie. Zo wordt de bewijslast verplaatst, waarbij de vraag niet is waarom onder toezicht gestelden foute dingen doen, maar waarom de toezichthouder daar niet eerder iets aan deed.

Nog ingewikkelder wordt het bij de derde paradox: *niet alleen kritische conclusies maken het toezicht kwetsbaar, juist ook geruststellende toezichtberichten zijn in de media al snel verdacht*. Van het toezicht wordt een kritische houding verwacht, geruststellende of ‘sussende’ uitlatingen bij hoog opspelende incidenten werken in de beeldvorming moeizaam. Als de media verslag doen van incidenten en daarbij de gebeurtenissen accentueren en aandikken, worden toezichthouders die het gebeurde in beter perspectief willen plaatsen onbedoeld onderdeel van het probleem. De lankmoedige en toegeeflijke houding is precies wat het probleem veroorzaakt, zo klinkt het dan al snel. Een toezichthouder die spreekt van een ‘eenmalig incident’ of een ‘uitzondering’ lijkt de zaak niet serieus te nemen of bij voorbaat al af te zwakken; ook al spreekt hij de waarheid en gaat het inderdaad om een, hoewel tragisch, ingecalculeerd voorval. Dat maakt dat wanneer het toezicht eenmaal in beeld is rondom een concrete crisis of als incident neergezette gebeurtenis, er niet veel anders mogelijk is dan meedoen in het dan lopende *frame*: ontkenning werkt moeizaam, relativering valt slecht en bevestiging kan ook niet. Als de toezichthouder eenmaal in beeld is, weet hij eigenlijk niet wat nog te zeggen. Het publiek ziet een moeizaam formulerende hoofdinspecteur die niet zegt ‘waar het op staat’.

Daarmee belanden we bij de vierde paradox: *bij toezicht loopt het tonen van deugdelijkheid in een sector via het naar buiten brengen van misstanden*. Het toezicht heeft als belangrijkste taak om het vertrouwen in een sector te borgen. Dat gebeurt enerzijds door in jaarberichten of andere periodieke duidingen te benadrukken dat het goed gaat en de sector te vertrouwen is. Maar de belangrijkste interventies, in termen van zichtbaarheid, zijn toch de misstanden die door de toezichthouder worden ‘gezien’ en aangepakt. De paradoxale uitwerking daarvan is dat het bericht dat het goed gaat komt langs de lijn van een misstand. En het is de vraag welk beeld dan blijft hangen. Als toezichthouders de media zoeken en berichten dat ‘tien scholen onder verscherpt toezicht zijn geplaatst’ – en dat de andere goed bevonden zijn – dan is dat bedoeld om het vertrouwen in de sector te versterken: de kwaliteit is goed en waar dat niet zo is, is de inspectie dichtbij en worden maatregelen genomen. De uitwerking kan zomaar tegenovergesteld zijn:

mensen 'zien' scholen die gesloten worden en maken zich in het verlengde daarvan ernstig zorgen over de kwaliteit van de sector. Communicatie die bedoeld is om te laten zien dat het goed is leidt tot het beeld dat het beter moet.

Zo arriveren we bij de vijfde en laatste paradox: *de onmogelijke opdracht om de taal van staat en straat te overbruggen*. De taal die van staatswege wordt gebruikt kenmerkt zich door een zekere onbepaaldheid. Het streven naar gelijkheid en verbod op willekeur vertaalt zich in onderwerpeloze zinnen, geschreven in de passieve vorm. Teksten van toezicht geven niet de spontane reactie weer van een persoon, maar laten de weloverwogen stem van het *apparaat* horen. En zo hoort het ook; het is juist voor wie het betreft, maar onbevredigend voor het brede publiek dat er via de media kennis van neemt. De onbepaaldheid van de staatstaal leidt tot dilemma's, juist in onze door de media gedomineerde dramademocratie. 'Show, don't tell', leren journalisten op hun opleiding. Die stijlfiguur betekent dat een geschreven verhaal krachtige beelden nodig heeft om het nieuws, de gebeurtenis of ontwikkeling te illustreren. Toezichthouders staan voor de onmogelijke opdracht om dat structurele tekort in de communicatie met de media te overwinnen. Ze moeten genuanceerd, maar in krachtige beelden spreken; direct, zonder over de grens van hun competentie te gaan; precies, ook als ze het niet precies weten óf als het zo gedetailleerd ligt dat precisie betekent dat niemand het snapt (of voor de media te uitvoerig is). De toezichthouder moet vertrouwenwekkend overkomen, zonder dat het persoonlijk mag zijn. De taal die mensen het best begrijpen en het meest geneigd zijn te geloven kan de toezichthouder in beeld het minst gebruiken. En dat is een beperking die de anderen in de beeldvormingsarena *niet* hebben. Een eenvoudig streven naar nabijheid door in 'gewone mensentaal' dingen uit te leggen is daarom onmogelijk de oplossing. Los van of het zou werken, het kan niet.

Zo bezien gaat het bij het bepalen van de eigen mediastrategie niet alleen om het kiezen van de juiste woorden, de aansprekende beelden en de goede verhaallijnen. Het gaat ook om zaken als gewenste afstand en nabijheid. Zichtbaar, maar niet te dichtbij. Media worden gezien als een brug naar de burger, maar juist van die brug vallen toezichthouders diep in de afgrond. Soms onterecht, als zaken worden uitvergroot die feitelijk klein of beperkt zijn. Soms terecht, als onderzoeksjournalistiek waarheid vindt die anders verborgen zou zijn gebleven en daarmee democratische controle uitoefent. Toezichthouders moeten als autoriteit oppassen met medianabijheid, door bijvoorbeeld verbinding te zoeken met televisieprogramma's of mee te doen met mediaberichtgeving. Afstand is in de mediasamenleving ondergewaardeerd geraakt. Toezicht moet in de relatie tot media en de berichtgeving aan burgers misschien de kloof niet overbruggen maar eerder herscheppen. Voor het behoud van vertrouwen, autoriteit en gezag is *nieuwe afstand* nodig, veel meer dan via mediaoptredens geënceneerde openheid en nabijheid.

Het is een vergissing te denken dat het mediabeleid van toezichthouders vraagt om een focus op de actualiteit of om het inspelen op de vluchtigheid van de media. Het tegendeel is eerder waar. Nodig is juist een structurele aandacht voor de (paradoxen van) beeldvorming bij toezicht in de media; als een zaak van *lange adem*, van *structurele inspanning* en een *consistente benadering*. Zeker, in de krant van vandaag zit morgen de vis verpakt. Maar dat is geen reden om te hopen dat het vanzelf overgaat. Het verhaal van vandaag beïnvloedt de interpretatie van morgen. Media-interventies dienen niet zozeer (of niet alleen) het omgaan met concrete incidenten of actualiteiten, maar het bouwen aan de *frames* en referentiekaders om de betekenisgeving bij incidenten op een later moment van context te voorzien. *Brands*, gevestigde *frames* en verhaallijnen werken als positieve feedbackmechanismen: een eenmaal gevestigd *frame* of merk bepaalt mede de interpretatie van volgende incidenten en versterkt deze weer. Ze helpen om tegenslagen op te vangen als er in de media een negatief beeld verschijnt. Dat opent de weg voor allerlei nieuwe opties voor de mediastrategie van toezichthouders: niet denken in issues en actualiteiten, maar in lange lijnen en strategie, voorbij het incident en de eenmalige gebeurtenis, met nadruk op continuïteit in beeldvorming. Vandaar ook de titelkeuze voor dit hoofdstuk: bijna vanzelfsprekend spreken we over de media (al dan niet in relatie tot het toezicht) in termen van omgaan met ‘hijgerigheid’, terwijl inspelen op de medialogica voor deze instituties in strategische zin juist veel meer een kwestie is van ‘lange adem’.

BIJLAGE

Methoden van onderzoek

Met een Q-sort onderzoek worden de opvattingen van respondenten achterhaald door hun een reeks stellingen (Q-sort) voor te leggen. De stellingen die werden voorgelegd zijn hierna weergegeven.

Tabel 1.1 Q-set onderzoek Media en toezicht

	Entiteit-relatie (wat)	Actoren (wie)	Motivatie (waarom)	Professie (hoe)
Definitie/stelling	<p>(s1) De media zijn een instrument waarmee overheidsmanagers de eigen organisatie goed voor het voetlicht proberen te brengen.</p> <p>(s2) De aandacht voor een onderwerp in de media wordt bepaald door toeval; de media vormen een arena waarin voortdurend diverse onderwerpen om de aandacht strijden.</p> <p>(s3) Media moeten scoren, dus zoeken naar conflict en sensatie voor een verhaal over een onderwerp en kunnen zo overheidsmanagers maken of breken.</p>	<p>(s4) Berichtgeving in de media valt meestal terug te leiden tot overheidsmanagers die de media slim gebruiken om hun boodschap bij het publiek te krijgen.</p> <p>(s5) De media zijn net als overheidsmanagers maar heel beperkt in staat zelf te bepalen wat de dominante verhaallijnen zijn; die hangen af van de issue attention.</p> <p>(s6) Ondanks pogingen tot beïnvloeding middels public relations dicteren media hoe imago en boodschap van overheidsmanagers overkomen.</p>	<p>(s7) Publieke communicatie wordt bewust steeds minder zeggend uit angst om fouten te maken.</p> <p>(s8) Het controleren van media-aandacht is niet meer mogelijk; toeval en de dynamiek van het snel wisselen van aandacht voor issues bepaalt of en hoe overheidsmanagers in het nieuws komen.</p> <p>(s9) Media-aandacht is onvermijdelijk en focust op negatief nieuws; dit nieuws verkoopt nu eenmaal beter.</p>	<p>(s10) Alles is bedacht in de communicatie van overheidsmanagers en publieke organisaties; niets is meer spontaan.</p> <p>(s11) Groepen die weinig invloed hebben op bestuurlijke processen, zoals actiegroepen of oppositiepartijen, gebruiken de media om die invloed te vergroten.</p> <p>(s12) Journalisten volgen elkaar en nemen elkaars verhalen over; er is een enorm volggedrag.</p>

	Entiteit-relatie (wat)	Actoren (wie)	Motivatie (waarom)	Professie (hoe)
Voorschrijvend	<p>(s13) De manier van <i>framing</i> in de media hangt voor een belangrijk deel af van de professionaliteit van de voorlichter.</p> <p>(s14) Overheidsmanagers moeten meer extern georiënteerd zijn en oog hebben voor externe stakeholders en media-aandacht.</p> <p>(s15) We moeten beter gecheckte en beter geïnformeerde berichtgeving krijgen van de media.</p>	<p>(s16) Overheidsmanagers die succesvol willen zijn moeten beseffen dat dit steeds minder afhangt van de inhoud en steeds meer van de verpakking van berichtgeving.</p> <p>(s17) De dynamiek van agenda's en besluitvormingsprocessen creëert <i>windows of opportunity</i> voor alle actoren die zich in het netwerk rondom een onderwerp bevinden.</p> <p>(s18) Journalisten die succesvol willen zijn, beseffen dat de nieuwswaarde te vergroten is door attractieve <i>frames</i> te gebruiken en mee te gaan in hypes.</p>	<p>(s19) De media moeten beter worden benut door overheidsmanagers om hun eigen boodschap te brengen.</p> <p>(s20) De aandachtscyclus voor issues worden korter en volgen elkaar steeds sneller op, waardoor het steeds moeilijker wordt om aandacht voor een issue vast te houden.</p> <p>(s21) De media vormen een steeds groter afbreukrisico voor overheidsmanagers.</p>	<p>(s22) Overheidsmanagers moeten sterke beelden en imago's neerzetten om hun boodschap over te brengen.</p> <p>(s23) De dynamiek van media-aandacht voor (beleids)onderwerpen is grillig; overheidsmanagers moeten zich constant aanpassen aan de veranderende opinie om effectief te kunnen zijn.</p> <p>(s24) De media moeten meer ruimte maken voor tegengeluid ten aanzien van de eigen berichtgeving.</p>

De volgende stap is de interpretatie van de resultaten. Met behulp van een factoranalyse wordt gekeken naar de verdeling van de antwoorden en wordt nagegaan welke groepen van respondenten onderscheiden kunnen worden.

Tabel 1.2 Factorscore voor elke stelling

Statements	1	2	3
1. De media zijn een instrument waarmee overheidsmanagers de eigen organisatie goed voor het voetlicht proberen te brengen.	0	-1	-1
2. De aandacht voor een onderwerp in de media wordt bepaald door toeval; de media vormen een arena waarin voortdurend diverse onderwerpen om de aandacht strijden.	-2	0	0
3. Media moeten scoren, dus zoeken naar conflict en sensatie voor een verhaal over een onderwerp en kunnen zo overheidsmanagers maken of breken.	0	-3	2
4. Berichtgeving in de media valt meestal terug te leiden tot overheidsmanagers die de media slim gebruiken om hun boodschap bij het publiek te krijgen.	-3	-1	-2
5. De media zijn net als overheidsmanagers maar heel beperkt in staat zelf te bepalen wat de dominante verhaallijnen zijn; die hangen af van de issue attention.	-2	1	-3
6. Ondanks pogingen tot beïnvloeding middels public relations dicteren media hoe imago en boodschap van overheidsmanagers overkomen.	-2	-1	-2
7. Publieke communicatie wordt bewust steeds minder zeggend uit angst om fouten te maken.	-1	-1	1
8. Het controleren van media-aandacht is niet meer mogelijk; toeval en de dynamiek van het snel wisselen van aandacht voor issues bepaalt of en hoe overheidsmanagers in het nieuws komen.	-3	0	0
9. Media-aandacht is onvermijdelijk en focust op negatief nieuws; dit nieuws verkoopt nu eenmaal beter.	1	0	2
10. Alles is bedacht in de communicatie van overheidsmanagers en publieke organisaties; niets is meer spontaan.	-1	0	-1
11. Groepen die weinig invloed hebben op bestuurlijke processen, zoals actiegroepen of oppositiepartijen, gebruiken de media om die invloed te vergroten.	0	2	1
12. Journalisten volgen elkaar en nemen elkaars verhalen over; er is een enorm volggedrag.	3	1	1
13. De manier van framing in de media hangt voor een belangrijk deel af van de professionaliteit van de voorlichter.	0	-2	0
14. Overheidsmanagers moeten meer extern georiënteerd zijn en oog hebben voor externe stakeholders en media-aandacht.	3	3	-1
15. We moeten beter gecheckte en beter geïnformeerde berichtgeving krijgen van de media.	2	0	2
16. Overheidsmanagers die succesvol willen zijn moeten beseffen dat dit steeds minder afhangt van de inhoud en steeds meer van de verpakking van berichtgeving.	-1	-3	-3
17. De dynamiek van agenda's en besluitvormingsprocessen creëren windows of opportunity voor alle actoren die zich in het netwerk rondom een onderwerp bevinden.	0	3	0
18. Journalisten die succesvol willen zijn beseffen dat de nieuwswaarde te vergroten is door attractieve frames te gebruiken en mee te gaan in hypes.	2	-2	0
19. De media moeten beter worden benut door overheidsmanagers om hun eigen boodschap te brengen.	1	2	1
20. De aandachtscyclus voor issues worden korter en volgen elkaar steeds sneller op, waardoor het steeds moeilijker wordt om aandacht voor een issue vast te houden.	1	1	3
21. De media vormen een steeds groter afbreukrisico voor overheidsmanagers.	2	-2	-2
22. Overheidsmanagers moeten sterke beelden en imago's neerzetten om hun boodschap over te brengen.	1	2	-1
23. De dynamiek van media-aandacht voor (beleids)onderwerpen is grillig; overheidsmanagers moeten zich constant aanpassen aan de veranderende opinie om effectief te kunnen zijn.	0	0	0
24. De media moeten meer ruimte maken voor tegengeluid ten aanzien van de eigen berichtgeving.	-1	1	3

NOTEN

- * De auteurs danken Arno van Wijk (NSOB), Jorren Scherpenisse (NSOB) en dr. Stephen Jeffares (University of Birmingham) voor hun bijdrage aan de uitvoering van het empirisch onderzoek.
- 1 *De Volkskrant*, 31 maart 2012. Verkrijgbaar via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/5270/Zorg/article/detail/3233748/2012/03/31/Massale-kritiek-op-falende-Inspectie-voor-de-Gezondheidszorg.dhtml>.
- 2 Dagblad *Trouw*, 19 november 2012. Verkrijgbaar via: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4516/Gezondheid/article/detail/3350411/2012/11/19/Organisatie-IGZ-moet-op-de-schop.dhtml>.
- 3 Dagblad *Trouw*, 19 november 2012. Verkrijgbaar via: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4516/Gezondheid/article/detail/3350432/2012/11/19/Zorgverleners-moeten-IGZ-willen-mijden.dhtml>.
- 4 *De Volkskrant*, 22 april 2010. Verkrijgbaar via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/archief/article/detail/987732/2010/04/22/Scholen-7-procent-onder-de-maat.dhtml>.
- 5 NOS (2006) Balkenende vindt dat Bos draait, 14 juli 2006. Verkrijgbaar via <http://nos.nl/video/4399-balkenende-vindt-dat-bos-draait.html>.

LITERATUUR

- Altheide, D.L. en R.P. Snow (1979) *Media logic*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Arvidsson, A. (2006) *Brands: Meaning and value in media culture*, London: Routledge.
- Baumgartner, F.R. en B. Jones (2009) *Agendas and instability in American politics*, 2nd ed., Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F.R., B.D. Jones en M. Wolfe (2012) 'A failure to communicate: Agenda setting in media and policy studies', *Political Communication* (te verschijnen).
- Beek, K. van, R. Rouw en T. Schillemans (2006) 'Medialogica: Oorzaken, gevolgen en remedies', *Tijdschrift voor Communicatiewetenschappen*, 34, 2: 133-143.
- Bennett, W.L. (2009) *News. The politics of illusion*, New York: Pearson Longman.
- Beunders, H. (2000) *Wat je ziet ben je zelf. Big Brother: lust, leven en lijden voor de camera*, Amsterdam: Prometheus.
- Brouwer, M. (1999) 'Q is accounting for tastes', *Journal of Advertising Research*, 39 (2): 35-39.
- Brown, S.R. (1980) *Political subjectivity: Applications of Q methodology in political science*, New Haven: Yale University Press.
- Brown, S.R. (1993) 'A primer on Q methodology', *Operant Subjectivity*, 16 (3/4): 91-138.
- Castells, M. (2002) 'A new Politics' in: M. Castells et al., *Crash course infopolitics*, Amsterdam: Infodrome.
- Cobb, R.W. en C.D. Elder (1983) *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Commissariaat voor de Media (2002) *Mediaconcentratie in beeld: Concentratie en pluriformiteit van de Nederlandse media 2001*, Hilversum: Commissariaat voor de Media.
- Commissie Wallage (2001) *In dienst van de democratie*, Den Haag: SDU.
- Davies, N. (2008) *Flat earth news*, London: Chatto and Windus.
- Dery, D. (1984) *Problem definition in policy analysis*, Kansas: University Press of Kansas.
- Dimmick, J., Y. Chen en Z. Li (2004) 'Competition between the internet and traditional news media: The gratification-opportunities niche dimension', *Journal of Media Economics*, 17 (1): 19-33.
- Dutta-Bergman, M.H. (2010) 'Complementary in consumption of news types across traditional and news media', *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 48 (1): 41-60.
- Edelman, M. (1988) *Constructing the political spectacle*, Chicago: University of Chicago Press.
- Elchardus, M. (2002) *De dramademocratie*, Tiel: Lannoo.
- Eshuis, J. en E-H. Klijn (2012) *Branding in governance and public management*, London: Routledge.
- Exel, N.J.A. van en G. de Graaf (2005) Q methodology: A sneak preview. Beschikbaar op: <http://www.qmethodology.net/PDF/Q-methodology%20-%20A%20sneak%20preview.pdf>.

- Fischer, F. (2003) *Reframing public policy; discursive politics and deliberative practices*, Oxford: Oxford University Press.
- Gandy, O.H. (1982) *Beyond agenda setting: Information subsidies and public policy*, Norwood NJ: Ablex.
- Hankinson, G. (2004) Relational Network Brands: Towards a Conceptual Model of Place Brands, *Journal of Vacation Marketing*, 10 (2): 109 – 21.
- Homburg, V. en P.M. Karré (2011) ‘De bestuurlijke gevolgen van Web 2.0’, *Bestuurskunde*, 3: 6-13.
- Jeffares, S. en C. Skelcher (2011) ‘Democratic subjectivities in network governance: A Q-methodology study of English and Dutch public managers’, *Public Administration*, 89 (4): 1253-1273.
- Keller, K.L. (1993) ‘Conceptualizing, measuring, and managing customer-based brand equity’, *Journal of Marketing*, 57 (1): 1-22.
- Kingdon, J.W. (1984) *Agendas, alternatives and public policies*, Boston: Little, Brown & Company.
- Korthagen, I. en E.H. Klijn (2012) *Two clashing logics: The influence of media logic and mediatize politics on decision making processes in governance networks*, Paper for the International research Association of Public management (IRSPM), Rome 11-13 april 2012.
- Kreijveld, M. (2012) *Samen slimmer. Hoe de ‘wisdom of crowds’ onze samenleving zal veranderen*, Den Haag: Stichting Toekomstbeeld der Techniek.
- Lasswell, H. (1948) ‘The structure and function of communication in society’, in: L. Bryson (ed.), *The communication of ideas*, New York: Harper.
- Lees-Marshment, J. (2009) *Political marketing: Principles and applications*. London: Routledge.
- Lippmann, W. (1949) *Public opinion*, New York: MacMillan.
- Mazzoleni, G. en W. Schulz (1999) ‘“Mediatization” of politics: A challenge for democracy?’, *Political Communication* 16 (3): 247-261.
- Malony, K. (2002) *Rethinking public relations*, Abington: Routledge.
- McCombs, M. (1997) ‘Building consensus: The news media’s agenda setting roles’, *Political Communication*, 14(4): 433-443.
- McCombs, M.E. en D.L. Shaw (1972) ‘The agenda-setting function of mass media’, *Public Opinion Quarterly*, 36 (2): 176-187.
- Needham, C. (2006) ‘Brands and political loyalty’, *Journal of Brand Management*, 13 (3): 178-187.
- Noack, D. (1998) ‘America’s newsrooms bend to the internet’, *Editor & Publisher*, 131 (8): 2-13.
- Norris, P. (2000) *A virtuous circle: Political communications in post-industrial societies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Patterson, T. E. (2000) *Doing well and doing good: How soft news and critical journalism are shrinking the news audience and weakening democracy – and what news outlets can do about it*, Harvard University.

- Prenger, M., L. van de Valk, F. van Vree en L. van der Wal (2011) *Gevaarlijk spel. De verhouding tussen PR & voorlichting en journalistiek*, Diemen: AMB.
- Rijn, R. van en M.W.J. van Twist (2009) 'Innovatie van publieke verantwoording, Verantwoorde vernieuwing door combinatie van oude en nieuwe opvattingen', *TPC*, april: 43-46.
- RMO (2003) *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, Den Haag: RMO.
- Rosenstiel, T., A. Mitchell en M. Jurkowitz (2012) *Winning the media campaign 2012; Both candidates received more negative than positive coverage in mainstream news, but social media was even harsher*, Pew Research center, http://www.journalism.org/analysis_report/winning_media_campaign_2012.
- Schillemans, T. (2010) 'Message control: De defensieve mediatisering van publieke organisaties in Australië en Nederland', *Bestuurskunde*, 19 (1): 49-59.
- Schillemans, T. en S. Jacobs (2011) 'Publieke managers en de nieuwsmedia' in: M. Noordegraaf, K. Geuijen en A. Meijer (red.), *Handboek publiek management*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Schudson, M. (2009) *Why democracies need an unlovable press*, Cambridge: Polity Press.
- Shannon, C.E. en W. Weaver (1949) *The mathematical theory of communication*, Urbana, Illinois: University of Illinois Press.
- Shirky, C. (2009) *Here comes everybody: The power of organizing without organizations*, Harlow: Penguin Books.
- Strömbäck, J. en S. Kioussis (2011) *Political public relations; Principles and applications*, Abington: Routledge.
- Tedesco, J.C. (2011) 'Political public relations and agenda building', blz. 75-94 in: J. Strömbäck en S. Kioussis (eds.) *Political public relations; Principles and applications*, Abington: Routledge.
- Vasterman, P. (2004) *Mediahype*, Amsterdam: Aksant.
- Weaver, D., M. McCombs en D.L. Shaw (2004) 'Agenda-setting research: Issues, attributes, and influences', blz. 257-282 in: L.L. Kaid (ed.) *Handbook of political communication research*, Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Weaver, D.H. (2007) 'Thoughts on agenda setting, framing and priming', *Journal of Communication*, 57 (1): 142-147.
- White, D.M. (1964) 'The gatekeeper: A case study in the selection of news', blz. 160-172 in L.A. Dexter en D.M. White (ed.), *People, society and mass communications*, London: Collier-Macmillan.
- Wilkins, K.G. (2000) 'The role of media in public disengagement from political life', *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 44 (4): 569-580.
- Wolfe, M. (2012) 'Putting on the brakes or pressing on the gas? Media attention and policymaking', *Policy Studies Journal* 40 (1): 109-26.

9 VAN MAAKBAAR NAAR BETEKENISVOL BESTUUR. EEN ACHTERGRONDSTUDIE NAAR (KETEN) GOVERNANCE EN NIEUW PUBLIEK MANAGEMENT EN DE GEVOLGEN VOOR TOEZICHT EN EVALUATIE

Mirko Noordegraaf en Bas de Wit

9.1 AANLEIDING EN OPZET

Dit essay dient als achtergrond en voeding voor de projecten ‘Toekomst van Toezicht’ en ‘Lessen van evaluatie’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (WRR). Onderzocht worden de opkomst en evolutie van eigentijdse vormen van sturen en organiseren in publieke domeinen – in dit geval (*nieuw*) *publiek management* (NPM) en (*keten*)*governance* – en de effecten daarvan op toezicht en evaluatie in en rond diezelfde domeinen.

In het essay wordt de aandacht vooral gericht op de Nederlandse overheid, maar wel met aandacht voor de bredere context van *governance* en managementvormingen in westerse landen. Enerzijds staat daarbij vooral centraal dat die context in toenemende mate objectiveerbaarheid en maakbaarheid opdringt aan publieke organisaties, wat zich ook vertaalt in sterke op *meten* en *accountability* gerichte toezichts- en evaluatieregimes. Anderzijds wordt centraal gesteld dat objectiveerbaar en maakbaar bestuur juist steeds meer tegen haar grenzen aanloopt. Meer meten en meer accountability leiden niet automatisch tot betere prestaties; ze leiden eerder tot het tegenovergestelde.

Paragraaf twee en drie van dit essay zijn uiteenzettingen over de achtergronden, opkomst, verspreiding en effecten van (nieuw) publiek management en (keten) *governance*. Er wordt een samenvattend overzicht gepresenteerd van belangrijke maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die achter die vormen van sturen en organiseren schuil gaan, alsmede van veranderende praktijken van *governance* en publiek management. Tevens wordt ingegaan op diverse wetenschappelijke reflecties op die ontwikkelingen en praktijken. Op basis van dit samenvattend overzicht worden de mogelijke en aangetoonde effecten van (nieuw) publiek management en (keten)*governance* op toezicht en evaluatie nader verkend.

De vierde paragraaf heeft het karakter van een problematiserend en prescriptief betoog, dat zich vooral richt op mogelijke opties voor koerswijzingen in het organiseren van evaluatie en toezicht. Het betoog mondt uit in een aantal aanbevelingen voor passendere toezichtregimes en evaluatiewijzen (paragraaf 5).

Twee waarschuwingen vooraf: het betoog wordt welbewust afgebakend tot het onderzoeken van de invloed van (nieuw) publiek management en (keten)governance op toezicht en evaluatie. Met die beperking raakt het zicht op andere trends in bestuur en organisatie van publieke sectoren (zoals ‘*public value management*’) die van invloed kunnen zijn op toezicht en evaluatie wellicht wat buiten beeld. Door bovendien de focus op voorhand te richten op evaluatie en toezicht, en niet op maatschappelijke problemen of het functioneren van publieke organisaties, gaan we bovendien bewust voorbij aan de mogelijkheid dat toezicht en evaluatie niet per definitie nuttig en noodzakelijk zijn. Toezicht en evaluatie worden in dit essay als ‘gegeven’ beschouwd. De vraag is vooral: *hoe* kunnen ze (passend) worden vormgegeven?

Een tweede waarschuwing vooraf betreft het relatieve zwart-wit beeld dat na lezing van dit essay kan ontstaan. Er wordt vooral in meer algemene zin gesproken over nieuw publiek management en (keten)governance, en de effecten op toezicht en evaluatie. Precieze onderscheidingen in typen van toezicht en vormen van evaluatie, specifieke sectoren en meer precieze duidingen van effecten blijven grotendeels achterwege. Daarmee is niet alleen getracht de leesbaarheid van het essay te vergroten, maar ook om meer globale patronen van maakbaar bestuur bloot te leggen die *achter* de actuele vormgeving van toezicht en evaluatie schuil gaan. Dat wordt gedaan in het besef dat de realiteit van dagelijkse toezichts- en evaluatiepraktijken in specifieke publieke sectoren en organisaties (denk daarbij met name aan hybride organisaties of publieke ondernemingen in publiek-private contexten) meer gedifferentieerd zullen zijn dan dit essay doet voorkomen.¹

9.2 HISTORISCHE CONTEXT EN BEGRIPSBEPALING

9.2.1 MAATSCHAPPELIJKE EN POLITIEKE ONTWIKKELINGEN

Het denken over en praktijken van nieuw publiek management en (keten)governance zijn per definitie *maatschappelijk*: ze kunnen niet los worden gezien van maatschappelijke omstandigheden en opgaven (Noordegraaf en Geuijen 2011: 31). Sinds de jaren zeventig is de verwevenheid van economisering en individualisering, mede gevoed door globalisering en nieuwe technologieën, bepalend geweest voor de opkomst van alternatieve vormen van bestuur en andere organisatievormen (bijv. Noordegraaf en Geuijen 2011). Door economisering is meer nadruk komen te liggen op de vraag hoe publieke middelen zorgvuldig en vooral zuinig aangewend worden (*money*); door individualisering is meer nadruk komen te liggen op preferenties en verlangens van burgers (*value*). Burgers zijn kritischer geworden en willen waar voor hun geld (*value for money*). Economisering en individualisering werken op elkaar in: *met schaarser wordende middelen moeten grotere en gevarieerdere verlangens worden bevredigd*.

Globalisering en nieuwe technologieën hebben het op elkaar inwerken van economisering en individualisering verder versterkt. Verlangens en mogelijkheden zijn letterlijk grenzelozer geworden, terwijl het gebrek aan grenzen de noodzaak heeft aangejaagd van zowel zorgvuldiger en zuiniger als gecoördineerder bestuur. In netwerken die zich over sectoren en landen heen uitstrekken, moeten meerdere partijen hun onderlinge afhankelijkheden onderkennen en vormgeven. *Grotere en gevarieerdere, maar ook grenzeloze verlangens moeten – met die schaarse middelen – worden bevredigd.*

Door de combinatie van deze maatschappelijke ontwikkelingen, die elkaar dus vaak versterken, worden publieke organisaties met grote complexiteit geconfronteerd. Vraagstukken waar bestuurders en politici, maar ook burgers, zich toe verhouden, zijn van gedaante veranderd. Opgaven en *issues* zijn ambiguër en risicovoller geworden (bijv. Hoppe 2010) en minder goed van elkaar te isoleren. Er is sprake van evidente druk ('er moet van alles'), hoge verwachtingen, maar ook van evidente beperkingen ('er kan niet veel') (bijv. Noordegraaf 2004). Publieke en semipublieke organisaties – zoals ministeries, gemeenten, politiekorpsen, ziekenhuizen en scholen – hebben te maken met grote, diffuse opdrachten, lastige onderwerpen en multiproblemen, die allerlei soorten grenzen overschrijden – van staten, organisaties, waarden (Noordegraaf 2004; Noordegraaf en Geuijen 2011). Bij die problemen zijn tegelijkertijd meerdere belanghebbenden betrokken, die zich in diverse sectoren bewegen en actief zijn op uiteenlopende bestuurlijke niveaus. Maatschappelijke issues zijn én complexer geworden, én ze moeten krachtiger worden aangepakt.

Trommel (2009) stelt dat publieke autoriteiten – politici, beleidsmakers en bestuurders – sinds de jaren 80 moeten vrezen dat zij hun greep op de maatschappelijke werkelijkheid en politiek-bestuurlijke realiteit aan het verliezen zijn. De samenleving is steeds minder maakbaar. Maar juist dát voedt de idee van maakbaar en vervolgens 'gulzig' bestuur (ibid.).

9.2.2 BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE REACTIES: NPM EN (KETEN) GOVERNANCE

Het is niet zo dat maatschappelijke ontwikkelingen politiek en bestuur, en vervolgens publieke organisaties, direct beïnvloeden (Noordegraaf en Geuijen 2011: 38). Toch is er in de loop van de jaren vrij snel en eenduidig gereageerd op de hiervoor beschreven ontwikkelingen. Trommel (2009) stelt dat een vrees voor het verlies van maakbaarheid en modernisering in de wereld van politiek en bestuur heeft geleid tot een 'bestuurlijke fixatie op het verlies van maakbaarheid' (2009: 26), een 'honger naar maatschappelijke orde' (het opbloeien van diverse patronen van 'gulzig bestuur'), terwijl die in onze tijd juist alsmaar problematischer wordt (2009: 9). Maakbaarheid wordt niet gerelativeerd, maar juist geradicaliseerd, aldus Trommel (2009: 14).

Die maakbaarheid betreft niet zozeer maatschappelijke opgaven zelf, maar vooral de *aanpak* van opgaven (Noordegraaf en Geuijen 2011; vgl. Noordegraaf 2004). Goed organiseren en managen *zelf* is een issue geworden. Dat is publiekelijk zichtbaar: bij de meeste maatschappelijke opgaven – criminaliteit, volksgezondheid, probleemjongeren, taalachterstand, Mexicaanse griep, enzovoorts – gaat het al snel over registratiesystemen, ICT, kostenbeheersing, protocollen, ketens, ketenregie, leiderschap, enzovoorts.

Het verlangen naar maakbaarheid heeft geleid tot bestuurlijke en organisatorische hervormingen, in eerste instantie vanaf het einde van de jaren zeventig c.q. begin van de jaren tachtig. De overheid moest kleiner worden, want ze was veel te duur; de overheid moet beter presteren, en wel conform bedrijfsmatige modellen (Noordegraaf en Geuijen 2011: 38). Omdat economische problemen de maatschappelijke veranderingen van de jaren 70 accentueren, moet de hervorming van publieke sectoren vooral in het licht van *economische* ontwikkelingen worden geplaatst. De nadruk op een kleinere en andere overheid en de opkomst van nieuw publiek management (o.m. Hood 1991; Pollitt 2003; Ferlie et al. 2005) is eerst en vooral ingegeven door een veranderd economisch paradigma, waarin het omgaan met *schaarste* centraal staat. Besturen en organiseren in het publieke domein is zakelijker en bedrijfsmatiger geworden.

De opkomst van de geëconomiseerde idee of eigenlijk ideologie van het zakelijk ‘runnen’ van publieke organisaties wordt ook wel *managerialism* genoemd (bijv. Enteman 1993; Pollitt 1993). Publieke organisaties worden steeds meer op een manageriaal wijze aangestuurd. Door de noodzaak om te bezuinigen, een streven naar grotere efficiëntie en onder invloed van een neoliberale sturingsfilosofie, moeten publieke organisaties sinds het begin van jaren 80 presteren, en wel op een bedrijfsmatige en marktgerichte wijze. Publieke en non-profit sectoren zijn onderwerp van manageriaal en nieuw publiek management-hervormingen (bijv. Hood 1991; Clarke en Newman 1997; Noordegraaf en Abma 2003; Noordegraaf 2004; Pollitt en Bouckaert 2004; Ferlie et al. 2005). Beleidsorganisaties, ziekenhuizen, politiekorpsen en scholen zouden zo veel mogelijk als een normaal bedrijf gerund moeten worden, zodat beleid en dienstverlening efficiënt en klantgericht worden, en organisaties aferekend kunnen worden op hun prestaties. Besturen en organiseren werd meer markt- en prestatiegericht: overheden en publieke organisaties moesten presteren en *value for money* leveren. Ook *entrepreneuri- alisme* won aan terrein: ondernemingsgeest, ‘the entrepreneurial spirit’, zou de prestaties van publieke domeinen moeten versterken (Osborne en Gaebler 1992).

Parallel aan de tendens om meer bedrijfsmatig te gaan werken, ontstond ook de beweging om in een grenzelozer wordende wereld meer in netwerken en publiek-private constructies – en later ketens – te gaan samenwerken. ‘De overheid moet

probleemgericht gaan samenwerken met andere organisaties, want de hedendaagse problemen zijn te complex om alleen op te lossen' (Noordegraaf en Geuijen 2011: 38). In plaats van een sterke greep vanuit de overheid (*government*) op beleid en dienstverlening, moesten publieke sectoren worden bestuurd op een meer horizontale en interactieve manier (Newman 2001; 2005). Deze *governance*-beweging ontstond vanuit de gedachte dat de overheid niet meer in staat zou zijn om complexe problemen alleen op te lossen, beleid te laten implementeren om die problemen op te lossen en voor die oplossingen voldoende draagvlak te vinden (Kickert et al. 1997; vgl. Rhodes 1997; Noordegraaf en Geuijen 2011). Als gevolg van enerzijds het afstoten of overdragen van taken aan zelfstandige uitvoeringsorganisaties en anderzijds de grote complexiteit van maatschappelijke opgaven, moesten publieke organisaties steeds meer gaan samenwerken met andere organisaties (*ibid.*). Beleidsvorming en publieke dienstverlening in sectoren als politie, gezondheidszorg en onderwijs moesten tot stand komen in *netwerken* van meerdere partijen, waarin ook niet-overheidsactoren een belangrijke rol zouden spelen (voor meer algemene overzichten van *governance* verwijzen we naar Rhodes 1997; Pierre 2000; Pierre en Peters 2000; Kjær 2004; Hajer et al. 2004; Bovaird en Löffler 2009; Osborne 2009 en Bevir 2011). Daardoor namen wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren toe, en moest er meer in (beleids)netwerken worden samengewerkt. Dat leidde tot meer aandacht voor nieuwe vormen van management: netwerk- en vooral *ketenmanagement*. Dat laatste is niet irrelevant. In tijden van toenemende afhankelijkheden, blijkt het vooral verleidelijk om netwerken als ketens te beschouwen en om relaties als ketenrelaties te versterken. Vandaar dat in tijden van *governance* vooral over zorgketens, transmurale ketens, justitiële ketens, enzovoorts, en meer internationaal over '*integrated care*' en '*value chains*' wordt gesproken.

9.2.3 MANAGED GOVERNANCE ALS 'CONTROL'

Nieuw publiek management en (keten)governance zijn met elkaar verweven. De meeste publieke en semipublieke organisaties zijn autonoom geworden en moeten prestaties neerzetten, én ze moeten met elkaar samenwerken om die prestaties te realiseren. Ze moeten, kortom, *managed governance* realiseren. Zulk *managed governance* is de vanzelfsprekende manifestatie van bestuurlijke maakbaarheid geworden. Bij ieder probleem of incident gaat de aandacht al snel uit naar de mate waarin organisaties en ketens goed georganiseerd zijn, de mate waarin organisaties en hun ketens letterlijk en figuurlijk '*in control*' zijn. Tegen de achtergrond van de genoemde aandachtspunten registraties, ICT, enzovoorts komt dat in feite neer op de mate waarin management- en keteninstrumenten goed zijn toegepast – de mate waarin INK, RVE's, P&C, SWOT, KPI's, dashboards, en alle overige 'tools' goed worden gehanteerd.

Daarmee rust *managed governance* op een aantal (modernistische) veronderstellingen. Het verbeteren van organisatiehandelen is een kwestie van het

optimaliseren van input/outcome-systemen geworden, met nadruk op objectivering, rationalisatie en optimalisatie, zoals box 1 laat zien.

Box 9.1 Assumpties achter ‘managed governance’

- a *Objectiviteit*. Objectivering als gewenste ‘verwetenschappelijking’ van politiek, beleid en management, en als ontpolitisering van de politiek (denk aan VBTB²).
- b *Rationaliteit*. Rationalisatie als steeds beter beredeneerde keuzeprocessen die mede op grond van de geobjectiverde ‘evidence’ tot aantoonbaar resultaat leiden.
- c *Optimaliteit*. Optimalisatie met als uitgangspunt dat de resultaten telkens beter zijn, met continue verbetercycli (het zogenaamde PDCA: *plan do check act*).

Deze assumpties stutten het instrumentele streven naar maakbaarheid: maatschappelijke opgaven mogen complex zijn, maar door staat, openbaar bestuur en publieke organisaties te managen en ‘in control’ te brengen, kunnen de opgaven ‘in control’ worden gebracht (vgl. Van Gunsteren 1976; Terpstra 1997). Althans, dat veronderstelt het *instrumentele control*-perspectief op publiek management en *governance*. Het instrumentele streven naar maakbaarheid heeft grote gevolgen voor toezicht en evaluatie. Beide worden er extra belangrijk door; ze zijn onderdeel van het ‘*controllable*’ maken van handelen en presteren. En ze worden erdoor ingevuld: ze dienen bij te dragen aan objectivering en rationalisatie en dienen zélf geobjectiveerd en gerationaliseerd plaats te vinden (vgl. Van Reenen 2001). Toezicht wordt dan een kwestie van transparantie en *accountability*; evaluatie een kwestie van *meetbaarheid*, meten is weten en aantoonbaar resultaat.

9.3 BETEKENIS VAN NPM EN (KETEN)GOVERNANCE VOOR TOEZICHT EN EVALUATIE

9.3.1 HET REALISEREN VAN MAAKBAAR BESTUUR

Nieuw publiek management en (keten)governance kunnen worden beschouwd als *aanjagers* van toezicht en evaluatie. In het algemeen kan worden gesteld dat wordt getracht om lastig te beheersen vraagstukken langs de lijnen van het *control*-perspectief beheersbaar te maken. De in vele opzichten onmaakbare samenleving wordt via de maakbare staat te lijf gegaan. Toezicht en evaluatie gaan niet alleen over het afleggen van verantwoording of het onderzoeken en leren, maar ook over het organiseren van *control* via *accountability*. Dat kan zelfs psychologisch worden geduid: geobjectiveerd toezicht en evaluatie symboliseren het verlangen naar het minimaliseren van complexiteit, het uitsluiten van risico’s en het beteugelen van angst voor onzekerheid (bijv. Van Asselt 2009). Vanuit de samenleving wordt druk uitgeoefend op de overheid om de samenleving te ordenen en te regelen, om

risico's in te dammen en incidenten te voorkomen (Noordegraaf 2004). Vergelijk dit met de veiligheidsutopie (Boutellier 2002): burgers willen meer vrijheid, maar niet de risico's van die vrijheid. Die moet de staat wegnemen (lees: managen).

Ideeën van maakbaarheid hebben invloed op toezicht en evaluatie. Winter (2010, 18) stelt dat Nederland de afgelopen jaren is uitgegroeid tot een *regulatory state* (vgl. Majone 1997) die zich steeds duidelijker ontwikkelt tot een 'toezichtdemocratie'. 't Hart (2002) spreekt zelfs van 'inquisitiedemocratie'. Overheidstoezicht wordt gezien als cruciaal voor het beperken van maatschappelijke risico's; toezicht houden en handhaven is gericht op het voorkómen van maatschappelijke gevaren en het beheersen van maatschappelijke risico's (Sparrow 2000; Hood, Rothstein en Baldwin 2001; De Bruijn en Ten Heuvelhof 2005 in Meijer en Homburg 2008: 9). Burgers, bedrijven en politici willen een risicovrije maatschappij. Dat heeft er toe geleid dat elk incident wordt beantwoord met de roep om meer of beter toezicht (Leeuw et al. 2007; Mertens 2011), zoals wordt toegelicht in box 9.2. Als zich een politiek of maatschappelijk probleem voordoet, is er toch vaak een roep om nieuwe marktmeesters (banken, toezicht op financiële instellingen) of kwaliteitsmeesters (kinderopvang, veiligheid van de gezondheidszorg). Risico's worden steeds minder geaccepteerd en overheden en toezichthouders worden daar in toenemende mate op aangesproken. Dat is ook goed te zien in de huidige financiële crisis: een falende grote bank kan een systeemcrisis veroorzaken, en overheden worden ervoor verantwoordelijk gehouden te voorkomen dat dergelijke risico's zich voordoen (Winter 2010). Deze trend brengt met zich mee dat onderzoek naar het functioneren van toezichthouders sterk aan maatschappelijk belang heeft gewonnen (Niezen-Van der Zwet et al. 2011).

Box 9.2 Vraag naar toezicht

Waarom is er zoveel vraag naar toezicht? Winter (2010) zet uiteen dat het antwoord op deze vraag verband houdt met de in de laatste decennia opgetreden maatschappelijke verschuiving van gedogen naar handhaving (vgl. De Bruijn en Ten Heuvelhof 2005) en het opleggen van strengere sancties ('bestuurlijke flinkheid slaat de klok'). Daarnaast kan de opkomst van toezicht worden gezien als reactie op het terugtrekken van de overheid en op marktfalen, een risico dat is gekoppeld aan de introductie van liberalisering, privatisering, verzelfstandiging en marktwerking. De overheid wil daar greep op houden vanuit een angst om dingen los te laten en controle uit handen te geven (vgl. Baarsma 2010). Ten slotte stelt Winter (2010: 17) dat de opkomst van toezicht verklaard kan worden door de 'voorzorgcultuur' die in de moderne samenleving is ontstaan (vgl. Power 2007). In die voorzorgcultuur wordt het als taak van overheid en politiek gezien om maatschappelijke risico's (bijvoorbeeld op het terrein van veiligheid, milieu, gezondheid van mens en dier) op te sporen en maatregelen te nemen om die te vermijden (Winter 2010). Winter stelt dat de voorzorgcultuur moet worden gezien tegen de achtergrond van het leven in een 'risicosamenleving' (Beck 1992). 'Veel risico's die de mens van oudsher bedreigden hebben we uitgesloten; dat leidt echter niet tot minder, maar juist tot meer risico's en die risico's zijn ook nog eens ingrijpende dan ooit' (Winter 2010: 17; vgl. Boutellier 2002).

De in de vorige paragraaf beschreven ontwikkelingen rond nieuw publiek management en *governance* hebben invloed gehad op nieuwe manieren waarop in de afgelopen decennia is vormgegeven aan (extern overheids)toezicht (par. 9.3.2) en evaluatie (par. 9.3.3).

9.3.2 DE INVLOED VAN NPM EN (KETEN)GOVERNANCE OP TOEZICHT

Nieuw publiek management en (keten)governance hebben zich op verschillende manieren vertaald in de rol, functie en positie van (extern overheids)toezicht.

Nieuw publiek management en toezicht

In de afgelopen decennia is het aantal toezichthouders gestaag gegroeid. Toezicht werd beschouwd als voorwaarde voor privatisering, deregulering, decentralisering, en de verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties. Meer autonomie voor verzelfstandigde organisaties en vrijgemaakte maatschappelijke instellingen als scholen en corporaties ging gepaard met meer nadruk op *accountability*, bijvoorbeeld via prestatievelden. De introductie van marktwerking in publieke en private sectoren is gepaard gegaan met nieuwe soorten toezichthouders, zoals onafhankelijke marktautoriteiten, die als tegenspelers van (maatschappelijke) ondernemingen moesten fungeren. De verwachting was dat toezicht achteraf zou voorzien in beheersing en controle: de naleving van regelgeving, efficiënte bedrijfsvoering, optimale prestaties en duurzame kwaliteit van (semi)publieke instellingen. De laatste jaren richten toezichthouders zoals inspecties zich meer op preventie en risicomangement; dat wil zeggen op het tijdig opsporen en beheersen (en daarmee het verminderen) van risico's (Leeuw et al. 2007). Deze ontwikkelingen, die de eerder besproken vooronderstellingen van bestuurlijke maakbaarheid (objectivering, rationalisatie en optimalisatie) weerspiegelen, beïnvloeden vervolgens ook de organisatie en het management van toezicht zelf. Zo moet ook toezicht zich *verantwoorden*. Dat gebeurt bijvoorbeeld via het transparant (inzichtelijk en toegankelijk) maken van het werk van inspecties en toezichthouders (vgl. Scholtes 2007). In toenemende mate wordt gekeken naar *effecten* van toezichtactiviteiten (bijvoorbeeld Robben 2010) en de *meerwaarde* van toezicht (bijv. Winter 2010): de bijdrage van toezicht aan de oplossing van maatschappelijke problemen, het verbeteren van de kwaliteit van de publieke dienstverlening en het functioneren van markten. Toezicht zelf moet effectiever worden, gebaseerd op *evidence based*-methoden (bijv. Yesilkagit 2009; Winter 2010).

(Keten)governance en toezicht

Ook het denken in termen van (keten)governance heeft invloed op toezicht (bijv. Jordana en Levi-Faur 2004). Er is sprake van een verschuiving van klassiek toezicht (op afstand, nadruk op procedures) naar modern toezicht, waarbij veel

meer erkenning is voor de vervlechting van en wederzijdse afhankelijkheden tussen toezichthouders en andere partijen (Meijer en Homburg 2008). Toezicht wordt steeds meer uitgevoerd in (beleids)netwerken van afhankelijke actoren die beiden een gemeenschappelijk belang hebben, namelijk het beheersen van maatschappelijke risico's (Meijer en Homburg 2008). De organisatie en structuur van toezicht gaat in toegenomen mate over het organiseren van *meervoudig toezicht* in relaties en netwerken: de relatie tussen toezichthouders en departementen; relaties tussen toezichthouders, belanghebbenden (*stakeholders*) en onder toezicht gestelden; strategisch management door toezichthouders in netwerken van toezicht en de spanning tussen formele onafhankelijkheid en politieke verantwoording in de praktijk. Een groeiende samenwerking tussen handhavers, inspecteurs en verwante organisaties heeft ook geleid tot meer aandacht voor de kansen die *toezichtketens* kunnen bieden (Leeuw et al. 2007).

Daarbij gaat het ook om de positionering van toezicht: hoe verhouden toezichthouders zich tot anderen? Verticale controle en verantwoording worden steeds vaker aangevuld met *horizontale* verantwoording en intern toezicht, alsmede kritische betrokkenheid van belanghebbenden, zoals raden van commissarissen, raden van toezicht, certificerende instanties, kwaliteitszorgsystemen, cliëntenraden, klantenregelingen, enzovoorts (Leeuw et al. 2007; vgl. Schillemans 2007). De opkomst van horizontaal toezicht kan worden begrepen tegen de achtergrond van de overgang van *government* naar *governance*. Verticaal toezicht hanteert het perspectief van een sterke staat en gaat uit van het primaat van bevoegd gezag, terwijl horizontaal toezicht pleit voor een vorm van sociale coördinatie die in meerdere lagen van de samenleving plaats heeft en waarvan een sterke staat slechts één van vormen van sociale sturing is (Niezen-Van der Zwet et al. 2011: 14). Toezicht is de laatste jaren bovendien meer en meer onderdeel geworden van *governance codes*, waarin aandacht is voor de organisatie van *checks and balances* (Van Montfort 2010).

Vanuit een *governance* perspectief is ook de opkomst van nieuwe lagen van handhaving en toezichtsactiviteiten interessant. Door de opkomst van nationale en internationale netwerken – zowel aan de bovenkant (bijvoorbeeld internationale vervlechting van het toezicht) als aan de onderkant (horizontale verantwoording) – wordt de context waarbinnen bijvoorbeeld inspecties hun werk moeten doen complexer (Yesilkagit 2009: 139). De Europese dimensie van het toezicht ('europeanisering') wordt steeds belangrijker, waarbij er met name aandacht is voor de invloed van netwerken en Europese toezichthouders op het toezicht in Nederland. Denk hierbij onder meer aan nationale toezichthouders die Europese regelgeving dienen toe te passen. Dat heeft tot gevolg dat de positie van nationale inspecties wordt herijkt (Leeuw et al. 2007).

9.3.3 DE INVLOED VAN NPM EN (KETEN)GOVERNANCE OP EVALUATIE

NPM en *governance* hebben zich op verschillende manieren vertaald in (beleid met betrekking tot de) evaluatie van overheidshandelen. Er hebben verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden in de rol, functie en positie van evaluatie van overheidshandelen. Dat weerspiegelt vooral de opkomst van ‘meten is weten’ en meer in het bijzonder ‘*management by measurement*’ (vgl. Noordegraaf en Abma 2003). Besturen, organiseren en zelfs politiek zijn vanuit de idee van voortdurende systeemoptimalisatie een kwestie van continue verbetercycli geworden. Naast het feit dat daar op toegezien moet worden zodat organisaties zich *accountable* opstellen (zie vorige paragrafen) is evaluatie cruciaal geworden. In de ‘plan do check act’ mentaliteit, is ‘check’ wezenlijk: er moet gemonitored en geëvalueerd worden, zodat nieuwe beslissingen kunnen worden genomen en bijgestuurd kan worden. Ofschoon dat vaak gepaard gaat met een (retorische) nadruk op ‘het belang van leren’ komt het in de dagelijkse praktijk veelal neer op ‘afrekenen’, zeker als het om het gevoel van betrokkenen gaat.

Het aantal organisaties en instituten dat zich bezig houdt met evaluatie (c.q. afrekenen) en het belang van deze organisaties is groter dan twintig jaar geleden. Denk bijvoorbeeld aan onderzoek door instanties als de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman, aan onderzoek door speciaal ingestelde onderzoekscommissies, door ministeries (denk aan omgevingsmonitors, systemen om prestaties naar boven te halen), onderzoeksraden, onafhankelijke instituten, gespecialiseerde academische centra, commerciële onderzoeksbureaus en onderzoeksjournalisten. Van evaluatieonderzoek wordt verwacht dat het helderheid brengt in (neven)effecten van beleid, en tevens in de verhouding tussen kosten en baten (Leeuw et al 2007: 12). Daarmee dient evaluatie vaak een dubbel doel. Enerzijds gaat het om inhoudelijke voortgang (worden vooraf bepaalde doelen bereikt, ofwel: is het *effectief?*). Anderzijds gaat het om de inzet van *resources* (worden middelen en mensen zorgvuldig ingezet? Gebeuren zaken *efficiënt?*).

Nieuw publiek management en evaluatie

Sinds de jaren tachtig en negentig is onder invloed van het nieuw publiek management op ‘meten is weten’ gestoelde prestatiemeting en prestatie management ontstaan (vgl. Hood 2000; De Bruijn 2003; Christensen en Laegreid 2006; Braithwaite 2008). Politiek en samenleving zagen in beleidsevaluatie – naast handhaven, toezicht en inspectie – een belangrijke waarborg voor een doeltreffende en doelmatige overheid (Leeuw et al. 2007).

Evaluatie, evaluatieonderzoek en *auditing* kunnen worden gezien als instrumenten in NPM-praktijken (Van der Meer 2007), bijvoorbeeld als middel om prestaties en output van op afstand van de overheid geplaatste organisaties en (semi) publieke organisaties te beoordelen en te vergelijken. Ofschoon dat gepaard kan

gaan met ‘zachte’ evaluatietaal, zoals eerder genoemde termen als ‘prestatievelen’ laten zien, is het evalueren zelf vaak hard en direct. Sterker, los van het feit dat evaluatie een industrie met allerlei evaluatie-instanties is geworden, worden in die industrie meer dan ooit eigen evaluatiesystematiek en referentiekaders gebruikt. Eén van de beste voorbeelden daarvan is de nadruk op SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden), een evaluatiekader dat aangeeft *hoe* gemeten moet worden. Beleidsmakers en managers worden vooral daar op afgerekend; als ze niet SMART genoeg handelen, worden bijvoorbeeld lokale rekenkamers kritisch. De idee van ‘evidence-based’ beleid en ‘evidence-based management’ (Learmonth en & Harding 2006) is een meer recente manifestatie van het verlangen om geobjectiveerde en gerationaliseerde beelden van (relaties tussen) beleid, activiteiten, middelen en effecten te genereren. Beleid en management zijn pas ‘goed’ als ze bewezen effecten sorteren. Dat gaat vervolgens ook de aard van beleid en management zelf beïnvloeden. Onderwijsbeleid gaat dan bijvoorbeeld al snel over *opbrengsten* en het versterken van ‘opbrengstgericht onderwijs’ (bijv. Scheerens et al. 2011). Eerder (en later) geïntroduceerde metingen, zoals CITO- en PISA-metingen worden dan de ijkpunten om beleidseffectiviteit te beoordelen.

(Keten)governance en evaluatie

(Keten)governance heeft ook invloed gehad op evaluatie. Resultaatgericht management van ketens en netwerken en het evalueren van de resultaten van die netwerken, krijgen in de netwerkliteratuur steeds meer aandacht (bijv. Terpstra 2001; Provan en Kenis 2007; Sorensen en Torfing 2009; Klijn, Steijn en Edelenbos 2010). Van netwerken en ketens wordt verwacht dat prestaties worden geleverd, en die prestaties moeten gemeten en geëvalueerd worden (Provan en Milward 2001; De Rynck et al. 2010). De nadruk ligt daarbij op objectieve prestatiemeting, terwijl dat niet altijd goed mogelijk is. Spanningen rond de samenwerking van politie met partners in netwerken en ketens (verschillende prioriteiten, waarden, maatstaven) zijn bijvoorbeeld lastig voor het evalueren van de effectiviteit van professioneel politieoptreden (bijv. Geuijen, Van der Meulen en Noordegraaf 2011).

Bovendien kan het problematisch zijn om netwerken en ketens heldere targets mee te geven, zeker in het geval van technisch complexe en normatief beladen opgaven. *Multi-stakeholder evaluatie* van netwerkingsamenwerking aan de hand van diverse stakeholdermethodieken (bijv. Mandell en Keast 2008; Geuijen, Van der Meulen en Noordegraaf 2011) wordt gezien als een bruikbaar alternatief voor het meten van netwerkeffectiviteit door middel van objectieve criteria. Daarbij vindt de beoordeling van geleverde prestaties in een netwerk niet plaats aan de hand van voorafgestelde doelstellingen, maar via de inbreng van betrokken stakeholders, met nadruk op procesmanagement en het creëren van gedeelde betekenissen. Cijfers kunnen daarin een rol spelen, maar de *duiding* van cijfers

wordt dan welbewust georganiseerd (zie Noordegraaf 2011). Dit wordt ook wel ‘*discursive inquiry*’ genoemd (DeHaven-Smith en Jenne 2006).

9.3.4 TUSSENCONCLUSIE

Ofschoon NPM en (keten)governance zelf de weerspiegeling zijn van maatschappelijke ontwikkelingen en politiek-bestuurlijke reacties, hebben ze grote gevolgen gehad voor hoe wij maatschappelijke ontwikkelingen vervolgens beschouwen en van antwoorden voorzien. Terwijl middelen schaarser worden, verlangens gevarieerder en grenzelozer, en risico’s en onbeheersbaarheden groter, hebben NPM en *governance* vooral methoden geïntroduceerd om dat alles beheersbaar en *controllable* te houden. Ook al is duidelijk dat de samenleving niet zo maar maakbaar is, met de opkomst van *maakbaar bestuur* is de suggestie gewekt c.q. de illusie geschapen dat we zaken in de hand (kunnen) hebben. In dat maakbare bestuur worden meetbaarheid en *accountability* benadrukt, en worden bestuurlijke systemen en organisatie ‘tools’ ingezet waarmee organisaties autonoom kunnen handelen maar toch ‘in check’ worden gehouden en organisaties doelgericht en efficiënt kunnen worden aangestuurd.

Toezicht en evaluatie zijn hiervoor van cruciaal belang. Via toezicht worden organisaties en beleidsmanagers gedwongen om slechte resultaten (inclusief slechte resultaten die in potentie schadelijk zijn, ofwel risico’s) te reduceren en voortdurend betere resultaten te boeken. Ze worden *accountable* gehouden: ze moeten uitleggen en/of bewijzen wat ze gedaan hebben en met welk effect. Ze worden gedwongen om inzet van middelen, activiteiten en uitkomsten te *meten*, zodat telkens bijgestuurd kan worden en beredeneerde beslissingen kunnen worden genomen. Toezicht en evaluatie zijn hiermee *de jure* ondersteunend of dienend, maar *de facto* leidend; toezicht en evaluatie zijn – met hun taal en ‘tools’ als SMART en ‘evidence’ – niet alleen beeldbepalend geworden, maar ook bepalend. Zonder toezicht en evaluatie kan de systeemoptimalisatie, met nadruk op objectiveerbaarheid, rationaliteit en optimalisatie, niet worden waargemaakt. Maakbaar bestuur wordt vooral met en via toezicht en evaluatie waargemaakt.

9.4 EFFECTEN VAN MAAKBAAR BESTUUR

In deze paragraaf wordt onderzocht wat de *effecten* zijn van de belangrijkste ontwikkelingen in het denken over en de praktijk van *governance* en publiek management. Hieronder wordt in meer algemene zin onderzocht hoe het besproken instrumentele *control*-perspectief zich verhoudt tot de beleids- en organisatie-realistie waarin maatschappelijke opgaven worden aangegaan, en *hoe* betrokkenen daar vervolgens op reageren. Wanneer effecten problematisch zijn, zijn namelijk twee reacties denkbaar. De poging om ‘in control’ te komen wordt ofwel verder

versterkt, ofwel gerelativeerd, en dan worden andere perspectieven gehanteerd om opgaven aan te gaan. Over dat laatste zullen we het vervolgens vooral in paragraaf vijf hebben. Nadat we de effecten meer in het algemeen hebben verkend, zullen we net als in de vorige paragraaf opnieuw specifiek naar evaluatie en toezicht kijken.

9.4.1 EFFECTEN VAN NPM EN (KETEN)GOVERNANCE

Op grond van de literatuur is veel bekend over perverse effecten van prestatie-instrumenten, met op de achtergrond hun neiging om objectivering, rationalisatie en optimalisatie steeds verder aan te jagen (bijv. De Bruijn 2003; Radin 2006; Power 2007; Moynihan 2008; Bouckaert en Halligan 2008; voor overzicht o.m. Noordegraaf et al. 2011). Hoewel het verlangen naar controle begrijpelijk is, heeft het in de uitwerking allerlei problematische effecten. Die hebben deels te maken met spanningen *in* het nieuw publiek management en (keten)governance zelf, vooral spanningen tussen vertrouwen en wantrouwen, en allerlei praktische problemen. Ze hebben ook deels te maken met spanningen *tussen* NPM en keten *governance* enerzijds en de realiteiten waarin ze worden toegepast anderzijds, vooral in de sfeer van doelverschuiving, perverse effecten, ‘gaming’ en ritualisering. Vooral de toepassing van NPM in professionele en politieke praktijken zorgt voor problematische effecten.

Al met al leidt dit tot het algemene verschijnsel van de *performance paradox*: door het welbewust en gericht verbeteren van prestaties, kunnen prestaties worden aangetast (vgl. Van Thiel en Leeuw 2002).

Spanningen in NPM en (keten)governance

Het is niet gemakkelijk om NPM en (keten)governance in praktijk te brengen, omdat deze bestuurlijke en organisatorische fenomenen op zichzelf genomen spanningsvol en zelfs contradictoer zijn. Hood (1991) gaf eerder aan dat NPM een ‘*marriage of opposites*’ bevat, dat wil zeggen, een conceptueel huwelijk tussen op wantrouwen gebaseerde centrale *control* (gevoed door neo-institutionele economie) en op vertrouwen gebaseerde decentrale *empowerment* als ‘soft control’ (gevoed door bedrijfskundige goeroes). Pollitt (bijvoorbeeld 1993) liet vaak zien dat de neiging van NPM-aanhangers om over autonomie, ruimte en vertrouwen te spreken in feite neerkomt op ‘neo-Tayloristische top down control’. Het werken met ‘targets’ en prestatie-indicatoren lijkt ruimte te bieden, maar regelt ruimte de facto dicht. Dit soort spanningen zijn tot op de dag van vandaag in ‘gemanagede’ organisaties traceerbaar. Men wil meer vertrouwen en ruimte, maar dat is al een indicatie dat het daaraan ontbreekt, en het laat tevens zien dat vertrouwen en ruimte nieuwe *control* instrumenten worden. Ook het benadrukken van ‘vertrouwen in de keten’ geeft daar blijk van. Omdat betrokkenen met elkaar aantoonbaar resultaat moeten boeken, waarvoor ze de ruimte krijgen, kan het de

facto zo zijn dat ze elkaar meer gaan wantrouwen, zeker als blijkt dat ze anders denken over het resultaat en over de wegen om daar te komen. Vertrouwen suggereert eensgezindheid en verhult de complexiteit en vooral ambiguïteit van organisatie- en ketenactie (vgl. Weick 1995; 2001). Dat zal meer aan de hand zijn naarmate realiteiten complexer zijn, met bijvoorbeeld complexere ‘afnemers’, meer omstreden definities, minder inzichtelijke oorzaak-gevolg-relaties, meer ethische lading en meer politiek gedoe (bijv. Noordegraaf 2008).

Los van deze spanningen is het ook nog eens praktisch lastig om NPM en (keten) governance in praktijk te brengen, en wel om twee redenen:

- 1 NPM en (keten)governance veronderstellen vernieuwing en reorganisatie, en dat alleen al creëert lasten, zeker als reorganisaties elkaar opvolgen. In veranderkundige zin staan NPM en (keten)governance veelal haaks op staande kaders (met als gevolg: *onzekerheid*) en ze zijn er op gericht om organisatiehandelen veel directer en duidelijker aan te sturen (met als gevolg: *angst*).
- 2 NPM en (keten)governance zijn in hoge mate afhankelijk van goede informatievoorziening, en dat betekent dat ICT-systemen soepel en probleemloos infrastructuren bieden. De dagelijkse praktijk laat een ander beeld zien: ICT-systemen kunnen kwetsbaar zijn, en/of zodanig groot en ingewikkeld dat het issues op zich worden. ICT-systemen kunnen feilen hebben of falen (denk aan de discussies over C2000 bij de politie), maar ook door maatschappelijke gevoeligheden inzet worden van politieke strijd (bijv. het Electronisch Patiënten Dossier en Elektronisch Kinddossier).

Spanningen tussen NPM/(keten)governance en realiteiten

In de literatuur wordt vooral aangetoond dat NPM en (keten)governance vooral in specifieke omstandigheden problematische effecten hebben (Heinrich 2002; De Bruijn 2003; 2007; Radin 2006; Power 2007; Moynihan 2008; Bouckaert en Halligan 2008; voor overzicht o.a. Noordegraaf 2008). Wanneer professionele dienstverleners met prestatie management moeten werken, of wanneer gevoelige (ethische, politieke) issues met geobjectiveerde systematieken moeten worden aangepakt, dan gaan die systemen dikwijls hun eigen leven leiden. Het gevolg is dan niet dat prestaties worden verbeterd, noch dat er praktische problemen ontstaan, maar dat prestaties worden aangetast als gevolg van schijnbare prestatieverbeteringen.

Ten *eerste* komt dat door het feit dat de bedrijfsmatige systemen en het runnen van de keten doel op zich worden. Er treedt met andere woorden doelverschuiving op (*goal displacement*) (vgl. Merton 1976).

Ten *tweede* ontstaan prestatieverslechtingen doordat de bedrijfsmatige en ketensystemen *ritualiseren*. Planning & controlecycli en verbeteracties worden rituelen. Het meten op zich wordt een ‘*ritual of verification*’ (Power 1997).

Ten derde gaan partijen de meet- en accountability-systemen bespelen. Er ontstaan strategische gedragingen, ofwel ‘gaming’ (Bevan en Hood 2006). De vraag is bijvoorbeeld hoe je er voor zorgt dat je zo goed mogelijk uit metingen komt, of welke argumenten je hebt om aantoonbaar gebrekkige performance van je af te houden – hoe je anderen de schuld kunt geven van prestatieproblemen.

Ten vierde ontstaan er *perverse effecten*: het wordt voor betrokkenen verleidelijk om goed te scoren wanneer prestaties langs de meetlat worden gelegd. Wanneer er effectief en efficiënt geproduceerd moet worden, dan worden vooral de makkelijke, ‘rendabele’ gevallen aantrekkelijk. Lastige politiezaken, tijdrovende rechtszaken, zorgleerlingen die Passend onderwijs moeten krijgen, ze zijn allemaal onaantrekkelijk (zie bijvoorbeeld Noordegraaf en De Wit 2011). Dat betekent dat betrokken organisaties en professionals aan wat heet ‘*creaming*’ en ‘*cherry picking*’ gaan doen (De Bruijn 2003).

9.4.2 GEVOLGEN VOOR TOEZICHT EN EVALUATIE

Meer specifiek gerelateerd aan toezicht en evaluatie kunnen de besproken effecten nader worden gespecificeerd. Dat plaatst tevens een aantal recente discussies rond *lasten, ruimte en vertrouwen* in een specifiek daglicht (zie bijvoorbeeld De Wit en Van der Meulen 2011). Bovendien geldt dat er veel onbehagen rondom toezicht zelf ontstaat. Hoewel toezicht wordt gezien als een belangrijk middel om te komen tot maakbaar bestuur, heeft datzelfde overheids-toezicht het moeilijk. Naar aanleiding van enkele recente crises, is overheids-toezicht al enkele jaren in het defensief. Als er iets gebeurt dat als ongewenst wordt gezien, wordt het toezicht direct (mede)verantwoordelijk gehouden. Zo werd begin februari 2012 nog door de minister van Binnenlandse Zaken een onderzoek verordonneerd of het toezicht op woningbouwcorporaties faalt en aangescherpt moet worden, naar aanleiding van de vele incidenten die er zijn bij woningbouwcorporaties, zoals bij de Rotterdamse corporatie Vestia die met grote financiële problemen kampt. Bovendien werd in dezelfde week in de ministerraad een wetsvoorstel besproken om het toezicht op het hoger beroepsonderwijs te verscherpen, naar aanleiding van de klachten over het niveau van het onderwijs in het HBO en diplomafraude.³

Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke crises leiden vaak tot de roep om meer toezicht en om de instelling van nieuwe toezichthouders. Tegelijk staan het vertrouwen in en de legitimiteit van toezicht en handhaving onder druk (bijv. Van Montfort 2010). Er is verwarring over de rol van toezichthoudende organisaties en toezichthouders, die zelf ook speelbal zijn van maatschappelijke, bestuurlijke en politieke invloeden. Ook is er verwarring over het succes en falen van toezicht (en evaluatie). Dat bleek bijvoorbeeld in december 2011, toen de Nationale ombudsman de Inspectie voor de Gezondheidszorg ‘schokkend falen’ verweet in

het ophelderen van de omstandigheden rondom de operatie van baby Jelmer in het Universitair Medisch Centrum Groningen.⁴ Tot slot is er verwarring over de vraag of beleid moet worden aangepast naar aanleiding van toezicht. Er is onduidelijkheid over de vraag wie verantwoordelijk is voor fouten en wat de gevolgen daarvan zouden moeten zijn.

Naast het onbehagen en de onduidelijkheid die rond met name toezicht kunnen worden waargenomen, hebben toezicht en evaluatie zelf zowel praktische als perverse effecten.

Praktische effecten van toezicht en evaluatie

In de eerste plaats hebben toezicht en evaluatie praktische effecten. Dat wil zeggen: de invoering van toezichtsystemen en evaluatiemethodieken hebben organisatiekundige implicaties. Uit de literatuur blijkt dat professionals worden gehinderd in hun werk door de vele meet- en monitoringssystemen (o.m. Noordeggraaf en Sterrenburg 2009). Hierdoor voelen professionals zich beklemd en raken ze vervreemd van hun beroepsidealen. Ze worden in de weg gezeten door bureaucratie, regels en overhead, die hen dwingen om steeds meer te administreren, vast te leggen en verantwoording af te leggen over hun werkzaamheden, waardoor er minder tijd over blijft voor het ‘echte werk’ op de werkvloer (bijv. Van den Brink et al. 2005; Tonkens 2008; Noordeggraaf 2008; De Bruijn en Noordeggraaf 2010).

Daarnaast is er – bijvoorbeeld in het kader van ontbureaucratisering – veel te doen over disproportionele *toezichtlasten* (lasten die instellingen ondervinden bij het voldoen aan de (informatie)verplichtingen die door de toezichthouders worden gesteld). Instellingen zoals decentrale overheden hebben bijvoorbeeld te maken met interbestuurlijke toezichtlasten (Berenschot 2010), en ook justitiële inrichtingen en reclassering hebben te maken met toezichtlasten (bijv. Suyver 2007). Maar ook functionarissen in publieke domeinen, zoals schoolleiders (Franssen et al. 2010), universitair onderzoekers (Pen 2009) of politieprofessionals (Actal 2011) moeten zich naar te veel kanten verantwoorden en zuchten onder administratieve lasten, regeldruk en informatieverplichtingen. Met het genereren van ‘stuurinformatie’ bij de politie bijvoorbeeld gaat op allerlei niveaus veel tijd en energie verloren (Van Sluis 2002). Overigens wordt de oplossing voor het reduceren en minimaliseren van toezichtlasten gezocht in samenwerking (zie eerder keten *governance*), waarbij verschillende toezichthouders die in een sector actief zijn, beter moeten samenwerken.

Ten slotte moet door toezichthouders en handhavers veel informatie worden verzameld en verwerkt om te kunnen toezien op het gedrag van bedrijven en organisaties. Tegelijk zijn er grenzen aan de *verwerkingscapaciteit*.

Perverse effecten van toezicht en evaluatie

Naast praktische effecten, heeft het meten van prestaties via toezicht en evaluatie in de tweede plaats niet alleen positieve, maar ook allerlei onbedoelde, perverse effecten. Prestatiemeting via toezicht en evaluatie kan leiden tot strategisch gedrag, de versterking van interne bureaucratie, innovaties verhinderen en ambities blokkeren; het kan bovendien professionals en hun werk onder druk zetten, bestelverantwoordelijkheid verdrijven, of goed presteren juist bestraffen (De Bruijn 2002).

Toezicht kan diverse typen calculerend gedrag met zich meebrengen, zoals het invoeren, maar niet borgen van procedures, of het plichtmatig voldoen aan gestelde minimale normen met betrekking tot het navolgen van beleid en leereffecten (Power 1997; Bevan en Hood 2006; Niezen-Van der Zwet et al. 2011: 13). Baarsma (2005: 15-20) noemt een aantal voorbeelden van *toezichtsfalen*. Zo kan een teveel aan toezicht leiden tot ‘maatschappelijke verlammingen’ (gecontroleerden denken onvoldoende kritisch na). Daarnaast kan meervoudig toezicht leiden tot een stapeling van toezicht, hoge administratieve lasten en tot tegenstrijdige regels als een actor met meerdere toezichthouders te maken heeft. Ook kan er sprake zijn van verkeerd toezicht, door bijvoorbeeld een informatieachterstand van de overheid ten opzichte van de sector onder toezicht. Het risico bestaat dan dat wordt ingegrepen waar dat niet nodig is. Toezicht kan volgens Baarsma ook verslavend werken, bijvoorbeeld als mededingings- en andere autoriteiten de rol van het marktmechanisme overnemen.

Tot slot noemt Baarsma dat er risico’s zijn op te veel *door incidenten gedreven toezicht*. Dit speelt met name bij de Tweede Kamer die zich – door de focus op incidenten en risico’s – bemoeit met toezicht op zaken die op lokaal of regionaal niveau spelen of zaken waar de overheid niets mee te maken heeft. Deze houding van het parlement – door anderen eerder omschreven als een ‘risico(regel)-, of incident(regel)-reflex’ (vgl. WRR 2011) – leidt tot meer toezicht dan nodig is en tot kostenverhogingen.

Een voorbeeld van onbedoelde, perverse effecten van het meten van prestaties via evaluatie, is dat evaluatie via geobjectiveerd meten het moeilijk maakt om te leren van ervaringen, ondanks het feit dat systemen als *benchmarking* vaak gepaard gaan met een nadruk op ‘leren’ in plaats van ‘afrekenen’ (vgl. WRR 2006; Niezen-Van der Zwet et al. 2011). Tot slot geldt dat meervoudig toezicht (bijvoorbeeld horizontale sturing door middel van samenwerking en zelfsturing) en evalueren een cultuur van gedogen kunnen versterken (vgl. Baarsma 2005). Deze kanttekeningen impliceren dat de politieke en maatschappelijke waardering van toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie aan verandering

onderhevig is. Toezicht en evaluatie moesten als oplossing dienen, maar zijn zelf onderdeel van het probleem geworden (Leeuw et al. 2007).

9.4.3 REACTIES OP EFFECTEN

De uitweg wordt langs de lijnen van het eerder besproken instrumentele *control*-perspectief vaak gezocht in het verder verfijnen van *control*. Uit de toegenomen nadruk op toezicht en evaluatie vloeit een paradoxaal effect voort: hoe meer er aan toezicht en evaluatie wordt gedaan, hoe meer het gevoel ontstaat dat er 'iets mis is' (vgl. Beck 1992). Bovendien geldt dat er sowieso dingen gebeuren waardoor het gevoel dat er 'iets mis is' alleen maar verder wordt versterkt. Vooral *incidenten* zijn daarbij maatgevend geworden (vgl. Mertens 2011). Ze vergroten problemen uit en accentueren kwetsbaarheid. Door de nadruk op *risico's* wordt het idee versterkt dat er voortdurend allerlei *risico's* zijn; die *risico's* kunnen dan met behulp van systemen verminderd worden. Nieuwe incidenten zullen het gevoel versterken dat het systeem onbeheersbaar is geworden; als gevolg daarvan zal het systeem nog meer '*in control*' willen komen.

'Toezicht kan 'het systeem complexer maken, terwijl de oorzaak van het falen gelegen kan zijn in de complexiteit van het systeem. Verder is verhoogde controle contraproductief omdat dit het vertrouwen in het systeem verder ondermijnt. Daardoor nemen de *risico's* op nieuw falen van het systeem eerder toe dan af'' (KNAW 2011: 11).

Daar kunnen we op grond van het voorgaande aan toevoegen dat het optimaliseren en dus complexer maken van systemen op zich geen probleem is, maar wel als de systemen-in-opbouw oplossingen moeten genereren voor '*wicked issues*', voor weerbarstige maatschappelijke situaties en 'ongetemde problemen' die zich niet eenvoudig en soms niet in systemen laten vangen (zoals de eerder genoemde voorbeelden: probleemjongeren, criminaliteit en andere veiligheidsproblematieken, medisch-ethische vraagstukken, de gevolgen van klimaatverandering, taalachterstand, de kans op nieuwe wereldwijde epidemieën zoals de Mexicaanse griep, enz.) (WRR 2006).

Hoewel NPM er op gericht is om '*in control*' te komen, kunnen organisaties en managers gemakkelijk '*out of control*' raken. Hoe meer NPM 'control' benadrukt, hoe meer betrokkenen het gevoel hebben dat ze tekortschieten (Noordegraaf en Geuijen 2011: 44). Het nog beter willen beheersen leidt juist tot een verlies aan beheersing. Trommel (2009: 23) stelt dat de prestatiestaat 'ontspoord' is:

‘Verantwoordelijkheden voor het reilen en zeilen in de publieke sector worden als een hete aardappel doorgegeven aan één van de vele partijen in het uitvoeringsveld. Het eind van dit liedje is steevast dat een maatregel wordt afgekondigd die het systeem nog een slag complexer en ondoorzichtiger maakt’. Trommel verwijst naar Pollitt et al. (2010), die spreken van een ‘fatale logica van escalatie’. ‘Het resultaat is toenemende institutionele en organisatorische spaghetti, een alsmar troebeler zicht, en dus een roep om nog meer toezicht. Dit mechanisme heeft alle kenmerken van een piramidespel. De problemen van nu worden verplaatst naar de toekomst, in de gedaante van nog meer gestapelde en ondoorgrondelijke managementconstructies’ (Trommel 2009: 23-24).

9.5 DUIDING EN IMPLICATIES

9.5.1 INLEIDING

In de vorige paragrafen zijn de assumpties blootgelegd die ten grondslag liggen aan de opkomst van (nieuw) publiek management en (keten)governance, perspectieven die op hun beurt invloed hebben op de vormgeving van toezicht en evaluatie. Daarbij hebben we vooral de dominantie van het *control*-perspectief blootgelegd. Het is inzichtelijk gemaakt dat dit perspectief *onvermijdelijk* is (schaarste, verlangens, risico’s, enz.) en tegelijk *onmogelijk* (problematische en perverse effecten).

In deze laatste paragraaf wordt deze analyse nader geduid en van (praktische) implicaties voorzien. Hoe moeten we verder, in het bijzonder op het vlak van evaluatie en toezicht? Daarbij moet worden onderstreept dat het een uitzichtloze weg is om het instrumentele *control*-perspectief steeds verder te verfijnen. Eerder verdient het de voorkeur om over praktijken van toezicht en evaluatie een ander perspectief te leggen, namelijk een *professioneel-politiek* perspectief dat controle en maakbaarheid relateert, vooral omdat allerlei reële issues en opgaven zich niet in meer systeemcontrole laten vangen. We schetsen enkele startpunten voor meer *betekenisvol* in plaats van *maakbaar* publiek management en *governance*, en daarmee voor meer betekenisvol(le) evaluatie en toezicht.

9.5.2 HET PROFESSIONEEL-POLITIEKE PERSPECTIEF

Naast het *control*-perspectief dat in de eerste paragrafen van dit essay is uitgewerkt, kan – aansluitend bij bestuurs- en organisatiewetenschappelijke discourses over beleid, bestuur en organisatie (bijv. Allison 1971; Stone 2002; Hajer et al. 2004; Bovens et al. 2007) – een meer professioneel-politiek *lack of control*-perspectief worden onderscheiden. Vanuit dat perspectief wordt de bestuurlijke wereld als strijdperk gezien, waarin actoren met (tegengestelde) belangen en ervaringen gemeenschappelijke actie moeten zien te creëren en waarin vooral via losse koppelingen en organische processen gewerkt zal moeten worden. Het *professioneel-politieke* perspectief relateert maakbaarheid; het lukt de overheid

toch niet om greep te houden op ontwikkelingen door middel van bijvoorbeeld ‘rituelen van toezicht en controle’ (Frissen 2007; vgl. Boutellier 2011). Dat komt niet door die rituelen en alle procedures en instrumenten die eraan vooraf gaan; het komt door de weerbarstige realiteit, waarin allerlei issues, opgaven en problemen allerlei moeilijk te beheersen kanten kennen. Wanneer dat meer het geval is, en naarmate issues meerstemmiger of *ambiguer* zijn (Noordegraaf en Abma 2003) en toekomstige risico’s onzekerder (bijv. Van Asselt 2007), dan is het onverkort objectiveren, rationaliseren en optimaliseren van *governance* en management-aanpakken minder zinvol. In geval van eerder genoemde vraagstukken – criminaliteit, volksgezondheid, probleemjongeren, taalachterstand, Mexicaanse griep, enzovoorts – is het niet zo dat systemen tekort schieten, wanneer ze niet goed worden aangepakt. Dergelijke vraagstukken laten zich eenvoudigweg niet in systemen dwingen. En als systemen worden opgetuigd, inclusief nadruk op ‘*accountability*’ en transparantie, dan verrichten die systemen niet automatisch goed werk; de vraagstukken zijn systemen al snel te slim af.

Governance en publiek management zouden dan juist uit moeten gaan van de onmogelijkheid van controle, beheersing, overzicht en maakbaarheid; assumpties als die van objectivering zouden vergaand gerelativeerd moeten worden. In plaats daarvan zouden *governance* en publiek management veeleer tegenovergestelde assumpties moeten hanteren, waarbij (inter)subjectiviteit (in plaats van objectiviteit), redelijkheid (in plaats van rationaliteit) en bruikbaarheid (in plaats van optimaliteit) voorop staan. Die assumpties zijn samengevat in box 9.3.

Box 9.3 Assumpties achter professioneel-politieke sturing en organisatie

- a. *(Inter)subjectiviteit*. Uitgaan van praktische ervaring en wijsheid van betrokkenen, naast of in plaats van wetenschappelijke, neutrale kennis.
- b. *Redelijkheid*. Nadruk op begrijpelijke, acceptabele en haalbare aspecten van beleids- en organisatieprocessen in plaats van zuivere criteria.
- c. *Bruikbaarheid*. Belang van werkbare oplossingen en aanpakken waar betrokkenen iets bij voelen en iets mee kunnen.

Dit soort assumpties gaat schuil achter hedendaagse discoursen rond *collobarative governance* (Ansell en Gash 2008), procesmanagement (De Bruijn 2002), horizontale ‘*accountability*’ (Schillemans 2007), leervermogen (WRR 2006) en ‘*communities of practice*’ (Wenger 1998). Die bieden andere ‘ontwerp principes’ dan geobjectiverde en gerationaliseerde ketens, control-systemen en prestatie-informatie. Het verbeteren van presteren vraagt vooral om interacties, meervoudigheid en dynamiek (vgl. De Bruijn 2003), ten dienste van *betekenisvol presteren*

(Noordegraaf 2008; 2011). Via relaties tussen bij prestaties betrokken partijen, en gevarieerde en veranderlijke prestatiestandaarden die met betrokkenen zijn vastgesteld, kan betekenisvol worden vastgesteld wat er aan de hand is en wat er moet gebeuren.

9.5.3 BETEKENISVOL PRESTEREN

Maar alleen goede relaties en slimme standaarden om (betekenisvol) vast te stellen wat prestaties zijn, zijn onvoldoende om passender sturing en organisatie – inclusief passender toezicht en evaluatie – dichterbij te brengen. De krachten rond sturing, toezicht en evaluatie zijn immers zo dwingend, dat het verfijnd inspelen op situaties en het leren van acties niet op voorhand tot gewenste uitkomsten leidt. Wanneer afrekeningsystemen zich genesteld hebben, wanneer betrokkenen ‘*value for money*’ willen zien, vaak letterlijk, en wanneer geld en belangen op het spel staan, dan schieten de relativering van *control* en de nadruk op goede relaties tekort. Alternatieve prestatiebesturing zal op de een of andere manier tegenkracht moeten ontwikkelen, en dat zal ook systemisch moeten worden bekeken. Tegenover de *control* systemen zal betekenisvolle prestatiebesturing ook meer als systeem – als *systeem van slimme prestatiebesturing* – moeten worden vormgegeven.

Tabel 9.1 Startpunten voor slimme prestatiebesturing

Managen van verwachtingen	De verwachtingen aangaande ultieme probleemoplossing niet voortdurend aanjagen.
Lichte en gedragen prestatiesystemen	Systemen niet voortdurend verder verfijnen, en ze niet zonder betrokkenen (inclusief professionals) ontwikkelen.
Betekenisvolle toepassing van systemen	Prestatie-informatie bespreekbaar maken, om prestatie ontwikkelen te duiden en van (gedeelde) effecten te voorzien.

Hieronder gaan we in op enkele aspecten hiervan, zoals samengevat in tabel 9.1. We kijken naar oriëntatie op systemen als zodanig en vooral naar de politieke *verwachtingen* waarmee systemen worden ingezet, naar de manier waarop prestatiesystemen worden *vormgegeven* en gebouwd en naar het *gebruik* van systemen. Dat illustreren we globaal aan de hand van het voorbeeld van de Rotterdamse veiligheidsindex, een gebrekkig bestuurlijk instrument dat mede dankzij goed bestuurlijk ‘design’ zijn sporen in de Maasstad heeft achtergelaten. Zie box 9.4 voor een korte introductie (waar box 9.5 en 9.6 op voort zullen bouwen).

Box 9.4 De Rotterdamse veiligheidsindex*Samenstelling*

De Rotterdamse index is erop gericht om de staat van veiligheid/leefbaarheid in kaart te brengen, op de niveaus van wijken, deelgemeenten en stad. Op een schaal van 1 tot 10 wordt als het ware een rapportcijfer uitgedeeld. 1 is heel onveilig, en 10 heel veilig. Om te becijferen wordt geput uit langer bestaande en deels nieuwe registraties, die via gecompliceerde statistische (her)bewerkingen aan elkaar gekoppeld worden en de rapportcijfers genereren. Dat is meer theoretisch ingekaderd door directe veiligheidskenmerken van indirecte kenmerken te onderscheiden, en per veiligheidskenmerk een beroep op relevante bronnen te doen. Voor criminaliteitscijfers bijvoorbeeld wordt geput uit politieregistraties, voor 'schoon en heel' is een schoon-en-heel-metingssysteem ontwikkeld. Voor koopkracht en verloop in wijken wordt gebruikgemaakt van cijfers van sociale diensten en corporaties, terwijl voor tevredenheid met de wijk een leefbaarheidsmeting is ontwikkeld.

Ook al komen deze kenmerken nogal willekeurig over, en in allerlei opzichten zelfs als discutabel, toch zit er een gedachte achter. De kenmerken zelf combineren veiligheid in enge zin (criminaliteit) met sociale veiligheid en leefbaarheid; ze combineren objectieve fenomenen (bijvoorbeeld inbraken) met subjectieve veiligheidsgevoelens; en ze verwoorden specifieke argumenten. 'Schoon en heel' bijvoorbeeld weerspiegelt de *'broken windows'*-theorie van Wilson en Kelling (1982). Die houdt in dat als er in een straat een ruit gebroken is, er snel meer gebroken ruiten zullen volgen, waarna de verloedering verder doorzet en de onveiligheid (of het onveiligheidsgevoel?) groeit. De directe en indirecte kenmerken samen rusten bovendien op een criminologisch model, het RISC-model, dat stelt dat onveiligheid door ruimtelijke, sociale en culturele factoren wordt beïnvloed (dat zit in de indirecte kenmerken). Elk van deze kenmerken wordt bovendien gewogen, waarbij sommige kenmerken (zoals diefstal en geweld) zwaarder tellen dan andere (zoals inbraken en vandalisme). Na de statistische bewerkingen en koppelingen worden de cijfers die gegenereerd worden vervolgens weer in nieuwe categorieën geplaatst. Als het cijfer tussen 1 en 3,9 ligt, is er sprake van een onveilige wijk; tussen 4 en 4,9 gaat het om een probleemwijk; tussen 5 en 5,9 om een bedreigde wijk; tussen 6 en 7,1 is er een aandachtswijk; en boven de 7,1 is het een (redelijk) veilige wijk. Meer visueel, bijvoorbeeld op de website van de directie Veilig, worden de uitkomsten vooral via het rood/geel/groen-stoplichtmodel getoond, en wel in bewegende beelden, zodat over de jaren heen duidelijk wordt dat de stad langzaamaan steeds groener kleurt.

Bron: Noordegraaf (2011: 383-384).

1. Managen van verwachtingen

Het anders en vooral betekenisvol presteren begint – meer praktisch – bij maatschappelijke verwachtingen en vooral het managen van verwachtingen. Wanneer betrokkenen en burgers het idee hebben dat meer management, inclusief meer

toezicht en evaluatie, problemen uit de wereld helpt, dan zal de prestatieparadox zich extra nadrukkelijk manifesteren. Wanneer de verwachting is dat problemen niet meer zullen voorkomen door nog betere aanpakken, en de problemen dan toch weer optreden en zichtbaar worden na nieuwe incidenten, dan is er des te meer gevoel van prestatieverlies. Bestuurlijke partijen en vooral politici zullen de verwachtingen rond de effecten van bestuur en management nadrukkelijk moeten beïnvloeden. In geval van *'wicked issues'* bestaan er geen *'quick fixes'*. Politieke reflexen, die dikwijls eindigen in grootschalige systeemaanpassingen zoals bij cases als het 'Maasmeisje', moeten worden beteugeld. Al te dwingende politieke actie, overreactie en overregulering zullen gekanaliseerd moeten worden.

Eén waarschuwing vooraf is daarbij gepast: zowel nieuw publiek management, (keten)governance als evalueren en leren vinden plaats binnen een politieke realiteit, als één van de genoemde dwingende krachten. De politieke context staat zeer regelmatig op gespannen voet met toezicht en evaluatie, maar ook met het managen van verwachtingen.

Dit essay pleit er niet voor deze spanning op te lossen of weg te nemen. Wel kan een aantal handreikingen worden geboden voor de omgang met die spanning. Dat zal neerkomen op evenwichtskunst (vgl. WRR 2011). Betekenisvol bestuur vraagt om het kantelen van perspectieven. In plaats van incidenten gedreven beleid en het achteraf reageren via toezicht en evaluatie, zal vooraf beter moeten worden nagedacht over potentiële risico's en bedreigingen (vgl. WRR 2011: 82). Het perspectief moet verlegd worden van de *aanleiding* voor meer toezicht en evaluatie (incidenten) naar de maatschappelijke *doelen* van beleid (bijvoorbeeld veiligheid) en de wijze waarop doelen kan worden gerealiseerd (bijvoorbeeld het verdelen van verantwoordelijkheden) (WRR 2011).

Omdat het oplossend vermogen van dergelijke ingrepen beperkt is, moet meer aandacht worden besteed aan *processen*. Dat kan onder meer via het inbouwen van rust via procedures – *'time out'* – het stimuleren van de reflectie op het eigen handelen van bestuurders en politici – *'reflectie in actie'* – het inzetten van *countervailing power* van ambtenaren en experts, het kritisch volgen van de media – *'hoor en wederhoor'* (zie bijv. RMO 2011; Trappenburg et al. 2012). Dat is niet alleen een inhoudelijke zaak, aangezien het ook en vooral over *institutioneel* ontwerp gaat (vgl. ook Onderwijsraad 2012 over 'geregelde ruimte').

2. Constructie van systemen

Vervolgens is het van belang om slimme prestatiesystemen te construeren, zodanig dat ze niet alleen inzetten op SMART-principes (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden), maar ook en vooral op *slimheid* (*'smartness'*) in de meer letterlijk betekenis van het woord. Verantwoording moet bijvoorbeeld

light zijn (zie Schillemans en Bovens 2009). Standaarden moeten voor betrokken professionals betekenisvol zijn, en dat kan alleen ontstaan als ze zich mede-eigenaar voelen van die standaarden. Het enkel beloven van ‘meer ruimte’ voor professionals is illusoir; professioneel handelen veronderstelt *altijd* standaarden en routines. Van belang is dan dat professionals standaarden herkennen en zich daar mede verantwoordelijk voor voelen, mede doordat ze het gevoel hebben dat die standaarden over hen gaan én dat zij er over gaan (Noordegraaf en Sterrenburg 2009). In box 9.5 is een voorbeeld gegeven van hoe het slim geconstrueerde prestatiesysteem, de Rotterdamse veiligheidsindex (zie box 9.4), ervoor zorgde dat betrokkenen het moeilijk terzijde konden schuiven.

Box 9.5 De Rotterdamse veiligheidsindex, deel 1

Constructie van prestaties en metingen

[...] Ten eerste weten we allerlei dingen al. In geval van veiligheidsrealiteiten weten we dat er verschillen zijn tussen objectieve en subjectieve veiligheidscondities: bij objectief kunnen we denken aan het aantal inbraken, en bij subjectief aan veiligheidsgevoelens. We weten ook dat er staatsrechtelijk en historisch bepaalde partijen bij betrokken zijn, zoals de gemeente en de politie. En we weten vaak al enigszins hoe de zaken ervoor staan. In Rotterdam bijvoorbeeld is op grond van allerlei ervaringskennis en anekdotische informatie bekend dat specifieke plekken meer dan andere plekken onveilig zijn. In het ‘oude Westen’, ‘oude Noorden’ en ‘op Zuid’ bijvoorbeeld is van oudsher op dat vlak meer aan de hand dan in bijvoorbeeld Hillelegersberg.

Die *voorkennis* is niet onbelangrijk, omdat de kracht van metingen mede bepaald wordt door de duiding van wat er uit metingen komt. Als meetuitkomsten op geen enkele manier herkend worden of bij voorbaat tot gedoe leiden over de waarde ervan, dan neemt de kracht van prestatie-management af. Dat is bijvoorbeeld gebeurd toen onder ex-minister Vogelaar van VROM bepaald moest worden wat de top 20 à 30 aan probleemwijken in Nederland zou zijn (uit een lijst met ruim honderd wijken). Omdat dat vooral een papieren exercitie was, werd het probleemkarakter van allerlei wijken die daarna als Vogelaar-wijken werden aangeduid, stevig betwist.

In Rotterdam is bij het construeren van de index slim aangesloten bij de aanwezige voorkennis. Het uitgangspunt is dan niet ‘meten is weten’, maar ‘weten is meten’ en ‘weten is meten, is meer te weten komen’. Ervaringen, gebeurtenissen, details, gesprekken, enzovoort zijn van belang voor het herkennen en erkennen van meetuitkomsten.

Ten tweede kunnen metingen zinvol worden afhankelijk van hoe het meetproces verloopt. Een meting kan als statisch gegeven worden gezien: het cijfer duidt aan wat er aan de hand is of hoe het ervoor staat. Een meting kan ook als *actie* worden gezien: we gaan vaststellen hoe het ervoor staat. Vooral wanneer fenomenen lastig te definiëren en meetbaar te maken zijn, zoals veiligheid, is die laatste zienswijze belangrijk, omdat het betrekken van partijen bij het meten meerdere voordelen tegelijk oplevert. Het brengt niet alleen de zojuist besproken ervaringskennis in, het genereert ook leereffecten en betrokkenheid. Wanneer partijen zich onderdeel voelen van metingen, waar ze later mee te maken krijgen c.q. last van krijgen, dan kunnen ze de meeteffecten moeilijker naast zich neerleggen.

Dat is niet makkelijk, omdat er vaak belangen op het spel staan. Als veiligheid meer via A dan via B wordt gemeten, dan kan dat gevolgen hebben voor wie betrokken is, wie geld en extra mensen krijgt, wie status krijgt. Het is dan zaak om processen zodanig vorm te geven dat partijen niet noodloos vertragen of conflicten veroorzaken. Dat kan zelfs betekenen dat het open maar toch ook afgeschermd gebeurt, wat in Rotterdam te zien was. De index is duidelijk eigendom gebleven van het programmabureau Veilig (later samengegaan met de directie Veiligheid). Het betekenisvol maken van prestatiemeting is dan een kwestie van het slim combineren van kennis en macht, als actie dus. Het is van belang wie wel en niet betrokken worden, wie eigenaar is van de metingen, waar de definitiemacht ligt; het is tevens van belang dat de meting 'iets zegt'. (...) In het geval van de Rotterdamse index is dat *verhalende* duidelijk te zien. De veiligheidsaanpak werd mede door de politieke omstandigheden sterk politiek gekleurd ingezet, en van een duidelijk veiligheids- en leefbaarheidsverhaal voorzien. Het werd bijna conceptueel met een soort van veiligheidstheorie omgeven die aangaf waarom men ging meten wat men ging meten. Dat gebeurde niet alleen inhoudelijk, bijvoorbeeld als het om de 'broken windows'-theorie gaat, maar ook meer symbolisch. Verwijzingen naar New York, Giuliani, CompStat en J.Q. Wilson hebben een legitimerende werking.

Bron: Noordegraaf (2011: 388-389).

3. Toepassing van systemen

Tot slot is het van belang om de toepassing van prestatiesystemen betekenisvol te maken. De systemen op zich zeggen niet alles; het gaat er ook om hoe die systemen gepraktiseerd worden, en vooral welke praktische arrangementen er bestaan om metingen en prestatie-informatie tot leven te brengen. Prestatie-informatie op zich is over het algemeen steriel en heeft weinig direct verband met praktisch handelen – anders dan dat het *'gaming'* en perverse effecten op gang brengt. Prestatie-informatie die in goed geënceneerde overleggen en bijeenkomsten bespreekbaar wordt gemaakt, gemeenschappelijk geduid wordt en van effecten wordt voorzien, kan doorwerken. Vandaar dat in verhandelingen over slim prestatie-management een sterke nadruk ligt op dialoog, deliberatie en interpretatie (bijv. Moynihan 2008). Voorbeelden als de Rotterdamse veiligheidsaanpak laten

zien dat prestatieverbetering vooral te maken heeft met hoe betrokkenen omgaan met systemen voor het meten van veiligheids- en leefbaarheidsontwikkelingen (Noordegraaf 2008; 2011). Zie box 9.6 voor een beknopte uitleg, als vervolg op box 9.5.

Box 9.6 De Rotterdamse veiligheidsindex, deel 2

Gebruik van prestatiesystemen

Naast het maken van metingen, en aanpassen ervan, met en via anderen, is het van belang om het gebruik van metingen goed te organiseren, en wel zodanig dat prestatie-management gewicht heeft, prikkels voor gedrag(sverandering) kent, en voor praktijken als waardevol wordt beschouwd. Dat is wat er in Rotterdam is gebeurd. Het zichtbare instrument kreeg zwaarte en status, niet in de laatste plaats door grote betrokkenheid van de burgemeester. Het instrument werd als serieus ervaren, bijvoorbeeld binnen de politie, en tevens als waardevol, in de zin dat er interventiekracht aan vastzit. Via het instrument kon de politie capaciteit anders inzetten of extra budget realiseren.

In andere woorden betekent dit dat de meting in het hart van beleidsvorming en -uitvoering werd geplaatst. Het werd niet 'uitgeplaatst' richting stafafdelingen en staffunctionarissen, maar voortdurend in bestuurlijke overleggen en managementteams actueel gemaakt. Een van de belangrijkste platforms was de Stuurgroep Veilig waarin tweewekelijks over de veiligheidsaanpak werd gepraat, door de burgemeester, meest betrokken wethouders, directeur Veilig en andere betrokkenen. Mede aan de hand van cijfers werd daar (bestuurlijke) duiding georganiseerd. Dat gebeurde overigens ook heel alledaags door andere overlegvormen te introduceren. Agendapunten werden bijvoorbeeld niet met stukken, maar met Powerpointslides en vooral visuele informatie behandeld.

Op andere momenten en andere plekken werden andere *gebruiksvormen* gerealiseerd, die de index actueel en betekenisvol maakten. Om de zoveel tijd werd bijvoorbeeld in het theater in boekhandel Donner over indexcijfers gepraat, en meer algemeen werd de 'Publieke Dag van de Verantwoording' gehouden, waarin bestuurlijke prestaties werden getoond en bediscussieerd. Tijdens persconferenties werden indexcijfers gebruikt, en binnen betrokken organisaties, zoals de politie, werd de index onderdeel van alledaagse gangen van zaken. Dat werd letterlijk kracht bijgezet doordat betrokkenen wisten dat 'het menens' was. Zoals gezegd had de burgemeester duidelijk gemaakt dat de index bepalend, zo niet allesbepalend zou zijn. Politiechefs vertellen nog wel over ontmoetingen met de burgemeester in die tijd. Wanneer ze Opstelten tegenkwamen, kon het gebeuren dat hij hun met subtiele fysieke aanraking duidelijk maakte dat 'hij een probleem had' als de indexcijfers weinig rooskleurig zouden uitpakken – 'maar zij dan dus ook een probleem zouden hebben'.

Dat actueel en ‘gewichtig’ maken kan als heel alledaags worden gezien. Het gaat om *practical performance*, in de zin dat de index onderdeel werd van alledaagse praktijken – stukken, overleggen, zoals de Stuurgroep Veilig, interacties – en deels nieuwe praktijken ging vormen, zoals overleggen die vooral rond de index zelf waren geconcentreerd. Dat heeft te maken met de wijze van constructie en het feit dat de index betekenisvol werd gemaakt, maar ook opnieuw met bewuste acties.

Bestuurlijk *commitment* werd welbewust voortdurend uitgestraald; *zichtbaarheid* werd continu versterkt, mede via journalistieke en media-actie; *doorwerking*, bijvoorbeeld via de politie, werd via overleggen steeds weer gereproduceerd. Wanneer dat achterwege zou zijn gebleven, zou de Rotterdamse veiligheidsindex weinig geworden zijn.

Bron: Noordegraaf (2011: 389-390).

9.5.4 ANDER PERSPECTIEF OP EVALUATIE EN TOEZICHT

Het voorgaande maakt duidelijk dat evaluatie- en toezichtsystemen en -instrumenten als zodanig weinig zullen betekenen; ze zullen via gebruik en interacties betekenisvol moeten worden gemaakt. Naarmate ze verfijnder worden en meer nadruk leggen op duidelijke (bij)sturing van prestaties, geldt dat alleen maar des te meer, zeker als ze bedoeld zijn om in complexe (beleids)sectoren en ten aanzien van lastige opgaven effectief te zijn. Ze zullen dan niet alleen bijdragen aan ‘gaming’ en perverse effecten, maar ook evaluatie- en toezichtlasten versterken, én ze zullen problemen veroorzaken voor evalueerders en toezichthouders zelf.

Om deze negatieve spiraal te doorbreken zal bij evaluaties van ambigue (beleids) ontwikkelingen niet de bepaaldheid van evaluatiegegevens centraal moeten staan, maar de *onbepaaldheid*. Evaluaties maken niet gelijk van alles duidelijk, maar laten tevens zien dat er van alles onduidelijk is. Er zullen dan *geregelde* interacties en overlegvormen moeten zijn waarmee dergelijke onduidelijkheden worden gereduceerd. ‘Bewijs’ voor ontwikkelingen zit niet alleen in de verzamelde ‘evidence’, maar vooral in de gemeenschappelijk ontwikkelde inzichten over wat er daadwerkelijk aan de hand is. Bovendien kunnen die gemeenschappelijk ontwikkelde inzichten bijdragen aan het gevoel onder betrokkenen dat ze mede-eigenaar zijn van het evaluatieproces. Zolang de geëvalueerden niet het gevoel hebben dat ze *deelgenoot* zijn van de evaluaties en de uitkomsten ervan, wordt de kans op ‘gaming’ en perverse effecten groter.

Bij toezicht geldt net zoiets, maar zullen specifieke accenten gelegd moeten worden. Naarmate toezicht enkelvoudiger is, is de kans groter dat geen recht gedaan wordt aan complexe situaties. Zodra toezicht meer op afstand staat en meer systeemgericht is, is de kans groot dat uitwerking problematisch is. Toezicht wordt

of te tadeloos, of te vervreemdend. We moeten oppassen voor te generieke en dichotome verhalen.

Publieke en hybride organisaties verenigen vaak verschillende soorten management in zich; nieuw publiek management en public value management, overheidssturing maar ook stakeholder invloed. Die meervoudigheid moet ook terugkomen in evalueren, verantwoorden en het toezicht houden. Dat betekent ook dat gezocht dient te worden aan het zoeken van een balans tussen toezicht dat is gericht op *afrekenen* en naleving enerzijds en meer deliberatief toezicht dat is gericht op *leren*. Bovendien geldt dat een optimale combinatie gezocht moet worden van verticale en horizontale toezichtinstrumenten. *Meervoudig* toezicht is dan het devies: het is niet of/of, waarbij heldere onderscheiden dominant zijn, maar en/en. Daarbij moet overigens worden gewaakt voor het paradoxale risico van meervoudige verantwoording; het feit dat verschillende verantwoordingsfora actief zijn, kan tot gevolg hebben dat geen van hen zich geroepen voelt op te treden, of dat niemand zich eigenaar voelt (vgl. Schillemans 2010: 319).

Tevens moet worden nagedacht over de wijze waarop normen worden gesteld. Wie stelt de normen bij toezicht vast? De overheid, de wetgever, professionals? Vertrouwen op toezicht en evaluatie als 'goed gesprek' is te beperkt en werkt vrijblijvendheid in de hand. Het risico bestaat dan dat toezicht verwordt tot het notuleren van wederzijds begrip. Daarbij is het van belang om toezichthouders te voorzien van een 'stok achter de deur', zodat toezicht ook daadwerkelijk als 'een geloofwaardige schaduw' kan fungeren.

Naast het nadenken over de wijze waarop normen worden gesteld en door wie, zal ook aandacht moeten worden besteed aan het organiseren van dwingendheid en doorwerking. Op welke manier kan men stimuleren dat men zich aan de normen houdt? Dat is opnieuw niet alleen inhoudelijk, maar ook institutioneel, zoals de veiligheidsindex Rotterdam laat zien; het gaat over zeggenschap en eigenaarschap. Daarbij is het van belang te beseffen dat praktijken van nieuw publiek management, (keten)governance, maar ook evalueren en leren, plaats hebben te midden van (soms tegenstrijdige) gedragsprikkelers. Net als de politieke context staan ook die tegenstrijdige gedragsprikkelers haaks op toezicht en evaluatie. En ook deze spanning kan niet worden opgelost. Daarom moet aandacht worden geschonken aan de gedragsprikkelers en psychologische processen waaraan mensen (managers, toezichthouders, burgers) blootstaan en die zeer bepalend zijn voor de doorwerking van evaluatie en toezicht. Een slimmere inhoudelijke aanpak van weerbarstige maatschappelijke vraagstukken is onvermijdelijk ook een kwestie van passend institutioneel ontwerp.

NOTEN

- 1 De auteurs danken Hans de Bruijn, Cor van Montfort, Rien Rouw, Kutsal Yesilkagit en de bij dit project betrokken stafmedewerkers van de WRR voor hun waardevolle commentaar op een eerdere versie van deze achtergrondstudie.
- 2 Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording, de begrotingssystematiek van de rijksoverheid, als het ware een grote planning & control-cyclus die ingezet wordt om steeds preciezer te bepalen wat waarom gedaan moeten, hoe en met welke middelen, en wat daar van terecht komt.
- 3 NOS, 'Onderzoek naar toezicht corporaties'. Geraadpleegd via: <http://nos.nl/artikel/336802-onderzoek-naar-toezicht-corporaties.html> (2 februari 2012) en 'Toezicht HBO verscherpt', geraadpleegd via <http://nos.nl/artikel/336957-toezicht-hbo-verscherpt.html> (3 februari 2012).
- 4 Nationale ombudsman, *Rapport Onverantwoorde zorg UMCG / Onverantwoord toezicht IGZ Openbaar rapport over een klacht betreffende het Universitair Medisch Centrum te Groningen en de Inspectie voor de Gezondheidszorg te Utrecht*. Rapportnummer: 2011/357 (15 december 2011).

LITERATUUR

- Actal (2011) *Armslag voor de politieprofessional*, Den Haag: Actal.
- Allison, G. (1971) *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Boston: Little Brown.
- Ansell, C., en A. Gash (2008) 'Collaborative governance in theory and practice', *Journal of Public Administration and Theory Advances* 18, 4: 543-571.
- Asselt, M.B.A. van (2007) *Risk Governance. Over omgaan met onzekerheid en mogelijke toekomsten*, Maastricht: Maastricht University.
- Asselt, M. van (2009) *Dromen van maakbaarheid: Tijd om wakker te worden*, Lezing Verweij Jonker instituut.
- Baarsma, B. (2005) 'Nederland Toezichtland – een economisch perspectief', Geraadpleegd via: www.seo.nl/uploads/media/792_Nederland_Toezichtland_-een_economisch_perspectief.pdf.
- Baarsma, B. (2010) 'Nederland Toezichtland', *Tijdschrift voor Toezicht* 1, 2: 3-5.
- Beck, U. (1992) *The risk society, towards a new modernity*, London: Sage Publications.
- Berenschot (2010) *Nulmeting interbestuurlijke toezichtlasten*, Eindrapport.
- Bevan, G. en C. Hood (2006) 'Have Targets Improved Performance in the English NHS?', *BMJ* 332, 7538: 419-422.
- Bevir, M. (ed.) (2011) *The SAGE handbook of governance*, Los Angeles: Sage.
- Bouckaert, G. en J. Halligan (2008) *Managing performance: International comparisons*, London: Routledge.
- Boutellier, H. (2002) *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers
- Boutellier, H. (2011) *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*, Den Haag: Boom Lemma.
- Bovaird, T. en E. Löffler (2009) *Understanding Public Management and Governance* (2nd ed.), Abingdon: Routledge.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart en M.J.W. van Twist (2007) *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek* (6^e druk), Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Braithwaite, J. (2008) *Regulatory capitalism*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Brink, G. van den, Th. Jansen en D. Pessers (red.) (2005) *Beroepszeer: Waarom Nederland niet goed werkt*, Amsterdam: Boom.
- Bruijn, H. de (2002) *Managing performance in the public sector*, London: Routledge.
- Bruijn, H. de (2003) 'Output steering in public organizations', *Managerial Accounting Journal* 18, 4: 303-312.
- Bruijn, H. de en E. ten Heuvelhof (2005) *Handhaving. Het spel tussen inspecteur en inspectee*, Den Haag: Lemma.
- Bruijn, H. de (2007) 'Prestatiemeting en ketensamenwerking', *Tijdschrift voor Veiligheid* 6, 1: 51-63.

- Bruijn, H. de en M. Noordegraaf (2010) 'Professionals versus managers? De onvermijdelijkheid van nieuwe professionele praktijken', *Bestuurskunde* 19, 3: 6-20.
- Christensen, T. en P. Laegreid (eds.) (2006) *Autonomy and regulation. Coping with agencies in the modern state*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Clarke, J. en J. Newman (1997) *The managerial state: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*, London: Sage Publications.
- DeHaven-Smith, L. en K.C. Jenne (2006) 'Management by inquiry: A discursive accountability system for large organizations', *Public Administration Review* 66: 64-76.
- Enteman, W.F. (1993) *Managerialism: The emergence of a new ideology*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Ferlie, E., L.E. Lynn en C. Pollitt (eds.) (2005) *The Oxford handbook of public management*, Oxford: Oxford University Press.
- Franssen, J., M. Pastors en E. van Rooijen (2010) *Schoolleiders ontketend*, Den Haag: B&A Groep.
- Frissen, P. (2007) *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*, Amsterdam: Van Genep.
- Geuijen, K., M. van der Meulen en M. Noordegraaf (2011) *Over grenzen. Stakeholdermethodieken voor de evaluatie van professioneel politieoptreden in ketens en netwerken*, Utrecht: Universiteit Utrecht (USBO).
- Gunsteren, H.R. van (1976) *The quest for control. A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, New York: Wiley.
- Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove en C. Laurent (2004) *Nieuwe vormen van governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. Bilthoven: RIVM.
- Hart, P. 't (2002) *Verbroken verbindingen: over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*, Amsterdam: De Balie.
- Heinrich, C.J. (2002) 'Outcomes-based performance management in the public sector: implications for government accountability and effectiveness', *Public Administration Review* 62, 6: 712-725.
- Hood, C. (1991) 'A public management for all seasons?', *Public Administration* 1: 3-19.
- Hood, C. (2000) 'Regulation of government: has it increased, is it increasing, should it be diminished?', *Public Administration* 78, 2: 283-304.
- Hood, C., H. Rothstein en R. Baldwin (2001) *The government of risk. Understanding risk regulation regimes*, Oxford: Oxford University Press.
- Hoppe, R. (2010) *The governance of problems. Puzzling, powering, participation*, Bristol: Policy Press.
- Jordana, J. en D. Levi-Faur (eds.) (2004) *The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kickert, W., E.H. Klijn en J. Koppenjan (1997) *Managing complex networks*, London: Sage Publications.
- Kjær, A.M. (2004) *Governance*, Cambridge: Polity.

- Klijn, E.H., B. Steijn en J. Edelenbos (2010) 'The impact of network management on outcomes in governance networks', *Public Administration* 88, 4: 1063-1082.
- Learmonth, M. en N. Harding (2006) 'Evidence-based management: the very idea', *Public Administration* 84, 2: 245-266.
- Leeuw, F.L., K.S. Kerseboom en R. Elte (2007) *Turven, tellen, toetsen. Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Majone, G. (1997) 'From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the model of governance', *Journal of Public Policy* 17, 2: 139-167.
- Mandell, M.P. en R. Keast (2008), 'Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks', *Public Management Review* 10, 6: 715-731.
- Meer, F.B.L. van der (2007) *New public management and evaluation*, Research Paper, geraadpleegd via: <http://repub.eur.nl/res/pub/11565/>.
- Mertens, F. (2011) *Inspecteren, toezicht door inspecties*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Merton, R.K. (1976) 'The sociology of social problems', blz. 3-43 in R.K. Merton en R.A. Nisbet *Contemporary Social Problems*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Meijer, A. en V. Homburg (2008) *Op weg naar toezicht 2.0*, Boom juridische uitgevers.
- Montfort, C. van (2010) 'Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand. Een terugblik en een blik in de toekomst', *Tijdschrift voor Toezicht* 1: 6-20.
- Moynihan, D. (2008) *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*, Washington DC: Georgetown University Press.
- Newman, J. (2001) *Modernising governance. New labour, policy and society*, London: Sage.
- Newman, J. (ed.) (2005) *Remaking governance. Peoples, politics and the public sphere*, Bristol: Policy Press.
- Niezen-Van der Zwet, M, F. Neeffjes en R. Bal (2011) *Leren van toezicht: over effectiviteit van thematisch toezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg*, Erasmus Universiteit Rotterdam: Instituut Beleid & Management Gezondheidszorg.
- Noordegraaf, M. en T. Abma (2003) 'Management by measurement? Public management practices amidst ambiguity', *Public Administration* 81, 4: 853-871.
- Noordegraaf, M. (2004) *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*, Bussum: Coutinho.
- Noordegraaf, M. (2008) *Professioneel bestuur. De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*, Den Haag: Lemma.
- Noordegraaf, M. en J. Sterrenburg (2009) 'Verantwoordingsdruk onder professionals' in M.A.P. Bovens en T. Schillemans (red.) *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag: Lemma.
- Noordegraaf, M. (2011) 'Prestatiemanagement', blz. 365-294 in M. Noordegraaf, K. Geuijen A.J. Meijer (red.) *Handboek publiek management*, Den Haag: Boom Lemma.
- Noordegraaf, M. en K. Geuijen (2011) Maatschappelijke opdrachten en bestuurlijke reacties, blz. 31-48 in M. Noordegraaf, K. Geuijen en A.J. Meijer (red.) *Handboek publiek management*, Den Haag: Boom Lemma.

- Noordegraaf, M. en B. de Wit (2011) 'Passend onderwijs in impasse. Een bestuurs- en organisatiewetenschappelijke reconstructie van het passend onderwijsbeleid', blz. 41-67 in *Passend onderwijs – Passend beleid? Drie visies op de beleidsvorming rondom Passend onderwijs*, Den Haag: Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs.
- Noordegraaf, M., K. Geuijen en A.J. Meijer (red.) (2011) *Handboek publiek management*, Den Haag: Boom Lemma.
- Onderwijsraad (2012) *Geregelde ruimte*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Osborne, S.P. (2009) *The new public governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London: Routledge.
- Osborne, D. en T. Gaebler (1992) *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Boston: Addison-Wesley Publishing.
- Pen, M. (2009) *Prestatiemeting van wetenschappelijk onderzoek. Een empirische studie naar de doorwerking van universitaire prestatie-meetsystemen*, Den Haag: Boom.
- Pierre, J. (2000) *Debating governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J. en B.G. Peters (2000) *Governance, politics and the state*, New York: St. Martin's Press.
- Pollitt, C. (1993) *Managerialism and the public services: Cuts or cultural change in the 1990s?* (2nd ed.), Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C. (2003) *The essential public manager*, Maidenhead: Open University Press.
- Pollitt, C. en G. Bouckaert (2004) *Public management reform*, Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., S. Harrison, G. Downswell, S. Jerak-Zuiderent en R. Bal (2010) 'Performance regimes in health care: Institutions, critical junctures and the logic of escalation in England and the Netherlands', *Evaluation* 16: 13-29.
- Power, M. (1997) *The audit society: Rituals of verification*, Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (2007) *Organized uncertainty. Designing a world of risk management*, Oxford: Oxford University Press.
- Provan, K. en H. Milward (2001) 'Do networks really work? A framework for evaluating public sector organizational networks', *Public Administration Review* 61, 4: 414-423.
- Provan, K.P. en P. Kenis (2007) 'Modes of network governance: structure, management and effectiveness', *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, 2: 229-257.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2011) *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*, Den Haag: RMO.
- Radin, B. (2006) *Challenging the performance movement: Accountability, complexity and democratic values*, Washington DC: Georgetown University Press.
- Reenen, P. van (2001) 'Hoe zal ik handhaven?' in C. Coolsma en M. Wiering (red.) *Handhaving in stukken. Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht*, Amsterdam: SISWO/Instituut voor Maatschappijwetenschappen.

- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Rynck, F. de, J. Voets en W. van Dooren (2010) 'Het beoordelen van de prestaties van netwerken: aanzet tot een analysekader', *Bestuurswetenschappen* 1: 35-55.
- Robben, P. (2010) *Toezicht in een glazen huis. Effecten van het toezicht op de kwaliteit van de gezondheidszorg*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Scheerens, J., H. Luyten en J. van Raven (2011) *Visies op onderwijskwaliteit*, Enschede: Universiteit Twente.
- Schillemans, T. (2007) *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, Den Haag: Lemma.
- Schillemans, T. en M.A.P. Bovens (2009) 'Publieke verantwoording 2.0: sober maar scherp' in M.A.P. Bovens en T. Schillemans (red.) *Handboek Publieke Verantwoording*. Den Haag: Lemma.
- Schillemans, T. (2010) 'Onvoorspelbare verantwoording. Meervoudige verantwoording en de nieuwsmedia', blz. 305-332 in H. Dijkstra, P. den Hoed, J.-W. Holtslag, S. Schouten, *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Scholtes, E. (2007) 'Transparantie en toezichthouders' in F. Leeuw, J. S. Kerseboom en R. Elte (red.) *Turven, tellen, toetsen, over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij
- Sluis, A. van (2002) *Van 'planning and control' naar strategische beleidsvorming : een onderzoek naar beleidsplanning bij de politie*, Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Sørensen, E. en J. Torfing (2009) 'Making governance networks effective and democratic through metagovernance', *Public Administration* 87, 2: 234-258.
- Sparrow, M.K. (2000) *The regulatory craft: controlling risks, solving problems, and managing compliance*, Washington DC: Brookings Institution Press.
- Stone, D.A. (2002) *Policy paradox. The art of political decision making*, New York: Norton.
- Suyver, J.F. (2007) *Toezichtlasten bij Justitiële inrichtingen en reclassering*, Zoetermeer: Panteia/EIM.
- Terpstra, J. (2001) 'Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid', *Beleidswetenschap* 15: 141-168
- Terpstra, M. (1997) *Maakbaarheid en normativiteit. Inleiding tot de filosofie van bestuur en beleid* Nijmegen: Uitgeverij SUN.
- Thiel, S. van en F. Leeuw (2002) 'The performance paradox in the public sector', *Public Performance and Management Review* 25, 3: 267-281.
- Tonkens, E. (2008) *Herwaardering van professionals, maar hoe?* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Trappenburg, M., M.-J. Schifflers, G. Pikker en L. van Camp (2012) *De risico-regelreflex vanuit politiek perspectief. Verkennend onderzoek naar de mening van Kamerle-*

- den over risico's en politieke verantwoordelijkheid*, Rapport in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Trommel, W. (2009) *Gulzig bestuur*, Den Haag: Boom Lemma.
- Yesilkagit, K. (2009) 'Inspecties' in M.A.P. Bovens en T. Schillemans (red.) *Handboek Publieke Verantwoording*, Den Haag: Lemma.
- Weick, K.E. (1995) *Sensemaking in organizations*, Thousand Oaks: Sage.
- Weick, K.E. (2001) *Making sense of the organization*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Wenger, E. (1998) *Communities of practice*, New York: Cambridge University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011) *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wilson, J.Q. en G. Kelling (1982) 'Broken windows: The police and neighborhood safety', *Atlantic Monthly*, 243, 29-38.
- Winter, H.B. (2010) *Zicht op toezicht? Over de meerwaarde van toezicht in de risicosamenleving*, Oratie Rijksuniversiteit Groningen.
- Wit, B. de en M. van der Meulen (2011) 'Publieke managers. Ficties en feiten', blz. 49-75 in M. Noordegraaf, K. Geuijen en A. Meijer (red.) *Handboek publiek management*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

OVER DE AUTEURS

Ben Ale is emeritus hoogleraar veiligheid en rampenbestrijding aan de TU Delft. Eerder was hij onder meer directeur onderzoek van het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIBRA) en directeur van het Centrum voor Externe Veiligheid van het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu). In 1995 ontving hij de Distinguished Achievement Award van de Society for Risk Analysis als erkenning voor zijn bijdrage aan het veld van de risicoanalyse.

Barbara Baarsma is algemeen directeur van SEO Economisch Onderzoek, bijzonder hoogleraar marktwerking- en mededingingseconomie aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Universiteit van Amsterdam en Kroonlid van de SER. Zij bekleedt daarnaast een aantal toezichthoudende functies. Zij verrichtte marktwerkingsonderzoek in vele sectoren, waaronder het onderwijs, de juridische vrije beroepen, de elektriciteits-, post- en telecomsector, de (school)boekenmarkt, de verzekerings(distributie)markt en het auteursrecht. Op het gebied van mededinging doet zij onderzoek naar toetreding, *essential facilities*, *predatory pricing* en horizontale en verticale samenwerking. Tevens adviseert zij bij mededingingszaken en voert in het kader daarvan regelmatig marktafbakeningsonderzoeken uit. Vanuit deze brede ervaring onderzoekt zij ook het mededingingsbeleid en -toezicht.

Roland Bal is hoogleraar bestuur en beleid van de gezondheidszorg aan het instituut Beleid & Management Gezondheidszorg (iBMG) van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Na zijn studie gezondheidswetenschappen aan de Universiteit Maastricht heeft hij onderzoek gedaan naar adviesraden en de organisatie van besluitvormingsprocessen in verschillende beleidsdomeinen. Hij promoveerde in 1999 op een proefschrift over de rol van wetenschap in beleid en schreef daarna een studie over de Gezondheidsraad. Bij het iBMG heeft hij sinds 2001 een reeks projecten gedaan rond toepassingen van informatietechnologie in primaire zorgprocessen en naar daarmee samenhangende organisatieveranderingen. Langzaam is de focus daarbij verschoven naar beleid en organisatie rond kwaliteit van zorg, alsmede rond publieke verantwoording hierover. Hij was lid van de directie van Sneller Beter – het nationale kwaliteitsprogramma in de Nederlandse ziekenhuiszorg en leidde een aantal grote evaluaties van kwaliteitsprogramma's in verschillende sectoren van de (publieke) gezondheidszorg. Momenteel is zijn onderzoek gericht op processen van standaardisering en het creëren van zorgmarkten. Daarnaast doet hij onderzoek naar toezicht in de zorg, onder meer voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

Meike Bokhorst is wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, waar ze werkt aan projecten op het gebied van toezicht, rechtspraak en verantwoording. Binnenkort promoveert ze aan de Universiteit van Tilburg op een proefschrift over de effecten van alternatieve reguleringsstijlen op de legitimiteit van

regelgeving. Hiervoor heeft zij gewerkt als onderzoeker bij de Algemene Rekenkamer en als beleidsmedewerker op de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken. Meike Bokhorst studeerde filosofie en journalistiek in Groningen en politicologie aan de Campus Den Haag van de Universiteit Leiden.

Paul Cavelaars is hoofd van de afdeling Strategie bij de divisie ‘Toezicht beleid’ van De Nederlandsche Bank (DNB). Hij studeerde econometrie aan de Vrije Universiteit en promoveerde in de economische wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam. Van 1992 tot 1997 werkte hij bij ABN AMRO Bank, eerst bij asset management, daarna bij het economisch bureau. Hij is sinds 1997 in dienst bij DNB. Van 2003 tot 2008 was hij hoofd van de afdeling Monetair Beleid en sinds 1 mei 2008 hoofd van de afdeling Toezicht strategie, die de directie van DNB van adviezen voorziet over de hele breedte van de financiële sector (banken, verzekeraars, pensioenfondsen).

Richard Grol is emeritus hoogleraar aan de Radboud Universiteit Nijmegen en Universiteit Maastricht. Voorheen was hij directeur van het Scientific Institute for Quality of Healthcare (IQ) en directeur van Nijmegen Centre for Evidence Based Practice. Gedurende ruim dertig jaar was hij betrokken bij onderzoek en beleid op het gebied van de kwaliteit en veiligheid van de zorg. Hij is auteur van honderden wetenschappelijke artikelen en twintig boeken op dit gebied. Voorheen was hij lid van de Gezondheidsraad, voorzitter van het Wetenschappelijk College Fysiotherapie, adviseur van het Nederlands Huisartsen Genootschap en van The Commonwealth Fund in New York.

Jakob de Haan is hoogleraar Politieke Economie aan de Rijksuniversiteit Groningen en hoofd van de onderzoeksafdeling van DNB. Hij was van 1999 – 2008 directeur van de Research Institute and Graduate School (SOM), en bekleedde van 1994 – 1999 de Jean Monnet leerstoel in European integration aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG). Hij studeerde economie aan de RUG en promoveerde in 1989 op een proefschrift over overheidsschuld.

Tetty Havinga is als universitair hoofddocent verbonden aan het Instituut voor Rechts-sociologie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit Nijmegen. Haar onderzoek heeft betrekking op de relaties tussen bedrijfsleven en recht, met name met het oog op de bescherming van publieke belangen. Zij publiceerde artikelen over de regulering van ondernemingen, gelijke behandeling, beleidsuitvoering en -handhaving, specialisatie in de rechtspraak en de relatie tussen recht, migranten en migratie in onder meer *Law & Policy*, *Agriculture and Human Values*, *Recht der Werkelijkheid*, *Erasmus Law Review*, *International Journal of the Sociology of Law*, *Tijdschrift voor Gender Studies* en *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Onderzoek op het terrein van voedselregulering betreft de rol van supermarkten bij de regulering van voedsel, overheidswetgeving ten aanzien van koosjer en halal voedsel in Nederland en de Verenigde Staten, aansprakelijkheidswetgeving als prikkel voor voedselveiligheidsbeleid en de relatie tussen publieke en private regulering.

Paul Hilbers is als hoogleraar verbonden aan de Toezichtacademie van de Nyenrode Business Universiteit en divisiedirecteur ‘Toezicht beleid’ bij DNB. Daarvoor was hij ruim 15 jaar verbonden aan het Internationaal Monetair Fonds in Washington, waar hij betrokken was bij de ontwikkeling van het Financial Sector Assessment Program (FSAP) van het IMF en tevens als delegatieleider werkzaam was bij het Europese Departement. Hij studeerde wiskunde aan de Universiteit van Utrecht en econometrie aan de Vrije Universiteit (VU), en promoveerde in 1986 in de internationale economie aan de VU.

Pieter Huisman is bijzonder hoogleraar onderwijsrecht aan de Erasmus School of Law, Rotterdam. Sinds januari 2011 is hij tevens senior lecturer aan de Academie voor Bestuur, Recht en Veiligheid van de Haagse Hogeschool. Daarvoor was hij werkzaam bij de Onderwijsraad en projectleider van verschillende adviezen rond governance en toezicht, zoals *Doortastend onderwijstoezicht* (2006). Hij adviseert gemeenten en schoolbesturen over ontwikkelingen in onderwijswetgeving en bestuurlijk-juridische inrichting (governance), zoals recentelijk de Commissie Cohen inzake BOOR-Rotterdam en hij verzorgt regelmatig masterclasses op het gebied van bestuurlijk-juridische ontwikkelingen in het onderwijs. Hij was voorzitter van een commissie van de Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen die een referentiekader heeft opgesteld voor toezichthouders in onderwijsinstellingen. Hij is vice-voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht en (hoofd)redacteur van verscheidene onderwijs-juridische tijdschriften en auteur van diverse artikelen en boekbijdragen.

Erik-Hans Klijn is hoogleraar aan de afdeling Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is ook visiting professor aan de University of Birmingham (School of Government and Society). Verder is hij president van de International Research Society for Public Management (IRSPM), een van de grootste internationale wetenschappelijke associaties op het gebied van bestuurskunde en publiek management. Zijn onderzoek richt zich op complexe besluitvormingsprocessen, netwerken en netwerkmanagement, maar ook op media-aandacht voor complexe besluitvormingsprocessen en *branding*. Daarnaast is hij betrokken in verscheidene praktijknetwerken. Hij publiceerde in vele internationale bestuurskundige tijdschriften en is co-auteur van *Managing uncertainties in networks* (2004, samen met Joop Koppenjan) en *Branding in governance and public management* (2012, samen met Jasper Eshuis).

Ferdinand Mertens werkte als inspecteur-generaal van het Onderwijs en van Verkeer en Waterstaat. Tot zijn emeritaat in 2011 was hij tevens hoogleraar toezicht aan de Technische Universiteit Delft. Tot voor kort was hij lid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Hij is als kerndocent verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Mirko Noordegraaf is hoogleraar bestuurs- en organisatiewetenschap, in het bijzonder publiek management, bij het departement Bestuurs- en Organizationalwetenschap van de Universiteit Utrecht. Hij is tevens voorzitter van het bestuur van dit departement en

voorzitter van de leerstoelgroep Public governance & management (PGM). In onderzoek en onderwijs houdt hij zich bezig met organisatie- en managementvraagstukken in publieke domeinen, met nadruk op governance, hervormingen, organisaties, managers en professionals. Hij richt zich de laatste jaren in het bijzonder op vernieuwingen in publieke en maatschappelijke dienstverlening, waarbij het betekenisvol maken van prestatiesystemen een voorname plek inneemt. Hij publiceerde met anderen samen recent het *Handboek publiek management* (2011) en *Professionals under pressure* (2013). Hij adviseerde het ministerie van OCW in het kader van besturing en toezicht (2012). Verder publiceerde hij in internationale tijdschriften als *Organization Studies*, *Public Administration*, *Public Management Review* en *Administration & Society*. Hij is verder onder meer lid van de Adviesraad van de Algemene Bestuursdienst, lid van de jury Overheidsmanager van het jaar, voorzitter van de begeleidingscommissie Korte en effectieve kantoncomparaties, voorzitter van de Raad van Toezicht van de Riagg Rijnmond, lid van het bestuur van de Nederlandse School voor Onderwijsmanagement (NSO), en lid van de Raad van Toezicht van het Landelijk Expertisecentrum Sociale Interventie (LESI).

Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in Den Haag. Hij is directeur van de Denktank van de NSOB en onder andere decaan van het Leeratelier Toezicht en Naleving. Zijn onderzoek richt zich op strategie en toekomst, sturen in de netwerksamenleving, en media en beeld in beleid.

Bart Stellinga is sinds 2009 als wetenschappelijk medewerker werkzaam bij de WRR. Hij is betrokken bij een project over voedselbeleid en een project over financiële markten. Sinds september 2012 is hij tevens promovendus aan de Universiteit van Amsterdam, waar hij onderzoek doet naar de politieke krachten die invloed hebben op de regulering van financiële markten. Hij studeerde Politicologie (MSc) en Wijsbegeerte (MA) aan de Universiteit van Amsterdam. Van september 2009 tot januari 2012 was hij betrokken bij het WRR-project Markt, staat en samenleving. Daarnaast was hij in die periode als onderzoeker/docent verbonden aan de politicologiefaculteit van de Universiteit van Amsterdam. Van januari 2012 tot mei 2012 was hij als casuonderzoeker voor het 'Parlementair onderzoek naar privatisering/verzelfstandiging van overheidsdiensten' werkzaam bij de Eerste Kamer.

Mark van Twist is hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiek-private context aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Aan die instelling is hij tevens wetenschappelijk directeur van de opleiding Internal Auditing & Advisory van de Erasmus School of Accounting & Assurance. Daarnaast is hij decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, een Haags interuniversitair instituut voor postacademisch onderwijs. Verder is hij buitengewoon lid van het College van de Algemene Rekenkamer in Den Haag. Nevenfuncties omvatten onder meer het voorzitterschap van de raad van commissarissen van de Regionale

Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden en lidmaatschappen van diverse adviescommissies en -raden. Ook is hij onder meer als kerndocent verantwoordelijk voor het onderwijs in Strategic Management in the Public Sector aan de Hertie School of Governance in Berlijn.

Frans de Vijlder is lector goed bestuur en innovatiedynamiek in maatschappelijke organisaties en leading lector van het Interfacultair Kenniscentrum Publieke Zaak van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen. Eerder was hij als principal consultant werkzaam bij Capgemini en als onderzoeker/adviseur verbonden aan het Max Goote Kenniscentrum van de Universiteit van Amsterdam en parttime bij het Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) van de Universiteit Twente. Hij werkte langere tijd bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in functies op het gebied van beleidsanalyse, instrumentatie en strategie. Frans de Vijlder is gepromoveerd in de politieke en bestuurswetenschappen en heeft een ruime ervaring als docent in onderwijsconomie, (goed) bestuur en strategie en als adviseur, denker, schrijver en toezichthouder.

Frans van Waarden is hoogleraar organisatie en beleid aan de Universiteit Utrecht en Fellow van het University College Utrecht. Hij studeerde sociologie in Toronto en Leiden, was werkzaam aan de Rijksuniversiteit Leiden ((rechts)sociologie) en de Universiteit Konstanz (bestuurswetenschappen) en gastdocent c.q. visiting scholar in Stanford, Berkeley, Wenen, Leipzig, het European University Institute in Florence, en het Netherlands Institute for Advanced Study (NIAS) in Wassenaar. Hij publiceerde over arbeidsverhoudingen, techniekgeschiedenis, katoenindustrie, industriepolitiek, belangengroepen, corporatisme, ondernemersorganisaties, de relatie overheid-bedrijfsleven, openbaar bestuur, stijlen van regelgeving en -handhaving, regulering en juridisering, marktwerking, instituties en deregulering.

Pieter Welp was vanaf januari 2011 tot juli 2013 als senior wetenschappelijk medewerker gedetacheerd bij de WRR en coördinator van het project Toezicht. Hij is vanaf 2006 in dienst bij de Tweede Kamer, momenteel als senior adviseur van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties. Eerder was hij onderzoekscoördinator van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Financieel Stelsel (cie. De Wit) en werkzaam voor het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) van de Tweede Kamer. Daarvoor was hij projectleider onderzoek bij de Algemene Rekenkamer. Hij studeerde politicologie aan de Universiteit Leiden. Momenteel is hij collegelid van de Rekenkamer van de gemeente Den Haag.

Bas de Wit is adviseur bestuurs- en werkgeverszaken bij de Voortgezet Onderwijsraad (VO-raad). Hij adviseert het bestuur van de VO-raad over de professionalisering en opleiding van leraren, het strategisch personeelsbeleid van scholen en arbeidsverhoudingen tussen schoolleiding en docenten. Ook is hij lid van het projectteam van de VO-academie, een programma van de VO-raad dat zich richt op de professionalisering van bestuurders en schoolleiders in het VO. Tussen 2007 en 2012 was Bas de Wit als docent en onderzoeker

verbonden aan het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht. In januari 2012 promoveerde hij op het proefschrift *Loyale leiders. Een onderzoek naar de loyaliteit van leidinggevendenden aan docenten in het voortgezet onderwijs*. Daarin liet hij zien dat het eenzijdige beeld van leidinggevendenden als managers die vervreemd zijn van docenten, kiezen voor management en zich niets zouden aantrekken van leraren, niet houdbaar is. De afgelopen jaren heeft Bas de Wit in diverse wetenschappelijke tijdschriften (*Bestuurskunde*, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, *Beleid en Maatschappij*, *Public Administration*) en vakbladen gepubliceerd over bestuur en management in het onderwijs. Daarnaast was hij betrokken bij opdrachtonderzoek en adviesopdrachten in de onderwijssector.

De staat van toezicht

Toezichthouders van de rijksoverheid (inspecties, marktautoriteiten) moeten zorg dragen voor veiligheid en kwaliteit, maar tegelijk ook zo min mogelijk lasten en kosten veroorzaken. Ze doen hun werk in een spanningsveld van hoge, soms tegenstrijdige verwachtingen van burgers, bedrijven, instellingen, bestuur en politiek.

In *De staat van toezicht* zijn sector- en themastudies opgenomen over het functioneren van het toezicht op de gezondheidszorg, het hoger onderwijs, chemische bedrijven, de voedselvoorziening, mededinging en de financiële sector. Daarnaast worden thema's belicht waar veel toezichthouders mee te maken hebben, zoals de verhouding tot de (sociale) media en nieuwe vormen van besturen in het publieke domein (nieuw publiek management en *governance*). Gezaghebbende auteurs uit wetenschap en praktijk hebben de studies op verzoek van de WRR uitgevoerd.

De studies waren belangrijke bouwstenen voor het rapport *Toezen op publieke belangen* (2013) waarin de WRR de regering advies uitbracht over de vraag hoe in complexe en snel veranderende maatschappelijke omstandigheden de meerwaarde van het rijkstoezicht kan worden verhoogd.



9 789089 645777 >

ISBN 978 90 8964 5777