

Toezicht in een polycentrische samenleving

Inaugurele Rede

Dr. Ing. F.J.H. Mertens

26 April 2006

 **TU Delft**

**Toezicht
in een polycentrische samenleving**

Rede uitgesproken ter gelegenheid van de aanvaarding van het ambt
van
hoogleraar in het vakgebied Bestuurs- en Veiligheidskunde aan de faculteit Techniek, Bestuur en Management van
de Technische Universiteit Delft
op
26 april 2006

Ferdinand Mertens

Mijnheer de Rector Magnificus,
Leden van het College van Bestuur,
Collegae hoogleraren en andere leden van de universitaire gemeenschap,
Collegae uit andere werkkringen,
Beste familieleden en vrienden,
Zeer gewaardeerde toehoorders,
Dames en Heren,

Het is heel verleidelijk om deze mooie middag te besteden aan de wijze waarop het toezicht en het inspecteren in de wereldliteratuur voorkomen. Ten teken van het feit dat het gaat om een alomtegenwoordige activiteit welke ten nauwste verbonden is met de aard en ambities van een naar ontwikkeling en normering strevende overheid. In de processen van staatsvorming zien we dan ook overal bestuurlijke figuren ontstaan welke het centrale gezag in het territorium representeren. Die verhalen vind je in de literatuur terug. Hoe verleidelijk ook, we zullen de middag anders moeten besteden. Maar een klein verhaaltje wil ik u niet onthouden.

Zo schreef Josph Roth, de grote Oostenrijkse verteller vooral bekend van zijn Radetzky mars, een verhaal over een inspecteur "der Eichmeister Eibenschutz" die in de uitboeken van het grote Oostenrijks-Hongaarse rijk, ergens in de buurt van wat we nu de Oekraïne noemen, de 'maten en gewichten' moet handhaven. In deze tragische vertelling komen we veel van een 'handbaver', en wat het betekent om toezicht te houden, te weten. De roman is getiteld: "Das falsche Gewicht". De handhaving moet overal in het Rijk geschieden dus is de toezichthouder mobiel, hij gaat "von einem Laden zum andern". De handhaving is niet zonder risico want de wet wordt vooral niet nageleefd. De toezichthouder is alleen en zwak en daarom wordt hij vergezeld door een wachtmeester met geweer en bajonet in de aanslag "in voller Rüstung", heet het bij Joseph Roth. Bij aantreden in zijn ambtsgebied snelt zijn veronderstelde reputatie hem vooruit: hij is niet alleen nieuw maar ook "gewissenhaft" dus dat belooft voor de handelaars en winkeliers niet veel goeds. Joseph Roth verzucht ergens in dit mooie verhaal - dat overigens ook in het Nederlands vertaald is - "eines Tages kümmert der Staat sich um alles"; profetische woorden in een boek dat in 1937 bij Allert de Lange in Amsterdam verscheen. Inmiddels was Roth "Exil Literatur". Het is boeiend te zien hoe het 'veld onder toezicht' de ijkeester behandelt. Hij is steil in de leer want "fraude is roof" zo zegt de ijkeester. Interessant is ook hoe het toezicht houden zichzelf uitbreidt. Op een dag zegt Eibenschutz tegen de wachtmeester "waarom zullen we niet ook de kwaliteit van de waren beoordelen? We zijn nu toch hier? En zo gezegd, zo gedaan. Eibenschutz krijgt het nog drukker en de spanningen tussen hem en het 'domein van toezicht' nemen toe. De ijkeester blijft niet veel bespaard. Zijn wachtmeester krijgt een verhouding met de vrouw van Eibenschutz en verwekt bij haar een kind. De ijkeester raakt aan de drank en valt voor de vrouw van de kroegbaas van de corrupte grenskroeg. Hij zorgt er voor dat de corrupte kroegbaas wordt opgesloten maar die weet door een list weer vrij te komen en krijgt de ijkeester te pakken. De vrouw van de kroegbaas blijkt dan ook nog de vrouw van nog een ander te zijn zodat uiteindelijk het toezicht houden er helemaal bij inschiet. Eibenschutz overleeft dit niet. Als U Joseph Roth nu nog niet lezen wilt..... (Joseph Roth - Das falsche Gewicht)

I Overheid en maatschappij

Toezicht krijgt de laatste jaren veel aandacht². De inhoud van die aandacht varieert sterk. Eerst is er groot enthousiasme te bespeuren voor de wijze waarop toezichthouders zich organiseren en hun werkwijze ontwikkelen. Even later wordt er steen en been geklaagd over het gebrek aan toezicht, waarna vervolgens de overmaat aan toezicht heftig gekritiseerd wordt³. Gedurende de huidige kabinetsperiode wordt vooral de overlast die toezicht veroorzaakt aan de orde gesteld en wordt er met man en macht op aangedrongen om de toezichtlast te reduceren. Toezicht wordt beurtelings gezien als oplossing of als probleem. Voor degenen die, in welke hoedanigheid dan ook, bij het toezicht betrokken zijn, is dit voorwaar geen eenvoudige situatie. De discussies over toezicht zijn ten nauwste verbonden met de aard en wijze waarop de regulering van een sector of van een activiteit wordt ingericht. Toezicht en regulering zijn onderdeel van één verhaal.

Zeker twee decennia al wordt er door achtereenvolgende regeringen gewerkt aan beleidsprogramma's die gericht zijn op de vermindering van de regelgeving. Het huidige kabinet heeft 'minder regels' zelfs opgenomen als belangrijkste motto voor het regeringsbeleid. Minder regels, minder toezicht en minder administratieve lasten om de beweeglijkheid van de samenleving te bevorderen. Spotten met de wijze waarop de Nederlandse samenleving geregeld is, is onderdeel van de hedendaagse gesprekscultuur. Tegelijk wordt aangedrongen op meer respect voor waarden en normen, minder gedogen en beter handhaven. Vaak wordt daarbij de indruk gewekt dat we in Nederland, in vergelijking met andere landen, op het punt van de regulering met een heel bijzondere situatie te maken zouden hebben.

De behoefte aan minder regels en dus aan vormen van deregulering is een alom bekend fenomeen in de westerse wereld. Ayres en Braithwaite laten in hun publicatie uit 1992 al zien hoe hardnekkig de verandering van regulering is. Zij doen dit aan de hand van voorbeelden uit de Verenigde Staten. Ook in ons land zijn de pogingen taitrijk en zijn de resultaten op verschillende terreinen zeker hier en daar zichtbaar, maar veel is ook blijven steken in intenties. Deregulering, zo kan gesteld worden, is lastig omdat er zoveel in de samenleving is wat er zich tegen verzet. Regulering is zo gek nog niet, zou ook de conclusie kunnen zijn. De zo even genoemde studie van Ayres en Braithwaite heeft als strekking dat het niet alleen kan gaan om de negatieve kant van de boodschap, namelijk het afschaffen van regels maar juist om het bedenken van alternatieve vormen van de borging van publieke waarden. In hun baanbrekende studie geven zij wegen aan voor nieuwe vormen van regulering en toezicht en vestigen de aandacht op de ontwerpkant van een reguleringsmodus die zij 'responsive regulation' noemen. Het gaat niet om afschaffen van regels maar om het ontwikkelen van betere regelsystemen. De vraag die hier direct op volgt, is de vraag naar wat beter is. Gemeten aan wat? Maar voor ik daar op inga nog even iets anders.

Ale (2003) stelt in zijn oratie, eveneens aan deze universiteit uitgesproken, dat de “deregulering, privatisering en uitbesteding” te beschouwen zijn als nieuwe bedreigingen voor de veiligheid en daarmee de suggestie wekkend dat we er nog wel spijt van zullen krijgen. Ale veronderstelt hierbij dat het 'ongewijzigd beleid scenario' een reël alternatief is en dat de keuze voor een andere regulering zeker geen noodzakelijke is. Wanneer hij inderdaad bedoelt dat het hier een

keuze betreft, dan ben ik dat met hem eens. Waarschijnlijk verschil ik met hem van mening dat het hier om een aannemelijke keuze gaat.

Mijn lijn van werken in de periode van deregulering was er een van beheerste verandering op zoek naar alternatieve sturingsarrangementen, op zoek naar vormen van regulering waardoor de vitaliteit en de prestatie van de samenleving op de verschillende dimensies van de publieke waarden groter wordt. Geen simpele dichotomie van markt en staat, maar op zoek naar mechanismen die uitnodigen tot betere doelbereiking: betere kwaliteit van dienstverlening – bijvoorbeeld onderwijs -, hogere niveaus van veiligheid, meer aandacht voor schade aan de menselijke leefomgeving en meer economische vitaliteit.

Deze zoektocht vond plaats tegen de achtergrond van het besef dat doorgaan op de weg van verdere belasting van de staat vanuit een monocentrisch perspectief, een doodlopende weg zou blijken te zijn. De meer vitale richting gaat uit van versterking van het zelfregulerende vermogen van maatschappelijke sectoren, een sterker beroep op eigen verantwoordelijkheid van burgers en daarvoor mechanismen van 'empowerment' introduceren. Dat klinkt alsof we het allemaal zelf kunnen kiezen, dat we daarin volstrekt vrij zijn. Zo is het naar mijn inzicht niet. Er is een dynamiek in de samenleving die nieuwe desiderata stelt aan de wijze waarop sturing en beïnvloeding kan plaatsvinden. Of, zoals Naisbitt het formuleerde, "riding the horse in the direction the horse is going". Misschien klinkt dat te deterministisch, maar komt wel dicht bij wat ik bedoel. Overigens, het hele beleidsprogramma dat zich in de afgelopen decennia in de meeste westerse samenlevingen ontvouwt, is in aanzet terug te vinden in Naisbitts "Megatrends / Ten new directions transforming our lives", uit zegge en schrijven 1982! Vanaf die tijd heb ik regelmatig dat simpele werkje ter hand genomen en elke keer weer mogen vaststellen hoe verrassend juist het nog steeds blijkt te zijn, ongeacht wat in de tussentijd aan belangrijke historische gebeurtenissen heeft plaatsgevonden⁴.

Voor wie dit te oppervlakkig vindt, kan ik ook verwijzen naar meer fundamentele studies. Reeds in de zestiger jaren gaf Etzioni, in zijn magnum opus "The Active Society", aan het einde van de modernistische tijd te zien. De tijd waarin de staat steeds meer invloed had verworven op de maatschappij, min of meer als een nevenverschijnsel van het industriële tijdperk. Hij schetst een maatschappij die in staat gesteld moet worden meer zichzelf te besturen als een noodzakelijk gevolg van de veranderingen in de productiestructuur, de toegenomen complexiteit en de betekenis die kennis zou hebben in de toekomstige maatschappij. Volgens Etzioni was te voorzien dat de maatschappelijke subsystemen zo'n sterke eigen dynamiek zouden ontwikkelen dat ze nauwelijks nog van buitenaf effectief te beïnvloeden zouden zijn.

De Duitse denker over staat en maatschappij, Helmuth Willke, pakt de draad van Etzioni op onder andere in zijn "Ironie des Staates" (1992), dat hij de ondertitel meegeeft "Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft". Aan deze ondertitel ontleen ik de titel van deze rede. Willke beschrijft de hedendaagse westerse samenleving als een maatschappij waar veel centra van ontwikkeling en macht bestaan. Maatschappelijke subsystemen ontwikkelen zo'n sterke eigen dynamiek dat ze vrijwel immuun zijn voor beïnvloeding van buitenaf. Ingrijpen in de processen van dergelijke dynamische systemen door sturing die haar aangrijpingspunt kiest in de primaire processen zelf (middel/instrument sturing) draagt eerder bij aan vergroting van de chaos in die systemen dan aan een verhoging van de maatschappelijke effectiviteit⁵. In Willke's visie op de maatschappelijke dynamiek wordt de staat niet als triviaal verklaard, maar wordt de noodzaak van bevordering van convergentie en samenhang in de maatschappij als geheel gezien als een noodzakelijke taak. In de woorden van Willke "Wer oder was sorgt in einer polyzentrischer Systemarchitektur für eine Form des Zusammenspiels des Ganzen, die dessen zentrifugale Auflösung in unverbundene Teile verhindert?" (Willke 1997 pg 130) Voor mij betekent dat onder meer dat de staat direct of indirect tracht overzicht te houden om op basis daarvan bijsturing te initiëren, indien nodig. Willke meent dat interventies het meest effectief gericht kunnen worden

op de context waarin de maatschappelijke deelsystemen (hij noemt dat de 'Infrastructuren') opereren. Dus door regulering van de omgeving tot stand te brengen (hij noemt dat de 'Superstructuren') door regulering van markten, door toelatingsvoorschriften en spelregels, door vastleggen van te respecteren publieke waarden enzovoort. Plastisch uitgedrukt door het plaatsen van hekken en daarmee het speelveld te markeren. Hij noemt dat contextsturing waarbij infrastructuren ingebed worden in superstructuren. Hij werkt dat uit in een studie die in 1997 verschijnt onder de titel "Supervision des Staates". Een mooi boek met nog veel losse einden.

In Nederland is Willke overigens niet onopgemerkt gebleven. Frissen (1996) benut Willkes analyse als een opstap in zijn postmoderne beschouwingen over de staat. Ankersmit wijst Willkes beschouwingen af omdat ze bijdragen aan wat hij recent genoemd de 'refeodalisering' van de samenleving noemde. Beide benaderingen zijn niet de mijne.⁶ Ik benut Willke omdat hij overtuigend laat zien hoe ingewikkeld beïnvloeding in een kennisintensieve, complexe samenleving is. Wil een staat daarin effectief optreden – en daar ziet Willke de noodzaak nog steeds voor – dan is een confrontatie met die nieuwe omstandigheden bij het beredeneren van de modus operandi van de staat essentieel. De vele bijdragen van Willke beschouw ik daarbij als een stimulerend referentiepunt. Niet als een recept.

In verschillende theoretische studies (Majone 1995, Seidman en Gilmour 1985, Moss 2002, Héritier 2002) is op een meer instrumenteel niveau de ontwikkeling van de wijze waarop de staat in de samenleving interenieert, getypeerd als een ontwikkeling die gaat 'van actief zelf doen' - ook wel aangeduid als 'de positieve staat' – naar een staat die vooral gebruikt maakt van de regulerende bevoegdheden en verantwoordelijkheden en taken in de samenleving belegt, de 'regulerende staat'. Niet alles wordt vanzelfsprekend over de top van de politiek geleid; een aantal onderwerpen worden gedepolitiseerd en overgelaten aan nieuwe regulerende instanties of aan de rechter. Naleving en toezicht krijgen in zo'n benadering een nieuwe inkleuring en worden als bestuurlijk instrument belangrijker. Daarbij is het ook zo dat toezichttaken nadrukkelijk meer in de systemen zelf belegd worden in vormen als zelfevaluatie, horizontale verantwoordingsmechanismen, accreditatie en certificatieprocedures. Voor het klassieke toezicht wordt het daardoor zeker ook onoverzichtelijker en het vraagt om nieuwe benaderingen om die onoverzichtelijkheid hanteerbaar te maken. Moss (2002) meent dat de overheid, 'hoe dan ook', altijd de "ultimate risk manager" zal blijven. Maar het hoeft niet zo te zijn dat de overheid de risico's door eigen interventies en acties persé moet reduceren. Dat immers leidt tot regelgeving in de vorm van directe voorschriften die aangrijpen in het primaire proces waar een risico aan verbonden is, tot een cumulatie van regelgeving en tot het beleggen van steeds meer verantwoordelijkheid bij de staat. Moss bepleit een andere benadering welke hij meer vindt passen bij de 'regulatory state' en die voor de overheid heel efficiënt is "just by allocating responsibility and limiting the free area of operations". (Moss, pg. 19). Het ontwerpen van 'risk regulatory regimes' tegen de achtergrond van concepten als de 'polycentrische staat' en de 'regulatory state' vormen voor de komende jaar zowel een praktische als een theoretische uitdaging. (Hood, 2001) In deze maatschappelijke ontwikkeling is toezicht niet het probleem, ook niet de oplossing. Bij een grotere spreiding van de maatschappelijke verantwoordelijkheden past een gezaghebbend toezicht met passende interventiemogelijkheden.

II Alternatieve sturingsmodellen

De inzet om te komen tot minder regels heeft in het huidige overheidsbeleid een fundering gekregen in de 'Nota naar een Bruikbare Rechtsorde' (Tweede Kamer 2003-2004 – stuk nr. 29279). De titel van de nota is merkwaardig en moet zeker gezien worden als een tegemoetkoming aan de actuele politieke pragmatiek maar sinds wanneer is een 'rechtsorde' iets 'bruikbaar'? De nota is evenwel interessanter dan de titel doet vermoeden: ze bevat een tamelijk complete gedachtegang met betrekking tot de herziening van de regelgeving en schept een referentiekader voor het ontwerpen van alternatieve vormen van sturing. Niet slechts voor het afschaffen van regels'. De nota geeft een aantal lijnen waardoor de wetgeving 'beter bruikbaar' kan worden. In de principiële lijn volgens de nota gaat de overheid niet uit van het belang van de overheid maar van dat van de burger en neemt ten aanzien van de strikte gelijkheid een meer 'ontspannen' standpunt in. Kwetsbare belangen blijven vragen om de aandacht van de overheid maar dan ook vooral de categorie: kwetsbaar. De overheid streeft naar meer algemene formuleringen waardoor in de praktijk van de uitvoering meer ruimte ontstaat. "Toezicht en handhaving moeten daarop worden toegesneden" wordt in de nota opgemerkt. Verder stelt de nota dat handhaving en sanctienering meer zal kunnen worden afgedaan in het bestuursrecht, waardoor het strafrecht minder belast wordt. Het gaat te ver om het ontwikkelingsbeeld van de samenleving waar de nota op gebaseerd is te typeren als polycentrisch maar het omvat in elk geval de spreiding van verantwoordelijkheden en de intrinsieke beperkingen van verdergaande centrale regulering

Bij de meer principiële lijn wordt in de nota gewezen op de introductie van zg. zorgplichten. De invoering van zorgplichten "laat de normadressaat dus gedragsalternatieven". Verder wordt in de nota de aandacht gevestigd op vormen van zelfregulering en van horizontale verantwoordingsmechanismen. Wanneer we de nota leggen naast de reguleringliteratuur van de laatste jaren. (Baldwin en Cave 1999, Sparrow 1999, Ayres en Braithwaite, 1992) dan kunnen we vaststellen dat ze tamelijk volledig is.

Toezichthouders, maar misschien doe ik ze nu tekort, zullen gauw geneigd zijn te zeggen dat de alternatieve reguleringsmodellen riskant zijn, want niet of moeilijk handhaafbaar. Bovendien zegt een overheid alleen dat ze kan leven met een "zekere grijze zone in de handhaving" zolang zich geen belangrijke onregelmatigheden voordoen. Gebeurt er iets ernstigs dan is het met het 'grijze' gauw afgelopen, zo leert de recente geschiedenis. De toezichthouders die zo denken geef ik in overweging ook in de beschouwing te betrekken het niet naleven van zoveel mooie regels die ons op papier bezig houden maar die met de werkelijkheid niet veel te maken hebben. Of de 'precieze' regels die innovatie en ontwikkeling verhinderen of die verantwoordelijkheid wegnemen bij mensen daar waar dat niet past. Een ontwikkeling naar een meer geleed stelsel van verantwoordelijkheden voor veiligheid, kwaliteit en andere publieke waarden is aan de tijd. Bij de introductie van concepten als 'zorgplicht' mag dan wel niet bedoeld zijn dat er niet meer 'gekeken' wordt. Zorgplicht beleggen betekent niet alle verantwoordelijkheden 'over de schutting gooien' maar dat de 'ontwikkeling' passend gevolgd wordt. De zorgplicht betekent een verantwoordelijkheid opdragen aan iemand anders dan de overheid. Die zorgplicht moet, wil ze werken, dan wel duidelijk geadresseerd zijn. Niet aan een abstractum als 'de sector', maar aan maatschappelijke actoren met een verantwoordelijkheid. Dus aan rechtspersonen.

De afgelopen jaren is veel over toezicht als op zich zelf staand fenomeen gesproken. Dat was nodig want het was een verwaarloosd onderdeel van de overheidsorganisatie. Nu de klassieke toezichthoudende organisaties (veelal de inspecties) in de laatste jaren aardig opgeknapt⁸ zijn, worden ze als hinderlijk ervaren en drukt de politiek zich uit in termen van last en overmaat.

Ondoordachte acties bij het veranderen van aard en omvang van het toezicht kunnen alleen voorkomen worden wanneer toezicht beschouwd wordt als onderdeel van de regulering die voor de werking van een maatschappelijke sector of voor het veiligstellen van een bepaalde waarde gewenst is. Met de regulering bedoel ik uitdrukkelijk reguleringsmechanismen. De context die Bruikbare Rechtsorde biedt is daarvoor een goed aanknopingspunt maar alleen wanneer de andere vormen van regulering die er in geëtaleerd worden niet als een dogma worden opgevat. Van belang is dat de effecten van nieuwe vormen van regulering niet evident 'minder' zijn dan de huidige niveaus van borging.⁹

De discussie over de ontwikkeling van het toezicht moet onderdeel worden van de aard en vorm van regulering die in een bepaalde maatschappelijk subsysteem werkzaam is dan wel zou moeten zijn. In de opvattingen over regulering, zoals nu in ontwikkeling zijn, worden vormen voorgesteld die een meer gedifferentieerd patroon van verantwoordelijkheden en activiteiten te zien geven. De dichotomie 'wetgever' en 'rechtssubject' wordt verlaten en vervangen door een stelsel van instituties en instrumenten die er toe bijdragen dat de externe effecten van productie en dienstverlening in overeenstemming zijn met publieke waarden. En dat die congruentie tussen norm en werkelijkheid voortdurend onderwerp van toetsing en beraad is in de subsystemen zelf en niet uitsluitend en op voorhand in de relatie tussen subsysteem en overheid.

In een benadering waarbij een gedifferentieerd patroon van mechanismen ontstaat, zal de vraag naar het overzicht en de supervisie opnieuw beantwoord moeten worden. Daarbij veronderstel ik dat het gewenst blijft de werking van zelfregulering te blijven volgen om hiermee tijdig te weten wanneer zich ontwikkelingen voordoen die strijdig zijn met wat beoogd wordt. Deze vorm van overzicht moet georganiseerd worden. De toezichthoudende organisaties zullen zich meer in die richting moeten ontwikkelen en hun eigen takenpakket meer 'responsief' moeten afstemmen op wat door anderen in het stelsel al gedaan wordt of gedaan zou kunnen worden. Dat responsieve toezicht is géén meta-toezicht waarmee ik bedoel te zeggen dat het voortdurend gevoed moet worden door kennis over de primaire werking van de maatschappelijke systemen en niet uitsluitend gebaseerd kan zijn op 'papier' kennis. Die kennis hoeft niet uitsluitend verkregen te worden door 'op locatie' inspecties.

In het responsieve toezicht is de toezichthouder ook onderdeel van een arbeidsdelig proces. Ondernemingen en instellingen evalueren zichzelf, deskundigen organisaties geven oordelen en worden betrokken in besluitvormingsprocessen, certificeerders normeren en controleren. Sommige empirische indicaties verwerft de toezichthouder uitdrukkelijk zelf maar veel ontleent hij aan vormen van berichtgeving van anderen in het systeem. Betrokken op de aard en wijze van berichtgeving van de 'anderen' heeft de responsieve toezichthouder normatieve bevoegdheden: hij kan eisen stellen aan de aard en inrichting van die berichtgeving. Dit globale beeld over de ontwikkeling van het overheidstoezicht staat mij voor ogen. In de huidige opvattingen van de zijde van de overheid, zoals neergelegd in de recente Kaderstellende visie op Toezicht (2005), komt dit beeld nog niet scherp naar voren. Daar worden de inspecties meer gezien als één van de uitvoerende diensten, terwijl mij een meer inhoudelijk superviserende en monitorende rol met krachtige interventie mogelijkheden voor ogen staat. Een toezichthoudende inspectie die werkt met een 'geleed stelsel'. Het responsieve toezicht bevindt zich in dat geleed stelsel en acteert naar bevind van zaken. 'Bevind van zaken' zou ik dan vooral willen zien als de probleemgerichte werkwijze waarover Sparrow (1999) spreekt. Het toezicht is niet voortdurend met alles en iedereen bezig maar concentreert zich op problemen en risico's die ze tijdig signaleert op grond van het overzicht en inzicht dat de toezichthouder verwerft en actueel houdt. Routines¹⁰ die nu door toezichthouders worden onderhouden, worden in nieuwe toezicht arrangementen zoveel als mogelijk is bij anderen belegd.

Toezicht is onderdeel van de regulering van een stelsel. De regulering is de verantwoordelijkheid van de wetgever. Bij de uitvoering (toepassing) van de wet is de toezichthouder interpretator van de regelgeving en daarmee vaak weer regelgever, ongewild maar noodzakelijkerwijs. In het Nederlandse leerstuk over het toezicht heeft dit gegeven nog geen plek gekregen. Er wordt dichotoom geredeneerd: de wetgever regelt, de toezichthouder voert uit. Wanneer de wetgever uitdrukkelijk iets niet wil regelen kan niet gelijktijdig gesuggereerd worden dat er toezicht is. Wanneer er toezicht is, is een normering noodzakelijk.

Wanneer de overheid in de herziening van de reguleringsvormen besluit anderen met verantwoordelijkheden te belasten, en dus de verantwoordelijkheden te re-alloceren, dan is het gewenst duidelijk te zijn bij wie ze worden neergelegd en wat wordt verwacht. Risico-allocatie is een efficiënte vorm van overheidsregulering en kan een goed alternatief zijn voor door de overheid bepaalde vormen van risico reductie. Risico reductie immers impliceert dat de wetgever een inhoudelijk idee moet hebben over de wijze waarop die reductie zou kunnen worden gerealiseerd. Het activeren van de verantwoordelijkheid van anderen dan de overheid is een kenmerk van de regelgeving zoals door Bruikbare Rechtsorde voorgesteld. Het is dan wel gewenst dat de toezichthouder uitdrukkelijk in de positie wordt gebracht dat er in elk geval signalerend toezicht goed mogelijk is. Bij de taakverwaarlozing kan de overheid op haar beurt geactiveerd worden.

Voor mij impliceert de benadering zoals voorgesteld in 'Bruikbare Rechtsorde' een andere inrichting van de toezichtorganisaties¹¹. 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.

Willke merkt op dat de polycentrische samenleving sterke centrifugale krachten kent. Niet elke variëteit is 'nuttig' en 'voldoende goed'. Het overheidstoezicht had tot nu toe in de Nederlandse samenleving ook maatschappelijke functies die de concrete taak overstijgen: ze bevorderden actief de convergentie door in een stelsel een knooppunt te zijn en die positie te benutten voor interactie en overleg met verantwoordelijke maatschappelijke actoren.

III Vertrouwen en convergentie

Toezicht vanwege de wetgever beoogt voor burgers vertrouwen in de werking van complexe maatschappelijke systemen te bevorderen¹². Het toezicht realiseert dit door zich een oordeel te vormen over de feitelijke omstandigheden die ze aantreft in relatie tot geldend recht en/of normen van professionaliteit. De toezichthouder uit zich normatief op basis van empirie. Het vertrouwen waar het hier om gaat is gerelateerd aan publieke waarden. Vertrouwen is geen vanzelfsprekendheid gelet op het feit dat regelmatig blijkt dat in de maatschappelijke systemen dingen niet goed gaan. De gewenste werking van de systemen vraagt voortdurend om aandacht: wat vandaag nog goed is, kan morgen aan verwaarlozing ten prooi vallen. De dagelijkse zorg voor het goede verloop ligt bij de direct verantwoordelijken voor de activiteit: de onderneming of de instelling, niet bij toezichthouders, niet bij de toezichtmechanismen. Het feit dat toezicht gehouden wordt, ontheft niemand van de eigen verantwoordelijkheid. Vertrouwen in de werking van de stelsels wordt bevorderd doordat vanuit een buitenstaanderpositie deskundig en onbevangen naar de activiteiten waar het om gaat, wordt gekeken. Soms wordt dat vertrouwen bevorderd doordat 'slechte situaties' aan de kaak gesteld worden waarmee de toezichthouder duidelijk maakt aanwezig en alert te zijn. Vertrouwen wordt niet vanzelfsprekend verkregen door te berichten dat dingen goed gaan. Het publiek is argwanend tegenover een toezichthouder die zoiets beweert. Een dergelijk oordeel kan immers een gevolg zijn van wat 'capture' genoemd wordt: de toezichthouder is opgesloten in het systeem waar hij toezicht op heeft, beschouwt zich als een van 'hen'. De toezichthouder moet regelmatig laten zien dat hij onbevangen is en wat niet goed is aan de kaak stelt. Het vertrouwen heeft dus ook betrekking op de toezichthouder: de toezichthouder moet door het publiek vertrouwd worden als noodzakelijke voorwaarde om mededelingen over de werking van een bepaald systeem te 'vertrouwen'. In deze optiek wordt de bestaansgrond van het toezicht vanwege de overheid gelegd bij de werking die het systeem heeft voor de burger en de samenleving. Niet dus bij het belang voor de onderneming of de instelling.

Deze benadering vertoont sterke overeenkomst met het leerstuk in de accountancy zoals geformuleerd door Limperg in het begin van de vorige eeuw. In Limpergs leer (1932) van het gewekte vertrouwen wordt beredeneerd waarom het accountantstoezicht vanuit een positie buiten de onderneming moet vorm krijgen. Het moet geheel vrij zijn van het ondernemingsbelang om te kunnen doen waar het voor bedoeld is. Het door Limperg bedoelde toezicht moest het vertrouwen in de gegevens die de onderneming publiceert over haar eigen functioneren door een eigen deskundige controle bevestigen. Bij alle complexe systemen wordt om vertrouwen gevraagd: burgers kunnen zelf niet de veiligheid van een vliegtuig beoordelen, maar rekenen er wel op dat ze veilig zijn; burgers rekenen er op dat ze in een ziekenhuis veilig behandeld worden, maar ze kunnen dat niet zelf beoordelen; burgers gaan er van uit dat het voedsel dat ze eten voldoende veilig is, maar ze kunnen dat niet zelf beoordelen. Door een product of een dienst aan te bieden wordt door de instelling of onderneming vertrouwen gevraagd. De burger rekent er op dat dit niet beschaamd wordt. De leer van het gewekte vertrouwen is een weliswaar oude maar nog steeds mooie formulering, ook al hebben de accountants in de laatste jaren er alles aan gedaan om daar waar het hun zelf betrof de leer onderuit te halen¹³. Het toezicht bemiddelt in het vertrouwen tussen burger en leverancier van diensten of producten. Een noodzakelijke voorwaarde is wel dat de burger de toezichthouder vertrouwt. Vertrouwen is niet eeuwigdurend maar vraagt om periodieke herbevestiging. Vertrouwen is tijdelijk en de toezichthouder doet er goed aan vormen te vinden om periodiek dat vertrouwen te bevestigen.

Vertrouwen is voor de samenleving essentieel¹⁴. Ook al zijn we geneigd te denken dat het tegendeel het geval is, er is nog steeds veel vertrouwen in de werking van essentiële voorzieningen en de beschikbaarheid van producten en diensten in de samenleving. Burgers kopen voedsel zonder aanhoudend te denken dat ze wel vergiftigd zullen worden, gaan naar scholen en stellen vast dat er heus wel wat geleerd wordt, maken gebruik van vliegdiens- ten zonder voortdurende vrees voor fatale ongelukken en drinken water uit de kraan. Zeker is het zo dat de sensibiliteit voor afwijkingen veel groter geworden is en is de vanzelfsprekendheid dat de 'dingen goed gaan' minder aanwezig.

Burgers hebben in de kennissamenleving de mogelijkheid verworven, wanneer ze het willen, kennis aan te spreken op vrijwel alle terreinen. De houding die hiervan het gevolg is, komt ook tot uitdrukking in de relatie tot de leveranciers van diensten en producten. De burger stelt zich in mindere mate tevreden met de algemene mededeling vertrouwen te hebben dat het 'goed zit' maar wil een adstructie: de black-box moet open. Waarom kan ik deze dienst of dat product vertrouwen? De assertieve burger gelooft de expert steeds minder op zijn woord maar wil dat deze de situatie inzichtelijk maakt. Complexe systemen zijn maatschappelijk alleen dan aanvaardbaar wanneer ze in relatie tot publieke waarden regelmatig gelegitimeerd worden. Met andere woorden dat publiekelijk zichtbaar wordt dat ze aan de eisen voldoen.

Het toezicht heeft in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen op deze ontwikkeling gereageerd door een veel grotere zichtbaarheid en door openbaarheid en transparantie te bevorderen of te praktiseren. De toezichthouders richten zich meer op de samenleving en positioneren zich meer aan de rand van de systemen waar ze toezicht op hebben dan als een onderdeel ervan. De empirische vraag is echter in welke mate daarmee ook bijgedragen is aan de vergroting van het vertrouwen in de systemen en of alle mogelijkheden benut zijn. Het stelt de vraag naar de op de toekomst gerichte beleidsvorming in de toezichtorganisaties. Tevens is het een opdracht voor verder onderzoek en verheldering in het begrip vertrouwen en de mate waarin het een 'waarneembaar' concept is. Vast te stellen is dat het begrip zich in het politieke discours over toezicht stevig genesteld heeft. De recente beleidsvisies op toezicht benutten het begrip op velerlei manieren.¹⁵

Kenmerkend voor toezicht in de vorm van inspecties is het 'verbinden door normeren'. Voor een goed begrip van de actualiteit is een kennisname van de historische ontwikkeling en de institutionele inbedding van groot belang. Gedurende de tweehonderd jaar van de Nederlandse eenheidsstaat is de vraag naar de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht altijd gesteld en eenduidig beantwoord. De Minister is verantwoordelijk voor het toezicht, de wijze waarop die verantwoordelijkheid wordt ingevuld kan zeer verschillen. Met de eenduidige bepaling dat de Minister verantwoordelijk is voor het toezicht is nog niet gezegd dat het toezicht ook *van* de Minister is. De Commissie Borghouts die enkele jaren geleden een mooi rapport over het toezicht tot stand bracht, en dat verscheen onder de titel "Vertrouwen in onafhankelijkheid"¹⁶, formuleerde de tweezijdige functie van het toezicht. Enerzijds in de verticale verhoudingen tussen minister en 'uitvoerend veld' en anderzijds in het veld tussen de partijen en de burgers die belang hebben bij de uitvoering. In de Nederlandse historische ontwikkeling zien we dat de toezichtfunctie werkte als verbinding tussen hoogwaardige en relatief zelfstandige uitvoerders – overigens in zeer uiteenlopende bestuurlijke kaders – onderling en de standaarden die in de Nederlandse samenleving als wenselijk gezien werden. De normering kreeg hiermee een empirische en daardoor praktische inbedding: toezichthouders wisten wat in redelijkheid verlangd kon worden, de dynamiek in de uitvoering en de voortschrijdende kennis zorgden voor geleidelijke ontwikkeling van die normering. Toezichthouders, tenminste wanneer de juridische kaders niet al te knellend waren, bevorderden beweeglijke aanpassing aan nieuwe eisen zonder al

te grote breuken te veroorzaken. Toezichthouders in de vorm van inspecties pendelden tussen instellingen, lokale overheden en brancheorganisaties en creëerden een ruimte voor een discours over de kwaliteiten van het werk. Aldus werd geleerd, ervaring uitgewisseld en ondergrenzen gedefinieerd. Die toezichthouder moest daarvoor een zekere onafhankelijkheid hebben en zo was het gedurende lange tijd ook usance dat de wetgever toezichttaken attribueerde aan de inspecties waarmee de wetgever de toezichthouder voor de buitenwereld zichtbaar maakte.¹⁷ De inspecties waren daarmee iets anders dan de ministeries ook al behoorden ze daar toe. Inspecties waren 'bijzondere ambtenaren' omdat ze kennis en ervaring hadden in het primaire proces en van daaruit hun werkzaamheden verrichtten. De samenleving wist zich daardoor er van vergewist dat de inspectie in handen van inhoudelijk deskundigen was en dat niet alles van wat ze vonden politiek gecontamineerd was. Inspecties behoren dan ook niet geringelood te worden door Ministers, althans dat beeld mag in de buitenwereld niet ontstaan. Gedurende vele jaren verrichtten de inspecties dit werk zonder veel ophef en vanzelfsprekend in een pendeldiplomatie tussen functionele en territoriaal gedecentraliseerde uitvoering. De divergentie die gewild ontstaat in een gedecentraliseerd bestel kent zijn begrenzing in de uitdrukkelijke wil van de meeste Nederlandse burgers dat we in één land wonen en dat de variëteit daardoor zijn grenzen kent. Welke dat precies zijn is voortdurend onderwerp van gesprek en kent alleen maar tussenstanden, geen eindstanden. Een orgaan als de 'nationale toezichthouders' kan daarbij zorgen voor een communicatief gefundeerd grondvlak waardoor op convergentie gerichte zelfsturing ontstaat, eventueel aangevuld met passende wetgeving die meer dan in de laatste jaren het geval geweest is haar oorsprong vindt in de praktijk van het uitvoerende werk.

Toezichthouders verrichten uiteenlopende werkzaamheden. Bij de meeste zijn handhavende activiteiten van groot belang, ook al varieert de wijze waarop gehandhaafd wordt. Daarnaast verrichten ze meestal nog een veelheid aan andere taken. Ze staan in de samenleving en representeren veelal een bepaalde inhoudelijke deskundigheid die samenvalt met de 'wereld onder toezicht'. Ze zijn typische 'knooppunt-organisaties'¹⁸: in een gedifferentieerde maatschappelijk subsysteem waarop zij toezicht hebben, verbinden ze in dat systeem door normeren en verbinden ze het systeem met publieke waarden die vanuit de samenleving belangrijk geacht worden. In de maatschappelijk centrifugale werking van de vele maatschappelijke actoren kunnen ze een centripetale kracht zijn. Deze omschrijving van de functies gaat uit boven het concrete en praktische takenpakket.

De Nederlandse samenleving kent sinds de Bataafse Tijd (1795) het principe van de eenheidsstaat¹⁹. In bestuurlijke zin werd de samenleving naar een monocentrisch principe bestuurd. Tegelijk kan vastgesteld worden dat de Nederlandse variant van de eenheidsstaat een sterke decentrale onderstroom kende die in het functioneren van het bestuur formeel en informeel erkend is. De ontwikkeling naar wat ik in deze gedachtegang, in navolging van Willke, een polycentrische samenleving heb genoemd is binnen de hier bekende verhoudingen deels ook een stap terug in onze eigen geschiedenis. Het omgaan met gespreide verantwoordelijkheden en het respecteren van het zelforganiserende vermogen in de samenleving zijn persistente kenmerken van het Nederlands bestuur. Het toezicht bemiddelt tussen verantwoordelijke partijen door normering van het wenselijke en interventies gericht op het ongewenste. Aldus draagt het er toe bij dat burgers in Nederland een 'redelijke' en 'grotendeels gelijke' behandeling kunnen verwachten van instellingen, ondernemingen en overheden. En dat ze daar vertrouwen in kunnen hebben.

In de topologie van overheidstoezichthouders wordt een onderscheid gemaakt tussen de klassieke inspecties en de nieuwe toezichthouders die als zg. autoriteiten in de wereld gezet zijn. Gemakshalve wordt het onderscheid aangeduid met de begrippen 'keurmeester' en 'marktmeester'²⁰. De beide groepen toezichthouders hebben in de praktijk van hun functioneren weinig met elkaar te maken ook al zijn de klassieke toezichthouders ook op de organisaties – ondernemingen – in de markt gericht en wordt de marktwerking geïntroduceerd in de semi-publieke sector. Uit de logica van deze tweedeling volgt dat er ook voor het toezichtbeleid voor deze twee soorten onderscheiden verantwoordelijkheden zijn belegd: het beleid met betrekking tot de marktmeesters is ter hand genomen door de Ministers van Economische Zaken en Financiën, het met betrekking tot de klassieke toezichthouders is object van beleid van de minister van BZK.²¹

De ontwikkeling naar meer marktwerking is gepaard gegaan met het versterkte inzicht dat markten om regulering vragen. Regulering impliceert een vorm van toezicht. Het axioma 'sterke markt vraagt om een sterke staat' is uitgangspunt. De staat heeft daartoe een aantal nieuwe instituties gecreëerd waarmee die 'strijd' gevoerd moet worden. Dit toezicht heeft zich recent ontwikkeld in nieuwe bestuurlijke kaders en nieuwe organisaties. Aanvankelijk 'per stuk' al naar gelang de behoeften en gaandeweg meer 'systematisch'. Nu wordt gesproken over markttoezichthouders, is er een familie van instituties en is er ook een beleidsvisie op dat nieuwe markttoezicht. De media volgen de verrichtingen van deze nieuwe toezichthouders met veel aandacht. In veel gevallen is de strijd waarin ze gaan te vergelijken met David en Goliath en wordt de argumentatie waarop ze hun interventies baseren aan kritische beoordeling blootgesteld. Meestal staan grote belangen op het spel. Het falen van de nieuwe toezichthouders wordt genadeloos geregistreerd. In de leiding van deze instellingen zijn enkele mannetjesputters²² benoemd die bij uitstek in staat zijn dit nieuwe toezicht 'in de wereld te zetten' en voor zover 'het verhaal' nog niet gemaakt is, dit te leveren.

De zorg voor het functioneren van de markt is de zorg voor de 'zwakke burger'. De burger staat tegenover het marktaanbod relatief zwak wanneer concurrentie niet vitaal functioneert, wanneer de markt faalt en de burger in ongewenste afhankelijkheid achterblijft. Zeker daar waar de burger geacht wordt meer eigen verantwoordelijkheid te nemen is het des te belangrijker dat de markt waarop die burger zijn 'zaken' moet doen, transparant en betrouwbaar is. Mocht die transparantie en die betrouwbaarheid tekort schieten dan is er een toezichthouder die optreedt. Die toezichthouder signaleert niet alleen, maar interenieert ook op een wijze die een effectieve werking in het onder toezichtstaande systeem oproept. Niet alleen de individuele burger als consument heeft de aandacht van deze toezichthouders, ook de algemene zorg voor de borging van bepaalde publieke belangen, waarden, heeft de aandacht.

Het Nederlandse toezicht vanwege de overheid is naar verschillende gezichtspunten ingericht. Het aangrijpingspunt kan liggen in een bepaald domein (een categorie bedrijven/instellingen), een aspect (ongeacht bedrijf instelling) of een keten. Bij de organisatie van de nieuwe toezichthouders treffen we dit ook aan waarbij de domein invalshoek dominant is. Naast een meer algemene toezichthouder voor de marktwerking (aspect) - de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) - zijn de overige sectorspecifiek (domein).

De kabinetsvisie op het markttoezicht stelt dat het "In Nederland onomstreden is dat bij toezicht op de werking van markten directe politieke bemoeienis bij de behandeling van individuele zaken onwenselijk is." (EZ 2004 p. 15). Beslissingen van de toezichthouder worden niet door de

Minister maar door de rechter getoetst. De Minister is wel verantwoordelijk voor het toezichtstelsel en de kaders waarbinnen de werkzaamheden worden uitgevoerd. De handelwijze in individuele zaken is uitdrukkelijk een verantwoordelijkheid die wettelijk belegd is bij de toezichthouder. De rechtsvorm voor het organiseren van dit toezicht is het zelfstandige bestuursorgaan. De eigen verantwoordelijkheid is positief geformuleerd. Uitdrukkelijk stelt de beleidsvisie ook dat een 'uitruil van waarden' niet aan de toezichthouder is. Dat is ten principale aan de politiek voorbehouden. (EZ 2004 p. 9).

Hoewel ook in wat ik hier de 'nieuwe toezichthouders' noem veel variatie voorkomt, vallen enkele gemeenschappelijke kenmerken wel op wanneer we ze vergelijken met 'oude toezichthouders' die op landelijk niveau functioneren, de inspecties. Opmerkelijk is de aanduiding 'autoriteit'. De aanduiding onderstreept de dwingendheid van de relatie tussen toezichthouder en de onder toezichtstaande eenheden. Het woord heeft een archaïsche connotatie in de Nederlandse cultuur en maakt aldus een herwaardering door. De keuze voor het begrip legt de nadruk op de bestuursdwang die de toezichthouder heeft. Het woord is ontleend aan de wijze van uitdrukking in de EU regelgeving die daarin zeker door de woordkeuze sterk bepaald is door de Franse terminologie. In de Anglo-amerikaanse wereld worden de toezichthouders aangeduid met het begrip 'regulator', de nadruk leggend op de 'regelende bevoegdheid' die deze toezichthouders hebben²³. Het leerstuk van het Nederlandse toezicht verzet zich tegen de benutting van een dergelijk begrip omdat 'regelen' in de vorm van algemene verbindende voorschriften uitdrukkelijk is voorbehouden aan de wetgever. Het begrip 'autoriteit' roept echter de vraag op of de klassieke toezichthouder dan géén autoriteit is.

De 'autoriteiten' hebben veelal een andere werkwijze dan de klassieke inspecties. Het woord inspectie zegt het al: ze gaan ter plekke waarnemen. Zo zijn de inspecties in hun oorsprong gezien. Zeker in de tijd waarin het toezicht door inspecties vorm kreeg, in de 19^e eeuw, waren de waarnemingsmogelijkheden anders dan door fysieke contacten beperkt, zo niet afwezig. Momenteel zijn ook voor het werk van de inspecties veel meer indicaties met een empirische inhoud te verkrijgen dan door persoonlijke waarnemingen 'on site', maar het is nog steeds het hoofdkenmerk van het werk. Bij de nieuwe toezichthouders ligt dat anders. Het werkproces is in principe bureaucratisch van aard: het zijn de gegevens die verstrekt worden, de documenten die gehanteerd worden, die inzicht verschaffen en die de basis vormen voor de oordeelsvorming. Het zijn dossiers die uiteraard wel ter plekke kunnen worden opgehaald maar 'ter plekke' wordt weinig kleur aan die stukken toegevoegd. De oordeelsvorming vindt niet plaats door een inspecteur maar door het college dat de leiding van de autoriteit vormt. Er is 'college oordeelsvorming' en geen individuele oordeelsvorming. Tegelijk wordt hiermee uitgedrukt dat het werk een voortdurende afweging noodzakelijk maakt en dat een collegiale bestuursvorm daarvoor de meest adequate is. De nieuwe toezichthouders beschikken over een stevig interventie instrumentarium zodat het optreden van de toezichthouder, daar waar nodig, hard kan aankomen. Vanuit welke deskundigheid kijken de 'autoriteiten' naar de problematiek? Een gedocumenteerd beeld hierover is niet beschikbaar maar het heeft er de schijn van dat de juridische invalshoek als belangrijk gezien wordt en dat kennis over de primaire processen van de sector niet voorop staat. Bij de klassieke inspecties is dat in de regel andersom: een grote mate van bekendheid met de sector en de daarin bestaande primaire processen worden in de toezichthoudende organisatie als vanzelfsprekend belegd. Inspecties zijn 'veld-organisaties' althans in oorsprong, de autoriteiten zijn 'bureaus'. Inspecties zijn onderdeel van de Ministeries; de 'autoriteiten' zijn uitdrukkelijk op basis van wetgeving 'uitgeplaatst' eigenstandig in hun functioneren. Inspecties zijn 'van de Minister', de 'autoriteiten' van de wetgever.²⁴

De klassieke overheidstoezichthouders hebben in de afgelopen jaren parallel aan de vorming van de nieuwe toezichthouders een forse ontwikkeling doorgemaakt. Tien jaar geleden waren de

functionarissen in de Rijksdienst die de titel droegen van Inspecteur-Generaal nog gemakkelijk op de vingers van één hand te tellen. Er bestond door een speling van het lot sinds 1955 de functie van Inspecteur-Generaal van het Onderwijs, we kenden de Inspecteur-Generaal van de Krijgsmacht en de baas van het Staattoezicht op de Mijnen was sinds het ontstaan van die inspectie door de decennia heen onopgemerkt Inspecteur-Generaal gebleven. Maar dat was het dan ook. In eerdere fasen van de ontwikkeling van inspecties werd de aanduiding vaker gebruikt. Naderhand werden de 'managers' van de inspecties gewoon geduid als 'hoofdinspecteur' of als 'algemeen directeur' of 'directeur'. De afgelopen jaren zijn de inspectieorganisaties binnen de ministeries 'gebundeld'. Van gefragmenteerde uithoeken van de centrale overheid zijn ze ontwikkeld naar goed waarneembare organisatorische entiteiten met een eigen profiel. Ze worden geleid door een Inspecteur-Generaal (IG) die in de ministeriesystematiek van waarden van functies met een DG gelijkgesteld is. Nu kennen we de Inspecteur-Generaal van Verkeer en Waterstaat, van Volksgezondheid, van VROM, van Sociale Zaken en van de Voedsel- en Warenautoriteit. Waar is deze functieaanduiding de uitdrukking van? Is het meer dan een 'naamswijziging'?

In de retoriek rond inspecties wordt naast het begrip onafhankelijkheid ook nadrukkelijk gewag gemaakt van de professionaliteit van het inspectiewerk. Daarmee wordt bedoeld dat inspecties meer dan in het verleden een werkwijze ontwikkeld hebben die gebaseerd is op wat met het toezicht bereikt moet worden en dat die werkwijze verantwoord wordt. Deze verandering was aan de orde omdat het houden van toezicht veelal beschouwd werd als een activiteit die geen bijzonder methodisch of ander raffinement noodzakelijk maakte: was je een deskundige chemisch technoloog dan kon je ook toezicht houden op een kernreactor, was je een ervaren onderwijzer dan moest het toezicht houden op onderwijs ook zonder meer kunnen, enz. Kenmerkend voor inspectieorganisaties is dat de beoefenaren van de primaire functies een deskundigheidsprofiel hebben dat overeenkomt met de primaire processen in de sector waarop het toezicht betrekking heeft. Dat was en is een wezenlijk onderscheid tussen de bezetting van de beleidsafdelingen van de ministeries en de inspecties. Inspecties zijn daardoor veelal 'expert organisaties' en hebben ook de macht van de expert. Deze macht heeft in de laatste decennia op nogal wat terreinen aan betekenis ingeboet. Op weer andere terreinen is de macht enorm toegenomen. Maar de expert is niet vanzelfsprekend een autoriteit. In veel toezichtssituaties is sprake van een asymmetrie in kennis en expertise: de onder toezichtstaande weet zelf het meest van de werking van het toegepaste systeem of de toegepaste technologie. Inspecties hebben het daar moeilijk om hun positie overtuigend waar te maken. De oplossing die daarvoor gekozen wordt is de procedurele. De toezichthouder organiseert een proces waarbinnen duidelijk wordt of de te beoordelen situatie aan de te stellen eisen voldoet. In het proces liggen voldoende waarborgen voor een zo volledig mogelijke beoordeling. Om dergelijke processen te organiseren is het echter dienstig ook over de inhoudelijke (expert) kennis in aanleg te beschikken. Maar deskundigheid op het terrein van het ontwerpen van adequate processen is eveneens noodzakelijk en niet vanzelfsprekend aanwezig.

In aanvulling op de technische expertise (en dus niet vervanging) heeft binnen de toezichtwereld de methodiek van het toezicht en toezichtbeleid nadrukkelijk aandacht gekregen. Inspecties weten tegenwoordig dat ze een vorm van 'social research' bedrijven en dat dus de methodologische kwaliteitscriteria (maar dus ook methodologische valkuilen) uit die discipline ook voor inspectiewerk gelden. Inspecties zijn zich bewust van de beperkte mogelijkheden die het toezicht heeft en daarom zijn werkwijzen ontwikkeld waarmee de prioriteitstelling in het toezicht onderbouwd kan worden. Inspecties zijn er zich van bewust dat ook zij onderworpen zijn aan de vraag naar de effectiviteit: welk probleem lossen ze op? Welk probleem voorkomen ze? Meer dan ooit zijn inspecties ervan doordrongen dat ze doelmatig moeten werken en dat heeft geleid tot een strakkere structurering van wat traditioneel een tamelijk open werksituatie was.

De hier genoemde aspecten van professionaliteit hebben in de afgelopen jaren er toe geleid dat de traditionele toezichtorganisaties veel veranderingen hebben moeten doormaken. De ontwikkeling hiervan is bevorderd door de toenemende samenwerking tussen inspecties, gestart in 1997 en inmiddels in een door de Minister van BZK geformaliseerd IG-Beraad, door aandacht voor scholing en uitwisseling van ervaringen. Maar ook door kleine inspecties en inspecties uit verwante domeinen met elkaar in één organisatie te brengen. Deze samenwerking heeft voor veel werkers in die organisaties zichtbaar gemaakt welke reguleringspatronen er in de onderscheiden maatschappelijke systemen werkzaam zijn en welke van die patronen meer geavanceerd zijn dan andere.

De verticale afzondering die in het toezicht veel voor kwam is zo opeenvolgend opgeruimd. Nieuwe verbindingen zijn gemaakt. Helaas niet altijd de goede doordat de samenvoegingen van inspecties, behoudens bij de Voedsel en Warenautoriteit, de opdeling naar ministeries heeft gevolgd. Maar niet overall is men overgegaan op de samenvoeging op het niveau van het Ministerie. Zo heeft het Ministerie van Onderwijs de Onderwijsinspectie en de Cultuurinspecties niet bij elkaar gevoegd. Maar terwijl de kinderopvang inhoudelijk goed met de werkwijzen van de Onderwijsinspectie kan worden verbonden, is daar niet naar samenhang gezocht omdat de kinderopvang van een ander departement is. De samenhangen zijn evident maar toevallig ondergebracht bij verschillende Ministeries. Zo heeft Sociale Zaken wel de Arbeidsinspectie en de Inspectie Werk en Inkomen onder één paraplu gebracht en staan de inspecties die aan Economische Zaken hangen enigszins in de ruimte. Inhoudelijk vertonen die werkzaamheden en de ontwikkelingen daarbinnen grote verwantschap met wat Verkeer en Waterstaat in haar Inspectie Verkeer en Waterstaat doet. Ook bij Verkeer en Waterstaat zou de inrichting van het toezicht consistentere kunnen²⁵. De professionaliteit is gediend met inhoudelijke verwantschap; de inhoud vraagt om aandacht voor de ketenafhankelijkheid van de onderwerpen die in het toezicht aan de orde zijn. De schaalvergroting in de inspectieorganisaties alleen om organisatorische redenen bezien vanuit de logica van de opbouw van de ministeries leidt tot min of meer willekeurige verzamelingen.

De oude en de nieuwe toezichthouders delen het probleem van de 'domeinoriëntatie' en de 'aspectinvalshoek'. Het actuele politieke debat leidt tot veel geklaag over de toezichtlast en daar waar het de landelijk werkende toezichthouders betreft, heeft dit te maken met de verscheidenheid aan invalshoeken die in toezicht belegd zijn. Die verscheidenheid aan invalshoeken representeert ook een verscheidenheid aan waarden. En dus kan het gebeuren dat, bijvoorbeeld, in het beroepsgoedervervoer minstens vier invalshoeken aan de orde zijn die allen door een afzonderlijke toezichthouder gerepresenteerd worden: dierenwelzijn (veevervoer), gevaarlijke stoffen (afval), rij- en rust tijden en overbelading. Voor veel bedrijven wordt het nog ingewikkelder doordat ook de andere bestuurslagen toezichttaken uitvoeren, in het bijzonder de gemeente. Op dit punt zullen nieuwe werkwijzen bedacht moeten worden waarbij geenszins kan worden uitgesloten dat daar ook nieuwe organisaties bij ontworpen worden. De inspecties pakken deze thematiek wel op maar vooralsnog binnen de randvoorwaarden van de huidige 'organisatorische opdelingen'.²⁶

Het toezicht in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen heeft vanaf het midden van jaren negentig veel aandacht gekregen. Het werk is verder geprofessionaliseerd. Toezichtbenaderingen zijn uitgewerkt in de vorm van goed communiceerbare toezichtarrangementen. De klassieke organisaties van het toezicht zijn 'opgeknapt' en hebben een duidelijkere positie in relatie tot de Ministeries verkregen. Op verschillende terreinen heeft het toezicht een gezicht gekregen dat ook aan het publieke gesprek deelneemt²⁷.

De klassieke en de nieuwe toezichthouders hebben een aantal fundamentele problemen met elkaar gemeen. Ze moeten het vraagstuk van de 'informatie' oplossen, ze moeten het 'schaarste'

vraagstuk oplossen, ze moeten 'interventie' mogelijkheden hebben, ze moeten met de 'ongelijkheid' in het toezichtveld omgaan en ze moeten maatstaven hebben voor effectiviteit. Tevens moeten ze een lijn hebben over hoe met de openbaarheid om te gaan.

Heeft het dichotomie denken in de lijnen van 'markttoezichthouders' en 'anderen' toekomst? Bij de nieuwe toezichthouders 'de autoriteiten' zijn taakgebieden ondergebracht die ook niet misstaan hadden in het klassieke toezichtpatroon van de inspecties. Bijvoorbeeld wanneer de AFM toezicht moet gaan houden op accountants en de kwaliteit van hun werk, lijkt dat dan niet heel sterk op wat de IGZ doet met betrekking tot de medische beroepsbeoefenaren? En lijkt het probleemveld van de financiële dienstverlening en de aanpak daarvan door de AFM niet ook op de aanpak van het toezicht in het veld van de taxiondernemingen zoals dat door de IVW wordt uitgevoerd? Het toezicht op de kwaliteit van het hoger onderwijs is opgedragen aan een nieuwe autoriteit – ook al heet ze zo niet – de NVAO²⁸ terwijl een stukje 'oud toezicht' nog bij de Inspectie van het Onderwijs zit. Zou de NVAO een mobiele brigade, met de rechten die daar bij horen, niet handig vinden voor de uitvoering van haar toezichttaak? Interessant is dat er ook al een 'hybrid' bestaat: de Voedsel en Waren Autoriteit²⁹. Voortgekomen uit klassieke inspecties, werkend voor twee Ministeries en aangevuld met een afzonderlijk bij wet geregeld risicobeoordeling. Op dat punt is de VWA onafhankelijk. De rest van de taak loopt gelijk aan de andere inspecties. Voor de zorgsector is een autoriteit in voorbereiding en de IGZ blijft in haar taak ongewijzigd bestaan³⁰.

De ontwikkeling van het toezicht langs de twee geschetste lijnen van oud en nieuw roept vragen op. Die vragen sluiten goed aan bij de actuele discussie over de ordening van de overheidstoezichttaken in verband met de toezichtlast. Die discussie kan dan verdiept worden door vanuit een programma van eisen te kijken naar de functies die het overheidstoezicht in de polycentrische samenleving kan vervullen. Verschillende scenario's dienen zich aan. Zo is het goed voorstelbaar dat er in de groep klassieke inspecties een verdere opdeling gaat ontstaan van een groep inspecties die zich meer als 'autoriteit' verder gaat ontwikkelen. Daarbij ligt het dan ook in de rede dat de samenwerking tussen de 'klassieken' en de 'nieuwe' intensiever gaat worden. Hierbij zullen die inspecties waarvan het zwaartepunt in het werk meer ligt op de samenleving als geheel en minder in de directe ondersteuning van de 'ministeriële verantwoordelijkheid' het meest aangesproken zijn.³¹

De komst van de nieuwe toezichthouders heeft geleid tot veel beschouwingen over dat nieuwe toezicht vanuit de wetenschap, vooral de juridische³². Het klassieke toezicht krijgt aarzelend meer aandacht vanuit de wetenschap. Naar werkwijzen, strategieën en effectiviteit is nog weinig empirisch onderzoek gedaan. Gelet op het belang dat aan toezicht wordt toegekend is het passend ook vanuit de wetenschap meer bijdragen aan het toezichtdebat te leveren³³.

V Toezicht en veiligheid

Toezicht vanwege de overheid is gericht op waarden. Publieke waarden die in wetgeving verankerd zijn in welke vorm dan ook. Veiligheid is een waarde die in de vorige eeuw voor heel wat regelgeving gezorgd heeft. Kijken we naar het resultaat dan kan gesteld worden dat die regelgeving tamelijk succesvol geweest is: de strakke aanpak in de luchtvaart heeft er toe geleid dat we nu kunnen spreken van een ultra-veilig systeem. Ook de spoorwegveiligheid komt in die buurt. Arbeidsomstandigheden hebben intensief aandacht gekregen. Niet altijd, maar toch vaak, is van grote ongelukken geleerd en hebben sprongen laten zien in de wijze waarop de veiligheid geconditioneerd wordt. De tragiek van veiligheid is dat wanneer een systeem een hoge graad van veiligheid heeft het 'rest-risico' moeilijk te bepalen is. Ook kan een hoog veiligheidsniveau aanleiding zijn tot ontspanning in de strakheid van de aanpak en sluipend kunnen hierdoor nieuwe risico's ontstaan.

De regulering van veiligheid als zodanig is nauwelijks omstreden. Natuurlijk zijn er standpunten in de discussie die inhouden dat de marktwerking ook de veiligheid zal borgen maar veel bijval krijgen deze standpunten niet. Ik laat die voor wat ze zijn. Momenteel is ook met betrekking tot de regulering van de veiligheid de vraag nadrukkelijk aan de orde of de wijze waarop ze geregeld is de meest juiste is. Kenmerk van de veiligheidsregulering is dat de overheid veel verantwoordelijkheid naar zich toe haalt en dat de veelheid van gedetailleerde regels ontwikkeling en innovatie gemakkelijk in de weg staan. Andere vormen van regulering zijn ook in dit gebied aan de orde. Overigens de discussie op dit terrein is een internationale: het onderwerp herziening van regelgeving en het zoeken naar andere regelende mechanismen staat wereldwijd op de agenda³⁴. Voor de hand liggende alternatieven die momenteel in gesprek zijn: meer regelgeving op het niveau van te bereiken doelen dan op de middelen, de instrumenten; meer aandacht voor veiligheidsbeleid van degene die de activiteit uitvoert; meer aandacht voor management van veiligheid en veiligheidscultuur. Deze drie invalshoeken zijn in alle discussies aanwezig.

Met betrekking tot veiligheid en veiligheidscultuur zijn er nog grote verschillen tussen subsystemen. Zo kennen we de ultra-veilige systemen zoals eerder genoemd maar er bestaan tegelijk systemen waarin de expliciete veiligheidsaanpak nog in de kinderschoenen staat. Het bekendste voorbeeld daarvan is de gezondheidszorg. Waarneembaar is dat de uitwisseling van kennis over de grenzen van systemen heen toeneemt en dat daardoor goede praktijken gemakkelijker hun weg vinden. Ontgrenzing en ontkokering maken het gemakkelijker om kennis en ervaring over en weer te benutten. Meer generieke uitdrukkingsvormen voor het beschouwen van veiligheid zijn in ontwikkeling en maken het mogelijk het 'provincialisme' te overstijgen. Dat is ook dringend geboden omdat in toenemende mate gevraagd wordt naar de veiligheid op een hoger systeemniveau. De problematiek verschuift van de vraag naar de 'veiligheid van een vliegtuig' naar de 'veiligheid van Schiphol'. Vragen op dat systeemniveau zijn nog moeilijk te beantwoorden maar zijn momenteel aan de tijd.

In 't Veld (1998) spreekt over 'samenballen en scheiden' dat zich in onze maatschappij van organisaties voltrokken heeft én kenmerk van een dynamische ontwikkeling zal blijven. Bij wijze van voorbeeld: het uiteenleggen van de spoorwegorganisatie in delen met verschillende functies is niet beredeneerd vanuit de vereisten van veiligheid. Er waren andere overwegingen die daarvoor maatgevend waren maar de vraag naar de systeemveiligheid is daarmee niet van tafel. De fragmentatie in de luchtvaart ten gevolge van geliberaliseerde markten heeft het vliegen

goedkoper gemaakt. De ontwikkeling stelt weer heel nieuwe eisen aan de inrichting van de regulering en de toezichtmechanismen. De ontwikkeling in de technologie en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt hebben de technische inrichting en organisatie van de scheepvaart aanmerkelijk beïnvloed. Borging van de 'veilige vaart' zal met andere instrumenten moeten dan de klassieke inrichtingsvoorschriften die aan variëteit geen ruimte bieden.

De ontwikkeling van nieuwe vormen van regulering vereist veel inventiviteit wanneer we er vanuit gaan dat de nieuwe vormen van regulering niet tot aantasting van de veiligheidsniveaus mogen leiden. Daarmee is al een eerste ontwerp eis geformuleerd: op welke wijze wordt geborgd dat de veiligheidsniveaus bewaakt worden, periodiek transparant worden en zo onderdeel kunnen zijn van een veiligheidsdialoog met betrokkenen? Om dat te kunnen doen is een deskundige en centraal gepositioneerde actor noodzakelijk.

Toezichthoudende organisaties zijn hier het meest voor aangesproken. Zij behoren een systematiek in hun werk te hebben waarmee zij met enige regelmaat de balans kunnen opmaken en de vraag hoe het met de veiligheid van een systeem – hier zijn verschillende doorsnijdingen relevant – gesteld is. In mijn inspectietijd heb ik steeds geijverd voor inhoudelijk overkoepelende rapportage systemen zoals de inspectie Jaarberichten. Helaas gaan de inspectiejaarverslagen – hoe ze ook genoemd worden – nog steeds teveel over het eigen werk van de toezichthouder en nog te weinig over het systeem waar het toezicht betrekking op heeft. Een voorwaarde om dit te kunnen, is dat goede informatiesystemen onderhouden worden. In een monocentrische organisatie is het eenvoudiger om het geheel te registreren dan in een geleed systeem. Bij decentralisatie en andere scheidingsvarianten gaat de informatieverstrekking en de verantwoordelijkheid voor organisatieoverstijgende gegevensbestanden al gauw verloren of krijgt een lage prioriteit. Bijvoorbeeld ongevalregistraties en ongevalanalyses behoren in een op veiligheid gericht systeem belegd te zijn en onderhouden te worden. Het toezicht in relatie tot veiligheid vraagt om deskundigheid op het terrein van de technologie en kennis van de werking van de systemen. Bij de vormgeving van de toezichthoudende organisatie dient deze deskundigheid gerespecteerd te worden. Wil de toezichthouder in het onder toezicht staande veld gerespecteerd worden dan mag de deskundigheid niet in twijfel getrokken worden. Natuurlijk zal het niet zo kunnen zijn dat een toezichthouder over de topdeskundigheid beschikt. Dat is onmogelijk en onnodig. Er kunnen allerlei hulpmechanismen gehanteerd worden om gebrek aan specifieke deskundigheid in de eigen organisatie adequaat te compenseren. Voorwaarde is wel dat gezien wordt waar deskundigheid ontbreekt!

Ook op het terrein van de veiligheid heeft de toezichthouder voortdurend te maken met informatie-assymetrie: de organisatie in kwestie is bij uitstek deskundig en op de hoogte van de meest recente benaderingen en technieken. Vormen van toezicht zoals neergelegd in de 'safety-case' benadering³⁵, waarbij de onder toezichtstaande organisatie zelf een transparant voorstel doet voor hoe de veiligheid geborgd is, zijn daarvoor in de praktijk moeilijk maar wel adequate oplossingen. De toezichthouder levert dan beredeneerd maatwerk.

Het ontwikkelen van nieuwe vormen van veiligheidsregulering is geen specifieke taak van de toezichthouder maar is er een waar de toezichthouder een grote betrokkenheid bij moet hebben. In de taakverdeling tussen toezichthouder en beleid worden verschillende keuzen gemaakt. In het Haagse jargon heet dat 'de hoogte van de knip'. In een toezichtsituatie waarbij nieuwe vormen van regulering in ontwikkeling zijn, nieuwe verantwoordelijkheidsverdelingen gemaakt worden is vanwege de hoge beweeglijkheid die gevraagd wordt, een 'hoge knip' tussen toezicht en beleid gewenst. Dat betekent dat de toezichthouder ruimte krijgt voor invulling, de discretionaire ruimte wordt vergroot. De toezichthouder kan met het veld 'zaken' doen en kan daarin snel en doeltreffend handelen. Probleemgericht en niet routinematig en bureaucratisch. Ik wil dit verlichtigen met een eenvoudig voorbeeld.

Luchtvaartvertoningen zijn gewilde attracties tussen Pasen en Pinksteren en heel wat gemeenten en burgemeesters willen hun gemeente met het organiseren van zo'n activiteit in de kijker plaatsen. Luchtvaartvertoningen trekken veel publiek. Luchtvaartvertoningen kunnen gevaarlijk zijn en door de grote hoeveelheid mensen die ze trekken is het risico al gauw heel hoog. Iedereen heeft beelden op het netvlies van dramatische ongelukken die in de laatste decennia gebeurd zijn. In de strakke dogmatiek van het Nederlandse leerstuk van het toezicht is het aan het beleid om hiervoor een veiligheidsbeleid te ontwikkelen en regels te stellen. Ik maakte mee hoe dat ging: de inspectie stelt aan de orde dat behoefte is aan duidelijke regels op met name genoemde punten (bijvoorbeeld dat er formeel luchtverkeersleiding is) die grondslag zijn voor de vergunningverstrekking en die gehandhaafd worden. Beleid neemt het verzoek welwillend in overweging. Er is maanden geen voortgang. Het nieuwe seizoen breekt alweer aan. De staatssecretaris vraagt hoe het staat. Toezicht antwoordt: 'ligt bij beleid'. Staatssecretaris vraagt toezichthouder om zelf een concept regeling te ontwerpen. Toezichthouder krijgt op het thuisfront discussies met 'zijn' juristen: 'daar zijn wij niet voor, dat doet beleid'. Uiteindelijk lukt het dan toch. Stuk naar beleid. Beleid stuurt naar de juristen. Blijft maanden liggen, heeft geen prioriteit. Belangrijkste tussentijdse mededeling aan een licht geïrriteerde Staatssecretaris 'het ontwerp ligt...'. Zo kunnen gemakkelijk twee jaar verstrijken. De oplossing is natuurlijk: de wetgever bepaalt dat luchtvaartvertoningen veilig dienen te worden uitgevoerd en dat een vergunning hiervoor noodzakelijk is. De toezichthouder wordt met de uitvoering belast en deze zorgt ervoor dat er op basis van deskundigheid en communicatie met de 'sector' spelregels worden vastgelegd en de basis vormen voor een vergunning en de daarop gebaseerde handhaving. Deze benadering sluit in het geheel niet uit dat de toezichthouder een arrangement bedenkt waarbij de uitvoerende partijen deze verantwoordelijkheden in hoofdzaak zelf oppakken. Uiteraard is de beleidsoptie dat er ter zake niets geregeld wordt ook af te wegen.

De hoge knip leidt tot eenduidigheid in het veld en een grotere snelheid van handelen. De toezichthouder moet dan wel die ruimte hebben en niet het verijt krijgen 'aan de achterkant dicht te regelen wat aan de voorkant is vrijgegeven'. Maatschappelijk betekenisvol toezicht gaat altijd over het geheel van de waarde en niet slechts over de vraag of aan de bepaalde regels is voldaan, tenzij de regels congruent zijn met de waarde.³⁶

Gelet op de kosten van het toezicht en de verwachtingen die toezicht bij burgers oproept, is de vraag aan de orde naar de effectiviteit van de toezichtmechanismen. Toezichthouders zelf zijn uiteraard meestal positief over hun eigen betekenis en zijn bij uitstek toegerust om doemscenario's te schetsen bij vermindering of opheffing van het toezicht. Onderzoek naar de werking van toezicht is nog maar beperkt gedaan. Het is niet eenvoudig om duidelijkheid te krijgen over werking en effecten omdat toezicht op termijn werking wordt verondersteld te hebben. Naast deze intrinsieke beoordeling van de werking is minstens zo belangrijk welke bijdrage het overheids-toezicht kan leveren aan de maatschappelijke acceptatie van risicovolle activiteiten en het gevoel van veiligheid dat burgers hebben. Eerder heb ik gesteld dat vertrouwen in de werking van systemen een belangrijk aandachtspunt voor het toezicht is. Vergroten en onderhouden van het vertrouwen is allereerst zaak van de ondernemingen en instellingen die het betreft, maar indachtig Limpergs 'leer van het gewekte vertrouwen' kan een onafhankelijke beoordeling van de staat van de veiligheid een nuttige functie vervullen. Een voor nader onderzoek belangrijke vraag is de studie naar de werkwijze en aanpak die toezichthouders op dit punt hanteren. Hier gaat het om de vraag naar de maatschappelijke legitimering van inherent gevaarlijke activiteiten die door discipline en zorg dagelijks veilig werken. De werking van de systemen is een dynamisch gegeven en wat gisteren nog goed was, is dat morgen niet vanzelfsprekend ook. De aandacht mag niet verslappen.

Het toezicht op de veiligheid werkt in twee richtingen: ondernemingen en instellingen zullen met enige regelmaat aangesproken moeten worden op de mate waarin zij hun verantwoordelijkheid waar maken. Dat kan niet slechts dan gebeuren wanneer er een ongewenst voorval heeft plaatsgevonden maar zal onderdeel moeten zijn van de normale beleidscycli in de organisaties.³⁷

De wijze waarop dit geschiedt zal belangrijke wijzigingen ondergaan in samenhang met wijzigingen in de regelgeving³⁸. Naast de werking in de ondernemingen en instellingen zal het toezicht de communicatie met de samenleving over veiligheidsvraagstukken moeten ondersteunen. Adequate berichtgeving over de feitelijke prestaties in de organisaties, explicatie van normstellingen en ontwikkelingen daarbinnen, trends en gebeurtenissen in de stelsels welke voor de veiligheid van belang zijn, vormen de inhoud van de communicatie tussen toezichthouder en maatschappij. Natuurlijk zullen een aantal elementen uit die communicatie ook impulsen bevatten voor wijzigingen in de strikte regulering door wetten. 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'. De aldus werkende toezichthouder discussieert meer met de 'sector onder toezicht' dan met de minister; meer met de 'samenleving' dan met het ministerie.

Misschien dat u toch nog met uw gedachten meer bij de ijkmeester Eibenschutz bent dan geboeid bent door mijn verhaal en dan wil ik u toch het einde van de ijkmeester niet onthouden:

In de laatste seconden dat Eibenschutz nog in leven is, hallucineert hij en stelt zich voor dat hij geen ijkmeester meer is maar handelaar. Hij heeft alleen maar 'valse gewichten', duizenden. Hij heeft ze allemaal op een tafel staan. Bijna bezwijkt de tafel onder de last van de valse gewichten. Hij staat te wachten op de ijkmeester. Hij kan elk moment komen. De ijkmeester komt binnen en de handelaar zegt: "ik ken u, wij kennen elkaar," maar de ijkmeester zegt "niks mee te maken. Dienst is dienst. Uw gewichten worden nu gecontroleerd." De handelaar zucht: tja wat kan ik er aan doen dat de gewichten vals zijn. Wij werken hier met valse gewichten. Hij staart voor zich uit.

De ijkmeester controleert. Naast hem staat de wachtmeester met de fonkelende bajonet. En dan zegt hij: "Al uw gewichten zijn vals maar ze zijn eigenlijk ook wel juist. Wij zullen u niet vervolgen. Wij geloven dat alle gewichten juist zijn. Ik ben de grote ijkmeester." Op dat moment blaast Eibenschutz de laatste adem uit.

Toezicht blijft én verandert

De ontwikkeling van het toezicht kan niet anders worden beschouwd dan tegen de achtergrond van de maatschappelijke sturing door de overheid. In het overheidshandelen wordt een andere wijze van sturen steeds meer zichtbaar waarbij 'eigen verantwoordelijkheid' en het benadrukken van autonomie en zelfregulerend vermogen dominant zijn. Deze wijziging in benadering is geen toevallige en tijdelijke maar is wezenlijk verbonden met de complexe wereld die de kennissamenleving wereldwijd laat ontstaan. Toezicht, zo hebben we gezien, gaat om meer dan simpelweg toezien op de naleving der wetten. De toezichtfunctie wordt door meer actoren in een complexer netwerk vervuld, waarbij de systemen onder toezicht ook zelf een aandeel hebben in de vorm van zelfevaluatie. De maatschappelijke systemen ontwikkelen en benutten reflexieve processen. Daardoor zijn ze in staat te leren en kunnen daardoor hun positie in de omgeving bestendigen en versterken. Mijns inziens blijft er behoefte aan 'overzicht' en aan het wieden in de feitelijke werking van de systemen omdat niet alle variëteit vanzelfsprekend gewenst is of voldoet aan 'minimale standaarden'.

Toezichthouders worden in deze ontwikkeling meer 'denkende organen' die hun kennis over de wereld onder toezicht op orde hebben en die op basis daarvan krachtig – als autoriteit – interveniëren met een passende set aan instrumenten. Door het algemener worden van de directe overheidsregulering, terwijl gelijktijdig de professionaliteit in de systemen toeneemt, zal die professionaliteit ook in het toezicht meer aandacht krijgen dan het 'voldoen aan de eisen van regulering vanwege de overheid'. De toezichthouder stelt veeleer de vraag: is wat hier gebeurt in overeenstemming met de redelijke eisen te stellen vanuit de professionaliteit waarmee deze werkzaamheden plegen te worden uitgevoerd? Maar ook: worden de werkzaamheden uitgevoerd met voldoende aandacht voor publieke waarden die in wet- regelgeving zijn vertaald. Vanzelfsprekend is hierbij de vraag in hoeverre de politiek ruimte geeft aan een dergelijke werkwijze. De toezichthouder zal een meer reflexieve werkwijze moeten ontwikkelen, niet om met zichzelf in discussie te zijn maar om zo zeker mogelijk te zijn van de 'passendheid' van de eigen opvatting die in communicatie over en weer met 'de maatschappij' gevormd en onderhouden wordt. In een polycentrische samenleving is de toezichtfunctie een noodzakelijke om de nadelen van een polycentrische ordening te ondervangen. Het zal u niet verbazen dat ik niet van oordeel ben dat ook het toezicht in polycentriciteit op gaat! Wel dat ook het toezicht ten gevolge van deze ontwikkeling verandert.

De onder toezichtstaande systemen acteren in op wereldschaal verbonden systemen: voor de meeste maatschappelijke systemen zijn nauwelijks nationale standaarden te funderen. Ze dienen te voldoen aan de geschreven en ongeschreven codes in een wereldwijd agerend systeem. Toch is het de lokale gemeenschap die bij de meeste systemen direct betrokken en getroffen is. Toezicht vanwege de overheid beoordeelt, in een nationale context, namens de burger of de systemen, waar de burger van afhankelijk is, voldoen aan de (wereld-) standaarden van kwaliteit en of de systemen voldoen aan publieke waarden. Voorwaar een interessantere vraag dan de vraag of het toezicht in één organisatie moet worden ondergebracht, de vraag waar de actuele nationale politiek door geobsedeerd lijkt. Ook al ontken ik het belang van de organisatievraag niet. Belangrijker lijkt mij het fundamentele gesprek over een strategische visie op overheidstoezicht en de aanpassing die daar op gebaseerd worden in de feitelijke uitvoering van het toezicht. Het ligt dan ook in de rede dat de toezichthouders, wanneer we kijken naar de balans van activiteiten, de komende jaren intensiever in het gesprek verwickeld zullen zijn in de maatschappelijke sectoren dan in interacties binnen het overheidsapparaat. Niet dat het een in de plaats komt van het ander maar het gaat hierbij om een relatief gewicht. De communicatie over en weer in het

overheidsapparaat, in het bijzonder in de Ministeries, versterkt de toezichthouder in zijn positie in het maatschappelijke veld, waar de autoriteit gebaseerd dient te zijn op de inhoudelijke aard van het discours, niet.

Op basis van deze uitgangspunten tracht ik in de komende jaren mee te denken en onderzoek te stimuleren dat meer inzicht oplevert voor de ontwikkeling van het toezicht. Daarbij wil ik, naast de aandacht voor de meer (staats-)theoretische inbedding zeker aandacht geven aan de verschillende aspecten van effectief toezicht. Effectief dient het toezicht te zijn en wanneer dat gezegd is, is het ook goed aan te geven waar bij die effectiviteitsvraag aan gedacht moet worden. Hoe?

Ik stel me voor om in deliberatie, intens beraad waarbij relevante invalshoeken onderscheiden worden, uit te vinden wat van waarde is bij het beredeneren van 'effectief toezicht'. Ik wil proberen aan te sluiten bij het idee van mijn gewaardeerde promotor Adriaan de Groot die voor de ontwikkeling van de wetenschap juiste en onjuiste kennis van elkaar wilde laten onderscheiden in een Methodologisch Forum. Ik ben weliswaar niet op zoek naar het 'juiste' maar het idee van de continue intensieve deliberatie die in het idee van de Groot besloten lag lijkt mij voor het intensiveren van het leren in de toezichtorganisaties nuttig. Het academische platform was daarvoor altijd een goede plek.

Aan het einde gekomen van deze rede wil ik graag enkele woorden van dank uitspreken. Deze dank richt ik aan de Minister van Verkeer en Waterstaat en het gehele Ministerie voor de mogelijkheden die mij door het instellen van deze leerstoel geboden worden om aansluitend op een bijzondere periode in de ontwikkeling en besteding van de Inspectie van Verkeer en Waterstaat. Ik denk met genoegen terug aan die tijd en de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat ik aan de nieuwe werkorde nog niet helemaal gewend ben. Een functie als die van Inspecteur-Generaal wordt door de eisen, gesteld vanuit de omgeving, in belangrijke mate ingevuld. Het academische werk is een zoektocht en leidt gemakkelijk tot versnippering van de aandacht. Ik hoop dat degenen die ik de komende tijd in hun wetenschappelijk onderzoek mag begeleiden mij zoveel terug geven dat de structurering van mijn werk er door bevorderd wordt.

Ik dank de hoogleraren Ale en Hale voor hun belangstelling voor wat ik meebreng en hun steun bij het exploreren van mijn werkveld. De veiligheidskunde is misschien niet in alle opzichten de juiste bedding voor mijn invalshoek maar regulering en toezicht zijn essentiële onderdelen van elk veiligheidsarrangement. In de 'miniaturtjes' die wij in de Onderzoeksraad voor Veiligheid maken is de overheidsregulering en de werkwijze van het toezicht stevast een onderwerp van aandacht. Reflectie op dat werk in combinatie met de discussies in de Raad zijn voor deze leeropdracht buitengewoon stimulerend.

Ik dank mijn moeder die vanaf het prilste begin tot op de dag van vandaag mijn verrichtingen met belangstelling gevolgd heeft. Ik laat die dank vergezeld gaan van de vrees voor het volgende pijnlijke moment wanneer er in Nederland weer een regering gevormd wordt en zij moet verzuchten dat ik "weer geen Minister geworden ben". Het blijft behelpen met kinderen!

Ik heb gezegd.

Noten bij de tekst:

¹ Verzuiming in de TROS nieuws show op radio 1, zaterdag 25 febr. Naar aanleiding van een gesprek over de ingestorte platte daken en de oorzaken daarvan.

² Er is sinds enkele jaren intens beleid op het toezicht en dat mag gezien worden als een indicator voor de actualiteitswaarde. De verschenen beleidsstukken komen verderop aan de orde. Sinds enkele jaren zijn er ook enkele leerstoelen aan universiteiten gevestigd waar het toezicht door inspecties specifiek aandacht krijgt. Ik verwijs naar de oraties van De Ridder (RU Groningen), Frans Janssens (TU Twente). Aan de Universiteit van Tilburg krijgt het toezicht veel aandacht in het werk van Prof. Philip Eijlander e.a.. Aan de TU Delft zijn de hoogleraren Ernst ten Heuvelhof en Hans de Bruijn werkzaam op het terrein van het toezicht. Het markttoezicht heeft eveneens op veel plaatsen aan de universiteiten aandacht gekregen.

³ Zie bijvoorbeeld Docters van Leeuwen 2002.

⁴ Naisbitt beschrijft trends: de industriële maatschappij wordt een informatiemaatschappij, nationale economieën worden wereldeconomieën, centralisatie gaat over in decentralisatie, hiërarchieën worden netwerken om er enkele te noemen. De kwestie van de religie en de betekenis daarvan voor de internationale verhoudingen is misschien de meest onderbelichte maatschappelijke ontwikkeling in Naisbitts boekje.

⁵ Baldwin en Cave (1999) onderscheiden verschillende 'regulatory strategies' waaronder de 'command and control' benadering. Deze schrijft voor hoe te handelen en op niet naleven staat een sanctie. Andere vormen van reguleren kiezen het aangrijpingspunt buiten het primaire proces (bijvoorbeeld door doelen te specificeren) of een procedurele vormen (bijvoorbeeld zorgplicht).

⁶ Ik verwijs voor de opvattingen van Frissen en Ankersmit inzake de re-feodalisering naar hun bijdrage voor de Thorbecke Stichting in oktober 2005. (NRC - Handelsblad 20 - 10 - 2005. Ik gaf er een reactie op die gepubliceerd werd in de NRC van 3 - 11 - 2005. Helaas met een ondertitel ("Er is wat mis met historici") die mij van de historici zou kunnen vervreemden terwijl ik aan die discipline zeer veel waarde toeken en de historische invalshoek voor actuele vraagstukken onontbeerlijk vind. Maar de geschiedenis geeft niet de oplossing voor het heden, wel aandachtspunten en misschien zelfs 'hypothesen'.

⁷ Voor de Minister van Justitie voorwaar niet eenvoudig omdat andere leden van het Kabinet vooral tamboereren op het afschaffen en daar quota voor hebben bepaald. Wanneer de inzet allen maar afschaffen is, is de kans vrij groot dat het tot veel spijtoptanten in de komende jaren zal leiden.

⁸ Frans Leeuw stelt in zijn 'inspectie retorica' dat "dertig jaar geleden de wereld van toezichthouders, handhavers en inspecteurs in diep gebed verzonken waren".

⁹ Rob van Gestel van de Universiteit Tilburg meent dat Bruikbare Rechtsorde een naïeve indruk maakt en riskant is wanneer de benaderingen die er in worden aangeprezen zonder meer worden ingevoerd. Hij pleit voor empirische referentie bij het ontwikkelen van alternatieven. Ik ben het daar mee eens wanneer als referentiepunt genomen wordt de effectiviteit van de huidige regulering in het borgen van een bepaald maatschappelijk belang. (van Gestel, 2004).

¹⁰ Denk aan routine inspecties, vergunningverstrekking op administratieve grondslag enz.

¹¹ Bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft in de afgelopen jaren aan de ontwikkeling van het toezicht een beleidsvisie ten grondslag gelegen die verwant is met BR: de Nota Toezicht in Beweging. Op basis daarvan is de organisatie geheel geherstructureerd en worden de toezichtarrangementen voor elk toezicht domein aan een grondige analyse onderworpen. Tevens vindt er een nieuwe doordenking van de wetgeving plaats in het project 'Beter Geregeld'.

¹² Zie ook in 't Veld, van Twist en Boogmans in een niet gepubliceerd maar interessant essay dat zij in 1998 schreven in opdracht van de Algemene Rekenkamer onder de titel: Toezicht... een kwestie van vertrouwen.

¹³ De ENRON affaire heeft het vertrouwen niet alleen in de accountants beschaamd maar in het toezicht houden in het algemeen. De affaire heeft wederom de aandacht gevraagd voor de ingewikkeldheid van toezicht om in zeer complexe werelden waar te kunnen en te kunnen en durven oordelen. Zie ook van Rossum, 2001.

¹⁴ Over vertrouwen als "ongrijpbaar en belangrijk fenomeen in de samenleving" zijn de laatste jaren veel diepgravende beschouwingen verschenen. De betekenis van het concept vanuit verschillende wetenschappen is goed samengevat door Waterval (2003)

¹⁵ Aan de TU Delft, faculteit TBM, werkt promovenda Judith Klungers met mij aan een taalanalytische explicatie van hoe het begrip 'vertrouwen' in de beleidsvisie met betrekking tot toezicht gebruikt wordt. We zullen vervolgens op basis daarvan veronderstellingen formuleren die verder onderzocht zullen worden.

¹⁶ Vertrouwen in onafhankelijkheid - Eindadvies Ambtelijke Commissie Toezicht, z.j. (Verschenen in 2001)

¹⁷ Momenteel bestaat er een grote terughoudendheid om inspectietaken in de wetgeving te attribueren terwijl juist nu onafhankelijkheid benadrukt wordt als voorwaarde voor goed toezicht. Op dit punt is er overigens beweging waarneembaar. In het ambtelijk advies dat tot stand gebracht is in een commissie onder leiding van M. Sint wordt aanbevolen het toezicht wettelijk te verankeren zodat het ook tegenover de Minister steviger staat. Het is ook interessant na te lezen hoe onduidelijk de koers terzake van wettelijke fundering in de afgelopen jaren is geweest. Ambtelijk Commissie Toezicht - II, Toezicht: naar naleving voor de samenleving 2005. De beleidsvisie van de Minister voor Bestuurlijke vernieuwing waagt zich aan dit onderwerp niet: zie Minder last, Meer effect, BZK - 2005)

¹⁸ Wanneer ik het over 'knooppunt' in dit verband heb dan refereer aan het 'nodality' concept van Hood 1983.

¹⁹ In een afzonderlijk essay heb ik aan de hand van de ontwikkeling van de overheidstaken op het terrein van de waterstaat, de gezondheidszorg en het onderwijs laten zien hoe de decentrale verantwoordelijkheden werden gerespecteerd en de 'centrale' overheidstaken naast wetgeving vooral gebaseerd werd op toezicht. (Mertens, 2005)

²⁰ Deze tweedeling circuleert reeds geruime tijd; wie en wanneer deze in de wereld gezet heeft is mij niet bekend. De strekking is dat de klassieke toezichthouders 'keuren', iets goed of beter vinden dan wel het omgekeerde. Ze beoordelen in de regel op kenmerken van het primaire proces dat de organisatie onder toezicht uitvoert. En soms is het proces ook het product. (Bijvoorbeeld bij onderwijs en zorg)

²¹ Toezichtbeleid is verwoord in het werk van een aantal ambtelijke adviescommissies: Holtslag 1999, Borghouts 2000 en Sint 2005. In aansluiting daarop heeft de regering tot twee keer toe een beleidsvisie (kaderstellende) gepresenteerd: Het Kabinet Kok II in 2001 en Balkenende II in 2005. Een meer omvattende benadering van het markttoezicht is gegeven door de Minister van EZ in antwoord op de Motie Heemskerck c.s. Visie op Markttoezicht, 2004 Kamerstukken.

²² Zie bijvoorbeeld het uitvoerige portret van de Autoriteit Financiële Markten en het interview met de voorzitter Arthur Docters van Leeuwen. NRC Handelsblad 5 en 12 november 2005. en Jens Arnbak als vertrekkend voorzitter van de OPTA in Haagsche Courant, 6 augustus 2005.

²³ Een actuele en interessante beschouwing over de ontwikkeling van deze 'agencies' in de V.S. is te vinden in Sunstein (2002); voor een overzicht van de ontwikkelingen in UK is het rapport van het House of Lords "The Regulatory State: Ensuring its accountability" zeer informatief. Het rapport spreekt over 'regulators' en hanteert een zeer ruime definitie van 'regulering'. (London, 2004)

²⁴ Om misverstand te voorkomen: de inspecties hebben wel een zekere zelfstandigheid in hun functioneren en hun positie in de ministeries is nadrukkelijk versterkt maar ze vallen volledig voor elke punt en komma onder de ministeriële verantwoordelijkheid. In de praktijk wordt ook nog vaak gezegd "oor en oog" van de minister, daarmee miskennend dat de inspecties voor veel meer verantwoordelijke partijen in een maatschappelijk stelsel kunnen bedienen en dat de facto ook doen. 'Oog en oor' associeert met benaderingen die de onafhankelijkheid in de oordeelsvorming eerder hinderen dan bevorderen. Een klassiek ouderwetse formulering hanteerde de 'moderne' minister Hoogervorst recent in zijn afscheidsspeech voor de vertrekkende Inspecteur-Generaal voor de Gezondheid, Herre Kingma. (28 jan. 2006).

²⁵ Hierbij valt te denken aan de relatie tussen de taken van de RDW en de IVW maar vooral ook de combinatie van taken binnen de Rijkswaterstaat.

²⁶ Wat dit aspect betreft is interessant te zien dat de Tweede Kamer steeds minder volgzzaam is aan de 'interne logica' van de organisatie van de Rijksdienst. Ik verwijs hierbij naar de gang van zaken rond de Motie Aptroop (29362) gericht op de vorming van één inspectiedienst en de wijze waarop de regering daarop geantwoord heeft. Minister Pechtold is nu door de Kamer gedwongen met een voorstel te komen dat daadwerkelijk een op zijn taak toegesneden nieuwe inspectiedienst voorstelt.

²⁷ Het meest recent was de berichtgeving in de media over het detentiecentrum Rotterdam en de vermoede wantoestanden: de jongste inspectie in Nederland, de Inspectie op de Sanctietoepassing (IST), onder leiding van Mr. W. Meurs sprak naar aanleiding van deze berichten over de aanpak die de IST gaat volgen. De Minister van Justitie had eerder in dit jaar (8 februari 2006 / 30161) een principiële gesprek met de Kamer over de vraag of de IST wel voldoende onafhankelijk van de Minister is. Dat leidde tot een Kamerbreed gesteunde motie om in elk geval de Inspectie binnen het departement te positioneren bij de Secretaris-Generaal en niet de voor het beleid verantwoordelijke Directeur-Generaal. Voor wat betreft de ministeriële verantwoordelijkheid heeft een dergelijke plaatsing geen betekenis. Maar het voorval illustreert de worsteling van de Kamer met de plaatsing van inspecties.

²⁸ De NVAO afficheert zich niet als een 'autoriteit' maar is in haar grondslag en taak zonder meer daaronder te rangschikken.

²⁹ Het gesprek dat de Kamer op 15 december 2005 voerde over de VWA en de onafhankelijkheid maakt duidelijk dat over de structuur en ophanging het laatste woord nog niet gesproken is. (Voedselveiligheid en Kaderstellende visie op toezicht - 26991/27831). De VWA is een 'keteninspectie' en heeft één waarde als aandachtspunt: voedselveiligheid.

³⁰ De Minister van VWS is zich hiervan bewust en liet onlangs een afzonderlijke VWS nota over het toezicht verschijnen met als titel: 'Verdiend vertrouwen: toezichtvisie curatieve zorgstelsel'. (Den Haag, 2006). Tegen de achtergrond van mijn uiteenzetting hier zijn er heel wat kanttekeningen en vragen bij dit stuk te maken.

³¹ Zie voor deze specificatie in de functie van inspecties het advies van de Cie Sint (Ambtelijke Cie Toezicht II) op pg. 21. De Cie spreekt hier, in navolging van de Cie Borghouts (2000) over de tweeledige functie van het toezicht voor politiek én samenleving. De tweedeling vinden we in de Kabinetsvisie 2005 zo niet terug zoals dat evenmin het geval was in de Kabinetsreactie (2001) op het advies van de Cie Borghouts.

³² Zie mijn literaturessay over de wetenschappelijke reflectie en onderzoek naar toezicht: Mertens, 2006

³³ Aan de TU Delft is het onderwerp Regulering en Toezicht in verschillende programmalijnen aan de orde: in algemene zin (Zie bv. De Bruijn en ten Heuvelhof, 2005) waar het gaat om effectiviteit van de handhaving en

strategisch gedrag (Ten Heuvelhof e.a. 2003); Andrew Hale heeft vanaf zijn promotie, die het functioneren van de Arbeidsinspectie betrof, het toezicht aandacht gegeven vanuit de 'waarde' veiligheid.

³⁴ Zie Kirwan e.a. 2002. In de slotbeschouwing is daarover de deregulering te lezen: "Despite the talk of deregulation since the 1970's, the changes have been far more ones of relocating the place at which, and the people by whom, the rules are written, than of reducing the number of rules or the subjects they cover. Each accident or disaster that happens tends to result in media and political calls for tighter control from government, and seldom, if ever, for looser control". (pg. 255)

³⁵ Zie voor een voorbeeld van deze benadering Hale, Goossens and v.d. Poel - Oil and dGas Industry Regulation: From Detailed Technical Inspection to Assessment of Safety Management in Kirwan e.a. 2002.

³⁶ De ontwikkeling van de toezichthouder in de richting van een regulator is in dit voorbeeld duidelijk. Meer gespreide verantwoordelijkheid en grotere algemeenheid van de regelgeving zal leiden tot een vergroting van de discretionaire ruimte van de toezichthouder die daarmee zich ontwikkelt in de richting van een regulator. Zie Scheltema, Tijdschrift voor Privatisering (2003.)

³⁷ De toezichthouder sluit dan aan bij het 'safety management' in de ondernemingen en instellingen, neemt dat als uitgangspunt en beoordeelt de 'kracht' ervan, zowel naar inhoud als naar realisatie. De toezichthouder vormt de macro inkadering van het veiligheidsbeleid van de organisaties. Zie voor de ontwikkeling in het veiligheidsmanagement van de organisaties: Hale, 2002 en voor het denken tussen micro en macro Rasmussen, 2001.

³⁸ Bijvoorbeeld de ontwikkeling in de richting van meer 'doelregelgeving' vereist een geheel andere werkwijze in het toezicht waarbij de vraag naar welke doelen en in welke eenheden uitgedrukt een cruciale is. In het Delftse werk is momenteel in van de promovendi werkzaam op dit terrein exemplarisch voor de scheepvaart: PhD Research - Regulatory and Enforcement Systems for the Shipping Sector / Will Goal Based Standards dominate the future? E.C.A. ter Bekke MSc..

Literatuur

- Ambtelijke Commissie Toezicht (2001). Vertrouwen in onafhankelijkheid. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Ambtelijke Commissie Toezicht II (2005). Toezicht: naar naleving voor de samenleving. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Ale, B. (2003). Ons overkomt dat niet. Inaugurale rede. Delft, Technische Universiteit Delft.
- Ayres, I. and J. Braithwaite (1992). "Designing Responsive Regulatory Institutions". The Responsive Community (2): 41-47.
- Ayres, I. and J. Braithwaite (1992). Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate. Oxford, Oxford University Press.
- Baldwin, R. and M. Cave (1999). Understanding Regulation: theory, strategy and practice. Oxford, Oxford University Press.
- Beck, U. (1986). Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt a.M., Suhrkamp.
- Bestuurlijke werkgroep Alders (2005). Interbestuurlijk toezicht herijkt: toe aan nieuw zicht op overheden. Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Bosch, van den, D.P. (2004). "Bevrijdende kaders. Een analyse van het advies van de Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling." RegelMaat (1): 9-16.
- Bruijn, de, H. en Ernst ten Heuvelhof (2005). – Handhaving: Het spel tussen inspecteur en inspectee. Utrecht, Lemma.
- Commissie Holtslag (1998). De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Docters van Leeuwen, A.W.H. (2002). Toezicht op vertrouwen, vertrouwen op toezicht. Bestuurskunde 11(3): 99-108.
- Eijlander, P. (2001). "Toezicht en de wetgever" RegelMaat (5): 167-176.
- Eijlander, P. (2001). "Toezicht: voor wie en door wie?" Openbaar bestuur 11(5): 31-33.
- Eijlander, P. (2004). "Wetgeven in de moderne rechtsstaat. Naar aanleiding van het rapport van de WRR en de reactie van het kabinet." RegelMaat (1): 1-8.
- Eijlander, P., G.J.M. Evers, et al. (2003). "Certificatie binnen kaders: Naar een verantwoorde en consistente toepassing van certificatie en accreditatie in het overheidsbeleid." Beleidswetenschap 4: 358-380.

- Eijlander, P., R. van Gestel, et al. (2002). Dilemma's rond toezicht: Opstellen over de werking van toezichtsarrangementen. 's-Gravenhage, Sdu Uitgevers BV.
- Etzioni, A. (1968) The active society: A Theory of Societal and Political Processes. New York.
- Frissen, P.H.A. (1996). De virtuele staat / Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal. Schoonhoven, Academic Service.
- Gestel, van, R.A.J. (2004). "Wie is er tegen de bruikbare rechtsorde?" Nederlands Juristenblad 34.
- Groot, de, A. D. (1968). Methodologie. 's-Gravenhage, Mouton.
- Héritier, A. (2001). New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating? Max-Planck Projektgruppe Bonn.
- Heuvelhof ten, E.F., W.M. de Jong, et al., Eds. (2003). Infrastrategie: Strategisch gedrag in infrastructuurgebonden sectoren. Utrecht, Lemma.
- Hood (1983). The Tools of Government. London, Macmillan.
- Hood, C., O. James, et al. (1999). Regulation inside Government: Waste-Watchers, Quality Police and Sleaze-Busters. Oxford, Oxford University Press.
- Hood, C., H. Rothstein, et al. (2001). The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes. Oxford, Oxford University Press.
- Hoogendoorn, S.A. (2002). Toezicht in meervoud: Een bestuurskundig onderzoek naar het ontwerp en de werking van drie toezichtarrangementen. Den Haag, Boom Juridische uitgevers.
- Huls, N., S. Stoter (2003). "Hoe vernieuwend is het wetgevingsbeleid van minister Donner?" RegelMaat (5): 165-177.
- In 't Veld, R., M. van Twist, et al. (1998). Toezicht een kwestie van vertrouwen. Den Haag, Bestad.
- Janssens, F.J.G. (2005). Toezicht in discussie: Over onderwijstoezicht en Educational Governance. Universiteit Twente.
- Kirwan, B., A. Hale and A. Hopkins (red.) (2002). Changing Regulation: Controlling Risks in Society, Amsterdam, Pergamon.
- Kraan e.a. (2005) – Van het toezicht, de veiligheid en de wetgeving / Opstellen aangeboden aan Ferdinand Mertens, oud-inspecteur generaal van de inspectie V&W. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Limperg, Th. (1932) "De functie van den accountant en de leer van het gewekte vertrouwen" Maanblad voor accountancy en bedrijfshuishoudkunde 9(2): 17-20.

Majone, G., (red.) (1990). Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States. London, Pinter Publishers.

Majone, G. (1996). Regulating Europe. London and New York, Routledge.

Majone, G. (1997). "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance." Journal of Public Policy 17(2): 139-167.

Majone, G. (2002). "The government of risk: Understanding risk regulation regimes." West European Politics 25(4): 237-238.

Mertens, F.J.H. (2002). "Trends in de Inspectiemethodologie." Bestuurskunde 11: 128-139.

Mertens, F.J.H. (2002) – De wettelijke formulering van de Inspectietaak: McKinsey en Artikel 5 van de Wet op het Basisonderwijs / 1975 – 1982. In: Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en onderwijsbeleid, nr. 1 – 2, juni 2002, pg. 38 – 62. Eveneens verschenen in: P.Boekholt, H. van Crombrugge, N.L. Dodde, J. Tyssens (red.) - Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de Staat. Jaarboek voor de geschiedenis van opvoeding en onderwijs 2002.

Mertens, F.J.H. en H.C. Toussaint (2004) – 150 Jaar Toezicht Verkeer en Waterstaat / Rampen, wetten en inspectiediensten. Sdu Den Haag.

Mertens, F.J.H. e.a. (2003) – Pech moet weg. Amsterdam University Press.

Mertens, F.J.H. (2003) – De onafhankelijkheid van de Inspectie van het Onderwijs. In: Toezicht gebundeld / Actuele ontwikkelingen in het toezicht op het onderwijs, Utrecht.

Mertens, F.J.H. (2005) – Bewijzen van goede dienstverlening, commentaar op een WRR-rapport. In: Nederlands Tijdschrift voor Onderwijs en Onderwijsbeleid, jrg. 17 (2 – 2005) . pg. 63 – 78

Michiels, F.C.M.A. (1994). Handhaving van bestuursrecht. Nijmegen, Ars Aequi Libri

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2001). De kaderstellende visie op toezicht: tevens kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2003). Kabinetsvisie 'Andere Overheid'. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2005). Minder last, meer effect: Zes principes van goed toezicht. Kaderstellende Visie op Toezicht 2005. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ministerie van Economische Zaken (2004). Visie op markttoezicht. Beantwoording van de Motie Heemskerk c.s (Tweede Kamer, 2003-2004, 29200 XIII, nr. 5).

Ministerie van Justitie (2004). Bruikbare Rechtsorde, Den Haag, Ministerie van Justitie.

Moss, D. A. (2002). When All Else Fails: Government as the Ultimate Risk Manager. Harvard University Press, Cambridge Mass.

Naisbitt (1982). Megatrends. Ten new directions transforming our lives, Futura editie uit 1984, London.

Onderwijsraad (2006). Doortastend onderwijstoezicht. Advies. Den Haag, Onderwijsraad.

Moor-van Vugt, de, A.J.C. (2001). Toezicht achter matglas: Over de betekenis van transparantie voor toezicht op de naleving van regelgeving. Den Haag, Boom Juridische uitgevers.

Perrow, C. (1984) Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies. Princeton University Press, Princeton.

Power (1997). The Audit Society: Rituals of Verification. Oxford, Oxford University Press.

Rasmussen, J. (2001). Managing Emerging Systemic Risks: Contribution to the OECD International Futures Project on Emerging Systemic Risks. An agenda for action, Paris 2003.

Rhodes, G. (1981). Inspectorates in British Government: Law Enforcement and Standards of Efficiency. London, George Allen & Unwin / Harper Collins.

Ridder de, J. (2004). Een goede raad voor toezicht. Den Haag, Boom Juridische Uitgevers.

Rossum van, A. (2001). Falend toezicht: De aansprakelijkheid van de economische en de financiële toezichthouder. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

Ru de, H.J. en J.A.F. Peters, (red.) (2000). Toezicht en regulering van nieuwe markten: Opstellen over de juridische aspecten van regulering. Den Haag, Sdu.

Scheltema, M (2003). "Van toezichthouder tot regulator". Tijdschrift Privatisering, 7 (6).

Scheltema, M. (2001). "Maatschappelijke verantwoordelijkheid." NTB 9: 249-250.

Seidman en Gilmour (1985). Politics, Position, and Power. From the Positive to the Regulatory State. Fourth Edition. Oxford University Press.

Sparrow, M. K. (2000). The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance. Brookings Institution Press.

Sunstein, C.R. (2002). Risk and Reason: Safety, Law, and the Environment.

Thiel van, S. en F.L. Leeuw (2003). "De prestatieparadox in de publieke sector." Beleidswetenschap 2.

Tyler, T. (1990). Why People Obey the Law. New Haven, Yale University Press.

Vlies, van de, I.C. (2002). "Moeten toezichthouders normen stellen?" Nederlands juristenblad 77(25): 1185.

Waarden, v. (2003). "Werk in een wantrouwende wereld". Integratie en sturing na de verzorgingsstaat. H. Entzinger, R. Muffels en W. Arts. Amsterdam, van Gorcum.

Waterval, D. (2003). "Over vertrouwen". Onderneming en maatschappij: Op zoek naar vertrouwen J.P. Balkenende, M. Kaptein, E. Kimman, J.P. van den Toren (red.). Assen, Koninklijke van Gorcum.

Wildavsky (1972). "The Self-Evaluating Organization." Public Administration Review 32(5).

Willke, H. (1992). Ironie des Staates: Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft. Frankfurt a.M., Suhrkamp.

Willke, H. (1997). Supervision des Staates. Frankfurt a.M., Suhrkamp.

Ferdinand Mertens (1946) is Lid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en Hoogleraar aan de Technische Universiteit Delft. Voorheen o.a. werkzaam geweest als Inspecteur-Generaal van het Onderwijs (1996 – 2000) en als Inspecteur-Generaal van Verkeer en Waterstaat. (2000 – 2005). Was eerder hoogleraar aan de Erasmus Universiteit en aanvaardde het ambt met de rede getiteld: *Vriendelijk converseren en krachtig optreden; over vakmanschap in de beleidsadvisering*. (Rotterdam, 1996).