

# Naar een drie-eenheid van co-regulering

*Over spanningen tussen drie toezichtregimes*

Haiko van der Voort





# **Naar een drie-eenheid van co-regulering**

Over spanningen tussen drie toezichtregimes

## **Proefschrift**

ter verkrijging van de graad van doctor  
aan de Technische Universiteit Delft,  
op gezag van de Rector Magnificus prof. ir. K.C.A.M. Luyben,  
voorzitter van het College voor Promoties,  
in het openbaar te verdedigen op 27 juni 2013 om 12.30 uur  
door HAIKO GERARDUS VAN DER VOORT  
doctorandus in de bestuurskunde  
geboren te Emmeloord

Dit proefschrift is goedgekeurd door de promotor:  
Prof. mr. dr. J.A. de Bruijn

Samenstelling promotiecommissie:

Rector Magnificus,  
Prof. mr. dr. J.A. de Bruijn,  
Prof. dr. M.J.G. van Eeten,  
Prof. dr. Ing. F.J.H. Mertens,  
Prof. dr. C.J. van Montfort,  
Prof. dr. J. Edelenbos,  
Prof. mr. dr. A.T. Ottow,  
Prof. mr. dr. M. de Cock Buning,

voorzitter  
Technische Universiteit Delft, promotor  
Technische Universiteit Delft, copromotor  
Technische Universiteit Delft  
Universiteit van Tilburg  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Universiteit Utrecht  
Universiteit Utrecht

ISBN: 978-94-6186-170-2  
Omslagontwerp: Sander Rast, Delft  
Druk: Sandedruk, Nootdorp

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	8
------------------	---

## **Hoofdstuk 1. Co-regulering als samenwerking met z'n drieën**

1.1	Inleiding: vervlechting van publiek en privaat toezicht	10
1.2	Co-regulering: wat gebeurt er eigenlijk?	12
1.3	Co-reguleringsregimes	15
1.4	Intrinsieke spanningen van co-regulering	18
1.5	Arrangementen voor regulering	20
1.6	Eisen aan zelfregulering	21
1.7	Hoe de literatuur een goede evaluatie van co-regulering in de weg staat	25
1.8	Een horizontaal perspectief als hoop	28
1.9	Probleemstelling en hoofdvragen	29
1.10	Significantie van deze studie naar co-regulering	36

## **Hoofdstuk 2. Governance van co-regulering**

2.1	Inleiding: De meerwaarde van de begrippen 'governance' en 'instituties'	37
2.2	Instituties als de bouwstenen voor co-reguleringsregimes	38
2.3	Toezicht in verschillende regimes	41
2.4	De complexiteit van co-regulering	45
2.5	Governance: naar een andere overheid?	48
2.6	Van <i>government</i> naar governance?	50
2.7	Metagovernance: beïnvloeding van governance?	53
2.8	Conclusie: De weerbaarheid van co-regulering	59
2.9	Uitgangspunten voor een horizontaal perspectief op co-regulering	61

## **Hoofdstuk 3. Van metagovernance, instituties en co-regulering naar een onderzoek**

3.1	Inleiding: Van complex naar eenvoudig genoeg	64
3.2	Naar een onderzoeksmodel over co-regulering	64
3.3	Methodologische overwegingen	65
3.4	Methoden, technieken en operationalisatie	69
3.5	Een selectie van cases	75

## **Hoofdstuk 4. Co-regulering van de legpluimveesector: een omstreden ontwerp**

4.1	Inleiding: Een systeem achter een ei	79
4.2	Drie domeinen van co-regulering	79
4.3	Toezicht op Controle	86
4.4	Het proces van co-regulering: Toezicht op Controle	90
4.5	Het co-reguleringsregime: een schijnbaar ontworpen regime	101
4.6	De omgang met weerbarstige issues	102
4.7	De interactie tussen spanningen en regime: een omstreden ontwerp	104
4.8	Het borgen van naleving door co-regulering: bevorderende en belemmerende mechanismen	111
4.9	Conclusie: strijd om een ontwerp, niet om naleving	113

## **Hoofdstuk 5. Co-regulering in de touringcarsector: een geheel aan gevonden oplossingen**

5.1	Inleiding: Een sticker op een bus	117
5.2	Drie domeinen van co-regulering	117
5.3	IVW-inspecties en het Keurmerk Touringcarbedrijven: tegen elkaar aan schurkende regimes	124
5.4	Het proces van co-regulering in de touringcarsector	129
5.5	Het co-reguleringsregime: een improviserend netwerk van organisaties	141
5.6	De omgang met weerbarstige issues	142
5.7	De interactie tussen spanningen en regime: een geheel aan gevonden oplossingen	144
5.8	Het borgen van naleving door co-regulering: bevorderende en belemmerende mechanismen	148
5.9	Conclusie: naleving tussen een geheel aan compromissen	151

## **Hoofdstuk 6. Co-regulering in de uitzendbranche: het verleiden van de publieke toezichthouder**

6.1	Inleiding: Een register van uitzendbureaus	155
6.2	Drie domeinen van co-regulering	156
6.3	Co-regulering in de uitzendbranche	162
6.4	Het proces van co-regulering in de uitzendbranche	166
6.5	Het co-reguleringsregime: een politiek netwerk van organisaties	180
6.6	De omgang met weerbarstige issues	182
6.7	De interactie tussen spanningen en het regime: het verleiden van de publieke toezichthouder	183
6.8	Het borgen van naleving door co-regulering: bevorderende en belemmerende mechanismen	190
6.9	Conclusie: risicoreductie als motief voor naleving	193

## **Hoofdstuk 7. Vervlechting en het borgen van naleving: een exploratie van overeenkomsten en verschillen tussen de cases**

7.1	Drie cases, vier deelvragen en een veelvoud aan patronen	197
7.2	Drie voorbeelden van co-regulering	197
7.3	Hoe manifesteren spanningen van co-regulering zich?	205
7.4	Hoe versterken of matigen de regels de spanningen van co-regulering?	213
7.5	Welke effecten heeft de wisselwerking tussen spanningen en regime op het borgen van naleving?	225

**Hoofdstuk 8. Conclusie: een portret van co-regulering  
zonder de roze bril van klassiek toezicht**

8.1	Een ongenoegen met eerdere studies naar zelfregulering en co-regulering	231
8.2	Een methodologische uitdaging: co-regulering evalueren vanuit een horizontaal perspectief	234
8.3	Een empirische studie naar co-regulering	239
8.4	De toegevoegde waarde van een horizontaal perspectief op co-regulering	243
8.5	Discussie: de roze bril van klassiek toezicht	245

**Hoofdstuk 9. Naar een eerlijke evaluatie van co-regulering**

9.1	Een evaluatiekader	248
9.2	Suggesties voor verder onderzoek	256

## Voorwoord

Dagelijks loop ik van station Delft naar de faculteit Techniek, Bestuur en Management. Een goed kwartier lopen. Ik heb geen fiets op station Delft. Ik zou immers niet zo lang in Delft blijven en een fiets zou voor mij een symbool van binding zijn. Dat wilde ik niet. Laat staan promoveren. Generalisten als ik moeten eigenlijk niet promoveren. Dit standpunt heb ik elf jaar volgehouden.

Toen ik toch tot de rit had besloten, bleek het kiezen van een onderwerp al meteen lastig. U kent het wel: u wilt iets moois kopen en ziet onmiddellijk in de eerste winkel precies wat u zoekt. Maar u realiseert dat zich niet, omdat er misschien nog wel iets mooiers is. Het leidt tot een omzwerfing door uw lokale winkelcentrum met een voorspelbaar resultaat: u gaat terug naar de eerste winkel voor de aankoop.

Zo ben ik op ‘co-regulering’ gekomen. Een casestudie naar de kwaliteit van zwemwater heeft me gebracht tot een fascinatie voor strijd over normen en toezicht. Hier wilde ik wel dieper op ingaan. Hoe ontstaan normen als normstelling door meerdere publieke en private partijen gebeurt? In die tijd was een speciaal soort normen stek in opkomst, namelijk ‘managementsysteemnormen’ voor toezicht. Om in de vaart der volkeren mee te komen, is het onderwerp daarom ‘systeemtoezicht’ geworden. Ook dit onderwerp bleek niet definitief. Ik wilde me meer concentreren op de rol van de overheid, te duiden met ‘metatoezicht’. Ook dit woord komt nu slechts spaarzaam in mijn verhaal voor. De zoektocht naar mijn interesse heeft uiteindelijk tot co-regulering geleid. Dat gaat onder meer over de fascinatie waar het mee begon: normstelling door publieke en private partijen.

Inmiddels zijn bijna zes jaren verstreken en de beroepsdeformatie – inherent aan specialisatie – heeft toegeslagen. Ik zie overal regels, oordelen en certificaten. Ik volg het goedkeuringsproces van mijn eigen proefschrift met interesse. Een bul is toch ook een vorm van een certificaat? En waar komen al die regels vandaan? Het heeft me wellicht door de moeilijke periode van afronding gesleept. Ondertussen heb ik nog steeds geen fiets gekocht, maar heb ik het kwartiertje lopen naar de faculteit leren waarderen.

Het cliché zegt dat clichés vaak zo waar zijn. Zonder schroom beweer ik dan ook dat dit proefschrift zonder de hulp van velen er niet is gekomen. Die hulp kan expliciet zijn, zoals het lezen en becommentariëren van mijn stukken, of me nog eens te vragen hoe het nu gaat met mijn proefschrift. Die hulp is vaak ook impliciet, door me net op een gunstig tijdstip af te leiden door iets inspirerend irrelevant te zeggen. Graag zou ik iedereen willen bedanken, maar voor nu kan ik me slechts beperken tot een aantal mensen waarvan ik zeker weet dat ze me tot steun geweest zijn.



Allereerst wil ik Hans, mijn promotor, bedanken. Jij bood me destijds als sectieleider en thans als afdelingsvoorzitter en collega een stimulerende en vrije omgeving om me als generalist te ontplooiën. Met de nodige humor weet jij zakelijkheid en menselijkheid uitstekend te combineren. Michel, mijn co-promotor, jij hebt me telkens uitgedaagd de schroom van me af te werpen, daar waar ik af en toe wat voorzichtig was.

Mijn directe collega's zijn zeker inspirerend geweest tijdens lunches, bilateraaltes en heisessies. Het gaat natuurlijk over al mijn collega's en ex-collega's, teveel om allemaal op te noemen. Speciaal noem ik de collega's waar ik vaak mee heb samengewerkt: Wijnand, Martijn, Martijn, Hester, Ellen, Bertien, Nienke, Bauke, Harald, Mark, Ernst, Theo, Rembrandt, Martin, Marijn, Nitesh, Willemijn, Ruben en Joop. Bedankt!

Mijn respondenten ben ik mijn dank verschuldigd, want zonder hun bereidheid me te spreken, had dit boek nauwelijks waarde gehad. Ook bedank ik de vormgevers in de laatste, nogal stressvolle, periode. Talitha, jij hebt me heel goed geholpen met de uiteindelijke vormgeving en de bemiddeling met hen die mijn ideeën in een boek hebben veranderd. En Ineke heeft mijn manuscript streng nagekeken op taal. Dat bleek hard nodig.

Nu ik het toch over Ineke heb... jij hebt zoveel rollen gespeeld. Corrector, sparring partner, steun. Dat laatste is heel concreet: jouw tolerantie voor glazige blikken, jouw bereidheid klussen te doen die ik nalaat (ofschoon het verband met mijn promotietraject ter discussie kan staan), jouw vermogen om te luisteren naar onafgewerkte en niet altijd even interessante epistels en jouw vermogen mij aan te steken met jouw levenslust.

Ten slotte dank ik hen die mij hebben gevormd. Dat zijn heel veel mensen. Mijn vader en moeder zijn wel de belangrijkste. Bedankt dat jullie er zijn, misschien niet allebei meer fysiek, maar zeker allebei in mijn gedachten. Helaas is mijn vader gestorven toen ik dit werk aan het afronden was. Aan hem draag ik dit proefschrift op.

# Hoofdstuk 1. Co-regulering als samenwerking met z'n drieën

*Waarin de auteur u introduceert in de wereld van co-regulering en zijn twijfels met u deelt over de manier waarop co-regulering wordt geëvalueerd, om u vervolgens met een centrale vraag achter te laten.*

## 1.1 Inleiding: vervlechting van publiek en privaat toezicht

Publieke toezichthouders hebben een probleem. Het lijkt populair te worden in pers en politiek om misstanden deels aan toezichthouders toe te schrijven. De zinsnede 'falend toezicht' wordt steeds vaker gebruikt, zoals bij de ondergang van DSB, de kredietcrisis en de brand bij Chemiepack in de gemeente Moerdijk.<sup>1</sup> Misstanden worden, terecht of onterecht, mede toegerekend aan toezichthouders die het debacle misschien hadden kunnen voorkomen. Tegelijkertijd wordt op inspecties bezuinigd. Dit betekent dat er druk is om toezicht te verbeteren, terwijl dat betere toezicht met minder inspecteurs moet worden verwezenlijkt. Een krimpend publiek toezichtregime moet aan hooggespannen verwachtingen voldoen.

Deze schijnbaar tegenstrijdige eisen zijn te vinden in een voortdurende stroom beleidsstukken en kabinetsvoornemens sinds de jaren negentig. Deze ventileerden een ongenoegen over de stand van het toezicht. Daarbij liepen twee onderling ietwat tegenstrijdige discussies parallel:

1. De kwaliteit van handhaving. Handhaving zou beter moeten. Wetgeving, beleid en uitvoering zou beter met elkaar moeten worden afgestemd. Wetgeving moet zo bijvoorbeeld handhaafbaar worden. Door een betere handavingskwaliteit zouden meer rampen kunnen worden voorkomen.<sup>2</sup>
2. Administratieve lastenverlichting. Toezicht wordt nog wel eens als een last gezien voor bedrijven. Inspectiebezoeken kosten bedrijven tijd en daarmee geld. Voor bedrijven is de toegevoegde waarde per inspectie niet altijd duidelijk wanneer meerdere inspecties over de vloer komen. Dit wordt als problematisch gezien indien bedrijven zelf al een goed nalevingsprofiel hebben. Zij zien zich hiervoor niet beloond.<sup>3</sup>

Vanaf de jaren negentig zijn veel concepten ontwikkeld die aan de tegenstrijdige eisen tegemoet lijken te komen. Concepten als 'slagvaardig toezicht', 'selectief toezicht' en 'risicogebaseerd toezicht' werden populair.<sup>4</sup> Dergelijke concepten beloven efficiënt toezicht: zuinig met middelen, maar effectieve handhaving. Voorwaarde hiervoor is wel dat handhaving wordt

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld de reactie van voormalig minister Bos in Elsevier, 13 oktober 2009; "Meer fraude door falend toezicht fiscus", NRC Handelsblad, 27 november 2007 "Falend toezicht leidt tot lagere straffen Chemie-pack", Binnenlands Bestuur, 21 december 2012; De zoekterm "falend toezicht" levert met Google 244.000 resultaten op (2 januari 2011)

<sup>2</sup> Belangrijke beleidsstukken zijn de Kabinetsvisie "Andere Overheid" (2003) en de Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht, "Minder last, Meer Effect" (2005)

<sup>3</sup> Belangrijke beleidsprogramma's zijn "Eenduidig Toezicht" en het vervolg "Vernieuwing Toezicht"

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld Ministerie van BZK "Minder last, meer effect" (Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht), 2005 en het latere Programma Vernieuwing Toezicht "Meer effect, minder last"

ingezet waar dat nodig is. De kwaliteit van de hiervoor benodigde risico-analyse is cruciaal. Een goede risico-analyse kan complex en tijdrovend zijn.

In deze situatie is het niet vreemd dat publieke toezichthouders hun oog laten vallen op de vele vormen van zelfregulering die sinds jaar en dag bestaan. Een veelheid van keurmerken, emblemen en stempels op producten, websites en reclameboodschappen getuigt hiervan. Consumenten en bedrijven worden geconfronteerd met een kleurrijk scala aan kwaliteitsgaranties voor producten en diensten. Ze zijn goedgekeurd door een even kleurrijk scala aan instituten die zich over het product of de dienst hebben gebogen. Zelfregulering is overal.

De verleiding is groot om het bezit van een keurmerk of certificaat te betrekken in de risico-analyse. Sterker, dit gebeurt op grote schaal. Naarmate de middelen voor publiek toezicht schaarser worden, lijkt het betrekken van zelfregulering bij publiek toezicht onvermijdelijk. Dit heeft de volgende potentiële voordelen (bijvoorbeeld Gunningham c.s., 1998: 52; Ogus, 2004: 107; Baarsma c.s., 2003; Baarsma, 2010):

- De industrie heeft zelf vaak al een schifting gemaakt tussen bedrijven. Betrekken van deze selectie in de risico-analyse is zuinig.
- De industrie heeft veel kennis van de eigen processen en kan die gebruiken voor haar eigen regels. Betrekken van zelfregulering bij risico-analyses kan daarom effectief zijn.
- Toezicht wordt nog wel eens als een last gezien. Reductie van de administratieve lasten staat al een tijd hoog op de politieke agenda.<sup>5</sup> Vertrouwen op zelfregulering kan leiden tot een dergelijke reductie, althans van de kant van de toezichthouder.<sup>6</sup>

Regelmatig gaat de relatie tussen toezichthouder en zelfregulerende instanties verder dan alleen het betrekken van zelfregulering in risico-analyses door inspecties. Ook op beleidsniveau en op bestuurlijk niveau worden bovengenoemde potentiële voordelen. Veel inspecties en ministeries ontwikkelen toezichtsvisies die vertrouwen in de onder toezicht staanden benadrukken. Onder dit klimaat ontstaan vormen van vervlechting tussen publieke toezichthouders – van operatie tot bestuur - en privaat toezicht. Er ontstaat “co-regulering”: een tussenvorm van klassiek toezicht door de overheid en zelfregulering, waarbij enige vorm van coördinatie bestaat tussen het toezicht vanuit de publieke toezichthouder en het toezicht vanuit de zelfregulerende industrie.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld het beleidsprogramma “Eenduidig toezicht”, later “Vernieuwing toezicht”

<sup>6</sup> Onderzoek van Oude Vrielink-Van Heffen en Dorbeck- Jung (2006) laat zien dat de reductie van lasten voor bedrijven niet altijd verminderd, als men de regels vanuit de overheid en het bedrijfsleven bij elkaar optelt. Berenschot spreekt van ‘stapelning van toezicht’ (te Riele c.s., 2010)

<sup>7</sup> In dit boek gaat ‘co-regulering’ dus meer over toezicht dan over regulering. Het komt overeen met de Engelse term *co-regulation*, waarin de toezichtcomponent vanzelfsprekender is besloten dan in het Nederlandse woord ‘regulering’. De nogal ruime definitie is ook gebruikelijk in de Engelstalige literatuur. Bartle en Vass (2005) houden het op een

Dit onderzoek gaat over vervlechting tussen publiek en privaat toezicht, toegespitst op co-regulering. Het concept ‘co-regulering’ is een realiteit in tijden van hooggespannen verwachtingen voor publiek toezicht en een tegelijkertijd krimpend publiek toezichtregime. Co-regulering herbergt de belofte voor overheden om met zowel krimp als de verwachtingen om te gaan.

Maakt co-regulering haar beloften waar? En gelden de beloftes ook voor andere betrokkenen? In dit boek problematiseer ik de evaluatie van co-regulering. In een evaluatie moeten dergelijke vragen worden beantwoord. Co-regulering is bepaald niet zeldzaam. Daarom is het belangrijk dat evaluaties van co-regulering van goede kwaliteit zijn. In dit hoofdstuk uit ik mijn twijfels over de huidige evaluaties en ga ik op zoek naar uitgangspunten voor verbetering.

Hiervoor is natuurlijk wel eerst een goede inkadering van het begrip ‘co-regulering’ nodig. In het volgende zal ik verder uiteenzetten wat ik onder co-regulering versta.

## 1.2 Co-regulering: wat gebeurt er eigenlijk?

Co-regulering is aldus een vorm van samenwerking tussen publieke toezichthouders en een zichzelf regulerende industrie. Publieke en private toezichtregimes raken zo met elkaar vervlochten. In dit boek concentreer ik me op co-regulering met betrekking tot het naleven van wet- en regelgeving, kortweg ‘nalevingstoezicht’.<sup>8</sup>

Co-regulering veronderstelt zelfregulering. Het verschil ontstaat wanneer overheden zich iets van zelfregulering gaan aantrekken. Indien niet, dan bestaan publiek toezicht en zelfregulering zelfstandig naast elkaar. Indien wel, dan ontstaat co-regulering. In de Engelstalige literatuur over co-regulering wordt vaak geschreven over de *regulator* en de *industry* (bijvoorbeeld Parker, 2002; Ayres en Braithwaite, 1992; Gunningham en Grabosky, 1998; Ogun, 2004). Bij co-regulering is er aldus een overheid (*regulator*) en een onder toezicht staande (*industry*). Beide formuleren normen die door de onder toezicht gestelde moeten worden nageleefd.

Er zijn veel verschillende motieven voor een industrie om zichzelf normen te stellen. Motieven zijn bijvoorbeeld een autonome wil om kwaliteit te bevorderen (ofwel een ‘intrinsieke motivatie’), het opkrikken van het eigen imago ten opzichte van de omgeving (zoals klanten, leveranciers en overheid) of enige druk vanuit diezelfde omgeving.

---

tussenvorm van zelfregulering en overheidsregulering. Grabosky and Braithwaite (1986: 83) zien co-regulering als zelfregulering met enige toezicht of ratificatie vanuit de overheid.

<sup>8</sup> Regulering en toezicht verschillen nogal van elkaar, maar in de Engelstalige literatuur vloeien de begrippen in elkaar over. Hierin wordt zelden van toezicht gesproken, wel van *regulation*. Bij *regulation* wordt er vanuit gegaan dat het toezichthoudende orgaan ook bevoegdheden heeft beleidsregels te ontwikkelen, zoals dat het geval is in de Verenigde Staten, Australië en het Verenigd Koninkrijk, waar de meeste *regulation*- literatuur vandaan komt. In Nederland is dat minder het geval. “Co-regulering” leidt ik af van het Engelstalige *Co-regulation*, wat aldus een grote toezichtcomponent heeft.

Het komt voor dat de zelfregulerende industrie haar eigen inspecties organiseert. Dit is echter zeldzaam. Steeds vaker wordt hiertoe een andere industrie in de arm genomen, die gespecialiseerd is in inspectie en/of certificatie volgens vastgestelde (inter)nationale normen. Deze industrie volgt de ontwikkeling van nationale en internationale normen op de voet en is specialist in het interpreteren ervan en het organiseren van toezichtregimes voor deze normen. Zij ontwikkelt deskundigheid over het inspecteren en certificeren van producten, processen en personen. Deze industrie is de laatste decennia sterk gegroeid. Belangrijke achtergrond hiervan is de mondialisering: de afstand tussen leveranciers en klanten wordt steeds groter, maar zij willen wel garanties over het te leveren proces of product (Van Waarden, 2011). Een internationaal erkend certificaat kan een dergelijk vertrouwen geven. Zo wordt de handel steeds afhankelijker van de industrie die dit vertrouwen kan faciliteren.

Deze industrie bestaat uit instellingen die normconformiteit kunnen beoordelen en instellingen die de kwaliteit van die conformiteitsbeoordelende instelling weer beoordelen, ofwel accreditatie-instellingen.<sup>9</sup> Deze industrie wordt vaak in één adem genoemd met zelf- en co-regulering (zie bijvoorbeeld Haufler, 2001; Cashore c.s., 2005; Hutter, 2006). Zij onderscheidt zich van de publieke toezichthouder en de onder toezicht staande industrie vanwege hun sterk methodologische perspectief. Toetsing op internationale normen impliceert methodologische vragen (zoals “Wordt normconformiteit op de juiste wijze vastgesteld?”) en institutionele vragen (zoals “Borgt de organisatie een onafhankelijke toetsing?”). Dergelijke vragen kunnen sterk aanvullend zijn op de issues vanuit de publieke toezichthouder en de onder toezicht gestelden. Feitelijk toetsen conformiteitsbeoordelende instellingen voor hun klanten ten behoeve van de handel. Het belang van hun perspectief kan groter (of in ieder geval breder) worden als ook derden (zoals overheden) accreditatie gaan wensen of zelfs eisen.

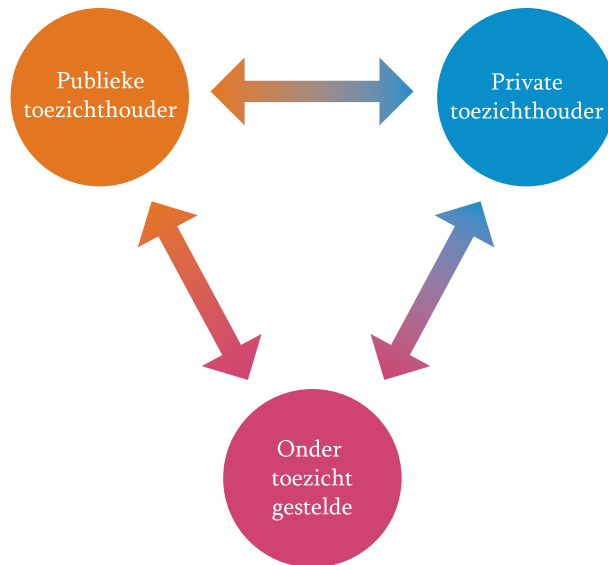
Co-regulering bestaat zo uit een samenwerking tussen drie categorieën actoren: de publieke toezichthouder, de onder toezicht gestelde industrie en de conformiteitsbeoordelende industrie (vergelijk: Havinga, 2006). De laatste categorie noem ik vanaf nu ‘private toezichthouders’.<sup>10</sup> De drie categorieën actoren noem ik vanaf nu ‘domeinen’. Ieder domein bestaat uit een variëteit van actoren van strategisch tot en met operationeel niveau. De domeinen onderscheiden zich sec door de rol die ze spelen in co-regulering. Allen stellen ze regels aan de onder toezicht gestelden, maar de regels verschillen, als mede de grondslag van deze regels. Publieke toezichthouders houden toezicht op naleving van de wet door onder toezicht gestelden. De laatste groep ondergaat enerzijds het publieke toezicht, maar reguleert ook zichzelf, conform

---

<sup>9</sup> Meer over de verhouding tussen accreditatie-instellingen en conformiteitsbeoordelende instellingen in P.Schroeder (2003) *Accreditatie van conformiteitbeoordelingen*, te vinden op <http://www.sigmaonline.nl/module/article/?id=12063>

<sup>10</sup> Ik ben me ervan bewust dat het hier in strikte zin niet om toezichthouders gaat, omdat de betrokken instanties geen of een zeer beperkte wettelijke bevoegdheid hebben. In materiële zin lijken ze echter sterk op toezichthouders, omdat ze informatie verzamelen, hierover oordelen en sanctioneren (namelijk het weigeren of intrekken van een certificaat of accreditatie).

een set normen die door hemzelf is vastgesteld. Het erkennen van deze normen voor accreditatie, inclusief het beoordelen van conformiteit aan deze normen gebeurt door ‘private toezichthouders’. Om de regels op elkaar af te stemmen is coördinatie tussen de drie domeinen nodig. Co-regulering kan op deze manier worden gevisualiseerd met behulp van figuur 1, waarbij de pijlen staan voor coördinatie (zie ook: Van der Voort, 2011).



*Figuur 1: Co-regulering*

Er zijn uiteraard verschillende vormen van co-regulering mogelijk. Samenwerking kan betrekking hebben op verschillende activiteiten. Volgens de Algemene Rekenkamer zijn activiteiten van nalevingstoezicht “het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren” (Algemene Rekenkamer 1997<sup>11</sup>, zie ook Bekkers c.s. 2002, Janssens, 2005). Een persoon of organisatie, hetzij publiek hetzij privaat, ziet er op toe dat een ander persoon of organisatie tevoren gestelde eisen naleeft. De eisen zijn al gesteld, vervolgens wordt toezicht gehouden op naleving.

De opsomming van de drie activiteiten informatie verzamelen, oordeel vormen en interveniëren verheldert het werk van de toezichthouder, maar is nogal impliciet over een vierde activiteit: normen stellen. Formeel is de wetgever de normsteller en toetst de toezichthouder of aan de wettelijke eisen wordt voldaan. Een toezichthouder zou zich dan niet met normstelling inlaten. Feitelijk zal wet- en regelgeving vaak ruimte laten voor interpretatie, met name wanneer de te toetsen handeling complex en dynamisch is en door de wetgever daarom moeilijk op de

<sup>11</sup> Ook overgenomen in het gezaghebbende “Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht”, zie noot 2

handeling kan worden geanticipeerd. In een dergelijk geval is enige ruimte voor professionele interpretatie van de toezichthouder vereist. Daarom zal ook ‘normen stellen’ een belangrijke rol spelen. Het erkennen van normstelling als activiteit van de toezichthouder sluit ook aan bij het concept ‘definitiemacht’ van inspecties. Dit wil zeggen dat inspecties in bepaalde gevallen definiëren wat aanvaardbaar is en wat niet. Zij zijn wegens hun inhoudelijke deskundigheid hiertoe gelegitimeerd. (Mertens, 2006, p.279) Om deze redenen zie ik toezicht zoals in de Engelstalige literatuur gebruikelijk is voor *regulators* (Hood c.s., 2001; Hutter, 2006). Een toezichthouder stelt (binnen de gegeven kaders van wet- en regelgeving) normen, verzamelt informatie van en over de gereuleerde en baseert hierop zijn handhavingsstrategie. Goed toezicht heeft hiertoe een *director* (een norm), een *detector* (een indicatie ofwel informatie) en een *effector* (handhavingsinstrument) nodig. De activiteit ‘beoordelen van informatie’ wordt hierbij verdisconteerd in enerzijds normen stellen (op basis waarvan het oordeel wordt geveld) en anderzijds handhaven (de informatie leidt al of niet tot actie). Deze interpretatie van handhaven is breder dan die van de Algemene Rekenkamer. Ook het beoordelen van informatie aan de hand van normen hoort hier bij.

Met deze conceptie van toezicht kan co-regulering bijvoorbeeld gaan over het afstemmen van standaarden (*directors*), informatie-uitwisseling (*detectors*) of het afstemmen van interventies (*effectors*). Feitelijk gaat co-regulering om interacties op operationeel niveau: inspecteurs, hetzij publiek, hetzij privaat, stemmen elkaars activiteiten af. Deze afstemming kan op bestuurlijk niveau worden erkend. Een dergelijke erkenning wordt bijvoorbeeld zichtbaar in beleidsstukken of overeenkomsten.

### 1.3 Co-reguleringsregimes

Termen als ‘coördinatie’, ‘afstemming’ en ‘interactie’ duiden op dagelijkse activiteiten. Deze zijn lastig te onderzoeken, want per definitie nogal fluïde. Ieder telefoontje kan van belang zijn. Wel is het goed mogelijk om naar de instituties te kijken waarbinnen deze activiteiten zich voltrekken. Dergelijke instituties kunnen heel zichtbaar zijn, zoals afspraken in de vorm van contracten of speciaal voor co-regulering opgerichte organisaties. Andere instituties zijn minder zichtbaar, maar niet minder bepalend voor co-regulering, zoals informele regels en organisatie- ontwikkelingen. Het geheel aan instituties waarbinnen co-regulering plaatsvindt, tezamen met de actoren die er deel van uitmaken en hun onderlinge interacties noem ik ‘co-reguleringsregimes’.<sup>12</sup> Veel van dergelijke instituties worden op bestuurlijk niveau ontwikkeld en te gelde gemaakt en vallen derhalve binnen de scope van dit onderzoek.

---

<sup>12</sup> Het concept is afgeleid van *regulatory regimes*. Veel auteurs hebben zich gewaagd aan een definitie. May (2007) spreekt van een institutionele structuur en verantwoordelijkheidstoedeling. Gunningham en Grabosky (1998) vullen het meer in met actoren, rollen en hun interacties. Voor een discussie over *regulatory regimes* verwijs ik naar Van der Heijden (2009: 58-60). In hoofdstuk 2 ga ik verder op instituties in.

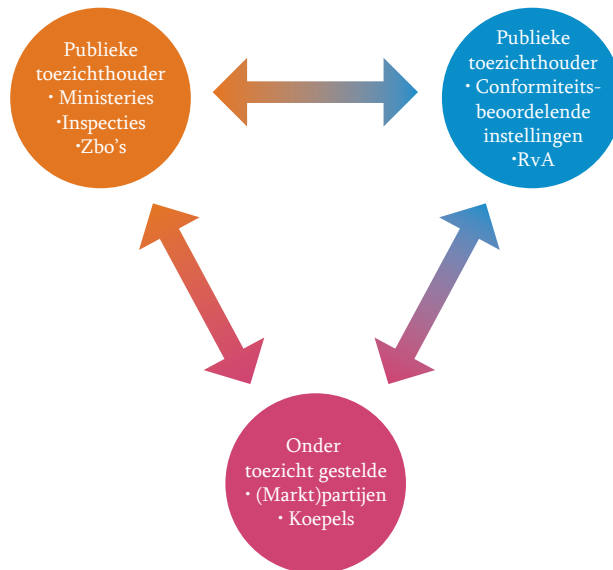
Uiteraard houden veel partijen zich bestuurlijk met co-reguleringsregimes bezig, veel meer dan drie partijen. Als gesteld onderscheiden de domeinen zich door de rol die ze spelen in co-regulering. Binnen een domein zijn verschillende partijen actief. Een voor de hand liggend voorbeeld van een actor in het domein ‘publieke toezichthouders’ is een inspectie. Besturen van inspecties zijn gevoelig voor vragen over de positie van de inspectie in een groter geheel, zoals een regime. Zij staan daarbij in nauw contact met ministeries, die zich beleidsmatig bezig houden met toezicht. In concrete gevallen zijn vaak meerdere inspecties en meerdere ministeries betrokken. Tenslotte zijn er toezichtsvormen waarin publieke inspectietaken worden gemandateerd aan private inspectiebedrijven. Zij voeren daarmee een publieke inspectietaak uit en zijn voor die taak vaak zelfstandig bestuursorgaan. Ook dergelijke inspecties reken ik tot ‘publieke toezichthouder’. Het domein ‘publieke toezichthouder’ wordt zo bevolkt door een veelheid van inspecties en betrokken beleidsministeries.

‘Private toezichthouders’ zijn de instellingen die door ‘onder toezicht gestelden’ worden gevraagd te controleren op een bepaalde set normen en hier uitspraken over doen. Bekende voorbeelden zijn accountants en certificerende instellingen. Zij opereren veelal in een markt. Ook deze instellingen kunnen onderhavig zijn aan allerlei regels. Zij toetsen vaak aan allerlei (nationale en internationale) normen. Er zijn ook weer normen over de kwaliteit van deze instellingen en of zij in staat kunnen worden geacht hun werk goed te doen. Deze normen worden privaat ontwikkeld en beheerd. In Nederland is de Raad voor de Accreditatie (RvA) de organisatie die uitspraken kan doen over de instellingen. Zij doen ook uitspraken over allerlei private regelingen die worden ontwikkeld. Indien dat het geval is, dan kan de RvA de instelling accrediteren. Instellingen en RvA bedienen allen de markt van de onder toezicht gestelden, zowel individueel als collectief. Standaardisatie (ofwel het door allen voldoen aan dezelfde normen) bevordert immers de handel. Afnemers willen graag weten of ze op de kwaliteit van een product of dienst kunnen vertrouwen. Uitspraken hierover op basis van standaardnormen (zoals een certificaat voor het product en een accreditatie van de instelling die het product heeft gecertificeerd) helpen daarbij. Ze vormen een alternatief voor het kennen van de leverancier waarmee ze zaken willen doen.

Ook het domein ‘onder toezicht gestelden’ is veelvormig. Dit is zeker het geval bij zelfregulering, en dus ook bij co-regulering. Onder toezicht gestelden zijn logischerwijs de organisaties waar het publieke toezicht op van toepassing is. Vaak zijn dat bedrijven die in een markt opereren. De organisaties kennen overkoepelende organen, zoals brancheverenigingen of beroepsverenigingen. Deze houden zich bezig met bedrijfsverstijgende issues. Bij zelfregulering is het ontwikkelen en beheren van normen zo’n issue. Het zal per sector verschillen hoe deze taken zijn ondergebracht. De veelvormigheid maakt dat binnen het domein verschillende, strijdige, belangen kunnen spelen. Het is de verplichting zich te houden aan publieke en private normen die hen bindt.



Figuur 2 is een specificering van figuur 1 en drukt uit dat co-reguleringsregimes worden ontwikkeld, en gelden voor, een veelheid aan actoren.<sup>13</sup>



Figuur 2: Actoren betrokken bij Co-reguleringsregimes

### *Co-reguleringsregimes als hybride organisaties*

Co-reguleringsregimes zijn zowel publiek als privaat en passen dan ook in een trend van hybridisering. Ofschoon hybriditeit niet nieuw is – Van Poelje schreef al over een osmose tussen de publieke en private sfeer (Van Poelje, 1931) – komt het verschijnsel steeds meer in de belangstelling van politiek en wetenschap. Brandsen en Karré (2010) schetsen een overgang van het denken over hybriditeit van een normatieve naar een meer pragmatische periode. In de eerste periode domineerde een debat over de wenselijkheid van hybriditeit. Waar sommigen de overheid afraden zich in te laten met marktactiviteiten, omdat daarmee publieke waarden gecorrumpeerd zouden kunnen raken, neigen anderen naar het accepteren van de risico's ten behoeve van de effectiviteit en efficiëntie van overheidsbeleid. Brandsen en Karré noemen In 't Veld als een vertolker van het laatste standpunt (zie In 't Veld, 1995). Hij vormde de brug voor een pragmatische periode, waarin hybriditeit als een *fait accompli* werd gezien. Deze stap maakte de weg vrij voor meer beschrijvende studies waarin wordt getracht het verschijnsel hybriditeit en haar consequenties begrijpelijk te maken.

<sup>13</sup> De figuur kan aangevuld worden met internationale organisaties. Tot het domein 'publieke toezichthouders' behoren bijvoorbeeld allerlei Europese instanties en tot het domein 'private toezichthouders' instanties als de ISO (*International Organization for Standardization*) en de EA (*European Cooperation for Accreditation*).

Ik voeg me bij deze pragmatische school. Het onderzoek over hybride organisaties is echter veelal toegespitst op publieke dienstverlening. Bovendien wordt hybriditeit vaak gezien als een intern organisatiefenomeen. Hierin verschilt mijn studie. Ten eerste is toezicht niet hetzelfde als dienstverlening. De overheid als toezichthouder heeft een ordenende rol, als dienstverlener een faciliterende rol. Een toezichtrelatie is anders dan een relatie tussen de leverancier en klant van een dienst. De laatste is een marktrelatie, de eerste is een hiërarchische relatie, vaak verankerd in de wet. Ten tweede vat ik co-regulering op als een inter-organisatorisch fenomeen. Dat betekent niet alleen dat ik de betrokkenheid van zowel publieke als private actoren erken, maar ook de betrokkenheid van verschillende publieke actoren. In veel van de regimes zijn verschillende toezichthouders betrokken, elk met eigen denkbeelden.

De beide verschillen brengen bijzondere spanningen met zich mee. Hierover zal ik in de volgende paragraaf uitweiden.

#### **1.4 Intrinsieke spanningen van co-regulering**

Zowel in Nederland als in andere westerse landen ontstaan vormen van co-regulering. Er is een brede stroom aan wetenschappelijke literatuur ontstaan die dergelijke ontwikkelingen in een bredere context plaatst. Deze *regulation and governance*- literatuur beschrijft hoe de rol van de staat ten opzichte van de samenleving aan het veranderen is. De overheid wordt niet (meer) gezien als een centrale, hiërarchische actor die eenzijdig de samenleving kan (be)sturen. Daarvoor is die samenleving te complex. Als een overheid sturingsambities heeft, dan wordt deze geconfronteerd met 'netwerken'. Een netwerk is een gevarieerde set actoren die wederzijds van elkaar afhankelijk is (Rhodes, 1992; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999; 2005; O'Toole, 1997; Koppenjan en Klijn, 2004). De betreffende overheid staat niet boven dit netwerk, maar is daar onderdeel van. De wederzijdse afhankelijkheden en variatie maken sturing ingewikkeld. Er zullen nauwelijks standaardregels kunnen gelden, wegens de variëteit. De wederzijdse afhankelijkheden leiden ertoe dat eenzijdige interventie nooit kunnen zonder een (deels onvoorspelbare) reactie die de effecten van de interventie matigt of zelfs wegneemt. Met andere woorden: overheden weten zich (steeds meer) ingebed in 'netwerken'.

Eén van de gevolgen is dat de overheid de samenleving anders stuurt. Een veel aangehaalde frase is de beweging '*from government to governance*' (bijvoorbeeld Rhodes, 1997a; Jessop, 2002a; Hutter en Jones, 2007) van een eenzijdig hiërarchisch sturende overheid naar een overheid die zich temidden weet van een veelheid aan (andere) machtige actoren. Met andere woorden: de overheid is niet meer de enige sturende actor. "Governance" duidt op de coördinatie tussen partijen, zonder dat daar perse een hiërarchisch bovengeschiedte partij bij betrokken is. Er is ook niet een enkele partij die governance vorm geeft. Vanuit governance worden publieke waarden niet door enkel de overheid geborgd, maar via de interactie tussen verschillende partijen (zie o.a. Rhodes, 1997a). Het opleggen van regels past niet in dit beeld.

Hiervoor zijn de partijen onderling te afhankelijk. In plaats van het opleggen van regels zal de overheid meer moeten onderhandelen over regels. De basis voor interactie is niet meer de formele positie, zoals in hiërarchieën, maar vertrouwen (Lane en Bachman, 1998; Nooteboom, 2002; Kools, 2005; Mandell en Keast, 2008). Vertrouwen is de smeerolie in de relaties tussen betrokkenen in netwerken, en vanuit een netwerkperspectief dus ook tussen de publieke toezichthouders en de andere (private) betrokkenen.

Publieke toezichthouders zouden private toezichthouders en onder toezicht staanden moeten vertrouwen. Dat is (te) gemakkelijk gezegd. Toezicht in netwerken is dan ook een spannend onderwerp. Toezicht is inherent hiërarchisch. De positie van publieke toezichthouder is gestoeld op wetten en regels, die voortkomen uit zware, democratische procedures. Het is daarom moeilijk voor te stellen dat de overheid onderhandelt over toezicht en handhaving. Toch wordt dit door toepassing van de ideeën over governance en netwerken op z'n minst gesuggereerd.

Publieke toezichthouders bevinden zich aldus in een netelige situatie. Enerzijds worden zij opgeroepen het gezag van de wet te respecteren en hun publieke verantwoordelijkheid te behouden. Anderzijds zullen zij ook de netwerkkenmerken (zoals variëteit en wederzijdse afhankelijkheden) moeten respecteren om effectief te zijn. Feitelijk geldt deze positie voor bijna alle overheden. Voor toezichthouders kan de spanning zich echter scherper manifesteren, om verschillende redenen. Ten eerste ligt toezicht dicht bij de operatie dan wetgeving, waardoor eventuele problemen zich directer zullen manifesteren in misstanden. Daarom zijn die misstanden – door pers en politiek – vrij gemakkelijk te *framen* als 'falend toezicht'. Een reactie die ingaat op variëteit en wederzijdse afhankelijkheden zal waarschijnlijk niet overtuigen. Ten tweede zijn toezichthouders vrij duidelijk gespecialiseerd. Ze hebben expliciet wetgeving in hun portefeuille. Daarom is een eventuele misstand gemakkelijk toe te wijzen aan een specifieke toezichthouder.

Co-regulering is om nóg een reden spannend. Co-regulering overschrijdt namelijk de scheidslijn tussen publiek en privaat. Dit impliceert dat het regime zowel binnen het publieke als binnen het private verantwoord moet kunnen worden. Die verantwoording, en de criteria waarop moet worden verantwoord, zullen logischerwijs verschillend zijn binnen de publieke en de private domeinen. Platweg zullen de regimes moeten aansluiten bij de wensen van de minister en de volksvertegenwoordiging (publieke verantwoording) en moeten ze op den duur kosteneffectief zijn voor de betrokken marktpartijen (private verantwoording).

De speciale positie van publieke toezichthouders en de overschrijding van de grens tussen publiek en privaat maken co-regulering vatbaar voor telkens terugkerende spanningen. Trekken private toezichthouders zich iets aan van het publieke belang? Zijn publieke toezichthouders bereid daadwerkelijk ruimte te maken voor zelfregulering? Dergelijke vragen zijn intrinsiek aan

co-reguleringsregimes. Ze zullen de bestuurlijke agenda blijven vullen en een voortdurende inspanning vergen van de betrokkenen. ‘Vertrouwen’ is dan ook gebaat bij het adequaat omgaan met (of managen van) intrinsieke spanningen. Het niet adequaat omgaan met deze spanningen zal op den duur het commitment aan het co-reguleringsregime en daarmee de effectiviteit ervan verminderen.

Deze intrinsieke spanningen van co-regulering staan centraal in dit boek. In hoofdstuk 2 werk ik ze verder uit. Mijn veronderstelling is dat uitspraken over de effectiviteit van co-regulering niet voorbij kunnen gaan aan deze spanningen. Zonder op de spanningen in te gaan is het onmogelijk om een duurzame uitspraak te doen over co-regulering. De spanningen zijn een gegeven, de omgang ermee is een kwestie van organiseren. Over dit organiseren is al heel veel geschreven, waarover verslag in de volgende paragrafen, over spanningen veel minder.

### 1.5 Arrangementen voor regulering

De netelige situatie van toezichthouders in netwerken is een veelbesproken onderwerp in de internationale *regulation*- literatuur. In deze literatuur staat de pragmatische vraag centraal hoe in een netwerksetting *regulation* effectief kan zijn. Het resultaat is een veelheid aan concepten die aan toezichthouders worden geadresseerd.

Twee bekende voorbeelden zijn:

- *Responsive regulation* (‘responsief toezicht’). Dit arrangement laat de handhavingsstrategieën en de zwaarte van de sancties afhangen van de houding van de private partijen. Vertrouwen tussen toezichthouder en gereguleerde is de basis voor handhaving. Indien dit vertrouwen wordt geschaad, dan kan de toezichthouder reageren door zwaarder (meer op sanctie gericht) op te treden. Ayres en Braithwaite (1992) hebben dit arrangement voorgesteld en hebben ter illustratie een piramide beschreven, waarbij aan de brede basis de lichtste interventie wordt voorgesteld en aan de top de zwaarste. De verticale dimensie beschrijft de houding van de gereguleerde. De piramide geeft behalve de dynamiek van het inzetten van instrumenten ook het accent van de handhavingsstrategie weer: lichte instrumenten genieten de voorkeur boven de zware.
- *Smart regulation* (‘slim toezicht’) borduurt voort op ‘responsive regulation’, maar beschrijft explicieter de relatie tussen gereguleerde en derden (en vierden, vijfden, etc.) (Gunningham en Grabosky, 1998). Veel gereguleerden zijn gevoeliger voor prikkels van bijvoorbeeld marktpartijen, verzekeringsmaatschappijen, banken, media, belangengroepen en brancheverenigingen dan van overheden. Het in ieder geval overwegen deze partijen structureel te betrekken en hen aanmoedigen als ‘quasi-toezichthouder’ op te treden maakt regulering en toezicht ‘slimmer’. In deze context wordt ook wel gesproken van ‘tripartisme’ (Ayres, 1991; Ayres en Braithwaite, 1992).

Dergelijke concepten worden vervolgens weer geavanceerd met behulp van ervaringen uit de praktijk en wat meer fundamentele bedenkingen. Een voorbeeld van de laatste is de ontwikkeling van het concept *really responsive regulation* ('echt responsief toezicht'). Het concept roept toezichhouders op niet alleen responsief te zijn ten opzichte van de onder toezicht gestelden, maar ook ten opzichte van onder meer hun institutionele omgeving, interacties tussen verschillende toezichtactiviteiten en veranderingen (Baldwin en Black, 2008; Black en Baldwin, 2010).

## 1.6 Eisen aan zelfregulering

In dezelfde literatuur over *regulation* wordt kritisch naar zelfregulering en daarmee co-regulering gekeken. Uitgangspunt is dat publieke toezichhouders verantwoordelijk blijven voor het nalevingstoezicht, hoe frivool de arrangementen voor samenwerking ook zijn. Is zelfregulering van voldoende niveau, opdat publieke toezichhouders kunnen samenwerken met hun private collega's? Dat is moeilijk te bepalen, omdat de initiatieven zeer divers en daarom onderling onvergelykbaar zijn. In de wetenschappelijke en beleidsliteratuur wordt in algemene zin nog wel eens aan de kwaliteit getwijfeld.

Zelfregulering vergt nogal wat van de zelfregulerende organisaties. Ze krijgen immers zelf een toezichttaak, wanneer ze de regels die ze 'zelf' omarmen ook willen handhaven. In het rapport van de Commissie Pennekamp (2004)<sup>14</sup> wordt een aantal voorwaarden voor het overlaten aan toezicht door bedrijven mooi opgesomd (p.25-31):

- Hebben de bedrijven voldoende belang om toezicht te houden?
- Is dit belang in lijn met het publieke belang?
- Is de organisatiegraad in de branche voldoende?
- Is er een machtsevenwicht tussen de partijen die de normen stellen?
- Kunnen bedrijven voldoende tegenkracht bieden tegen overtreders?
- Is er voldoende kennis aanwezig bij bedrijven om toezicht te houden?
- Is de informatie voldoende toegankelijk voor bedrijven (te krijgen)?

Deze opsomming is mooi, omdat deze vrij concreet drie typen eisen stelt aan zelfregulerende organisaties en sectoren:

1. De belangen tussen publieke en private actoren zijn congruent
2. De instituties van zelfregulering zijn krachtig
3. De capaciteit van zelfregulerende instanties is voldoende

---

<sup>14</sup> "Vreemde Ogen; Naar een andere kijk op toezichtarrangementen" (2004), [http://www.rekenkamer.nl/english/News/Audits/Bronnen/2005/12/Vreemde\\_ogen\\_Naar\\_een\\_andere\\_kijk\\_op\\_toezichtarrangementen?handheld=disabled](http://www.rekenkamer.nl/english/News/Audits/Bronnen/2005/12/Vreemde_ogen_Naar_een_andere_kijk_op_toezichtarrangementen?handheld=disabled)

### *ad 1 Congruentie tussen belangen*

De eerste twee voorwaarden uit de opsomming gaan over belangencongruentie bij zelfregulering. Dit is voor velen een grote zorg. Criticasters van zelfregulering stellen dat private partijen met zelfregulering meer hun eigen belangen dienen dan de publieke belangen (Gunningham en Rees, 1997; Grabosky, 1995; Bartle en Vass, 2005; Hutter, 2006). Zelfregulering en de bijbehorende emblemen, keurmerken en certificaten zouden er soms meer zijn om het imago van een sector op te krikken, dan daadwerkelijk normconform gedrag te vertonen (Gulbrandsen, 2005; Lidestav en Berg Lejon, 2011). In sommige gevallen kan er zelfs een doel-middelverschuiving optreden, waarbij zelfregulering het doel wordt en het zich houden aan de wet naar de achtergrond verschuift (Barkay, 2009). De kwaliteit van het toezicht zou met name worden geconditioneerd door kostenoverwegingen (Rametsteiner en Simula, 2002). En voor zover de kosten wel worden gemaakt, worden ze afgewenteld op de consument (Baarsma c.s., 2003).

Indien de certificatie-industrie wordt ingeschakeld, kan er sprake zijn van schijntoezicht, met symbolische normen en bewuste nivellering van resultaten (King en Lenox, 2000). Deze industrie zou namelijk prikkels ondervinden om zich als ‘partners’ te gedragen en daarbij de waakhondfunctie verwaarlozen (O’Rourke, 2003; De Marzo c.s., 2005). Zonder een intrinsieke motivatie tot het borgen van het betreffende publieke belang wordt zelfregulering al snel bureaucratisch (Power, 2003; Oude Vrielink-van Heffen en Dorbeck-Jung, 2006).

De National Heavy Vehicle Accreditation Scheme (NHVAS) in Australië voorziet in standaarden voor kwaliteitssystemen voor transportbedrijven. De standaarden zijn gezamenlijk door de overheid en een aantal grote brancheverenigingen opgemaakt. Een onafhankelijke auditor controleert of aan de standaarden wordt voldaan. Een probleem bij dit nieuwe systeem bleek ‘ritualisering’. Auditoren documenteerden en rapporteren zorgvuldig en deden de verplichte audit-bezoekjes. Daarmee was voor hen de kous af. Aan de bezoekjes werden echter zelden consequenties verbonden in de vorm van vervolging-inspecties of sancties (Walker, 2008).

### *ad 2 Instituties van zelfregulering*

De derde, vierde en vijfde voorwaarde van de Commissie Pennekamp gaan over de instituties waarlangs zelfregulering vorm moet krijgen. Deze voorwaarden worden relevant als er enige overlap tussen publieke en private belangen bestaat. Anders is wellicht de bovenstaande sceptis van toepassing. De teneur van de literatuur hierover is in ieder geval wat opbouwender. Gunningham en Rees (1997) benadrukken in dit verband het belang van sterke intermediaire instituties die een rol kunnen spelen in de ontwikkeling en onderhoud van een bedrijfs(sector)moraal.

De kracht van deze instituties kan worden versterkt door extreme gebeurtenissen en reeds aanwezige urgentie binnen een sector. Deze twee kwamen samen bij de succesvolle oprichting van de *Institute of Nuclear Power Operations* (INPO) in de Verenigde Staten. INPO is opgericht op initiatief en met geld

van de nucleaire industrie, direct na de bijna-ramp op *Three Mile Island* in 1979. INPO ontwikkelt standaarden, inspecteert nucleaire installaties en doet onderzoek (Hutter, 2006).

Potosky en Prakash (2009) brengen dergelijke instituties aan het licht met hun zogenaamde ‘club theorie’, daarbij doelend op (meestal) private clubs die zichzelf regels opleggen. Het onderzoek van dergelijke ‘clubs’ geeft aan onder welke condities zelfregulering zich ontwikkelt. Lidmaatschap van een club brengt allerlei voordelen met zich mee, zowel voor de individuele deelnemer als voor de club als groep als ook voor de gehele sector waarbinnen de club actief is. Met name het laatste voordeel brengt het gevaar van *free riding* met zich mee: het is immers mogelijk om niet lid te zijn van de club, maar er wel allerlei voordelen van te hebben, zoals imagoverbetering van de sector als geheel (zie ook o.a. King en Lenox, 2000; Van Waarden, 2011). Een ander gevaar is *shirking*, namelijk wel lid zijn van de club en daar de voordelen van genieten, maar niet de daarbij behorende regels naleven. Iedere club gaat verschillend met dergelijke gevaren om, variërend van het zoveel mogelijk toelaten van leden om *free riding* te voorkomen tot het juist aanscherpen van handhaving en monitoring om *shirking* tegen te gaan. Zo komen Potosky en Prakash tot een typologie van clubs, met twee variabelen: de strengheid van de normen en de hoeveelheid handhavinginstrumenten.

Een belangrijke suggestie vanuit club theorie is dat de onder toezicht staande zelf (zijnde de club) instituties ontwikkelt. Overigens sluiten zij daarbij inschakeling van derde partijen (zoals private toezichthouders) niet uit. Dergelijke clubs kunnen zich ontwikkelen tot de intermediaire instituties tussen de overheid en de onder toezicht gestelde. Dergelijke intermediaire instituties vormen geen verticale, maar een horizontale verbinding tussen beide typen partijen (Schepel, 2005). De kracht van een dergelijke institutie kan gelegen zijn in de regels die ze stelt, zoals Potosky en Prakash suggereren. In zo’n geval is er een soort mandaat vanuit de leden van een club.

De kracht van een dergelijke institutie kan ook impliciet toenemen in de loop van de tijd. Vanuit de standaardisatieliteratuur wordt iets verder ingegaan op de vraag wie dergelijke instituties in stand houdt. Met name mondiale standaardisatie is daar een populair onderwerp, maar wellicht is een aantal lessen ook voor deze studie van toepassing. Hallström en Boström (2010: 112-117) benadrukken in een mondiale setting de macht van organisaties die de standaardiseringsprocedures beheren (zij noemen deze *secretariats*). Zij constateren dat de staf van deze organisaties sterk groeit, net als hun autonomie, gezag en daarmee hun macht (zie ook: Barnett en Finnemore, 2004). Ze ontwikkelen in de loop van de tijd unieke kennis. Het gaat om een combinatie van technische kennis over standaarden, juridische kennis over regelgeving en economische kennis over de markt. Deze kennis voedt vervolgens weer hun intermediaire rol.

Niet alle zelfreguleringsinitiatieven mogen zich echter verheugen op krachtige intermediaire instituties (Sinclair, 1997; Bartle en Vass, 2005). De typologie van Potosky en Prakash heeft

al een categorie met niet-strengere normen en een geringe hoeveelheid handhavinginstrumenten. Ze noemen deze categorie *shams* (sham = schijn), wat suggereert dat het gebrek aan kracht een bewuste achtergrond heeft. Clubs zouden bewust opgericht kunnen zijn om net te doen alsof men zichzelf reguleert. Vanuit de standaardisatieliteratuur klinkt de suggestie dat de intermediaire instituties soms niet krachtig genoeg zijn, omdat het meer emergente proces van gezagsontwikkeling zich niet voltrekt. Dat betekent dat ook het gezag van goedwillende clubs en daarmee goedwillende private toezichhouders niet altijd gegarandeerd is (O'Rourke, 2003). Een voorbeeld is dat er conflicten kunnen bestaan binnen een sector die vervolgens een negatieve weerslag hebben op het private toezicht (Patton en Olin, 2006).

### *ad 3 De capaciteit van de onder toezicht staande sector*

De laatste twee punten van de Commissie Pennekamp gaan over de capaciteit van de onder toezicht staande sector. Zelfregulerende organisaties worden geacht meer kennis over de sector te hebben dan overheden. Dit wordt gezien als een groot voordeel van zelfregulering (Gunningham en Rees, 1997; Bartle en Vass, 2005; Baarsma, 2010), maar dit voordeel is echter omstreden. O'Rourke (2003) merkt bijvoorbeeld op dat voor toezicht op professioneel, complex werk veel training nodig is en dat het niet gegarandeerd is dat private toezichhouders de kosten hiervan zullen accepteren.

De acceptatie van kosten voor training was een belangrijk issue bij het toezicht op slachterijen. *Post-mortem*-keuringen op slachterijen werden in 2006 van de Voedsel en Warenautoriteit overgenomen door het private Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS). Tegen de verwachting in namen 140 van de 180 keurmeesters ontslag, waardoor KDS plotseling veel meer personeel moest opleiden. De kwaliteit van de keuringen liep sterk achteruit (NRC Handelsblad, 19 maart 2008).<sup>15</sup>

Dergelijke kosten worden logischerwijs door de sector gedragen. Dit punt is van groot belang voor co-regulering voor sectoren waarin veel kleine bedrijven zijn vertegenwoordigd. Kleine bedrijven zullen kosten van zelfregulering minder goed kunnen dragen dan grote. (Sinclair, 1997; Walker, 2008). Hetzelfde zal gelden voor het accepteren van regels die allerlei kosten impliceren. Een voorbeeld hiervan geldt allerlei managementsystemen ten behoeve van kwaliteit of veiligheid. Een bedrijf van twee personen zal zelden een kwaliteitsmanagementsysteem op papier hebben, omdat dit voor hen niet efficiënt is. Een dergelijk systeem zit in het hoofd van de ondernemer.

De literatuur over regulering is aldus rijk aan argumenten tegen het publiek gebruik van zelfregulering. Er worden veel eisen gesteld aan zelfregulering en de private instanties die hier bij betrokken zijn. Het is onwaarschijnlijk dat zij aan alle genoemde voorwaarden zullen voldoen. Dit betekent dat vanuit enkel het publieke perspectief zelfregulering, en daarmee co-regulering, suboptimaal is.

---

<sup>15</sup> Meer over deze casus: Mertens, 2011: 237-248



## 1.7 Hoe de literatuur een goede evaluatie van co-regulering in de weg staat

Er is iets bijzonders aan de hand. Enerzijds ontstaan er vele vormen van co-regulering, mede gedreven door beloftes vanuit de literatuur en de nodige bezuinigingen. Daarmee ontstaat er vervlechting tussen publieke en private toezichtregimes, waarbij publieke toezichthouders gebruik maken van zelfregulering. Anderzijds spreekt uit dezelfde wetenschappelijke literatuur weinig vertrouwen in zelfregulering. De literatuur beschrijft een verschuiving van *government* naar *governance*, naar een netwerkachtige samenleving. De vraag is echter of de uiterste consequentie van deze verschuiving ook in deze literatuur doorklinkt. Deze uiterste consequentie zou het daadwerkelijk evalueren van co-regulering zijn op basis van de ideeën achter *governance*. Twee observaties doen mij echter twijfelen of dit gebeurt.

### 1. Veel reguleringsliteratuur is instrumenteel van aard

Alternatieve vormen van regulering – zoals *responsive regulation*, *smart regulation* en co-regulering - houden het midden tussen beschrijvend en voorschrijvend (Wright and Head, 2009). Voor zover de concepten voorschrijvend worden, lopen ze het gevaar dat ze te instrumenteel worden. De concept of de toepassing ervan ‘moet werken’ (bijvoorbeeld: Börzel en Risse, 2010). Het moet effectief, efficiënt of legitiem zijn om onder toezicht gestelden en private toezichthouders te betrekken bij toezicht. Een instrumentele blik gaat voorbij aan de dynamiek van co-regulering. Het is of wel of niet effectief, eventueel onder een aantal voorwaarden. Zo is er weinig ruimte voor een onbevooroordeelde blik op hoe (co-)regulering zich feitelijk ontwikkelt. Het is mijn indruk dat (te) lang (te) instrumenteel denken gaat lijken op een zoektocht naar een heilige graal van *regulation*. Van der Heijden (2009: 40) schrijft met gevoel voor ironie ‘*a search for optimal regulation*’ (een zoektocht naar optimaal toezicht). Als wordt uitgegaan van een variëteit van actoren en netwerken, dan kan ook uit worden gegaan van een variëteit aan omstandigheden waaronder *regulation* al of niet ‘werkt’. Die omstandigheden zijn vervolgens veranderlijk. Ieder veelbelovend concept zal daarom onderwerp zijn van voortdurend toepassen, bijslijpen en heroverwegen. Een ideaal concept zal alleen geldig zijn voor een specifiek geval op een specifiek moment, en zal aldus beperkt geldig zijn (Gunningham en Grabosky, 1998; Baldwin en Black, 2008).

### 2. Veel literatuur is overheidscentristisch

De concepten zijn telkens geadresseerd aan publieke toezichthouders. Dit is niet verwonderlijk, omdat veel van deze literatuur door juristen en bestuurskundigen is geschreven. Zij hebben bijna automatisch de overheid als adres van hun studies. Een indicatie is de terminologie die wordt gebruikt: regulering en toezicht zou worden ‘gedelegeerd’ (Bamberger, 2006) en er zou ‘*responsibilization*’ (Gray, 2002) plaatsvinden van onder toezicht staanden, ofwel zij worden verantwoordelijk gemaakt (Barkay, 2009). Dit suggereert een (in ieder geval

voorheen) centrale en verantwoordelijke overheid die haar bevoegdheden deels toevertrouwt aan private partijen, die kennelijk niet als verantwoordelijke centra worden beschouwd. Het hele concept ‘zelfregulering’ suggereert eenzelfde perspectief. Wie is de ‘zelf’? Dat zijn de private partijen, althans vanuit het perspectief van de publieke toezichthouder. Er spreekt welhaast een verwondering uit dat private partijen ‘zichzelf’ zouden reguleren. Gevolg is dat de literatuur naast instrumenteel ook eenzijdig wordt. Eenzijdig, omdat ze effectief, efficiënt of legitiem zouden zijn *voor de publieke toezichthouder*. Het zou effectief zijn *voor de toezichthouder* om responsiever te worden, het zou *smart* zijn *voor de publieke toezichthouder* om derden, vierden of vijfden te betrekken. De erkenning dat toezicht niet alleen zaak is van een publiek toezichthouder gaat kennelijk niet zover dat de perspectieven van de andere betrokken actoren serieus afgewogen worden. Effectiviteit, efficiency en legitimiteit zijn subjectieve begrippen. Bij het analyseren van samenwerking kan men niet voorbij aan de vragen: wiens effectiviteit, efficiency en legitimiteit? Het was nu juist de assumptie bij governance dat iedere betrokken actor eigen afwegingen zal maken temidden van een netwerk van partijen.

*Gevolg: de bewijslast ligt bij alternatieve vormen van toezicht, niet bij klassiek toezicht*

Zelfregulering lijdt volgens de geschriften onder een gebrek aan motivatie, krachtige instituties en capaciteit. Dit verklaart een geringe effectiviteit, efficiency en legitimiteit van zelf- en co-regulering. Dat is logisch, vanuit het oogpunt van de overheid. De evaluatie is het resultaat van een instrumentele en overheidscentristische blik.

Hier ontstaat een scheefheid in het denken over toezicht. Enerzijds wordt gesproken van een verschuiving van *government* naar governance. Anderzijds zien we een dergelijke verschuiving in de evaluaties van zelf- en co-regulering niet terug. Het lijkt er eerder op dat co-regulering wordt geëvalueerd op basis van een hiërarchisch uitgangspunt, namelijk de ultieme eindverantwoordelijkheid van publieke toezichthouders voor nalevingstoezicht. Vanuit deze gedachte is klassiek toezicht de norm, omdat de verantwoordelijkheden voor de publieke zaak hierin helder belegd zijn.

Een mogelijk gevolg is dat uitspraken over de effectiviteit van zelf- en co-regulering zelden worden gerelateerd aan klassiek overheidstoezicht, zonder samenwerking met zelfregulerende instanties. Natuurlijk valt er op klassiek toezicht ook regelmatig wat aan te merken.<sup>16</sup> Een conclusie dat co-regulering suboptimaal is voor betrokken partijen hoeft niet te betekenen dat klassiek toezicht beter uit zou pakken.

Een gebrek aan vergelijkende studies heeft een belangrijke consequentie voor de toon van het debat. De bewijslast van goed toezicht komt al snel bij alternatieve vormen van regulering te

---

<sup>16</sup> Ik stel hiermee niet dat de literatuur niet kritisch is over klassiek toezicht. Er is bijvoorbeeld een aloude discussie over de voor- en nadelen van restrictief toezicht en meer pedagogische benaderingen, ofwel *deterrence* respectievelijk *compliance* (bv. Kagan en Scholz, 1984)

liggen, en niet bij klassiek toezicht. Als co-regulering geen wondermiddel blijkt, dat zorgt voor bezuinigingen, vermindering van administratieve lasten en beter toezicht tegelijk, dan kan al snel de neiging bestaan klassiek toezicht als alternatief te suggereren. Klassiek toezicht wordt zo de *default* optie, zonder dat de vraag wordt beantwoord of klassiek toezicht beter zou functioneren.

### *Een onvruchtbaar debat vanuit een impliciet hiërarchisch discours*

Het debat over co-regulering is onvruchtbaar. Beschikbare beleidsanalyses zijn vaak instrumenteel en overheidscentristisch. De bewijslast ligt bij co-regulering, niet bij klassieke regulering. Zo is het waarschijnlijk dat de ondeugdelijkheden van co-regulering voor publieke toezichthouders worden belicht, en de deugden voor andere betrokkenen onderbelicht.

Anders uitgedrukt: er wordt weliswaar gesproken van een verschuiving van *government* naar *governance*, maar evaluaties van co-regulering gaan uit van *government*, ofwel een hiërarchisch bovengeschikte overheid die toezicht ‘delegeert’. Indien de delegenten hun taak niet naar behoren uitvoeren – dat wil zeggen niet naar de verwachtingen van de publieke toezichthouder als eindverantwoordelijke voor nalevingstoezicht – dan klinkt verontwaardiging. De vraag wordt “delegeren of niet delegeren”. Het antwoord is logischerwijs – gegeven de *bias* in de huidige evaluaties - “niet delegeren”. Ondertussen blijft co-regulering staande praktijk.

Tegenover het hiërarchische beeld staat de notie van *governance*: formeel heeft de publieke toezichthouder een bijzonder instrumentarium en mandaat, maar feitelijk is deze sterk afhankelijk van het vertrouwen en samenwerking van onder toezicht gestelden en andere toezichthouders. Zonder coöperatie is goede informatie schaars en daarmee een goed oordeel onwaarschijnlijk (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007). Toezicht zal daarmee zelden volledig in hiërarchische, verticale, verhoudingen geschieden. Toezicht herbergt altijd zowel verticale als horizontale elementen.

De verleiding tot co-regulering blijft echter groot. Wellicht is er naast het zuur van de publicaties ook zoet te proeven. Wellicht heeft dat zoet te maken met de horizontale realiteit van toezicht. Dit zou betekenen dat de evaluatie van co-regulering het horizontale karakter van co-regulering moet meenemen.

Zo kom ik tot het doel van dit onderzoek: het ontwikkelen van een evaluatiemethode die recht doet aan zowel het verticale als het horizontale karakter van co-regulering. Een dergelijke evaluatiemethode zou de ultieme consequentie van een verschuiving van *government* naar *governance* zichtbaar maken en hieraan handelingsperspectief geven.

## 1.8 Een horizontaal perspectief als hoop

Ik sta niet alleen met mijn klacht jegens de *regulation*-literatuur. Vanuit sociologische hoek pleit Haines (2011) bijvoorbeeld voor een *agency*benadering van toezicht. Zij typeert veel *regulation*-literatuur als *pragmatic and positive*. Het gaat volgens haar uit van de gedachte dat overheidstoezichthouders toezichtregimes kunnen ontwerpen en handhaven om zo naleving te borgen. Deze gedachte is volgens haar twijfelachtig. Zij pleit voor een benadering waarbij alle betrokkenen – publiek en privaat – zich als *sociological citizens* gedragen. Deze zijn creatief en zelfreferentieel. Zijn zien hun werk en henzelf niet zozeer als een formele positie die is beperkt door regels van anderen, maar als een onderdeel van een complex netwerk dat hen mogelijkheden biedt om hun doelen te verwezenlijken. Haines past haar ideeën toe op publieke toezichtregimes.

Black (2002) pleit voor een *decentered* perspectief op regulering en toezicht. Daarmee suggereert zij dat niet de positie van de overheid het uitgangspunt moet zijn van een analyse, maar de interacties tussen verschillende betrokkenen bij regulering. Ze noemt vijf centrale noties die hierbij een belangrijke rol spelen: complexiteit, fragmentatie, interdependenties, ‘*ungovernability*’ (onbestuurbaarheid) en de verwerping van een duidelijk onderscheid tussen publiek en privaat. Ze suggereert dan ook een definitie van *regulation* die is ontkoppeld van de overheid als centrale actor: het is de intentionele poging het gedrag van anderen te controleren, ordenen of te beïnvloeden. Een dergelijk perspectief zou een nieuwe blik op regulering, toezicht en ook co-regulering kunnen opleveren.

Ik vertaal een *decentered* perspectief in een ‘horizontaal perspectief’, te contrasteren met een verticaal, hiërarchisch perspectief. Het pleidooi van Black voor een horizontaal perspectief blijft op een wat abstract niveau en omvat een vijftal nogal omvattende thema’s. Gevolg is dat het als een stenen tafeler kan overkomen en het moeilijk kan blijken om aan alle thema’s recht te doen als het perspectief wordt toegepast in concreet onderzoek. Empirisch onderzoek vanuit dit perspectief is vooralsnog schaars. Havinga (2006) en Van Zwanenberg c.s. (2011) benaderen hun cases expliciet horizontaal. Gray en Silbey (2011) pleiten expliciet voor een analyse van toezicht en *compliance* vanuit het perspectief van de gereuleerde als alternatief voor het perspectief van de reguleerder. De resultaten zijn opvallend. De studies brengen heel concreet inzicht in de werking van zelfregulerende industrieën en private toezichthouders. Zij hebben eigen regelsystemen, eigen kwaliteitsnormen en eigen handhavingsmechanismen waar overheden nauwelijks aan te pas komen. Ook worden met een horizontaal perspectief machtsrelaties blootgelegd die met een overheidsperspectief onderbelicht zouden zijn gebleven. Gray en Silbey vonden bijvoorbeeld dat een onder toezicht gestelden zich coöperatiever opstellen, indien zij bekend zijn met de reguleerder en voldoende mogelijkheden hebben om regels op te (laten) volgen. Soms echter, verschieft het perspectief wanneer de auteurs een oordeel moeten vellen. Havinga formuleert bijvoorbeeld twijfels over het commitment van de

private actoren, met name op grond van de (vermeend geringe) controlecapaciteit en de hoeveelheid controles. De achterliggende verontwaardiging is echter een publieke verontwaardiging: naar publieke maatstaven en ten behoeve van de effectiviteit voor de publieke toezichthouder zou het commitment te laag zijn.

Het geeft het gevaar van een impliciet overheidsperspectief, met name wanneer een oordeel wordt gegeven, goed weer. Een horizontaal perspectief zou meer moeten suggereren dan een analyse van de domeinen ten behoeve van de staat. De uitdaging zou moeten zijn om de werking van de domeinen ook op hun eigen merites te beoordelen. Hoe moet een onderzoek worden ingericht, zodat er echt sprake is van een horizontaal perspectief? Het is hierbij van belang om de interne logica van deze domeinen te begrijpen, te erkennen en gelijk te stellen met de logica van de publieke toezichthouder.

## 1.9 Probleemstelling en hoofdvragen

De genoemde bezwaren tegen het overheidsperspectief op regulering vormen een belangrijke uitdaging voor deze studie naar co-regulering. Hoe een al te instrumentele en eenzijdige blik te voorkomen? Met andere woorden: waar moet een evaluerende studie vanuit een horizontaal perspectief aan voldoen? Hiervoor is een analyse van co-regulering noodzakelijk die het horizontale karakter ervan respecteert.

Zo kom ik uit op de volgende probleemstelling:

*Om de werking van co-regulering te kunnen doorgronden, moet naast een verticaal perspectief ook een horizontaal perspectief worden gehanteerd. Een dergelijk horizontaal perspectief is zelden tot een empirisch onderzoek naar co-regulering uitgewerkt en dergelijk empirisch onderzoek is zelden uitgevoerd.*

Het probleem heeft een inhoudelijke en een methodologische kant. Ik wil de werking van co-regulering doorgronden én ik wil het horizontale perspectief handen en voeten geven. Om aan het probleem tegemoet te komen, zal ik in dit boek het volgende doen:

- Principes formuleren voor een horizontaal perspectief. Ik zal op basis van literatuuronderzoek tot dergelijke principes komen.
- Deze principes uitwerken tot een uitvoerbaar empirisch onderzoek. Een dergelijk onderzoek leidt tot inzicht in de werking van co-regulering.
- Het uitvoeren van dit empirische onderzoek.

De hoofdvraag van deze dissertatie gaat over de werking van co-regulering.<sup>17</sup> In dit hoofdstuk heb ik al een aantal uitspraken over co-regulering gedaan. In deze paragraaf zet ik deze

---

<sup>17</sup> Ik heb hier net als in de probleemstelling gekozen voor 'werking'. 'Werking' heeft zowel een beschrijvende ('hoe werkt het?') als een normatieve ('functioneert het?') connotatie. De hoofdvraag moet beide in zich hebben. Ik zal 'werking' voor de hoofdvraag verder concretiseren.

uitspraken kort uiteen en werk ik hiermee toe naar de hoofdvraag. In hoofdstuk 2 ga ik uitgebreid in op de uitdaging van een horizontaal perspectief en formuleer ik vier hiervoor cruciale keuzes.

### *Toezicht heeft het borgen van naleving als oogmerk*

Ik begon dit hoofdstuk met de definitie van nalevingstoezicht. Nalevingstoezicht is logischerwijze verbonden met naleving van wet- en regelgeving. In dit boek vat ik ‘naleving’ echter ruimer op. Het gaat niet alleen om naleving van wet- en regelgeving, maar van alle normen die zijn gesteld door publieke toezichthouders, private toezichthouders én onder toezicht gestelden. Ten behoeve van naleving wordt vanuit alle drie domeinen toezicht uitgeoefend.<sup>18</sup>

### *Publieke toezichtregimes krimpen, de verwachtingen van publiek toezicht niet*

Publiek toezicht staat onder druk. De verwachtingen zijn onverminderd hoog, terwijl er tegelijkertijd op bezuinigd wordt. Mertens (2011) spreekt van een ‘crisis’ van het toezicht. Enerzijds leven we in een tijdsgewricht waarin iedereen autonomie en eigen verantwoordelijkheid hoog in het vaandel heeft. Toezicht wordt daarom al snel als een last ervaren. Het streven naar efficiënter toezicht is al jaren overheidsbeleid. Veel efficiencywinst wordt verwacht van vernieuwende concepten – zoals systeemtoezicht en risicogebaseerd toezicht. Hierop vooruitlopend wordt bezuinigd op publiek toezicht. Anderzijds blijkt vooral na incidenten dat we van toezichthouders veel verwachten. Als er een incident is gebeurd, dan is de conclusie vaak dat gebrekkig toezicht medeoorzaak was. Het is een last voor en een gemis na een incident. Het toezicht faalt dus zowel door er te zijn als door er niet te zijn. (zie ook Steenhuisen en Van der Voort, 2011)

### *Vervlechting tussen publieke en private toezichtregimes is staande praktijk*

Publieke toezichthouders zullen hetzelfde moeten doen met minder. Er ontstaan samenwerkingsverbanden met private partijen die toezien op dezelfde instellingen. Publieke en private toezichtregimes raken zo met elkaar vervlochten. Er ontstaat samenwerking in het stellen van normen, het informatie verzamelen en/of het interveniëren. Met andere woorden: er ontstaat co-regulering. Co-regulering is er, ongeacht het wantrouwen jegens privaat toezicht dat spreekt uit literatuur en discussiefora van inspecteurs.

### *Vervlechting impliceert een gezamenlijke organisatie ten behoeve van het borgen van naleving*

Met co-regulering ontstaat er ook een gezamenlijke organisatie ten behoeve van het borgen van naleving, ofwel een co-reguleringsregime. Hierin participeren partijen die allemaal toezien op onder toezicht gestelden. Zij interacteren met elkaar op gelijkwaardige voet. De publieke toezichthouder heeft weliswaar bijzondere instrumenten en een sterkere juridische basis, maar

---

<sup>18</sup> Daarmee stel ik niet dat naleving het enige oogmerk is voor toezicht. Toezicht kan in sommige gevallen bijvoorbeeld een vorm van *window dressing* zijn (bv. Potosky en Prakash, 2009).

ook zij weet zich afhankelijk van bijvoorbeeld de informatie van de andere toezichthouders. Samenwerking kan naleving maken en breken. Essentiële toezichtactiviteiten als normen stellen, informatie verzamelen en intervenieren worden op elkaar afgestemd door de drie soorten regulerende partijen. Als één of meer van de partijen zich niet inzet, dan geeft co-regulering weinig prikkels tot naleving.

#### *Vervlechting impliceert spanningen*

Samenwerken is ook moeilijk. Publieke toezichthouders, private toezichthouders en onder toezicht gestelden kennen hun eigen motieven, historie en logica. Dit betekent dat er bij vervlechting onderling spanningen zullen ontstaan.<sup>19</sup> De spanningen zijn inherent aan co-regulering. De spanningen zijn bron voor onenigheden, discussies en lange bestuurlijke agenda's.

#### *Spanningen ondermijnen naleving, indien deze niet worden gematigd*

De spanningen vormen voornamelijk uitdagingen voor betrokkenen bij co-regulering. Ze kunnen het vertrouwen in samenwerking tussen publieke en private toezichthouders ernstig op de proef stellen. Als de spanningen niet worden gematigd, dan verminderen de prikkels voor de drie betrokkenen om aan elkaars verwachtingen te voldoen. Ze zullen zich niet meer geroepen voelen om harder te lopen voor andermans prioriteiten. Het matigen van de spanningen is daarom cruciaal voor het borgen van naleving.

Deze uitgangspunten brengen me op de volgende hoofdvraag:

*Wat gebeurt er met het borgen van naleving als publieke toezichtregimes vervlochten raken met private toezichtregimes?*

Beantwoording van de hoofdvraag leidt tot een diepgaand begrip van de werking van co-regulering, dat immers vervlechting als belangrijkste kenmerk heeft. Deze hoofdvraag laat tevens ruimte voor een horizontaal perspectief, omdat 'naleving' niet per definitie naleving van regels van een enkel domein impliceert.

De hoofdvraag laat zich moeilijk direct beantwoorden. Ik zal de nodige tussenstappen maken in de vorm van deelvragen.

---

<sup>19</sup> In hoofdstuk 2 ga ik hier uitgebreid op in.

## Theoretische vragen

### *1. Wat is co-regulering?*

Vervlechting tussen publieke en private toezichtregimes impliceert co-regulering. Het begrip ‘co-regulering’ wordt op veel verschillende manieren gebruikt. In dit hoofdstuk heb ik co-regulering ruim gedefinieerd als een tussenvorm van klassiek toezicht door de overheid en zelfregulering, waarbij enige vorm van coördinatie bestaat tussen het toezicht vanuit de publieke toezichthouder, de private toezichthouder en de onder toezicht gestelde. Met deze definitie is het al mogelijk om te zoeken naar een verband tussen co-regulering – als implicatie van vervlechting – en het borgen van naleving.

### *2. Wat zijn bevorderende en remmende mechanismen van co-regulering voor naleving?*

In dit hoofdstuk heb ik op basis van literatuur over regulering en toezicht een aantal bevorderende mechanismen genoemd. Zo kunnen publieke toezichthouders profiteren van de kennis van de onder toezicht gestelden, kunnen zij dankbaar gebruik maken van de schifting die de andere toezichthoudende partijen hebben gemaakt en kunnen zij op deze manier de administratieve lasten voor de onder toezicht gestelden verminderen. Kortom, co-regulering is potentieel effectief en zuinig. Er zijn echter ook twijfels. De effectiviteit en zuinigheid hangt in grote mate af van het vertrouwen dat publieke toezichthouders hebben in de andere toezichthoudende partijen en vice versa. Uit de literatuur spreekt weinig vertrouwen in motivatie, kracht en capaciteit van private toezichthoudende partijen. Een gevaar van schijntoezicht zou bestaan, dat naleving lijkt te bevorderen, maar die feitelijk weinig met naleving van doen heeft.

De tweede vraag en het antwoord erop getuigen echter van een instrumenteel en overheidscentristisch perspectief op co-regulering. Dit perspectief is beperkt vruchtbaar, zoals in dit hoofdstuk is beschreven. Om co-regulering beter te begrijpen is het nodig om ook de blik van onder toezicht gestelden en private toezichthouders serieus te nemen en daarmee neutraler naar co-regulering te kijken. Vanuit deze neutrale invalshoek wordt zichtbaar dat co-regulering spanningen met zich meebrengt.

### *3. Wat is de aard van de spanningen van co-regulering?*

Co-regulering is spannend, om ten minste twee redenen. Toezicht is een hiërarchisch concept, terwijl co-regulering in een netwerkcontext plaatsvindt. Bovendien overschrijdt co-regulering de publiek- private scheidslijn, waardoor verschillende partijen verschillende – en soms onderling conflicterende – wensen ten aanzien van co-regulering hebben. Zover ben ik gekomen



in dit hoofdstuk. In hoofdstuk 2 ga ik op basis van theorie over instituties verder na wat de aard van de spanningen is.

#### *4. In welke institutionele context ontstaan deze spanningen?*

Vanuit dezelfde institutionele theorie en vanuit theorie over governance ga ik in hoofdstuk 2 op zoek naar de achtergrond van de spanningen.

In dit hoofdstuk heb verondersteld dat de spanningen potentieel schadelijk zijn voor het borgen van naleving. De omgang met spanningen is dus belangrijk. Het is daarom van belang om na te gaan wie met de spanningen omgaat. In dit hoofdstuk heb ik hiervoor het begrip ‘co-reguleringsregime’ geïntroduceerd. Maar wie bedenkt het ‘co-reguleringsregime’? Het is op basis van mijn kritiek op reguleringsliteratuur – die zou instrumenteel en overheidscentristisch zijn – sterk de vraag of de publieke toezichthouder de eerst aangewezen actor is om de leiding te nemen. Daarom stel ik een neutralere vraag.

#### *5. Hoe ontstaan co-reguleringsregimes?*

Voor deze vraag ga ik in op literatuur over metagovernance, ofwel de manier waarop coördinatie in netwerken wordt beïnvloed. Een volgende stap is het theoretisch duiden van de relatie tussen co-reguleringsregimes en het borgen van naleving, gegeven de inherente spanningen van co-regulering.

#### *6. Hoe kan een co-reguleringsregime het borgen van naleving bevorderen?*

Als voorproefje op het antwoord op deze vraag geldt dat co-reguleringsregimes nalevingsarrangementen voortbrengen ter bevordering van naleving en samenwerkingsarrangementen ter bevordering van de omgang met spanningen. Echter, ik zal ook constateren dat alleen het duiden van een regime niet genoeg is om uitspraken te doen over naleving. Een dynamischer blik is nodig, waarbij wordt ingegaan op het regime, de spanningen en de manier waarop deze elkaar beïnvloeden. De dynamiek tussen spanningen en regime is een vruchtbaarder bron voor uitspraken over naleving dan alleen een regime. Er is nog niet veel over de relatie tussen deze dynamiek en het bevorderen van naleving geschreven. Hiervoor heb ik een empirische studie ingericht.

## Methodologische vragen

Hoofdstuk 2 dient niet alleen als theoretische duiding van de concepten die ik gebruik – zoals spanningen en co-reguleringsregimes – en de relaties daartussen. Hoofdstuk 2 is tegelijkertijd een reflectie op een horizontaal perspectief op co-regulering. Op basis van de theoretische bevindingen kan ik duiden aan welke methodologische eisen een horizontaal perspectief zal moeten voldoen. Daarmee beantwoord ik een aantal methodologische vragen.

*7. Hoe kan betekenis worden gegeven aan co-regulering vanuit een horizontaal perspectief?*

Naar aanleiding van het antwoord op deze vraag zal ik een verbinding maken met de probleemstelling, door de consequenties voor oordeelsvorming van co-regulering te doordenken.

*8. Welke consequenties heeft dit horizontale perspectief voor de evaluatie van co-regulering?*

## Empirische vragen

Gewapend met de antwoorden op de theoretische en methodologische vragen richt ik een empirische studie in. Grofweg volgen de empirische vragen hetzelfde stramien als de theoretische vragen. Eerst ga ik in op de regels die beogen naleving te bevorderen. Vervolgens sta ik stil bij de spanningen van co-regulering en de manier waarop deze van invloed zijn op het regime. Ook ga ik in op de manier waarop het regime met de spanningen omgaat. De wisselwerking tussen de regels en de spanningen leiden uiteindelijk tot het borgen van naleving.<sup>20</sup> Het stramien is afgebeeld in figuur 3. In hoofdstuk 3 licht ik het stramien verder toe op basis van de literatuur van hoofdstuk 2.

*9. Welke nalevings- en samenwerkingsregels bestaan er in een co-reguleringsregime?*

*10. Hoe manifesteren spanningen van co-regulering zich?*

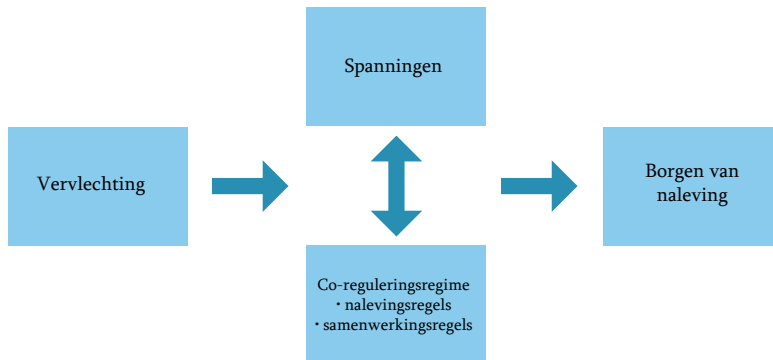
*11. Hoe versterken of matigen de regels de spanningen van co-regulering?*

*12. Welke effecten heeft de wisselwerking tussen spanningen en regime op het borgen van naleving?*

---

<sup>20</sup> Het is bijzonder moeilijk, zo niet onmogelijk, om een causaal verband te leggen tussen toezicht en naleving. Dat komt omdat naleving kan zijn gemotiveerd door veel verschillende factoren, zoals intrinsieke motivatie, kopieergedrag, markteffecten, etc. Ik heb voor deze studie de variabele “borgingsmechanismen voor naleving” als proxy gebruikt voor “naleving”. Meer hierover in paragraaf 3.4

13. Wat zijn implicaties voor het debat over de nalevingseffecten van co-regulering?



*Figuur 3: Het onderzoeksmodel*

In hoofdstuk 3 ga ik gedetailleerder in op de inrichting van mijn empirische studie. Ik zal gebruik maken van drie casestudies, namelijk co-regulering in de legpluimveesector, in de touringcarsector en in de uitzendbranche. Met de antwoorden op de empirische vragen kan ik overgaan op het beantwoorden van de hoofdvraag “Wat gebeurt er met het borgen van naleving als publieke toezichtregimes vervlochten raken met private toezichtregimes?”

## **1.10 Significantie van deze studie naar co-regulering**

Het is mijn overtuiging dat co-regulering geen hype is. Een discussie over de zin en onzin van co-regulering is mijns inziens een gepasseerd station. Co-regulering is een realiteit en in tijden van bezuinigingen onvermijdelijk. De discussie zou moeten gaan over de processen die plaatsvinden zodra partijen in co-reguleringsregimes betrokken zijn. Publieke toezichhouders zullen voortdurend en vanuit verschillende rollen met private toezichhouders te maken hebben. Publieke toezichhouders kunnen ten opzichte van private partijen de rol aannemen als systeemtoezichthouder, metatoezichthouder, collega en wellicht zelfs onder toezicht staande (Scott, 2002). Om deze reden is het naar mijn idee de hoogste tijd om vanuit een neutraal perspectief te kijken naar de manier waarop publieke en private toezichhouders met elkaar omgaan. Daarbij is het van belang dat verder wordt gekeken dan wat er aan samenwerkingen op papier staat. Naast het geplande en het verwachte is juist de reactie op malheur een indicatie van deze omgang met elkaar. Hierin ligt de theoretische significantie van deze studie. Het is een oprechte poging co-regulering te begrijpen zonder daarbij het perspectief van de overheid te overwaarden.

Hierin schuilt ook de methodologische significantie. Deze studie zal een horizontaal perspectief op co-regulering – meer dan de studies die ik hierover heb gelezen - handen en voeten geven tot een uitvoerbare studie.

Tenslotte zal de evaluatiemethode voor co-regulering bruikbaar zijn voor alle betrokkenen bij co-regulering. Het geeft munitie voor alle betrokken partijen en analisten om co-regulering te evalueren. Daarmee heeft de studie een praktische significantie. Een rijkere evaluatie van co-regulering heeft vervolgens de potentie om de discussie over co-regulering vruchtbaarder te maken.

## Hoofdstuk 2. Governance van co-regulering

*Waarin de auteur de complexiteit van co-regulering beschrijft, betekenis geeft aan 'co-reguleringsregimes' en u hiertoe langs veelgebruikte concepten als 'governance', 'metagovernance', 'instituties' en 'regimes' leidt.*

### 2.1 Inleiding: de meerwaarde van de begrippen 'governance' en 'instituties'

Inzicht in co-reguleringsregimes vergt een horizontaal perspectief. De handavingsliteratuur schiet tekort in het benoemen van spanningen vanuit privaat perspectief (zie hoofdstuk 1). Om meer inzicht te verkrijgen moeten we daarom van het perspectief van de overheid afstappen en een neutraler perspectief nemen. Dat kan door te veronderstellen dat de samenwerking tussen de drie domeinen niet kan worden uitgetekend en opgelegd door een publiek toezichthouder, maar wederzijdse aanpassing vergt. Het gaat dus niet alleen om 'het gebruik van zelfregulering en kwaliteitssystemen door publieke toezichthouders', maar ook om het nut dat de private actoren van het publieke toezicht hebben, vanuit hun eigen perspectief.

In dit hoofdstuk ga ik op zoek naar theoretische uitgangspunten voor mijn empirische studie naar co-regulering. Voor deze uitgangspunten ga ik te rade bij mijn collega-onderzoekers die al eerder hebben gepubliceerd over soortgelijke fenomenen als co-regulering. Ik put uit literatuur over instituties en over 'governance'.

Uitgangspunt van mijn studie is dat de drie domeinen verschillend tegen co-regulering aankijken. Hiertoe moet beschreven worden wat deze verschillen zijn. Literatuur over instituties is hiervoor bruikbaar. Deze literatuur verdiept zich in regels die het gedrag van actoren beïnvloeden. De domeinen kunnen onderling van mening verschillen over de geldigheid van regels. Bovendien zullen co-reguleringsregimes uit regels bestaan. Na de nodige definities te hebben vastgesteld (2.2) kijk ik naar de verschillen tussen de domeinen (2.3) en de complexiteiten die deze verschillen met zich meebrengen voor co-reguleringsregimes (2.4).

Vervolgens bekijk ik co-regulering meer vanuit een managementperspectief. De gevonden complexiteiten kunnen tot enige moedeloosheid leiden. Desondanks, complex of niet, ontstaan er co-reguleringsregimes die naleving beïnvloeden. De regimes zijn het resultaat van sturingspogingen door verschillende actoren. Literatuur over 'governance' beschrijft dergelijke sturingspogingen. Het begrip 'governance' drukt daarbij de wederzijdse aanpassing tussen actoren uit en is daarom veelbelovend. Governance gaat over processen van afstemming tussen gelijkwaardige actoren. Veel literatuur over governance problematiseert daarbij de rol van de overheid. Dit sluit aan bij mijn idee over co-regulering: ook dit omhelst processen van afstemming tussen actoren met daarbij een overheid, namelijk een publieke toezichthouder. Vandaar mijn verwachting dat literatuur over governance mij uitgangspunten kan verschaffen

voor mijn empirische studie naar co-regulering. Een gelieerd veelbelovend concept is ‘metagovernance’. Dit drukt namelijk de mogelijkheid uit dat de processen van afstemming ook weer worden beïnvloed. Er zou zo sprake zijn van de ‘governance van governance’. Dit geeft aangrijpingspunten voor een analyse van co-reguleringsregimes, die immers weer het verloop van co-regulering beïnvloeden.

Na de complexiteiten van co-regulering vervolg ik met de ontleding van het ‘governance’ concept in verschillende interpretaties en de implicaties van deze verschillen voor de rol van de overheid (2.5 en 2.6). Vervolgens doe ik hetzelfde met het concept ‘metagovernance’ (2.7). Hieruit haal ik een aantal uitgangspunten voor mijn empirische studie (2.8).

Het geheel leidt tot een beantwoording van mijn eerste methodologische deelvraag (2.9), namelijk “Hoe kan betekenis worden gegeven aan co-regulering vanuit een horizontaal perspectief?”. Het antwoord bestaat uit vier valkuilen en vier uitgangspunten voor een horizontaal perspectief op co-regulering.

## **2.2 Instituties als de bouwstenen voor co-reguleringsregimes**

De actoren die bij co-regulering zijn betrokken, interacteren met elkaar. Dat kan uiteraard op ontelbare manieren en is daarom lastig te beschrijven. Het beste wat we kunnen doen is het ontdekken van patronen van interactie. Dit kan met de analyse van instituties. Instituties zijn interessant om te onderzoeken, omdat ze gedrag van actoren met enige systematiek conditioneren of ondersteunen, zodat ze tot patronen van gedrag leiden (Crawford and Ostrom, 1995; Van Wendel de Joode, 2005: 24). Over instituties wordt heel veel geschreven en aan het begrip worden bijzonder veel interpretaties toegekend. Huizenga (1993) geeft aan dat het begrip desondanks ongearticuleerd is gebleven en dat iedere talige representatie een product van de onderzoeker is. Desondanks vormen ze een belangrijke schakel tussen de drie domeinen en gedrag. Om deze reden ga ik, zonder daarbij de ambitie te hebben uitputtend te zijn, wat dieper op het concept in.

### *Instituties als regels*

We begeven ons op het terrein van de (neo-) institutionalisten. Zij buigen zich over de vraag waarom organisaties zich gedragen zoals ze zich gedragen. De bijdrage van de institutionalisten is voornamelijk dat zij verder kijken dan de interne organisatie. Zij kijken ook naar de omgevingen van organisaties die voor gedrag constituerend zijn. Met andere woorden: gedrag wordt niet alleen bepaald door leiders en managers, maar ook door de omgeving van organisaties. De grote vraag is vervolgens hoe dergelijke regels tot stand komen. Voor velen staan instituties ongeveer gelijk aan regels (Huizenga, 1993; Klijn, 1996).

Iets specifiek zou het gaan om regels die denkpatronen en gedrag structureren (De Jong, 1999: 42). Over de aard van deze regels bestaat weinig consensus. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen formele en informele instituties (bijvoorbeeld De Jong 1999: 40-4; Thelen and Steinmo 1992: 2). Formele instituties zijn expliciete en geformaliseerde regels die aldus kunnen worden ontworpen en als instrument kunnen dienen om gedrag te beïnvloeden. Daartegenover staan informele instituties. Deze zijn de ongeschreven regels van gedrag en interactie. Deze informele instituties kunnen heel krachtig zijn als ze breed worden gedragen. Door hun impliciete karakter worden ze pas zichtbaar wanneer ze worden gebroken. Het breken met ongeschreven regels leidt dikwijls tot verontwaardiging en kan op termijn de verhoudingen tussen partijen beslissend bepalen.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007) beschrijven zogenaamde “spelregels” in Multi-actor netwerken. Dit zijn ongeschreven regels waaraan, om effectief te zijn in netwerken, aandacht moet worden besteed. Een van deze regels is dat verliezers respect verdienen.

Een internationaal voorbeeld uit de geschiedenis. De ‘Vrede van Versailles’ uit 1919 betekende het einde van de Eerste Wereldoorlog. In het verdrag werd de schuld van de oorlog eenzijdig bij Duitsland gelegd en dat land werd grote, langdurige, sancties opgelegd. Dit werd door Duitsland als vernederend ervaren en heeft het land sterk van de internationale gemeenschap geïsoleerd. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007: 111-136) Bijzonder in deze context is de profetische uitspraak van de Britse *Foreign Secretary* Lord Curzon naar aanleiding van het verdrag “Dit is geen vrede, maar een wapenstilstand voor 20 jaar”.

De conceptie van instituties als regels is vrij populair in de institutionele economie. North (1990: 3) ziet instituties bijvoorbeeld als de spelregels in een maatschappij of, fundamentele, de door mensen ontwikkelde randvoorwaarden die menselijke interactie bepalen. Zij structureren aldus prikkels in menselijke transacties. Crawford en Ostrom (1995) geven een vergelijkbare definitie. Zij spreken van factoren en krachten die gedrag van individuen beperken en enige regelmaat in patronen van menselijk gedrag bewerkstelligen.

### *Instituties als rollen*

Volgens dergelijke opvattingen staan instituties relatief los van actoren. Actoren zijn hier autonome entiteiten die als lijdend voorwerp onder invloed staan van regels. Bredere opvattingen van instituties laten ook routines toe en maken daarmee de weg vrij voor de gedachte dat actoren wat actiever kunnen kiezen welke regels op hen van toepassing kunnen zijn (March en Olsen, 1989; Jepperson en Meyer, 1991; Brunsson c.s. 2000: 8). Zij staan erbij stil dat sommige regels voor sommige actoren gelden en voor andere niet en dat actoren zelf de hand hebben in het selecteren van op hen van toepassing zijnde regels.

Zo is het nog een kleine stap naar de conceptie van instituties als *rollen* (Burns e.a., 1985; March en Olsen, 1989; Goodin, 1996). De term ‘rollen’ drukt beter uit dat sommige regels strikt actorgebonden zijn. Dit komt zo tegemoet aan het probleem van fragmentatie: van verschillende actoren wordt verschillend soort gedrag verwacht.

Een bekend voorbeeld is de actie van soldaten om uit hun loopgraven klimmen om ten aanval te gaan, waarbij het zeer waarschijnlijk is dat zij zullen sterven. De fascinatie van institutionalisten is dat er kennelijk een *logic of appropriateness* (logica van gepastheid; als soldaat zul je vechten) is die sterker is dan een *logic of consequentiality* (logica van de consequentie; je doet het niet, want je zou sterven) (Peters, 1999: 29)

De vraag wie welke rol zal moeten vertolken is bij de soldaten helder. Maar voor andere situaties hoeft dat niet zo duidelijk te zijn. In netwerken is er geen actor die onverkort rollen en normen kan toedelen. Voor een horizontale analyse, zoals ik me heb voorgenoemen (zie hoofdstuk 1) zou een dergelijk idee niet acceptabel zijn. Wat gepast is voor actoren om te doen zal ook onderwerp zijn van onenigheid, en grotendeels *in the eye of the beholder*. Voor zover er consensus over kan ontstaan, zijn instituties volgens deze gedachte gedeelde beelden over wat betekenis heeft en welke acties gepast zijn (DiMaggio en Powell, 1991).

### *Instituties en regimes*

Verwarrend wordt het als organisaties als instituties worden opgevat. Dit gebeurt op grote schaal vanuit een organisatiekundige invalshoek. Organisaties worden bijvoorbeeld gezien als adaptieve systemen die worden gevormd door de krachten en eisen vanuit de omgeving waarin ze zijn ingebed (Meyer en Rowan 1977, DiMaggio en Powell, 1991). Tegelijkertijd vormen organisaties weer de omgeving voor andere organisaties en zijn zij als zodanig van grote invloed op hun gedrag. Zo vervagen de grenzen tussen organisaties en instituties (Peters, 1999). De begrippen worden dan ook wel tweelingzussen genoemd (Scott, 1995: 18).

Een co-reguleringsregime, zoals ik dat heb gedefinieerd, is een organisatievorm en als zodanig, volgens deze gedachte, als een institutie te beschouwen. Het verschil tussen deze interpretatie van instituties en de voorgaande als regels en rollen, is dat nu ook actoren en de interactie tussen actoren mee worden genomen in de definitie. Een dergelijke interpretatie van regimes komt overeen met het onderscheid van Gunningham en Grabosky (1998) tussen actoren, rollen en interacties (zie ook Van der Heijden, 2009).

Een dergelijke aanvulling kan nuttig zijn, omdat hiermee onderkend wordt dat ook andere actoren en onderlinge relaties van grote invloed op gedrag kunnen zijn. Nadeel is een behoorlijke conceptuele verwarring. Instituties kunnen onderdeel zijn van regimes, maar een regime is zelf ook een vorm van een institutie. Een uitweg is al naar aanleiding van Huijzen (1993) gesuggereerd: iedere talige representatie van het begrip instituties is een product van de onderzoeker. Ik neem dan ook de vrijheid om regimes te zien als

een geheel aan instituties, actoren en hun onderlinge interactie.



Actoren en hun onderlinge interacties kunnen ten grondslag liggen aan al of niet actorgebonden regels, maar zijn er geen onderdeel van. Op deze wijze zijn instituties en regimes van elkaar te onderscheiden.

Deze definitie van regimes vormt dan ook een eerste deel van de conclusie van dit gedeelte over instituties. Een tweede deel is de conceptie van instituties als regels, met dien verstande dat regels actorgebonden kunnen zijn en dat actoren vrijheden kunnen hebben regels al of niet voor zichzelf relevant te achten. Aan de oorsprong van regels kunnen organisaties en hun onderlinge interactie ten grondslag liggen. Hiervoor gebruik ik het begrip ‘regime’.

### 2.3 Toezicht in verschillende regimes

Een “regime” is een gelaagd begrip. Het kan betrekking hebben op een organisatie, een stelsel van organisaties en zelfs een brede context als onze samenleving (Scott, 2008: 89). Al deze fenomenen zijn te beschrijven als een geheel van regels, actoren en hun onderlinge interactie. Een beproefde typologie van regimes in de breedste zin van het woord geldt “hiërarchieën, “netwerken” en “markten” (o.a. Thorelli, 1984, Thompson e.a., 1991).<sup>21</sup> Binnen hiërarchieën, markten en netwerken gedijen weer organisaties, waarbinnen weer organisatie- onderdelen en individuen opereren. Deze zijn allemaal als (onderdelen van) regimes op te vatten. De suggestie is dat instituties in hiërarchieën substantieel anders zijn dan in netwerken en dat die weer heel anders zijn dan regels en rollen in markten. Deze suggestie wijkt iets af van de gangbare manier waarop hiërarchieën, netwerken en markten worden beschreven. Zij worden vaak, zoals Thompson e.a. dat doen, als coördinatievormen gezien. Zo trekt de driedeling veel organisatiekundigen en economen aan. Zij constateren dat coördinatie verschillend verloopt. Vervolgens gaan zij na welke mechanismen hieraan ten grondslag liggen. Zo komen zij op verschillende typen transacties. Ook de normatieve grondslagen en de hieruit voortvloeiende regels en rollen van gedrag blijken verschillend. Om die reden presenteer ik hiërarchieën, netwerken en markten als regimes. Ik zal de driedeling hieronder kort uiteenzetten. Daarbij zal ik vooral ingaan op de regels en rollen die hiërarchieën, netwerken en markten impliceren voor toezicht.

#### *Toezicht in een hiërarchie*

Een hiërarch is de baas. Deze kan op basis van zijn/haar positie anderen de wil opleggen. Dit kan binnen een organisatie, maar ook tussen organisaties. In het eerste geval geeft een bovengeschiktheid in de organisatiestructuur de doorslag in beslissingen. In het tweede geval is er sprake van een (ander) duidelijk mandaat, zoals een wettelijke grondslag of een contract.

---

<sup>21</sup> Hiermee is niet gesuggereerd dat dit de enig denkbare typologie is. Juristen wijzen bijvoorbeeld graag op het verschil tussen publieke en private systemen. Hoek (2007) voegt daar professionele systemen aan toe. Streeck en Schmitter (1991) noemen ook *associations*. Ook is er een stroom literatuur die systemen ter bescherming van *Common Pool Resources* beschrijft (o.a. Ostrom, 1990). Ik kies voor de driedeling hiërarchie - markt - netwerk, omdat deze algemeen geaccepteerd is en goed aansluit bij de literatuur over toezicht.

Hiërarchieën bestaan overal. In de literatuur wordt echter liever gewezen op ontwikkelingen die ten koste gaan van hiërarchieën (bijvoorbeeld De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007: 22-30; Entwistle c.s., 2007). Hierin wordt gewezen op de omstandigheden waaronder een hiërarchie houdbaar is en vervolgens op de zeldzaamheid van die omstandigheden. Ten eerste is een hiërarch gebaat bij enige mate van *uniformiteit* tussen ondergeschikten. Zo kan de hiërarch standaardbeleid uitvoeren en niet iedere activiteit toespitsen op specifieke omstandigheden. Dat laatste zou immers inefficiënt zijn. Ondergeschikten zouden zich bovendien in een dergelijk geval achter dergelijke specifieke omstandigheden kunnen verschuilen en blijven stellen dat een eventuele regel of sanctie niet op hen van toepassing zouden zijn. Ook een *eenzijdige afhankelijkheidsrelatie* is bevorderlijk voor het werk van een hiërarch. Een ondergeschikte weet zich idealiter afhankelijk van zijn hiërarchisch bovengeschatte en zal zich schikken naar de wensen ervan. Tenslotte moet de *grondslag van het handelen van een hiërarch niet ter discussie* staan. Er zal een zekere consensus moeten bestaan over de normen en de informatie die de hiërarch tot zijn beschikking heeft moet objectiveerbaar zijn. Indien dit niet het geval is, dan zal de hiërarch slechts op zijn positie normen moeten doordrukken en handhaven. Zijn positie kan hierdoor op den duur schade oplopen.

Het begrip ‘toezicht’ krijgt al snel een hiërarchische connotatie. Er zijn normen waar een onder toezicht gestelde zich aan moet houden en de toezichthouder heeft bevoegdheden om hen te dwingen zich aan die regels te conformeren. Volgens deze voorstelling van zaken heeft een toezichthouder een hiërarchisch bovengeschatte positie over de onder toezicht gestelde. Deze situatie komt voor wanneer er regels zijn waar een grotere gemeenschap zich aan heeft gecommitteerd. De regels worden in zo’n geval legitiem geacht. Bij publiek toezicht is dit het geval als er een democratisch proces aan ten grondslag heeft gelegen. De normatieve basis onder de hiërarchische vorm is een commitment aan de regels die de toezichthouder handhaaft. Ook voor privaat toezicht kan een commitment zijn afgegeven. Voorbeeld hiervan is lidmaatschap van een bepaalde groep (bijvoorbeeld een branchevereniging) die het respecteren van regels als voorwaarde voor leden heeft gesteld. Dit legitimeert vervolgens een hiërarchische positie van een toezichthouder.

In een extreem hiërarchische situatie kunnen conflicten administratief worden afgehandeld (Powell, 1991). De regels zijn eenduidig (want er is uniformiteit) en de onder toezicht gestelde is eenzijdig afhankelijk van de hiërarch. Dit maakt conflicthantering eenvoudig: conflicten worden opgelost door het opleggen van bestaande regels door de hiërarch.

### *Toezicht in netwerken*

Een netwerk, ruim gedefinieerd, is een aantal actoren met verschillende belangen, die voor de realisering van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007: 15). Er bestaat niet per se een functioneel verband tussen de actoren, zoals in een

hiërarchie. Een overeenkomst met hiërarchieën is dat netwerken duurzaam zijn: actoren komen elkaar in de toekomst voortdurend tegen (Rhodes, 1997b; O'Toole, 1997). Netwerken worden verder wel als tegenovergestelde of 'vervanger' van hiërarchieën gepresenteerd (Koppenjan en Klijn, 2004: 3). De omstandigheden lijken vaak ook op het tegenovergestelde van een hiërarchie (vgl. De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007). Tegenover uniformiteit staat pluriformiteit. Actoren verschillen onder meer in grootte, organisatie, markt, managementstijl en ouderdom. Tegenover eenzijdige afhankelijkheid staat wederzijdse afhankelijkheid. Voor zover er op formele gronden een hiërarchie bestaat, is deze hiërarchie voor het opleggen van regels vaak afhankelijk van de ondergeschikte. De laatste kan bijvoorbeeld voor regels essentiële informatie hebben. Tenslotte staat de *grondslag* van het *handelen* van een formeel bovengeschikte regelmatig *ter discussie*. Voor zover het kader van bijvoorbeeld wetten en regels niet verandert, is er vaak wel discussie over de normen. In hoeverre mogen milieudoelstellingen ten koste gaan van bedrijfsresultaten en, op grotere schaal, de werkgelegenheid? In hoeverre dienen voorgestelde normen die milieudoelstellingen? Over dit soort weerbarstige vragen is voortdurend discussie van bestuur tot en met operatie.

Er heeft een jarenlange discussie gewoed over het zinkgehalte in oppervlaktewater. VROM en V&W gebruikte een norm op basis van een berekeningsmethode van het RIVM. De zinkindustrie heeft deze methode, en daarmee de norm, jarenlang aangevochten door te wijzen op een natuurlijk gehalte van zink in oppervlaktewater, terwijl de RIVM-methode refereerde aan een nulgehalte. Volgens de zinkindustrie moest zink worden gezien als een 'essentieel element' en niet als een 'zwaar metaal'. (Klijn c.s., 2000)

Regels in netwerken zijn om bovenstaande redenen anders dan in hiërarchieën. In hiërarchieën staan regels in het teken van de waarden die een bovengeschikte partij vertegenwoordigt. In een netwerk is er geen bovengeschikte partij. Ook de toezichthouder is, wegens de interdependenties, nevenschikt aan de andere partijen in het systeem. Dwang blijft mogelijk. Een mogelijke sanctie heeft bijvoorbeeld een dreigende werking, maar hoeft niet doorslaggevend te zijn in de afwegingen van een onder toezicht gestelde. Een sanctie zal moeten worden verantwoord op basis van de informatie die de toezichthouder ter beschikking heeft. En een belangrijk deel van die informatie komt van de onder toezicht gestelde. Voor goed functioneren is een toezichthouder dus afhankelijk van die informatie. Er is daarom sprake van wederzijdse afhankelijkheid in plaats van eenzijdige. Dit geeft hen prikkels om de toegevoegde waarde van de actor (in dit geval de kennis van de onder toezicht gestelde) te koesteren (Powell, 1991: 269). Benutten van toegevoegde waarde gaat niet via dwang, zoals bij een hiërarchie. Het is eerder zaak om de nevenschikte actor te verleiden zich coöperatief op te stellen. Het behoud van een goede relatie is hiervoor essentieel. Het behoud van onderlinge relaties, en daarmee de waarde van de kwaliteiten van andere actoren, is daarmee de grootste zorg bij besluitvorming in een netwerksetting.

Daarmee staan regels ook veelal in het teken van het behoud van onderlinge relaties. Relaties worden als de bouwstenen van netwerken gezien (Knoke en Kuklinski, 1991). Relaties zijn langdurig, waardoor *quid pro quo*-gedrag op lange termijn ineffectief is (De Bruijn en Ten

Heuvelhof, 2007; Powell, 1991: 272). Dit heeft gevolgen voor normen in netwerken. Deze gaan over betrouwbaarheid en reciprociteit (ofwel 'voor wat hoort wat'; Considine en Lewis, 1999). Voortdurende interactie is het mechanisme om conflicten te matigen en te voorkomen. Interactie bevordert leren over elkaars motieven en gedrag en schept daarmee in potentie vertrouwen. Conflicten mogen dan ook nooit zo hoog oplopen dat interactie stopt.

### *Toezicht in markten*

Ook in een markt is er pluriformiteit. Een groot aantal aanbieders van een goed of dienst strijdt om de gunsten van de consument en gebruikt hierbij verschillende strategieën. Er bestaan weinig prikkels om deze strategieën prijs te geven, omdat dat hun mogelijke concurrentievoordeel kan aantasten. Dit maakt het gedrag van marktpartijen vaak onvoorspelbaar en het verloop van de marktactiviteiten dynamisch. Er bestaat echter een aantal grote verschillen met netwerken. Er is bijvoorbeeld een overeenkomst in doelen tussen marktpartijen die tussen netwerkpartijen niet is aan te treffen: het verwerven van voldoende klanten. Ten tweede zijn de marktpartijen onderling onafhankelijker dan in netwerken (Powell, 1991: 269): hun activiteiten worden 'slechts' door de klant afgerekend.

Er wordt wel geschreven dat de markt een mechanisme is van eigenbelang (Entwistle c.s., 2007). Dit duidt op de relatieve onafhankelijkheid van aanbieders ten opzichte van elkaar. Marktpartijen lijken inderdaad onderling relatief onafhankelijk van elkaar en stellen elkaar nauwelijks regels (Streeck en Schmitter, 1991; Powell, 1991: 269). Het is juist hun rol om elkaar te bevechten om de gunst van de klant, dus een zekere mate van regeloosheid is inherent aan de markt. Vertrouwen, zo belangrijk in netwerken, is in markten daarom veel minder belangrijk (Powell, 1991: 270). Althans, voor zover het gaat om aanbieders onderling. De aanbieders zijn echter geheel niet onafhankelijk van hun klanten. Iedere aanbieder wordt afgerekend door de klant en klanttevredenheid is daarmee de ultieme norm. De meest pure marktform (de volledig vrije markt) gaat hier echter ook niet uit van langdurige contracten tussen aanbieder en afnemer, maar van kortlopende contracten. De strijd om ieder volgend kortlopend contract geschiedt open en tussen zo veel mogelijk partijen.

Toezicht kan op zeker twee manieren betrekking hebben op de markt. De meest voor de hand liggende is de markttoezichthouder die waakt over de regels die een goed functionerende markt mogelijk moet maken. Een toezichthouder is dan echter zelf geen marktpartij. De positie van de toezichthouder kan in een dergelijk geval beter middels hiërarchie- en netwerkmodellen worden beschreven. Een toezichthouder kan wel een marktpartij zijn als toezicht als dienst opgevat wordt. Zo is het mogelijk dat toezichthouders als dienstverleners onderling concurreren in een marktsetting en zijn marktregels op hen van toepassing.

### *Drie verschillende regimes*

Het zij gezegd dat de drie schetsen uiteraard extremen zijn. In de werkelijkheid zijn pure vormen van hiërarchieën, netwerken en markten zeldzaam. In tabel 1 is een aantal belangrijke kenmerken van de drie ideaaltypische regimes samengevat, met daarbij het accent op regels en hun normatieve basis.

	Hiërarchie	Netwerk	Markt
Afhankelijkheid	Eenzijdige afhankelijkheid	Wederzijdse afhankelijkheid	Onafhankelijkheid
Transacties via	Functionele relaties	Voortdurende interactie	Tijdelijke relaties (contracten)
Normatieve basis	Legitimiteit van regels	Toegevoegde waarde aanbesluitvorming	Dienstverlening aan klanten
Normatieve basis	volgen van orders hiërarch	Reciprociteit, betrouwbaarheid	Klanttevredenheid

*Tabel 1: Drie verschillende regimes (gebaseerd op Powell, 1991)*

De boodschap is betrekkelijk eenvoudig: vanuit verschillende regimes gelden verschillende regels die allemaal hun inherente logica hebben. Regels vanuit verschillende regimes kunnen zo met elkaar conflicteren, terwijl ze vanuit hun eigen regime logisch en legitiem kunnen zijn. Dit geldt voor regimes opgevat als hiërarchieën, netwerken en markten, uiteengezet in de tabel.

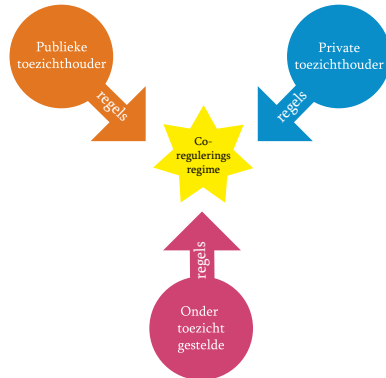
#### **2.4 De complexiteit van co-regulering**

De regimes uit de tabel zijn theoretisch, ideaaltypisch. Zelden zal een regime luisteren naar de theorie. Bovendien zijn de beschreven regimes niet toegespitst op co-regulering. Dat toespitsen zal ik nu doen. Hieruit zullen de belangrijkste uitdagingen voor de organisatie van co-regulering volgen.

Ik heb in hoofdstuk 1 ‘co-reguleringsregimes’ gepresenteerd als een resultaat van interactie tussen drie domeinen. Deze interactie wordt op drie manieren gecompliceerd.

*Complicatie 1: Co-regulering omhelst een confrontatie tussen op zichzelf logische, maar fundamenteel verschillende nalevingsregels*

Vanuit ieder domein is er een eigen belang om mee te ontwikkelen aan het regime, maar vanuit ieder domein bestaat ook een eigen logica en een eigen historische achtergrond. Feitelijk neemt eenieder de eigen regels mee, zoals afgebeeld in figuur 4.<sup>22</sup>



*Figuur 4: Regels in een co-reguleringsregime*

Van alle drie regimes uit tabel 1 is sprake bij co-regulering. Onder toezicht gestelden en certificeerders (binnen het domein ‘private toezichthouders’) opereren vaak in een markt. Publieke toezichthouders kennen vaak een hiërarchisch *frame*: er zijn regels waarover publiek is besloten en waaraan een onder toezicht gestelde zich zal moeten houden. Co-regulering zal daarom een voortdurende strijd impliceren tussen regels, ontstaan vanuit verschillende regimes. Deze strijd is niet zo gemakkelijk op te lossen, omdat de regels diep zijn ingebed in de regimes van de domeinen. Het is bijvoorbeeld niet aannemelijk dat onder toezicht gestelden zonder meer akkoord gaan met regels die hun concurrentiepositie zouden schaden.

De suggestie is dat er spanningen tussen de domeinen zullen bestaan die inherent zijn aan co-regulering. De spanningen zullen daarom terugkeren in verschillende cases van co-regulering. Bovendien zullen ze hardnekkig blijken. Deze hardnekkigheid wordt versterkt door dynamiek vanuit de domeinen, omdat ook binnen domeinen spanningen kunnen bestaan.

*Complicatie 2: De regimes vanuit alle domeinen zijn niet eenduidig, maar een mengeling van theoretische regimes*

Tabel 1 geeft inzicht in drie theoretische regimes en helpt bij het begrijpen van co-regulering. Helaas zijn de regimes niet gemakkelijk vanuit de tabel te typeren. Het is al te eenvoudig om publieke toezichthouders als ‘hiërarchen’ te zien en onder toezicht gestelden slechts als

<sup>22</sup> Murray (2007) gebruikt een vergelijkbare benadering voor zijn studie naar regelgeving en toezicht op het internet. Hij onderscheidt vier regelstelsels als omgeving voor *regulation*: normen, de wet, de markt en architectuur.

marktpartijen.<sup>23</sup> Juist het bestaan van investeringen in co-regulering illustreert dit al. Vanuit een zuivere hiërarchische gedachte is het onnodig voor publieke toezichthouders om aan co-regulering mee te doen, net zoals het onzinnig (want op korte termijn inefficiënt, en daardoor duurder voor klanten) is voor onder toezicht gestelden. Daarnaast is het inherent aan het indelen van actoren in ‘domeinen’ dat ook binnen domeinen verschillende regimes gelden.

De combinatie hiërarchie en markt levert bijvoorbeeld een van de belangrijkste publieke bezwaren tegen systemen van certificering. Hoe kan men immers streng toezicht verwachten van een certificerende instelling, wanneer deze wordt betaald door de partij die een certificaat nodig heeft? Het betreft een marktrelatie, waarbij de concurrentie staat te springen een certificaat te leveren. Een imago hierbij streng te zijn kan de marktpositie sterk afzwakken.

Deze relativering van de typologie van tabel 1 heeft grote gevolgen voor de duiding van de domeinen, zowel voor analisten als voor mij als voor betrokkenen bij co-regulering. Domeinen zullen intern ook spanningen kennen tussen hiërarchie, netwerk en markt. Actoren binnen de domeinen zullen hun eigen beelden en voorkeuren hebben over hoe hun domein zich moet manifesteren ten opzichte van de omgeving. Deze beelden en voorkeuren kunnen strijdig zijn met die van actoren binnen hun eigen domein. Dit gebrek aan eenduidigheid maakt het gedrag vanuit de domeinen onvoorspelbaar.

*Complicatie 3: Er is geen duidelijke normatieve basis waarop een co-reguleringsregime kan worden ontwikkeld*

Een co-reguleringsregime is logischerwijs geen zuivere markt, geen zuivere hiërarchie en geen zuiver netwerk. Met andere woorden: er is geen duidelijke normatieve basis waarop regels en rollen kunnen worden ontwikkeld. Co-reguleringsregimes ontwikkelen zich van de grond af aan. Een gemeenschappelijke institutionele grondslag voor een co-reguleringsregime ontbreekt. DiMaggio en Powell (1991) formuleerden het als volgt: “*When organizational fields are unstable and established practices ill formed, successful collective action often depends upon defining and elaborating widely accepted rules of the game.*” (p.30). Daar is sprake van bij co-reguleringsregimes. Gemeenschappelijke spelregels – vanaf nu noem ik ze ‘samenwerkingsregels’ moeten nog worden ontwikkeld of moeten zich nog ontwikkelen. Ontwikkeling van dergelijke spelregels is cruciaal voor het succes van co-reguleringsregimes, zoals DiMaggio en Powell al aangeven. Zonder samenwerkingsregels is het regime te onstabiel om ongewenst gedrag te matigen of weg te nemen. Het is voor het corrigeren van dergelijk gedrag immers weinig effectief om zich te beroepen op regels waar geen consensus over bestaat.

---

<sup>23</sup> En in hoofdstuk 1 heb ik de institutionele context achter co-regulering als een netwerk geschetst, namelijk als een veelheid aan onderling afhankelijke actoren. Dit is weliswaar correct, maar aldus ook iets te gemakkelijk.

## *Een spannend onderwerp*

Geen grondslag, geen unanimiteit en geen eenduidigheid... Bestuurders van een co-reguleringsregime bevinden zich zo op een bijzonder drassige bodem. De opgave voor co-reguleringsregimes is aldus het ontwikkelen van gemeenschappelijke spelregels in een constellatie van actoren met verschillende, soms tegenstrijdige, belangen. Voordat betrokkenen vaste voeten in de aarde krijgen en een co-reguleringsregime als 'volwassen' kan worden gezien, zullen er voortdurend issues op de bestuurlijke agenda verschijnen. Het zullen issues zijn die gaan over ongewenst gedrag van betrokkenen, over regels waarop zij al of niet kunnen worden gecorrigeerd, over regels waaraan niet iedereen zich wenst te committeren, over verschillen in interpretaties van regels, etc. Co-regulering is daarmee een spannend, complex onderwerp.

### **2.5 Governance: naar een andere overheid?**

Co-regulering leidt aldus onherroepelijk tot spanningen, die in zich ontwikkelende co-reguleringsregimes zullen moeten worden opgelost. Deze regimes zijn daarom van groot belang voor de effectiviteit van co-regulering. De voorgaande paragrafen laten al zien dat regimes zich niet in een politiek neutrale omgeving ontwikkelen. Ze zijn onderwerp van sturingspogingen vanuit de verschillende domeinen. Om sturing van co-regulering, en daarmee het ontstaan en de werking van co-reguleringsregimes te begrijpen, verdiep ik me hier in de literatuur over sturing in een netwerkcontext, ofwel literatuur over 'governance'.

Governance veronderstelt dat

*'societies are governed by a combination of governing efforts by all kinds of actors and entities, public as well as non-public'* (Kooiman, 2003; Kooiman en Jentoft, 2009)

Dit biedt een bruikbaar perspectief. Maatschappelijke processen worden aldus bestuurd vanuit een veelheid aan publieke en private actoren en entiteiten, in combinatie. Governance-literatuur biedt zo een hulpmiddel om de wederzijdse aanpassingen tussen publieke toezichthouders, private toezichthouders en onder toezicht gestelden te beschrijven, want het is in beginsel niet overheidscentrisch en niet instrumenteel van aard.

Er is echter ook een nadeel aan deze literatuur, dat wellicht samenhangt met de populariteit ervan. Governance geeft 1.860.000 hits op scholar.google.com in 0,14 seconden (dd. 01 – 05 - 2012). Het begrip wordt door een veelheid aan academici te pas en te onpas gebruikt. Het wordt gebruikt voor het openbaar bestuur, overheidsbeleid, internationale relaties en vergelijkende politieke stelsels. Daarnaast gebruikt bijvoorbeeld de Wereldbank *Good Governance* als morele norm voor overheidsbeleid (Kjaer, 2004; Lynn, 2010).



Het gevaar is dat de verschillende soorten governance weinig met elkaar te maken hebben (Stoker, 1998, Rhodes, 2007, Peters, 2010).

De geschriften over governance geven wel de mogelijkheid om de discussies rond co-regulering in een historisch perspectief te zetten. Ze geven een schets van de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving.

De rol van de overheid in de samenleving verandert in de loop van de tijd. Een terugblik leert dat vrij gemakkelijk. De huidige Nederlandse overheid is moeilijk te vergelijken met de ‘nachtwakersstaat’ van de 19<sup>e</sup> eeuw, waarin bijvoorbeeld onderwijs, zorg en woningbouw geen onderwerp van overheidsinterventie waren, maar primair de zorg van private partijen in de samenleving. Volgens sommigen is de rol van de overheid ook recent sterk aan het veranderen. Behulpzaam bij het duiden van dergelijke trends is het onderscheid tussen *steering* (besturen) en *rowing* (roeien) als functies van governance (Osborne en Gaebler, 1992)<sup>24</sup>. Besturen slaat op de manier waarop leiding wordt gegeven aan de samenleving. Het gaat om de manier waarop algemene principes ontstaan waarbinnen de samenleving zich vormt. Verwante begrippen zijn ‘leiden’, ‘regisseren’ en ‘gidsen’ (Levi-Faur, 2006). Roeien is het ondernemen van activiteiten (het produceren van goederen en diensten) binnen de principes van besturen.

Volgens vele denkers over governance en *regulation* laat het hedendaagse publieke bestuur de roeifunctie aan de private sector en behoudt het de besturingsfunctie (o.a. Braithwaite, 2000; Levi-Faur, 2006). De suggestie is dus dat de rollen van *steering* en *rowing* worden gescheiden: de overheid formuleert principes, waarbinnen de private sector diensten voortbrengt. Toezicht heeft slechts betrekking op slechts die principes. Dit brengt interessante nieuwe interacties tussen publieke en private actoren met zich mee, die op verschillende manieren kunnen worden gearrangeerd. Voorbeelden zijn de in hoofdstuk 1 besproken concepten als *responsive regulation* en *smart regulation*. Deze arrangementen zijn overal te vinden: op verschillende niveaus in verschillende sectoren. Levi-Faur doopt de hedendaagse bestuursvorm *Regulatory Capitalism*

“a governance system that is a patchwork of hundreds and thousands of meso- and micro regulatory regimes that govern different aspects of our lives” (Levi-Faur, 2006).

Vergelijkbaar met *Regulatory Capitalism* zijn de courantere concepten neoliberalisme (o.a. Meijer, 1988; Campbell en Pedersen, 2001; Harvey, 2007), de *Regulatory State* (Beck, 1992; Majone, 1994, 1997; Braithwaite, 2000; Moran, 2003) of *Regulatory Society* (Clarke, 2000). Hoe de trend ook genoemd moge worden, over een aantal eigenschappen bestaat relatieve consensus.

---

<sup>24</sup> Dit zijn kernconcepten van de stroming New Public Management, waarin vanuit een economische invalshoek naar de efficiëntie van overheidsdiensten wordt gekeken. Deze literatuur heeft een sterk normatief karakter. Overheden zouden zich omwille van efficiëntie met *steering* moeten bezighouden en *rowing* moeten overlaten aan private actoren, geholpen door bijvoorbeeld prestatieprikkels en de vrije markt (Hood, 1991; Osborne en Gaebler, 1992)

In tegenstelling tot de periode van de verzorgingsstaat duidt de trend op:

- Het institutioneel splitsen van eigendom en regulering van essentiële diensten in de samenleving en daarmee het splitsen van operationele en regulerende activiteiten (Scott, 2003). Eigendom en regulering zijn niet meer in handen van een type partij, hetzij publieke, hetzij private actoren. De relatie tussen regulering en eigendom wordt per sector verschillend en op verschillende niveaus (zowel beleidsniveau als operationeel niveau) gearrangeerd.
- Zelfregulering als het uitgangspunt voor governance. De overheid blijft, indien nodig geacht, regels uitvaardigen over en toezien op de wijze waarop deze zelfregulering verloopt.

Ook het concept van de *Regulatory State* is niet van kritiek gevrijwaard gebleven. Allereerst is er de minimalistische klacht dat het begrip vaag is en aan diverse interpretaties onderhevig, zodat het slechts de functie heeft van een warm vuur waaraan academici die voelen dat er iets verandert, zich kunnen warmen (zie Moran, 2003: 411).

Substantiële kritiek komt van Grabosky (1994) die stelt dat de focus nog steeds ligt bij de overheid en haar instituties. Private, zelfregulerende instituties komen er maar bekaaid af. Hij pleit voor meer aandacht voor dergelijke instituties.

Ik concludeer dat veel auteurs een wijkende beweging van de overheid constateren. Door deze wijkende beweging raken overheid en private partijen als reguleerder en gereguleerden meer, of in ieder geval op een andere manier, op elkaar aangewezen. De wijkende beweging lijkt gepaard te gaan met allerlei arrangementen om de interactie tussen publiek en privaat te stroomlijnen.<sup>25</sup> Toezicht speelt hierbij een belangrijke rol. Daarbij is er discussie over de plaats van verschillende publieke en private instituties, zoals kennisleveranciers, belangenverenigingen, reguleerder en gereguleerde. Co-regulering lijkt heel goed in deze ontwikkeling te passen. Ook hier is zelfregulering het uitgangspunt en is de wet te zien als het kader waarin zelfregulering plaatsvindt. Over de vraag hoe een publiek toezichthouder haar activiteiten afstemt met private partijen is echter geen consensus. Heikele punten zijn de bijzonder generieke manier waarop de arrangementen zijn geformuleerd en, als we met Grabosky mee willen gaan, de nog steeds overheidscentristische concepten.

## **2.6 Van *government* naar *governance*?**

Het concept *governance* respecteert in beginsel de wederzijdse afhankelijkheden tussen publieke en private partijen en wordt vaak gebruikt in verband met de interactie tussen zowel publieke als private partijen. Daarom ga ik iets dieper op het concept in en geef ik een aantal belangrijke dimensies waarop auteurs onderling verschillen.

---

<sup>25</sup>En niet minder tussen publiek en publiek, volgens New Public Management (Hood, 1991)

Gelieerd aan de wijkende beweging is de zinsnede *from government to governance* (o.a. Peters and Pierre, 1998; Hirst, 2000; Van Kersbergen and Van Waarden, 2004; Jordan c.s., 2005, Hysing, 2009a). Het briljante van de zinsnede is dat het op meerdere ontwikkelingen tegelijk kan slaan:

1. Een verandering van een sturingsvorm. *Government* refereert dan aan een hiërarchisch sturende partij. *Governance* als woord klinkt passiever. Waar het eens *governing* (besturen) heeft betekend, wordt het later steeds meer als een proces gezien (Mayntz, 2003). Het is zoals de dingen gaan. Dat proces heeft betrekking op het besturen en heeft, zeker in vergelijking tot het hiërarchische *government*, een sterk horizontaal karakter (Rhodes, 1997b; Pierre, 2000; Klijn, 2008). In deze context wordt vaak het concept ‘netwerken’, gebruikt wat duidt op een stelsel van actoren dat bij *governance* betrokken is (Kooiman 2003; Kooiman en Jentoft 2009). Specifieker op regulering wordt het begrip *regulatory networks* gehanteerd (Parker en Nielsen, 2009). Netwerken benadrukken de variëteit en de interdependenties tussen actoren. Dergelijke netwerken snijden door allerlei bestaande territoriale, administratieve en functionele grenzen heen. (Castells, 1996; Rhodes, 1997b; Kickert, Klijn en Koppenjan, 1997). Zij die betrokken zijn bij *governance* komen aldus van verschillende typen organisaties en omgevingen en zijn verschillende regels gewend. Dat maakt *governance* fluïde: niet de regels vanuit reeds bestaande structuren gelden, maar er zullen nieuwe regels van interactie moeten gelden en wellicht ook ter plekke worden opgemaakt. Over het algemeen worden deze regels in netwerken gebaseerd op proportionaliteit en wederzijdse aanpassing in plaats van regels van gehoorzaamheid zoals die in een hiërarchie gelden (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007).
2. Een beweging van het publieke naar het private. *Government* kan ook de overheid als instituut betekenen. In dat geval kan een beweging van *government* naar *governance* een beweging zijn van de overheid af. In deze context wordt wel gesproken over *beyond government* (voorbij de overheid). De discussie reikt tot de vraag of *governance* zonder overheid bestaat (Hysing, 2009b, Lynn, 2010).<sup>26</sup> Ter illustratie: Jordan c.s. (2005) noemen een dergelijke situatie zelfs ‘pure’ *governance*. De discussie lijkt verder wat instrumenteel. Er zijn bijvoorbeeld casestudies die nagaan hoe publieke waarden geborgd worden zonder de overheid (Barkay, 2010; Börzel en Risse, 2010).

---

<sup>26</sup> Het antwoord op deze vraag staat als een paal boven water voor degenen die zich met ‘corporate governance’ bezighouden, een vorm van *governance* binnen grote instellingen, veelal samengevat als ‘goed bestuur’. Dit valt buiten de scope van dit onderzoek, maar opvallend is de sterk normatieve connotatie. Er bestaat zoiets als goed, en dus ook slecht bestuur. Het gedachtegoed van ‘good governance’ sijpelt ook door naar overheden en wordt veelal vertaald in kwaliteit van dienstverlening, integriteit en vormen van (horizontale) verantwoording (Zie bijvoorbeeld het programma “Good Governance” van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Landelijk Congres Bestuurskunde in 2009, <http://2009.lcb.nl/verslag.pdf>).

En er is een wat conceptuelere discussie over de vraag of governance zonder de instrumenten kan die de overheid tot haar beschikking heeft. Deze vraag gaat niet alleen over het feitelijke gebruik van deze instrumenten, maar ook over de anticipatie erop door private partijen. Zo geschiedt veel governance in the *shadow of hierarchy* (Scharpf, 1993).

De zinsnede *from government to governance* lijkt aldus verschillende scholen te verenigen. Dat is een kracht, want het nodigt veel onderzoekers uit om hun gedachten te vormen en leidt tot nieuwe intellectuele ontmoetingen. Het is ook een gevaar, omdat het al gauw een *false friend* wordt: onderzoekers denken elkaar te begrijpen, maar van echte kruisbestuiving is geen sprake.

De verschillen tussen de beide governance- begrippen komen sterk naar voren wanneer het gaat over de normatieve implicaties van de zinsnede *from government to governance*. De tweede interpretatie (een beweging van het publieke naar het private) wordt veel gebruikt door juristen en bestuurskundigen. Het is logisch dat zij vervolgens kijken hoe de ontwikkeling van eigenaarschap naar toezicht het borgen van publieke waarden beïnvloedt. Dat borgen wordt vervolgens al snel de norm. Vanuit deze norm bezien kan worden bekeken hoe aan governance gelieerde vormen van regulering (zoals co-regulering, responsief toezicht en zelfregulering) effectief kunnen zijn. Vanuit een dergelijke vraagstelling komt men bijna automatisch uit op een instrumenteel overheidscentristisch perspectief.

De andere interpretatie (een verandering van sturingsvorm), iets meer uit de sociologische hoek, lijkt wat minder normatief, hoewel ook hier de grens van het beschrijvende wordt opgezocht. Peters (2010) schrijft over governance als een *functionalist argument* en formuleert vier activiteiten voor succesvol governance-als-proces: selectie van doelen, coördinatie, implementatie en verantwoording. Kennelijk kan governance goed of slecht verlopen. De grote vraag is vervolgens natuurlijk aan wie de eisen moeten worden gesteld en op basis van welke criteria. Vergelijkbaar schrijft Jessop (1998) over *governance failure*. Ook hier is er een mogelijk succes, want er is ook falen. Jessop onderscheidt governancefalen van marktfalen en overheidsfalen en ziet daarbij governance kennelijk als een alternatief voor overheid of markt. Hij toont zich in tegenstelling tot Peters gevoelig voor het gebrek aan probleemeigenaarschap van governance en het gebrek aan criteria, maar doet toch een gooi naar het definiëren van falen:

*“failure to redefine objectives in the face of continuing disagreement about whether they are still valid for the obvious partners involved.”*

Hij schetst daarbij aldus een situatie van stagnatie in een interactieproces, een dialoog der doven (Sabatier, 1988; Van Eeten, 1999), tussen *obvious partners*. Hieruit is een succesfactor te herleiden die sterk verschilt van die van het borgen van publieke waarden. Succesvol governance voorkomt in ieder geval langdurige stagnatie. Het succes criterium lijkt dus een

doorgaand interactieproces. Hij stelt echter ook extra criteria aan dat proces: complexiteitsreductie, leren, het ontwikkelen van coördinatiemethoden tussen verschillende soorten partners en het creëren van gedeelde werkelijkheden. Met dergelijke criteria schetst Jessop een rijk proces dat om die reden aantrekkelijk is voor partners om in te participeren (vergelijk: De Bruijn c.s. 2010, Edelenbos, 2000).

Zonder de suggestie te doen de governance- literatuur compleet te dekken<sup>27</sup>, zie ik twee dominante interpretaties van het begrip: de eerste zet de overheid centraal, de tweede niet. Uit beide interpretaties volgen verschillende opvattingen over de betekenis van *from government to governance* en verschillende normen voor governance. In tabel 2 zijn de interpretaties kort uiteengezet.

	Sturing door overheid	Bestuur
Interpretatie <i>government</i>	<i>Government</i> als instituut	<i>Government</i> als bestuur
Interpretatie <i>from government to governance</i>	Van publiek naar privaat	Van verticaal naar horizontaal bestuur
Norm governance	Borgen van publieke waarden	Een rijk, doorgaand proces

Tabel 2: Twee interpretaties van governance

Het lezen over governance doet al snel neigen tot een zekere lijdzaamheid. Het gaat over lange, weerbarstige processen van bestuur waarin zelden een centrale actor opstaat die zijn wil kan doordrukken. Het is dan ook weinig grijpbaar voor een onderzoeker, laat staan voor een bestuurder. Toch is vanuit beide governance- interpretaties een norm aan te wijzen. Vanaf een norm is het nog maar een klein stapje naar de gedachte dat governance is te beïnvloeden. De logische vervolgvraag is hoe dit kan gebeuren. Feitelijk gaat het dan over de governance van governance, ofwel ‘metagovernance’ (Jessop, 2002b, 2004). Metagovernance kan zo inspiratie bieden voor een analyse van co-reguleringsregimes, die immers ook over de organisatie van interactie gaan.

## 2.7 Metagovernance: beïnvloeding van governance?

Co-regulering impliceert interacties tussen onder toezicht gestelden, publieke toezichhouders en private toezichhouders. Deze interacties vinden op regelmatige basis plaats. Met behulp van de ideeën in de governance- literatuur kan ik deze interacties beschrijven. In zo’n geval gaat het over horizontale afstemming tussen publieke en private partijen in de context van een

<sup>27</sup> Ik laat bijvoorbeeld de vele publicaties over governance en globalisering, en het hieraan gerelateerde ‘multi-level-governance’, buiten beschouwing. Governance wordt in deze publicaties neergezet als mechanisme van besluitvorming in de internationale orde. Nationale overheden en internationale instituties hebben als gevolg van globalisering weinig middelen om de internationale orde naar hun hand te zetten. Zo ontstaat er horizontale afstemming.

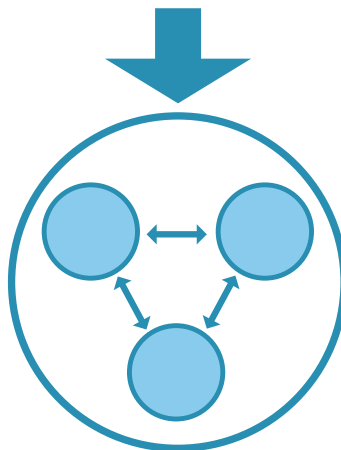
wijkende overheid. Een co-reguleringsregime probeert juist dergelijke interacties te beïnvloeden met samenwerkingsregels. De totstandkoming en het management van co-reguleringsregimes moeten dus op een ‘metaniveau’ worden beschouwd: het gaat om interacties over interacties.

We begeven ons nu op een bijzonder drassig terrein. Governance is al aan een grote hoeveelheid interpretaties onderhevig. Wat moeten we dan denken van de governance van governance? Ik houd hier enigszins vast aan de typologie van governance- interpretaties die ik hiervoor heb beschreven.

### *Metagovernance als ontwerp*

Eerder in dit hoofdstuk heb ik al aangegeven dat aan governance wel eens procesnormen worden toegedicht. Een rijk en committerend proces zou actoren van divers pluimage betrekken bij besluitvorming, waardoor leren en het creëren van gedeelde probleempercepties mogelijk is. Strikt genomen is dit een ‘metagovernance’- idee. Waar komen immers de samenwerkingsregels binnen een dergelijk proces vandaan? Veel auteurs gaan hierbij uit van een bewust ontwerp. In dit geval gaat het om een procesontwerp (zie ook hoofdstuk 2). Er wordt in deze context ook wel van ‘procesarchitectuur’ gesproken (De Bruijn c.s., 2010; Klijn en Edelenbos, 2007). In veel andere gevallen gaat metagovernance over een institutioneel ontwerp. In zo’n geval worden regels, normen en gebruiken ten aanzien van een systeem van actoren herontworpen (Sørensen en Torfing, 2007: 175, Jessop, 2003; Klijn en Edelenbos, 2007). Het ontwerp impliceert actief en bewust metagovernance, toegepast op een specifiek en definieerbaar systeem, zoals een netwerk of een regime. Triantafyllou (2007) spreekt in deze context van het formeren van netwerken.

Toegepast op co-regulering ziet metagovernance er schematisch als volgt uit. De interactie tussen de domeinen wordt vanuit een centraal perspectief (her)ontworpen.



*Figuur 5: Metagovernance als ontwerp*

De vraag is natuurlijk wie metagovernance vormgeeft. In lijn met de eerste interpretatie van governance (figuur 5) wijzen velen naar de overheid. Dit geldt zeker voor degenen die schrijven over democratische issues van governance, zoals Sørensen en Torfing (2005). Zij zien drie vormen van metagovernance die de democratische legitimiteit van governance doen toenemen (zie ook Kickert c.s., 1997: 53; Koppenjan c.s., 2011). De eerste is *network design*, ofwel een institutioneel ontwerp. De tweede is *network framing*, ofwel het formuleren van beleidsdoelen die door netwerken moeten worden uitgevoerd (zie ook Koppenjan c.s., 2011). De derde is netwerkparticipatie door politici. De suggestie is dat politici participatie niet alleen aan ambtenaren moeten overlaten, maar ook zelf door participatie informatie uit de eerste hand moet opzoeken. Vanuit de problematisering van democratische waarden komt men logischerwijs uit op de overheid als probleemeigenaar. Vervolgens lijkt metagovernance bewust en directief vormgegeven te moeten worden. Voor zover er horizontale vormen van metagovernance gesuggereerd worden, zoals bij netwerkparticipatie, lijkt dat slechts instrumenteel te gelden ten behoeve van betere netwerksturing.

Zij die meer in lijn met de tweede interpretatie van governance denken, komen op een genuanceerder beeld, maar ook hier lijkt de overheid soms een belangrijke ontwerpachtige rol toebedeeld te krijgen. Jessop staat een wat horizontalere vorm van metagovernance voor, getuige zijn opmerking (1998):

“the idea should not be confused with a super-ordinate level of government to which all governance arrangements are subordinated. It involves instead the design of institutions and generation of visions which can facilitate not only self-organization in different fields but also the relative coherence of the diverse objectives, spatial and temporal horizons, actions, and outcomes of various self-organizing arrangements.”

De suggestie is dat metagovernance weliswaar een vorm van institutioneel ontwerp is, maar dat een dergelijk ontwerp niet bovengeschied is aan de interacties tussen partijen. Helaas wordt niet duidelijk hoe dit precies werkt. In hetzelfde artikel geeft hij de rol van de overheid weer, en die blijkt vrij fors. Hij staat, in lijn met de discussie over *governance without government*, stil bij de bijzondere bevoegdheden en middelen van de overheid die uitermate geschikt lijken om een metagovernancerol op zich te nemen. Hij benoemt het als volgt:

“The state provides the ground rules for governance, ensures the compatibility of different governance mechanisms and regimes, deploys a relative monopoly of organizational intelligence and information, acts as a ‘court of appeal’ for disputes arising within and over governance, serves to rebalance power differentials by strengthening weaker parties or systems in the interests of system integration and/or social cohesion.”

Op deze wijze heeft de overheid meerdere rollen, namelijk als grondlegger, kennisinstelling en scheidsrechter. Zonder een overheid is metagovernance, althans volgens deze redenering, nauwelijks denkbaar.

Een nieuwe uitwerking van ‘metagovernance als ontwerp’ is ‘synoptisch toezicht’ (Mertens, 2011). Bij ‘synoptisch toezicht’ houdt de publieke toezichthouder overzicht over het regime als geheel, ook als deze het systeem in zijn geheel niet zelf heeft vormgegeven. Het belang van dit overzicht is te begrijpen vanuit Mertens’ overtuiging dat de overheid toezicht houdt op private partijen. De relatie is uitdrukkelijk hiërarchisch en de overheid wordt geacht ‘het geheel’ te kunnen overzien. Bij ‘synoptisch toezicht’ zorgt de publieke toezichthouder ervoor “dat je het geheel blijft zien en daardoor in staat bent om over de belangrijke facetten van het systeem te kunnen spreken en oordelen” (p.107). Mertens laat hiermee in het midden wie het regime vormgeeft, maar kent de overheid wel de rol toe van hoeder van publieke waarden. Hij acht de overheid in staat het regime als geheel te beïnvloeden en zo nodig te vormen. Een soortgelijk idee is te vinden in het rapport “Publieke zaken in de marktsamenleving” van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over maatschappelijke ordening (WRR, 2012). Zij ziet de overheid minder als ‘regisseur’ van het maatschappelijke orderingsproces, maar als ‘producent’ (p.13). Ook hier is de overheid minder een actieve manager die de ‘dagelijkse’ ordening meer over laat aan private partijen. Tegelijkertijd behoudt de overheid een ‘overkoepelende verantwoordelijkheid’ en zal deze moeten interveniëren als publieke waarden in het geding zijn. Daarmee kan de overheid soms de regie voeren en soms één van de spelers zijn. Zowel Mertens als de WRR zien publieke toezichthouders minder als ex ante ontwerper, maar ze zien een ex post verantwoordelijkheid in de vormgeving van governance.

#### *Metagovernance als emergent proces*

Niet iedereen gaat mee met de ontwerpgedachte. Jessop gaf, als besproken, al aan dat ‘meta’ geen bovengeschiedtheid hoeft te suggereren. Sørensen en Torfing (2007: 181) maken een onderscheid tussen *hands off* en *hands on* vormen van metagovernance. ‘Hands on’ veronderstelt een actieve *metagovernor*, vergelijkbaar met die van Jessop. Deze formuleert (publiek) beleid, deelt kennis en stelt (organisatie)capaciteit beschikbaar (Whitehead, 2003; Sørensen en Torfing, 2007: 176). De ‘*hands off*’-variant suggereert een horizontalere relatie tussen *metagovernors* en andere actoren. Zij houden zich als *metagovernors* bezig met regels van interacties in bijvoorbeeld netwerken, terwijl ze er tegelijkertijd in participeren. Metagovernance wordt zo een resultaat van een geheel aan strategische gedragingen van verschillende actoren. Het zou gaan om bewust participeren met het oogmerk de regels van participatie te beïnvloeden. Metagovernance is zo veel minder directief dan de ontwerpschool ons doet voorstellen.

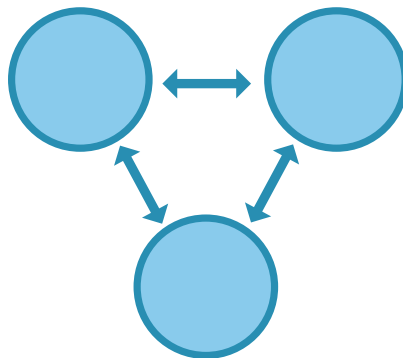


Het directieve van de ontwerpschool wordt ook langs een andere flank aangevallen. Niet iedereen wenst een specifieke *metagovernor* aan te wijzen (Kooiman en Jentoft, 2009). O'Toole (2007) schrijft:

“Public authorities may not be the only ones working at the meta-level. In fact, it becomes an empirical question as to whether public authorities are at all involved at the meta-level; an alternative might be that other social actors sometimes set the basic rules of the game that ultimately (at another level of action) produces outputs and outcomes.”

Volgens O'Toole zijn er dus meerdere *metagovernors*. Dit doet de vraag rijzen of er wel zoiets bestaat als bewust metagovernance. In ieder geval is het geen strategie van een enkele actor. De uitkomsten van metagovernance kunnen niet worden gerelateerd aan de doelen van een enkele actor, maar zullen het gevolg zijn van een veelheid aan interventies van meerdere actoren die op een metaniveau opereren. Zo zijn actoren dus ook op metaniveau tot elkaar veroordeeld, net als wordt gesuggereerd met governance. Metagovernance is op deze wijze geen bewuste activiteit van een enkele actor, maar een emergente gebeurtenis. Het ontstaat uit interactie, zonder dat het een bewuste bedoeling van een enkele actor is geweest.

Toegepast op co-regulering ziet metagovernance er schematisch als volgt uit:



*Figuur 6: Emergent metagovernance*

Een ander bezwaar gaat over het holistische karakter van metagovernance als ontwerp. Wat wordt er ontworpen? Tot op heden suggereren de besproken geschriften een relatief goed kenbaar institutioneel systeem, zoals een markt, een netwerk of een co-reguleringsregime. De grenzen van zo'n systeem moeten dan wel duidelijk zijn: erbinen gelden de ontworpen regels, erbuiten niet. Dit wordt met name vanuit de post-modernistische hoek sterk bekritiseerd. De literatuur zou te deterministisch zijn. Het is te optimistisch over de mogelijkheid sociale interactie te sturen (Kelly, 2006). Metagovernance zou feitelijk een soort heruitvinding van 'government-als-bestuur' zijn. Sterker, de literatuur gaat feitelijk niet over metagovernance,

zijnde de governance of governance maar over de *government* van governance (zie ook De Bakker c.s., 2007), waarbij *government* zowel weer als hiërarchisch bestuur als ook de overheid als instituut kan worden gezien. Een dergelijke valkuil zou te vermijden zijn door het idee van een centrale definitie van een governance systeem los te laten. Actoren, zo redeneren zij, zijn zelfreferentieel. Het is onvermijdelijk dat zij de wereld – en dus ook het institutionele systeem waarin zij wellicht opereren - definiëren vanuit hun eigen perspectief met daarin de plaats van henzelf (zie bijvoorbeeld Foucault 1991; Jessop, 2003; Dean 2010). Een definitie van een institutioneel systeem (zoals een co-reguleringsregime) door een analist of een door zichzelf benoemde *metagovernor* hoeft aldus niet overeen te komen met de definities van hierin betrokken actoren. Het systeem wordt door eenieder op zijn eigen manier geframed en als zodanig is er geen ‘juiste’ definitie. Legitieme definities zijn verspreid over het systeem, net als definities van interventies in het systeem.

Ik heb het perspectief op ‘metagovernance als emergent proces’ als reactie op de ontwerpschool gepresenteerd. Dat suggereert ten onrechte dat het hier gaat om progressie in het denken over metagovernance. Ook tegen dit tweede perspectief zijn bezwaren op te maken. De belangrijkste is de vraag of metagovernance vanuit dit perspectief nog wel toegevoegde waarde heeft boven governance. Het verschil tussen beide concepten vervaagt. Regels ontstaan, iedereen frameet governance op een andere manier, er zijn meerdere *metagovernors*. Het wordt zo heel lastig kenbaar welke interacties als governance zijn te zien en welke als metagovernance. Zo is pas achteraf te bezien wie er op welk moment op de metastool heeft gezeten, en ook dat is weer een analyse (ofwel een *frame*) van de betreffende onderzoeker. Mijn classificatie ‘metagovernance als emergent proces’ respecteert de veelheid aan strategieën en frames. Wel ga ik uit van een bewuste poging om interacties te beïnvloeden en aldus een bewuste meta-interventie. Het geheel aan dergelijke bewuste pogingen leidt tot een emergent regime, dat aldus door niemand bewust is ontworpen. De beide perspectieven op metagovernance zijn samengevat in tabel 3.<sup>28</sup>

	Metagovernance als ontwerp	Emergent metagovernance
<i>Metagovernor</i>	Een actor	Meer actoren
Metagovernance resultaat van	Bewuste actievereit	Geheel aan bewuste beïnvloedingspogingen

Tabel 3: Twee perspectieven op metagovernance

<sup>28</sup> Het moet gezegd dat de tabel geen recht doet aan de nuances die de besproken auteurs hebben gebruikt. De tabel is er om de perspectieven te verduidelijken, niet om het werk van specifieke auteurs te categoriseren. Het onderscheid tussen het ontwerpen en ontstaan van instituties is overigens ook te vinden in de institutionele literatuur (Goodin, 1996; Aldrich, 1999; Scott, 2008)

## 2.8 Conclusie: de weerbarstigheid van co-regulering

### *Een zich herhalende discussie*

Het lijkt er aldus sterk op dat de discussie met betrekking tot governance zich herhaalt rond het concept metagovernance. Ook hier bestaat de controverse tussen hen die de overheid als de centrale actor zien en legitimiteit problematiseren, en hen die horizontaler kijken naar processen van interactie tussen actoren.

Voor zowel tabel 2 als tabel 3 geldt dat de linker kolom verleidelijk is voor publieke toezichthouders. Degenen die *government* interpreteren als ‘overheid’, zien al snel een verschuiving van publiek naar privaat toezicht en problematiseren daarbij het borgen van publieke waarden. Dat is immers de rol van de overheid. Zij zien zich gesteld voor een unieke coördinatietaak. Als eindverantwoordelijke voor publiek toezicht is het vervolgens verleidelijk om een institutioneel ontwerp te maken dat beschrijft hoe interactie tussen publiek en privaat vorm krijgt.

### *Een weerbarstige werkelijkheid*

De rechterkolommen geven een weerbarstiger werkelijkheid weer. In deze werkelijkheid is er geen centrale publieke actor, is er geen centraal probleem en is er geen door een enkele actor opgelegd institutioneel ontwerp. Op basis van dit hoofdstuk kan ik de volgende redenering over deze weerbarstige werkelijkheid opvoeren.

- Co-reguleringsregimes zijn gefragmenteerd. Ze ontstaan uit minimaal drie domeinen die allen naleving nastreven, maar die allen verschillende institutionele achtergronden hebben.
- De nalevingsregels die zij voortbrengen, zijn daarmee ook gefragmenteerd. Iedere participant kent haar eigen regels ten behoeve van naleving.
- Co-reguleringsregimes bestaan naast nalevingsregels ook uit samenwerkingsregels. Door fragmentatie is er echter nog geen gezamenlijke institutionele grondslag voor deze regels.
- Fragmentatie leidt tot spanningen over het borgen van naleving en samenwerking. De regels sluiten zelden naadloos op elkaar aan.
- De spanningen leiden tot een dynamiek die het ontwerpen van een regime en haar samenwerkingsregels bemoeilijkt. Een ontwerp gaat uit van een bewuste en gecoördineerde strategie die leidt tot een kenbaar regime. De dynamiek van co-regulering maakt het minder aannemelijk dat een dergelijke coördinatie tot stand komt.

- Co-reguleringsregimes en hun regels ontstaan daarmee eerder emergent dan als bewuste strategie. Ze zijn het resultaat van een proces van interactie tussen verschillende actoren, die allen het regime proberen te beïnvloeden, vanuit hun eigen perceptie van wat het regime en de regels inhouden.
- Het regime is aldus bron van spanningen. Tegelijkertijd kunnen samenwerkingsregels de spanningen matigen. De relatie tussen spanningen en het regime is aldus meerzijdig.
- Naleving is het oogmerk voor betrokkenen bij co-regulering. Het borgen van naleving geschiedt echter in een proces dat wordt gecompliceerd door de spanningen en de dynamiek van co-regulering.

Een horizontaal perspectief op co-regulering gaat uit van de rechterkolommen van de tabellen, ofwel deze weerbarstige werkelijkheid. Het perspectief is niet alleen onwennig voor publieke toezichthouders. Ook de onderzoeker wordt geconfronteerd met deze weerbarstige werkelijkheid, waarbij het niet eenvoudig is om interactie - en daarmee co-reguleringsregimes - te duiden.

### *Een typologie van regimes*

Beredeneerd vanuit de rechterkolommen is het onwaarschijnlijk dat regimes worden ontworpen. Er kunnen natuurlijk wel pogingen tot een ontwerp worden gedaan. Deze pogingen kunnen het ontstaan van co-reguleringsregimes wel degelijk beïnvloeden. De inzichten over metagovernance bieden daarmee munitie voor het duiden van co-reguleringsregimes. Kennelijk is er discussie over de vormgeving van de organisatie van co-regulering. De verschillen zal ik wellicht in mijn casestudies terugvinden. De ideeën over metagovernance geven zo een kader voor mijn empirische studie, waar ik dankbaar van gebruik zal maken. Ik zal tabel 3 gebruiken voor het typeren van co-reguleringsregimes voor de cases. Daarbij zal ik regimes zien als ontwerp en/of als emergent proces en ingaan op het effect op het borgen van naleving.

### *Co-regulering als proces*

Co-regulering kan vanuit een horizontaal perspectief dus als een proces worden gezien. Daarmee kan, vooruitlopend op de evaluatie van co-reguleringsregimes, een norm voor co-regulering worden geformuleerd, geïnspireerd op de literatuur over governance. Vanuit de overheid bezien is de norm het borgen van publieke waarden. Deze norm is echter vanuit een horizontaal perspectief niet heilig. Immers, vanuit de andere domeinen zijn er weer andere motieven tot co-regulering. Beredeneerd vanuit de rechterkolommen is governance als een proces te zien. Op dezelfde manier is co-regulering als een proces te zien. Uit de rechterkolom komt *een doorgaand en rijk proces* als norm naar voren. Ik ga op beide onderdelen, ‘doorgaand’ en ‘rijk’ in.

Een *doorgaand* proces is een indicatie dat partijen er brood in zien, ofwel dat zij het vertrouwen hebben dat interactie op den duur voor hen profijtelijk is. Door een doorgaand proces als norm te nemen verplaatst men het oordeel van een centrale onderzoeker naar de te bestuderen actoren. Dit lijkt een vrij pragmatische norm. Het is kennelijk slechts deels aan een onderzoeker om te bepalen of interactie succesvol is. De inherente spanningen van co-regulering (paragraaf 2.4) maken echter dat doorgaande interactie – als norm voor governance – een forsere uitdaging is dan het op het eerste gezicht lijkt. Een gevulde bestuurlijke agenda lonkt niet, want deze kost tijd en geld voor allen.

De doorgang van een proces kan ook betekenen dat men zonder enig commitment en resultaat blijft voortmodderen. Een ‘doorgaand proces’ alleen is daarom niet zaligmakend. Het proces wordt gevoerd ten behoeve van het borgen van naleving. Het proces zal dan ook een positief effect moeten hebben op het borgen van naleving. Zo kom ik uit op het tweede gedeelte van een norm vanuit governance: een *rijk proces*. Jessop schrijft over leren, complexiteitsreductie en het ontwikkelen van coördinatiemethoden tussen verschillende soorten partners. Toegepast op co-regulering heeft een effectief proces het vermogen om spanningen te matigen, oplossingen ervoor te genereren en nalevingsbevorderende mechanismen voort te brengen. Spanningen zijn inherent aan vervlechting. Een doorgaand, rijk proces is essentieel om met deze spanningen om te gaan, teneinde naleving te bevorderen.

Voor het beantwoorden van de deelvragen is een norm niet nodig. Het empirische deel is eerder beschrijvend dan normatief. Wel zal het procesbeschrijvingen bevatten, waarin ik ook stilsta bij de oplossing van bestuurlijke issues (een beschrijvende variant op ‘een rijk proces’) en of er bedreigingen zijn voor de voortgang van het proces (een doorgaand proces). Bovendien zal de norm later opduiken in mijn voorstel tot een evaluatiekader voor co-regulering (hoofdstuk 9).

## **2.9 Uitgangspunten voor een horizontaal perspectief op co-regulering**

De verleidingen zijn groot om voor onderzoek naar co-regulering een probleemeigenaar te kiezen. Met een duidelijk adres is het gemakkelijker om problemen te identificeren en coherente aanbevelingen te formuleren. Publieke toezichhouders zijn favoriete probleemeigenaren voor het overgrote deel van de onderzoekers. Dit kan op den duur een probleem vormen. De perspectieven van onder toezicht gestelden en private toezichhouders kunnen zo ondergesneeuwd raken. Black (2002) schreef dat er meer behoefte is aan een horizontaal perspectief op regulering. Helaas geeft ze nauwelijks antwoord op de ‘hoe’-vraag. Meer houvast voor een onderzoeker om een horizontaal perspectief te hanteren is nodig. Voorgaande hoofdstukken kunnen hiertoe inspireren. De verschillende interpretaties van veelgehoorde begrippen bij co-regulering – instituties, governance, metagovernance – verbergen belangrijke valkuilen voor de onderzoeker. Als extra conclusie van dit theoretische hoofdstuk zal ik hieronder vier valkuilen identificeren en hieruit een viertal uitgangspunten voor een horizontaal perspectief op co-reguleringsregimes deduceren.

*Valkuil 1: De norm voor regimes is het vermogen om publieke waarden te borgen*

Bij co-reguleringsregimes zijn drie domeinen actoren betrokken, waarvan een de borging van publieke waarden expliciet tot haar taak heeft. Vanuit ieder domein bezien kan een co-reguleringsregime goed of slecht functioneren. In mijn probleemstelling is het ‘probleemoplossend vermogen’ van belang. Het gaat hier echter niet alleen om de problemen van de publieke toezichthouder, maar evenzeer van de andere twee domeinen. De vragen zijn niet zozeer of co-reguleringsregimes efficiënt, effectief of legitiem zijn, maar *voor wie* de regimes efficiënt, effectief of legitiem zijn. Belangrijke waarden worden zo de balans van probleemoplossing en tevredenheid. De ‘balans’ staat voor de mate waarin de kosten en de baten van oplossingen evenredig over de domeinen zijn verdeeld. De tevredenheid staat voor de perceptie van betrokkenen of problemen zijn opgelost en of een dergelijke balans bestaat.

Uitgangspunt 1: Beschouw co-reguleringsregimes niet alleen op publiek waarden, maar ook op waarden van andere betrokkenen.

*Valkuil 2: Een regime is een eenduidig stelsel van regels*

David Levi Faur (2006) schetst de *regulatory state* als *a governance system that is a patchwork of hundreds and thousands of meso- and microregulatory regimes that govern different aspects of our lives*”. Een dergelijk complex mozaïek is ook van toepassing op co-reguleringsregimes. De regimes zijn gefragmenteerd. De drie onderscheiden domeinen herbergen combinaties van markten, hiërarchieën en netwerken, die weer allemaal inherent logische regels kennen. De drie domeinen zijn leveranciers van regels voor een co-reguleringsregime, maar het is zeer onwaarschijnlijk dat de regels bij elkaar passen. Regimes zijn dan ook zelden eenduidig. Juist de conflicten tussen regels kunnen een regime kenmerken. Ik veronderstel dat een levensvatbaar co-reguleringsregime een manier vindt om met deze conflicten om te gaan.

Uitgangspunt 2: Beschouw een regime niet alleen als een geheel aan regels, maar ook als een strijd tussen de betrokkenen over die regels.

*Valkuil 3: Regels zijn op eenieder van toepassing.*

Als regels op eenieder van toepassing zouden zijn, dan zou het relatief eenvoudig zijn om een institutioneel ontwerp te maken van co-reguleringsregimes. Het op elkaar passen van de bouwstenen van het regime – de regels – is zo een ambachtelijke kwestie. Het niet passen van regels bij elkaar is een fout van de architect. In hoofdstuk 2 heb ik echter beschreven dat regels actorgebonden kunnen zijn. Rollen zijn actorgebonden regels en zouden al een forse uitdaging voor de architect betekenen. Belangrijker is de constatering in de literatuur dat actoren vrijheden hebben om te bepalen of de regels op hen van toepassing zijn.

De metafoor van de architect schuift zo nog verder naar de achtergrond. Ontwerpen van regels is wellicht niet onmogelijk, maar niet het gehele verhaal van co-reguleringsregimes. Ook de omgang met regels is van groot belang. Een ontworpen regel die verder door niemand op zichzelf van toepassing wordt geacht, heeft weinig waarde.

**Uitgangspunt 3: Schenk niet alleen aandacht aan het identificeren van regels, maar ook aan de omgang met regels.**

#### *Valkuil 4: Normen hebben betrekking op de mate van doelbereiking*

“Werkt het?” is een dominante vraag bij veel geschriften over co-regulering. Deze instrumentele vraag is natuurlijk zeer relevant, maar problematisch als ze onverkort en uitsluitend wordt gesteld. Er moet immers een termijn aan het regime worden gesteld om deze vraag te beantwoorden. Als binnen deze termijn de doelen niet worden bereikt, dan werkt het regime kennelijk niet goed. Een belangrijk onderdeel van mijn benadering van regimes is echter interactie. In de governanceliteratuur wordt interactie beschouwd als een belangrijke waarde op zichzelf. Wellicht dat doelen binnen een bepaalde termijn niet worden bereikt, maar blijvende interactie kan doelbereiking op langere termijn borgen. Ook deze interactie kan weer worden beïnvloed – geduid met het concept ‘metagovernance’. Ook hier geldt dat de publieke toezichthouder, net zo min als ieder ander, niet vanzelfsprekend de voornaamste positie heeft op metaniveau. Het kan zijn dat de publieke toezichthouder formeel als institutioneel ontwerper optreedt, maar het blijft mogelijk dat de uiteindelijke institutionele verhoudingen zich anders ontwikkelen dan de publieke toezichthouder had bedoeld. Andere beslissingen, genomen door andere actoren, kunnen achteraf gezien op metaniveau betekenis hebben gehad. Het onderzoeken van het beïnvloeden van interactie gaat dan ook verder dan het bekijken van een expliciet institutioneel ontwerp. Patronen van interactie kunnen ‘emergent’ ontstaan of veranderen, als zodanig voortkomend uit de interactie zelf. ‘Interactie’ is natuurlijk geen ontwerper, maar uit voorgaande spreekt wel de suggestie dat de kwaliteit en de voortgang van interactie van groot belang is voor de kwaliteit van co-reguleringsregimes en als voorwaarde kan gelden voor doelbereiking. Belangrijke waarden hiertoe uit dit hoofdstuk zijn probleemoplossing en commitment.

**Uitgangspunt 4: Beschouw co-reguleringsregimes niet alleen op instrumentele waarden, maar ook op de voortgang en de kwaliteit van interacties.**

## **Hoofdstuk 3. Van metagovernance, instituties en co-regulering naar een onderzoek**

*Waarin de auteur de veelheid aan concepten uit de vorige hoofdstukken samensmeedt tot een empirisch onderzoek en de werkwijze voor dat onderzoek uiteenzet.*

### **3.1 Inleiding: van complex naar eenvoudig genoeg**

In het vorige hoofdstuk heb ik ingewikkelde concepten als ‘metagovernance’, ‘instituties’ en ‘co-reguleringsregimes’ beschreven en meer betekenis gegeven. Ik ben daarmee niet de enige geweest en zal ook niet de laatste zijn. Begrippen als ‘regimes’ en ‘governance’ zijn gelaagd en multi-interpretabel. De complexiteit van deze begrippen weerspiegelt wellicht de complexiteit van sturing van en in de samenleving. De vorige hoofdstukken hebben deze complexiteit slechts ten dele hanteerbaar gemaakt. De uitdaging ligt er om hiermee verder te gaan tot er relatief eenvoudige, operationele vragen zijn. Deze vragen moeten ondanks hun eenvoud recht doen aan de beschreven complexiteit en de genoemde valkuilen omzeilen. Dat is de ambitie in dit hoofdstuk. Dit hoofdstuk beschrijft de manier waarop ik de begrippen hanteer voor een onderzoek naar co-regulering. Het leidt tot concrete onderzoeksvragen. Tenslotte zal ik de belangrijkste methodologische keuzes voor het onderzoek toelichten.

### **3.2 Naar een onderzoeksmodel over co-regulering**

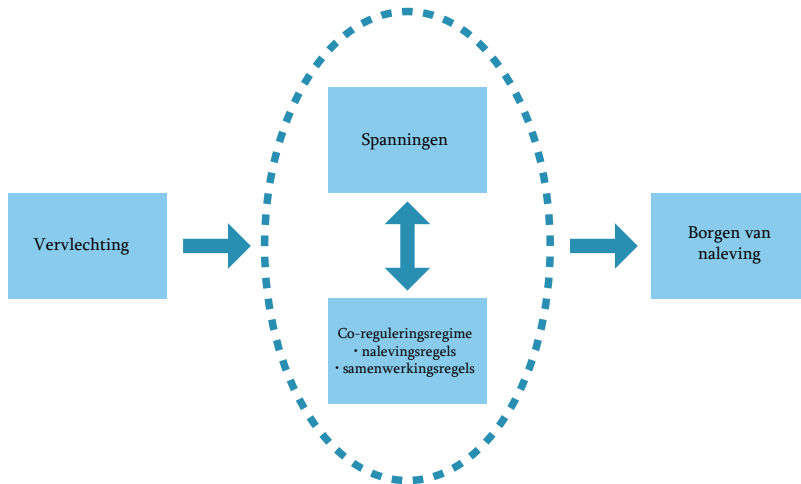
Wat leren de eerste twee hoofdstukken over co-regulering? Publieke en private toezichtsregimes raken met elkaar vervlochten. Er ontstaan co-reguleringsregimes met nalevings- en samenwerkingsregels. De regimes en de regels zijn gefragmenteerd. Ieder domein kent immers andere regels en die regels kunnen tegenstrijdig zijn. Er ontstaan dan ook spanningen tussen deze regels. De spanningen zijn het resultaat van regels, die immers gefragmenteerd zijn. Tegelijkertijd voeden zij die regels, doordat een regime met regels tracht met de spanningen om te gaan. Op deze wijze is co-regulering te zien als een proces, waarbij regels telkens worden veranderd als reactie op en als oorzaak van spanningen.

De spanningen zorgen hiermee voor een dynamiek die het moeilijk maakt co-reguleringsregimes te ontwerpen. Daarvoor is de interactie tussen het regime en de spanningen te onvoorspelbaar. Bovendien is er geen natuurlijke hiërarchie die het regime naar zijn of haar hand kan zetten. De nalevings- en samenwerkingsregels die het regime vormen zijn daarom dikwijls het resultaat van een emergent proces. Naleving is het oogmerk van co-reguleringsregimes en van hen die hier bij betrokken zijn. Naleving wordt geborgd door de regels van het co-reguleringsregime. Een onderzoek naar naleving kan echter, om bovenstaande redenen, niet voorbij gaan aan de veranderlijkheid en het ontstaan van deze regels. De spanningen zullen in het onderzoek



moeten worden meegenomen. Naleving wordt daarom ook geborgd door het proces van co-regulering, ofwel door de interactie tussen de regels en de spanningen.

Deze gedachtengang is visueel gemaakt in figuur 7, het onderzoeksmodel. Het ovaal duidt op het proces van co-regulering, ofwel de interactie tussen spanningen en co-reguleringsregime.



Figuur 7: Het onderzoeksmodel

### 3.3 Methodologische overwegingen

De hoofdvraag voor dit onderzoek is

*Wat gebeurt er met het borgen van naleving als publieke toezichtregimes vervlochten raken met private toezichtregimes?*

Om de vraag te beantwoorden heb ik een empirische studie gedaan. Het onderzoek is exploratief. Het gaat om het leren over het verband tussen organisatie en proces, niet om het voor alle mogelijke situaties vaststellen van dat verband. Het laatste veronderstel ik onmogelijk (zie ook Swanborn, 1984: 81).

Harde, definitieve uitspraken over de gekozen onderzoeksobjecten zijn een illusie. Er zijn namelijk ten eerste nogal wat mogelijke situaties wegens de variëteit aan soorten organisaties, actoren, regels, en regimes (zie hoofdstukken 1 en 2). Het is ondoenlijk en niet zinvol om alle mogelijke relaties uit te pluizen en daarmee tot algemene uitspraken te komen. Daarbij komt, ten tweede, dat de onderzoeksobjecten – organisatie en problemen – inherent subjectief zijn (zie hoofdstuk 2). Daarom kunnen betrokkenen ieder verband van de

onderzoeker volstrekt legitiem in twijfel trekken. Ten derde zijn de onderzoeksobjecten sterk veranderlijk, waardoor algemene uitspraken op den duur beperkt geldig blijken. Daarom streef ik naar contextuele uitspraken. Uitspraken zijn niet in alle gevallen waar, maar aannemelijk in een bepaalde context. In het geval van co-regulering zou ik bijvoorbeeld niet kunnen stellen dat een ontworpen co-reguleringsregime in alle gevallen leidt tot een gering vermogen om spanningen op te lossen. Wel kan ik stellen dat in een specifieke case een dergelijk regime een remmend effect heeft gehad. Vervolgens kan ik hiervoor verklaringen vinden. Contextuele uitspraken vereisen diepgaand inzicht in het onderzoeksobject. Het is aan de onderzoeker om uitspraken aannemelijk te maken en de context overtuigend te schetsen. Hiervoor zal de onderzoeker telkens vragen naar het waarom moeten stellen en beantwoorden. Alleen door diepgaand begrip van het onderzoeksobject is het mogelijk om erover te leren.

Hiermee komt een aantal bekende sociaal-wetenschappelijke methoden niet in aanmerking. Voor een klassiek experiment is bijvoorbeeld isolatie van variabelen nodig, anders is het niet mogelijk het verband te meten. Voor een dergelijke isolatie zijn andere mogelijk relevante variabelen, ofwel interveniërende variabelen, slechts lastig. Ik verwacht in deze studie een veelheid aan interveniërende variabelen. Mogelijke interveniërende variabelen voor ‘problemen oplossen’ zijn bijvoorbeeld persoonlijke factoren en de aard van de betreffende problemen. Ook het afnemen van grootschalige enquêtes is voor dit onderzoek, als hoofdmethode, niet vruchtbaar. Enquêtes zijn geschikt voor een zoektocht naar een enkele factor voor een groot aantal gevallen. Ik ben echter op zoek naar een groot aantal factoren.

Een andere, ondertussen klassieke, onderzoeksmethode is de casestudie. Deze komt veel beter in aanmerking. Een al even klassieke definitie van de casestudie is “een empirisch onderzoek dat een hedendaags fenomeen binnen haar eigen *real-life* context bestudeert; wanneer de grenzen tussen het fenomeen en de context niet eenduidig is en waarin meerdere bronnen van bewijsvoering zijn gebruikt.” (Yin, 1984: 23; eigen vertaling).<sup>29</sup>

Een casestudie respecteert per definitie de context waarbinnen de verbanden gelegd worden. Feitelijk is de case zelf de context. Dit maakt het mogelijk om tot een vrij hoog detailniveau ‘hoe’ en ‘waarom’-vragen te stellen en te beantwoorden. Een grote hoeveelheid mogelijk relevante en elkaar beïnvloedende factoren kunnen in onderlinge samenhang worden gezien (Yin, 1984: 9; Weening, 2006: 69). Daarmee is een casestudie bij uitstek geschikt als methode voor exploratief onderzoek (Wester, 1981: 30-31).

Bovenstaande voordelen van casestudies herbergen uiteraard ook nadelen in zich. De belangrijkste zijn generaliseerbaarheid en vergelijkbaarheid (ofwel ‘externe validiteit’). Als een casestudie al zo contextafhankelijk is, dan is het wellicht ook onmogelijk om uitspraken uit hun context te halen. Dit is problematisch wanneer een onderzoeker de resultaten wil

---

<sup>29</sup> De definitie vermengt overigens op een wonderlijke manier beschrijving en voorschrift. Is een studie waarin een enkele bron wordt gebruikt bijvoorbeeld geen casestudie?

toepassen op een andere situatie (generaliseerbaarheid). Hiermee samenhangend is het moeilijk om cases te selecteren en te vergelijken. Welke case is representatief voor andere cases? Hoe is dat te bepalen? Enige vergelijking tussen cases is noodzakelijk om deze vragen te beantwoorden. Juist wanneer uitgegaan moet worden van variëteit, subjectiviteit en veranderlijkheid is het sterk de vraag of cases onderling vergeleken kunnen worden (vergelijkbaarheid).

Gelukkig zijn er verschillende soorten casestudies, waardoor het mogelijk is om het soort casestudie af te stemmen op het onderzoek. Daarmee kunnen de nadelen enigszins worden ondervangen. Keuzes zijn er ten eerste te maken in het aantal casestudies. Indien tijd en middelen schaars zijn, dan geldt: Hoe minder casestudies, hoe meer aandacht er per casestudie is. Aan de andere kant biedt een veelheid aan casestudies meer informatie (Swanborn 2000: 56). Ik heb gekozen voor een beperkt aantal casestudies, die het beste uit beide opties kunnen opbrengen, namelijk voldoende diepgang en mogelijkheden om breder te kijken dan een enkele studie. Zo is het ook mogelijk om patronen te ontdekken tussen de studies en hierover eerste uitspraken te doen.

Zo kies ik voor een meervoudige casestudie. Bij deze keuze dient het volgende dilemma zich aan. Welke soorten uitspraken doe ik over de verschillende casestudies heen? Vergelijking van casestudies kan als doel worden gesteld, maar het is ook mogelijk om informatie van de opeenvolgende cases 'slechts' als aanvulling te beschouwen. Gerring (2007: 38) koppelt deze keuze aan onderzoeksambities. Een vergelijkende casestudie (ofwel *cross-case study*) is geschikt voor het testen van hypothesen over de effecten van de ene variabele op de andere. Hiervoor zijn brede studies nodig met een beperkt aantal variabelen en een groot aantal studies, die bovendien onderling extern valide, ofwel vergelijkbaar zijn.

Hij lijkt hierbij uit te gaan voor grootschalige casevergelijkingen. Gerring contrasteert de vergelijkende casestudie met een enkele (of een beperkt aantal) casestudie(s). De laatste is meer geschikt voor het genereren van hypothesen in plaats van het testen ervan. De casestudie is geschikt voor diepgaande studies. De hiervoor benodigde 'waarom'-vragen leiden niet tot algemene uitspraken over effecten, maar tot 'mechanismen', ofwel patronen van interactie tussen variabelen. Vergelijkbaarheid wordt minder geproblematiseerd dan voor vergelijkende casestudies, wel de mate waarin binnen de studie recht wordt gedaan aan de eigenschappen en complexiteiten van de case ('interne validiteit').

Tabel 4 vat de vergelijking van Gerring kort samen.

Onderzoeksambities	Case study	Vergelijkende casestudy
Hypotheses	Genereren	Testen
Validiteit	Intern	Extern
Causaal inzicht	Mechanismen	Effecten
Scope van uitspraken	Diep	Breed

*Tabel 4: De casestudie en de vergelijkende casestudie (Gerring, 2007; eigen vertaling)*

De eerste kolom van de tabel komt sterk overeen met mijn onderzoeksambities. Deze liggen meer in het zoeken naar mechanismen die de variabelen ‘vervlechting’ en ‘het borgen van naleving’ met elkaar verbinden. Mijn ambitie zal dan ook minder in het vergelijken van mijn casestudies en meer in het vinden van verbanden tussen de variabelen zijn. Overigens zal ik hier pragmatisch mee omgaan. Daar waar ik aannemelijke patronen vind over de grens van een enkele casestudie heen, of aannemelijke verklaringen vindt voor verschillen tussen casestudies, zal ik het niet laten deze te rapporteren.

Een derde keuze betreft mijn betrokkenheid als onderzoeker bij het onderzoeksobject. De objecten van studie zijn sterk menselijk. Stake (1995) gaat veel meer dan Yin in op de betrokkenheid van de onderzoeker. Daar waar Yin uitgaat van de onwenselijkheid van enige betrokkenheid, geeft Stake een aantal rollen die een onderzoeker kan spelen (Easterby-Smith c.s., 2002: 57, Stake, 1995: 91-98). Onderzoekers kunnen tegelijkertijd docenten, pleitbezorgers, evaluatoren, biografen en interpreteerders zijn. Het geeft aan dat ook onderzoekers de objectiviteit niet in pacht hebben, ook al streven ze objectiviteit na. Bovendien spreekt uit de rollen een zekere interactie met de onderzochte. Door met het onderzoeksobject, indien menselijk, te interacteren, beïnvloeden ze deze. Dat kan door eigen meningen of observaties te ventileren, maar dat kan ook subtieler. Dat kan bijvoorbeeld doordat onderzoeksobjecten anticiperen op de rol van de onderzoeker en op basis van anticipatie informatie selecteren om prijs te geven. Een bekende situatie is de evaluatie, waarin de geëvalueerden zich goed realiseren wat de consequenties kunnen zijn van negatieve beeldvorming van henzelf.

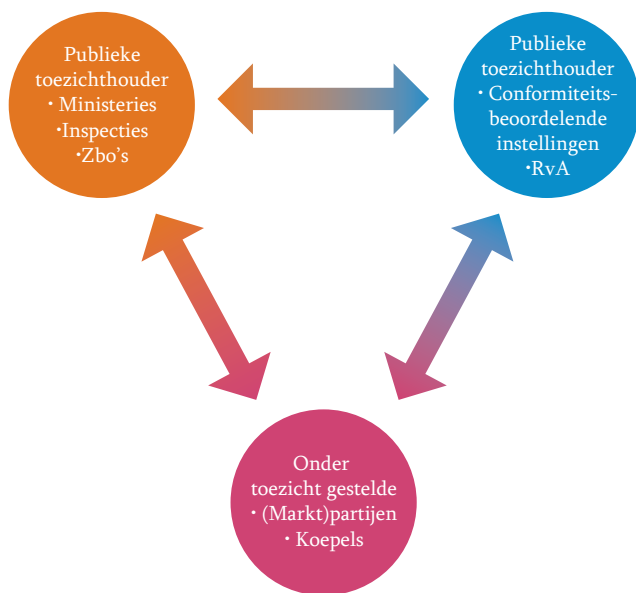
Ik acht betrokkenheid niet echt een keuze, maar een onvermijdelijkheid. Later ga ik kort op mijn eigen rollen in mijn onderzoek in. Hiervoor dient eerst uiteengezet te worden hoe ik mijn onderzoek inricht.

### 3.4 Methoden, technieken en operationalisatie

#### *Een stappenplan van onderzoek*

Bewapend met hoofd- en deelvragen heb ik een strategie voor mijn casestudies uitgewerkt. Yin (1984: 92) noemt 6 bronnen voor bewijsvoering voor casestudies, namelijk documenten, dossiers, technische hulpmiddelen, interviews, directe observatie en participatieve observatie. Een combinatie van principiële en pragmatische argumenten heeft me gebracht tot de beslissing een documentstudie te combineren met semi-gestructureerde interviews. Principiële redenen lagen in het type case en de onderzoeksbenadering. Omdat ik er niet per definitie van uitga dat er een gemeenschappelijke definitie is van het co-reguleringsregime in kwestie (zie hoofdstuk 2) is enkel een documentanalyse beperkt waardevol. Veel geschriften zullen niet aan een co-reguleringsregime refereren of niet getuigen van consensus over de definitie. Bovendien geven documenten alleen een indruk van hetgeen op schrift is gesteld. Onderliggende overwegingen en strategisch gedrag halen het vaak niet tot een document, terwijl juist gedrag een belangrijke variabele kan zijn. Immers, 'emergent metagovernance' (hoofdstuk 2) is een geheel aan gedragingen. Om die reden zijn interviews een belangrijke aanvulling op documentenonderzoek. Ook (participatieve) observaties kunnen een belangrijke bijdrage leveren. Hiervoor heb ik echter te weinig capaciteit gehad. Ten behoeve van een horizontale analyse zou ik immers niet zomaar in of namens een enkel domein kunnen participeren. Daarmee zou ik een te grote bias veroorzaken. Observaties zouden daarom bij alle domeinen moeten. Structureel gebruik van deze methode zou een te grote capaciteit vergen. Technische hulpmiddelen zijn voor mijn object van onderzoek niet of nauwelijks van toepassing.

De documentenstudie diende als kennismaking met de case. Ze heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de typologie van de co-reguleringsregimes en als verificatie van hetgeen tijdens de interviews is beweerd. Figuur 8 geeft aan om wat voor soort documenten het gaat. In het midden van de figuur staan de documenten vermeld die refereren aan de samenwerkingsverbanden tussen de domeinen ten behoeve van co-regulering.



Figuur 8: Bronnen voor documentstudie

De interviews zijn semi-gestructureerd. De onderzoeksaanpak laat een volledig gestructureerd interview niet toe. Een dergelijk soort interview zou immers suggereren dat de interviewer precies weet wat deze moet vragen en dat derhalve alle variabelen bekend zijn. In dit geval is een opener aanpak vruchtbaarder, omdat leren over nog relatief onbekende variabelen van belang is. Met andere woorden: de interviewer laat zich graag verrassen (zie Neuman, 2007; 89). Enige structuur is uiteraard van belang om tot beantwoording van de hoofdvraag en de twee deelvragen te komen.

Ook de vier empirische deelvragen (zie hoofdstuk 1) zijn nog te ruim om aan respondenten voor te leggen. Het onderzoeksmodel (figuur 6) geeft aangrijpingspunten om de vragen concreter te maken, zodat ze te onderzoeken zijn.<sup>30</sup> Grofweg kan het onderzoek in de volgende stappen geschieden:

<sup>30</sup> Merk op dat het model anders is dan figuur 6. De rode pijlen zijn weggelaten, om de suggestie te vermijden dat ik een rechtstreeks verband tussen co-reguleringsregimes en spanningen onderzoek. Een dergelijk verband loopt via interactie.

### *Stap 1: Identificeer het co-reguleringsregime*

Om het co-reguleringsregime te identificeren stelde ik de volgende vragen tijdens de interviews.

1. Welke nalevingsregels zijn er?
2. Met betrekking tot welke toezichtactiviteiten wordt er samengewerkt?
3. Welke partijen zijn betrokken bij de organisatie van samenwerking, ofwel het regime?
4. Welke samenwerkingsregels zijn er?

Deze vragen volgen logisch uit de literatuur over governance en instituties. Een regime bestaat uit regels en deze regels beïnvloeden het gedrag van actoren. Daarom moeten de actoren en de regels worden geïdentificeerd. Vervolgens heb ik vragen gesteld die zijn geïnspireerd door de literatuur over metagovernance, met name tabel 3 uit paragraaf 2.7. Deze gaan meer in op het ontstaan en de framing van het regime.

5. Is het regime resultaat van een ontwerp?
6. Zo ja, waar bestaat het ontwerp uit?
7. Wie heeft het regime vormgegeven?
8. Is er overeenstemming over de definitie van het regime?

Met deze vragen kom ik tegemoet aan het methodologische uitgangspunt 1 (paragraaf 2.9): Beschouw co-reguleringsregimes niet alleen op publieke waarden, maar ook op waarden van andere betrokkenen. Ik inventariseer namelijk niet alleen de nalevingsregels die voortkomen uit wet- en regelgeving, maar alle regels, dus ook die van private partijen. Bovendien ga ik niet uit van een ontwerp vanuit een hiërarchische overheid, maar stel ik dit ontwerp middels de vragen ter discussie. Door de vragen zo te stellen, krijg ik een indruk van de manier waarop het co-reguleringsregime ontstaat en wordt geframed door verschillende partijen.

### *Stap 2: Identificeer spanningen*

Met de term ‘spanningen’ kunnen respondenten waarschijnlijk moeilijk uit de voeten. Ten onrechte wordt het bebrip al snel geassocieerd met persoonlijke conflicten. Daarom heb ik gevraagd naar de manier waarop spanningen zich hebben gemanifesteerd. Dit heb ik gedaan door te vragen naar issues die de bestuurlijke agenda langdurig hebben gevuld.

1. Wat zijn de belangrijkste bestuurlijke issues met betrekking tot de samenwerking?
2. Hoe bent u bij deze issues betrokken? En andere partijen?
3. Wat zijn de belangrijkste standpunten met betrekking tot de issues?

Indien alle respondenten refereren aan dezelfde issues, dan beschouw ik deze als relevant voor de studie. Vervolgens heb ik gevraagd naar de logica van de issues. Hiertoe heb ik niet naar de domeinen, maar naar de actoren gevraagd, omdat ik vermoed dat respondenten moeite hebben de domeinen te hanteren. Het is daarna aan mij om de actoren in de domeinen te schikken. Hetzelfde heb ik gedaan met het benoemen van de spanningen. Ik heb hier niet de driedeling

‘hierarchy, network en markt’ genoemd, maar een algemenere vraag gesteld over de standpunten. De spanning heb ik op basis hiervan zelf benoemd.

Met de genoemde vragen kom ik tevens tegemoet aan uitgangspunt 2 (paragraaf 2.9): Beschouw een regime niet alleen als een geheel aan regels, maar ook als een strijd tussen de betrokkenen over die regels. Met deze vragen percipieer ik een regime niet als een document met algemeen geaccepteerde regels, maar benadruk ik het omstreden karakter van deze regels.

*Stap 3: Identificeer de interactie tussen regime en spanningen, ofwel het proces van co-regulering*

Feitelijk vraag ik naar een procesanalyse van de respondenten, waarin zij aangeven hoe een issue zich ontwikkelt in de loop van de tijd. Hieruit zal blijken of een issue wordt opgelost en of dit tot nieuwe regels en weer nieuwe issues leidt. Vervolgens is het zaak om het verband te leggen tussen de issues en de behoefte van actoren om gecommitteerd te blijven aan co-regulering.

1. Welke besluiten zijn genomen over de issues in de loop van de tijd?
2. Zijn de issues opgelost? Hoe? Door wie?
3. Waarom wel/niet?
4. Hoe maakt het regime samenwerking aantrekkelijker?
5. Hoe maakt het regime samenwerking onaantrekkelijker?

Deze vragen zijn met opzet open gesteld. Weliswaar ben ik uit op het verband tussen spanningen en interactie, maar ook andere verbanden mogen niet worden uitgesloten. Zo is het mogelijk dat de omgeving van het regime van belang is om actoren bij het regime te houden. Dergelijke controlevariabelen worden door de open vraagstelling niet uitgesloten.

Met deze vragen kom ik tegemoet aan het derde en vierde methodologische uitgangspunt (paragraaf 2.9). Ten eerste schenk ik niet alleen aandacht aan het identificeren van regels, maar ook aan de omgang met regels. Dit doe ik door nadruk te leggen op het proces van co-regulering, waarin issues gaan over de omgang met regels en deze issues weer invloed op deze regels kunnen hebben. Bovendien schenk ik aandacht aan het commitment aan co-regulering en haar regels. Ten tweede beschouw ik co-reguleringsregimes niet alleen op instrumentele waarden, maar ook op de voortgang en de kwaliteit van interacties. Dit doe ik door aandacht te besteden aan het probleemoplossend vermogen van het regime, ofwel de omgang met de issues en de voorlopige uitkomsten.

*Stap 4: Identificeer mechanismen die naleving bevorderen*

Deze stap omvat een directere vraag over het effect van vervlechting op het borgen van naleving. De vraag voorkomt dat er alleen een beeld ontstaat van de bestuurlijke voorwaarden



van naleving. Ik vraag hierbij overigens niet door op cijfers, in de overtuiging dat het causale verband tussen samenwerking en het borgen van naleving nauwelijks hard te krijgen is. Ik ben eerder op zoek naar persoonlijke verklaringen achteraf, ofwel percepties van mechanismen die naleving bevorderen. Daarmee is inzicht te verkrijgen in zowel bedoelde als onbedoelde mechanismen.

1. Wat is het effect van co-regulering op naleving?

### *Claims en disclaimers: de omgang met zachte variabelen*

Hier is een relativering op zijn plaats. Ik zal geen hard, direct verband met het borgen naleving blootleggen, om twee redenen. Ten eerste is 'het borgen van naleving' moeilijk te meten, omdat het gaat over gedrag van individuele ondernemingen en niet van de actoren die ik onderzoek. Ik interpreteer 'naleving' daarom als het 'borgen van naleving', zijnde de manier waarop samenwerking tussen de domeinen het gedrag van ondernemingen potentieel beïnvloedt. De focus van het onderzoek ligt ten tweede op die samenwerking, ofwel de interactie tussen het regime en de spanningen. Hier steek ik de meeste energie in. Vervolgens beredeneer ik de invloed op het borgen van naleving.

Ik zou terugkomen op de rollen van onderzoekers die Stake (1995) heeft onderscheiden bij casestudies. Sluipend speel ik een aantal rollen tegelijkertijd en betrek ik mijzelf in het onderzoeksobject. Als gesteld acht ik dit onvermijdelijk. Het is wel van belang om op een bewuste manier betrokken te zijn. Betrokkenheid bij het onderzoeksobject leidt immers al snel tot bias. Indien ik mijn rollen bewust speel kan ik daar rekening mee houden in de verificatie en validatie. In het oog springt mijn rol als evaluator. Alle genoemde vragen voor de cases gaan over de organisatie en het verloop van processen in verleden en heden. Daarmee kunnen respondenten defensief worden. Telkens heb ik daarom aangegeven voor welk doel ik de vragen stel en dat respondenten de interviewverslagen kunnen controleren. Bovendien heb ik aangegeven respondenten te anonimiseren. Dit heeft hen enige vrijheid van spreken gegeven. Een tweede rol is die van docent. Ook dit is onvermijdelijk. Het is niet zo dat ik mijn respondenten doceer over de feiten. Wel heb ik een eigen constructie gemaakt van wat co-regulering kan zijn en deze constructie klinkt door in mijn vragen. Uit de derde vraag ("Welke partijen zijn betrokken bij de organisatie van samenwerking?") spreekt bijvoorbeeld een duidelijke interesse in organisaties, die ik dus kennelijk koppel aan co-regulering. Daarmee doceer ik een ruimere definitie van co-regulering dan menig jurist zal hanteren. Daarmee verleid ik ook de respondent in mijn beeld mee te gaan en zijn eigen ideeën te herinterpreteren. Een hiermee samenhangende rol is die van interpreteerder. Interpretaties geschieden tijdens het interview, op basis van mijn vragen en de antwoorden van de respondenten. Interviews zijn per definitie interactief, met name wanneer ze relatief open zijn. Daarom is het van groot

belang om te voorkomen dat een eventuele gemeenschappelijke dwaling tot mijn conclusies doordringt. Dit heb ik op verschillende manieren geprobeerd.

De interviews voor iedere case zijn gedurende ongeveer 2 jaar uitgevoerd in de periode mei 2010 tot juli 2012, waarmee lopende processen op de voet konden worden gevolgd.

Kernrespondenten heb ik meerdere malen gesproken. Het gaat met name om respondenten die temidden van de drie domeinen opereren en expliciet co-regulering in hun takenpakket hebben. Dergelijke respondenten heb ik als eerste gesproken. Vervolgens heb ik naar aanleiding van andere gesprekken de betreffende respondenten nog eens gesproken. Zij kregen daarmee een agenderende en verifiërende rol.

Ik ben voor het identificeren van issues niet volledig op de respondenten afgegaan. Ieder genoemd issue is tijdens een volgend interview geverifieerd. Op deze wijze worden issues die door velen niet van belang worden geacht, eruit gefilterd en ontstaat er een compleet beeld van de percepties van belangrijke issues. Ieder interview heb ik afgesloten met de vraag “Zijn er vragen die ik niet heb gesteld, maar die ik wel had moeten stellen?”. Deze vraag maakt het interview opener en waarborgt optimaal gebruik van de kennis en bereidheid van de respondent.

Ik heb mijn bevindingen op drie verschillende manieren geverifieerd:

- Methodentriangulatie (Denzin, 1984; Patton, 1987, aangehaald in Yin, 2003: 99). Een beeld is geverifieerd als dit wordt bevestigd door zowel de documentenanalyse als een interview. Echter, de documenten bleken beperkt beschikbaar. Daarom zijn meerdere verificatiemethoden gebruikt.
- Bronnentriangulatie (Denzin, 1984; Patton, 1987, aangehaald in Yin, 2003: 98; Stake, 1995). Een beeld is geverifieerd als dit wordt bevestigd door meerdere documenten of meerdere interviews.
- Feedback van respondenten. Ieder interview is, indien de respondent het heeft toegestaan, met behulp van een datarecorder letterlijk uitgewerkt en ter verificatie gestuurd naar de respondenten. Op deze manier ontstaan gedetailleerde verslagen die door de respondenten kunnen worden onderschreven.

Voor elke case is gestreefd naar een evenredige vertegenwoordiging van de drie domeinen. In totaal zijn 70 interviews gehouden met 73 respondenten.

Tenslotte zijn geaggregeerde beelden voorgelegd aan vijf bij co-regulering betrokken experts. Deze respondenten hoeven niet betrokken te zijn bij de geselecteerde cases. Belangrijkste vraag aan hen is of zij de gevonden beelden kunnen herkennen en verrijken. Daarmee worden de

conclusies robuuster en kunnen ze goed als uitgangspunt dienen voor verder onderzoek. Immers, als respondenten zich herkennen in de conclusies, maar niet bij de geselecteerde cases betrokken zijn geweest, dan zijn ze kennelijk van toepassing op meerdere cases.

### 3.5 Een selectie van cases

De beslissing tot meervoudige casestudies leidt automatisch tot twee belangrijke keuzes, namelijk de hoeveelheid cases en de selectie van de cases. Voor de eerste keuze verwijst ik naar paragraaf 3.3. Kortweg geldt de volgende tradeoff bij gelijke capaciteit van de onderzoeker:

	Veel casestudies	Weinig casestudies
Voordeel	Betere generaliseerbaarheid en vergelijkbaarheid, daarmee meer verklarende kracht over cases heen.	Meer diepgang per case, daarmee meer verklarende kracht binnen de cases.
Nadeel	Spreiding van capaciteit, daarmee oppervlakkerige beelden per case	Geringere generaliseerbaarheid en vergelijkbaarheid

Tabel 5: Het aantal casestudies als dilemma

Het exploratieve karakter van mijn onderzoek leidt tot de keuze voor een gering aantal casestudies. Zo is diepgang per case te bereiken, maar kunnen toch de beelden van verschillende cases met elkaar worden geconfronteerd.

De hoeveelheid cases hangt ook af van de mogelijkheid een zinvolle spreiding van de verschillende cases te maken. Kortweg geldt hier het dilemma tussen heterogene en homogene cases. Homogeniteit van cases faciliteert onderlinge vergelijking. Heterogeniteit faciliteert accumulatie van cases. Accumulatie staat in dit onderzoek hoger in het vaandel dan vergelijking (paragraaf 3.3). Daarom kies ik voor heterogene cases.

Een belangrijk probleem is hier om de cases zo te kiezen, dat ze het totaal aantal mogelijke cases enigszins representeren. Daarmee maak ik mijn uitspraken waardevoller. Een ander belangrijk probleem is de vergelijkbaarheid tussen cases. Ofschoon vergelijking tussen cases niet mijn eerste doel is, is het van belang de onderlinge verschillen tussen de cases acceptabel te houden. Indien dit niet gebeurt, zullen de conclusies over de verschillende cases heen van beperkte waarde zijn.

De cases zijn op een belangrijk punt homogeen. Ze hebben een zo min mogelijk 'multi-level'-karakter. Dit betekent dat de samenwerking zo min mogelijk wordt beïnvloed door de hoeveelheid betrokken bestuurslagen. Concreet heb ik cases gekozen waarin Europese toezichthouders een relatief geringe rol spelen en het toezicht zo min mogelijk door provincies en gemeenten wordt uitgevoerd. De verwachting is dat de betrokkenheid van verschillende bestuursniveaus de complexiteit van co-regulering exponentieel zou doen toenemen, waardoor

het moeilijker wordt issues en oplossingen toe te schrijven aan co-regulering of aan het *multi-level* karakter ervan.

Variatie is gezocht op basis van betrokkenheid van publieke toezichthouders. Hier ga ik mee met literatuur over co-regulering. Veel literatuur (Van der Heijden, 2009; Bonnici, 2008; Börzel en Risse, 2010) gaat uit van typologieën van co-regulering op een enkele dimensie, namelijk de mate waarop publieke toezichthouders betrokken zijn bij co-regulering. Van der Heijden neemt hierbij vier activiteiten van regulering centraal en komt zo op een vierdeling op deze dimensie. Börzel en Risse (2010) komen op een zevending op basis van empirische voorbeelden. Bonnici (2008) houdt het eenvoudiger door uit te gaan van een sterke, een matige of een zwakke betrokkenheid van de publieke toezichthouder.

Ik ga uit van een grote variëteit aan mogelijke cases en kies daarom voor een grove, inherent logische indeling. Daarom kies ik op basis van de typologie van Bonnici drie cases, waarin één case een sterk betrokken publieke toezichthouder laat zien, één case een matig betrokken publiek toezichthouder en één case een zwak betrokken publieke toezichthouder.

De volgende drie cases heb ik bestudeerd:

*Co-regulering in de legpluimveesector.* Het toenmalige ministerie van LNV (Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) heeft een beleidskader ‘Toezicht op controle’ ontwikkeld.<sup>31</sup> Hierin wordt aangeduid onder welke voorwaarden publieke toezichthouders en zelfregulerende instanties met elkaar kunnen samenwerken. De toezichthouders krijgen een metarol: ze bewaken of de (zelf)regulering op een gewenste manier verloopt. Een toepassing van dit kader geldt de legpluimveesector, in het bijzonder het private kwaliteitsschema ‘IKB ei’ (Integrale KetenBeheersing ei). Het beleidskader is gezamenlijk met sectorvertegenwoordigers uitgewerkt in een arrangement, op initiatief van en onder de voorwaarden van de overheid. Accreditatie is hierin een eis. De publieke toezichthouder was in deze case sterk betrokken. Zij was initiatiefnemer en ontwikkelaar van het beleidskader. Bovendien was zij betrokken bij meerdere toezichtactiviteiten, zoals normstelling, informatieverzameling en interventies.

*Co-regulering in de touringcarsector.* Op initiatief van de branchevereniging voor het touringcarvervoer, KNV busvervoer, zijn normen ontwikkeld ten behoeve van een keurmerk voor touringcars. De normen gaan over kwaliteit en veiligheid van het touringcarvervoer. Onderdeel van de normen is het behalen van een certificaat. Een ander onderdeel gaat over de hoeveelheid door publieke inspecties geconstateerde overtredingen. De keurmerkverlening wordt vervolgens gedaan onder het beheer van een stichting, die hiertoe informatie verzamelt van publieke en private toezichthouders. Hiertoe heeft de stichting bilaterale informatie-overeenkomsten met hen gesloten. Wederzijdse afhankelijkheden tussen publieke toezichthouder en onder toezicht gestelden ontstaan doordat ze beide afhankelijk worden van

---

<sup>31</sup> Beleidskader Toezicht op Controle 2005.

hun samenwerking. Deze samenwerking is echter minder vergaand dan in de legpluimvee-sector. Er is daarom sprake van ‘matige betrokkenheid’.

*Co-regulering in de uitzendbranche.* Op initiatief van de uitzendbranche, en onder dreiging van (her)invoering van een vergunningstelsel voor uitzendbureaus, zijn normen ontwikkeld voor de organisatie van uitzendbureaus. De normen gaan met name over belastingafdracht en het welzijn van uitzendkrachten. De normen vertonen bewust sterke overlap met wettelijke bepalingen, gehandhaafd door de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie. Dit heeft te maken met het belangrijkste motief van zelfregulering. Dat is het reduceren van risico’s voor de inlener van uitzendkrachten. De inlener wordt namelijk aansprakelijk gesteld als de inspecties misstanden zouden aantreffen. De zelfregulering bestaat uit inspecties door private instellingen en een inschrijving in een register.<sup>32</sup> Een juridisch onafhankelijke stichting sluit convenanten met een publieke toezichthouder, in dit geval de Belastingdienst. De Arbeidsinspectie overweegt het sluiten van een convenant. Doel is om voordeel te behalen voor gecertificeerde uitzendbureaus. Betrokkenheid is nog licht en pril in deze case, maar is wel voortdurend onderwerp van discussie.

Aan de caseselectie is een aantal oriënterende gesprekken voorafgegaan. Deze zijn met name met publieke toezichthouders gehouden. Voor de casestudies zelf is gelet op een voldoende spreiding van de interviews over de drie domeinen. Een sneeuwbalmethode was echter leidend. Aan iedere respondent is gevraagd wie ik zou moeten spreken. Daarom is er soms enige scheefheid ontstaan in de vertegenwoordiging van de domeinen. Tabel 6 geeft de spreiding van respondenten per case weer. Tussen haakjes staat het aantal interviews.<sup>33</sup> De categorie ‘overig’ wordt bevolkt door respondenten die formeel niet tot één van de domeinen behoren. Dit kunnen onafhankelijke stichtingen, adviesbureaus of wetenschappers zijn. Veel respondenten hadden meerdere betrekkingen en functies. Bij het indelen van respondenten in categorieën is met name gelet op de functie waar ik de respondent op heb aangesproken.

---

<sup>32</sup>Het register is strikt genomen geen keurmerk, omdat de stichting die het register beheert slechts registreert en geen verdere toets doet, zoals dat wel gebeurt in de touringcarsector. Omwille de leesbaarheid noem ik het register toch ‘keurmerk’.

<sup>33</sup>Aan sommige interviews namen meerdere respondenten deel. Het totaal van 73 respondenten komt niet overeen met de optelsom uit de tabel. Dit komt omdat twee respondenten in meerdere categorieën voorkomen.

	Orienterende en slot-gesprekken	Legpluim-veesector	Toeringcar-sector	Uitzend-sector
Publieke toezichthouder	12	9 (8)	9 (5)	6 (5)
Private toezichthouder	2	4 (3)	4 (4)	10 (8)
Onder toezicht gestelde	2	6 (6)	5 (5)	7 (7)
Overig	1	3 (4)	3 (4)	2 (3)
Totaal aantal respondenten (interviews)	17 (17)	22 (21)	21 (18)	25 (23)

*Tabel 6: Het aantal respondenten, verdeeld over de cases (tussen haakjes het aantal interviews)*

In de komende drie hoofdstukken ga ik gedetailleerd in op deze cases en zullen de verhalen van co-regulering zich ontfouwen.

## **Hoofdstuk 4. Co-regulering in de legpluimveesector: een omstreden ontwerp**

*Waarin de auteur zich verdiept in een beleidsplan voor afstemming tussen publiek en privaat toezicht en in wat er in praktijk van terecht is gekomen in de legpluimveesector*

### **4.1 Inleiding: Een systeem achter een ei**

Over een eitje is goed nagedacht. Een ingewikkelde keten aan bedrijven zorgt ervoor dat dat eitje aan uw wensen voldoet. Er is ook veel toezicht op de processen die leiden tot uw eitje aan het ontbijt. Dit toezicht is er ten behoeve van de voedselveiligheid en het welzijn van de kippen. Er zijn publieke inspecties actief en er is een privaat kwaliteitssysteem. De waarde van dat kwaliteitssysteem wordt geborgd middels certificatie en accreditatie. Per 1 januari 2008 geldt een toezichtsarrangement, dat de verhoudingen tussen publiek toezicht en het private kwaliteitssysteem moet versoepelen. Dit arrangement is een voortvloeisel uit het beleidskader “Toezicht op Controle”, ontwikkeld op het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).<sup>34</sup> Hierbij zijn de drie domeinen betrokken: de onder toezicht gestelden, de publieke toezichthouder en de private toezichthouder. In dit hoofdstuk maken we eerst kennis met de partijen en hun belangen met betrekking tot het toezicht (4.2). In 4.3 introduceer ik het beleidskader Toezicht op Controle. Dit kader leidt vervolgens tot hardnekkige bestuurlijke issues, die aan bod komen in 4.4. Deze paragraaf bevat rijke procesbeschrijvingen van de manier waarop met de issues wordt omgegaan. De overige paragrafen bevatten de analyse. 4.5 geeft een typering van het co-reguleringsregime, 4.6 een samenvatting van de spanningen en 4.7 de wisselwerking tussen het regime en de spanningen. In paragraaf 4.8 maak ik een verband met het borgen van naleving, door stil te staan bij bevorderende en belemmerende mechanismen voor naleving. Paragraaf 4.9 geeft een korte conclusie.

### **4.2 Drie domeinen van co-regulering**

#### **4.2.1 Onder toezicht gestelden: De legpluimveesector**

De keten bestaat uit de volgende schakels: Opfok, fok- en vermeerdering, broederij, opfok leghennen, legeindbedrijven, pakstations/ verzamelaars en retailbedrijven. De bovenzijde van de keten betreft met name het selectie- en vermeerderingsproces van geschikte hennen en hanen. De benedenzijde van de keten is gericht op productie en handel. Rond deze keten zijn allerlei andere bedrijven actief, zoals pluimveeservicebedrijven, diervoederleveranciers en

---

<sup>34</sup> Vanaf nu spreek ik van ‘het ministerie’. Het ministerie is overigens opgegaan in het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

eiproductenfabrikanten (die bijvoorbeeld mayonaise maken). De sector bestaat uit een keten met relatief kleine, op zichzelf staande (dus niet- geïntegreerde) schakels.

Toezicht op Controle heeft betrekking op de schakel van de legeindbedrijven. Dit is de schakel waarin boeren pluimvee houden en hun pluimvee eieren laten produceren, die vervolgens worden verhandeld. De legeindbedrijven zijn vaak relatief kleine ondernemingen. De grotere hebben meerdere sites of gemengde bedrijven (die bijvoorbeeld ook varkens houden).

De legpluimveehouders worden bestuurlijk vertegenwoordigd door de Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders (NOP) en de Nederlandse Vakbond voor Pluimveehouders (NVP). Elders in de keten zijn er andere vertegenwoordigers, zoals ANEVEI voor pakstations en eiverwerkende industrie en het Centraal Bureau voor de Levensmiddelenhandel (CBL) voor de retail.

De sectorbestuurders zijn vertegenwoordigd in het Productschap voor Pluimveehouders en Eieren (PPE; onderdeel van het Productschap voor Vee, Vlees en Eieren PVE) en hierin de Sectorcommissie Eieren. Het Productschap is een publiekrechtelijk orgaan met een bestuurlijke vertegenwoordiging van de sector en de betrokken ministeries (LNV, VWS en SoZaWe). Het is een “organisatie die, op basis van hun wettelijke positie en bevoegdheden, de sociaal-economische ontwikkeling van de (pluim) vee-, vlees- en eiersector in een maatschappelijk kader ondersteunen bij die zaken die niet of niet voldoende door individuele bedrijven of private organisaties kunnen worden opgepakt”<sup>35</sup>. Deze ondersteuning bestaat bijvoorbeeld uit het ontwikkelen van nadere regelingen (zoals hygiënenormen voor salmonella), het registreren van ondernemingen, het doen van onderzoek en het bevorderen van een professionele bedrijfsvoering.<sup>36</sup>

De keten is ook vertegenwoordigd in het bestuur van het Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE). Dit is een privaatrechtelijke controle-instantie die van oudsher veel controles binnen de sector uitvoert. CPE voert ook controles uit als zelfstandig bestuursorgaan, gemandateerd door de Voedsel en WarenAutoriteit (VWA; waarover later meer)<sup>37</sup>. Tot voor kort had het CPE ook een eigen commerciële inspectiedienst, die zorg droeg voor certificering: de Inspectie Dienstverlening Agrarische Sector (INDAS).

Net als de meeste landbouwketens kent de legpluimveesector een eigen privaat kwaliteitssysteem. Dit is IKB ei, wat staat voor “Integrale KetenBeheersing-ei”. IKB ei wordt beheerd door het Productschap. IKB ei kent een certificatiesysteem om het welzijn van de dieren en de kwaliteit van de eieren te borgen. Ieder bedrijf in iedere schakel in de keten kan een

---

<sup>35</sup> [www.pve.nl](http://www.pve.nl)

<sup>36</sup> Instellingsbesluit Productschap Pluimvee en Eieren, dd. 15 maart 2004

<sup>37</sup> Tegenwoordig de Nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit (nVWA)



certificaat krijgen, indien ze voldoen aan de eisen van het certificatieschema, beheerd door het Productschap.<sup>38</sup> Ongeveer 800 van de circa 1100 legpluimveebedrijven doen mee aan IKB ei.

Aantal legpluimveebedrijven	1.126 bedrijven (33.7 mln leghennen)
Productie (in miljoenen eieren)	10.120
Import (in miljoenen eieren)	2.819
Export (in miljoenen eieren)	9.775

Tabel 7: Een aantal feiten over de legpluimveehouderij (Bron: PVE, 2011; cijfers over 2010)

*Belangrijke waarden met betrekking tot toezicht: effectiviteit, efficiency, legitimiteit*

Iedere schakel in de keten is te zien als een kleine markt. De schakels worden bezet door meerdere partijen die onderling met elkaar concurreren. Tegelijkertijd levert de gehele keten slechts een beperkt aantal voor eenieder zichtbare producten: eiprodukten. Dit maakt de verschillende schakels van elkaar afhankelijk. Als de markt van een enkele schakel disfunctioneert en dat zou leiden tot kwaliteitsproblemen, dan heeft de hele keten kwaliteitsproblemen.

De retailers zien de consument het meest direct in de ogen en worden als eerste aangesproken op eventuele kwaliteitsproblemen. Zij ondervinden daarom sterke prikkels om kwaliteitseisen te stellen aan de keten. Een kwaliteitssysteem als IKB ei heeft daarom vaak een sterke ‘marktdriver’.

Er is nog een andere prikkel tot het onderhouden van een kwaliteitssysteem. Er bestaat internationale concurrentie tussen kwaliteitssystemen. Het belangrijkste alternatieve kwaliteitssysteem is het Duitse KAT (Kontrollierte Alternative Tierhaltungsformen). De Nederlandse retail accepteert uitsluitend eieren met een keurmerk van IKB ei of KAT. Buitenlandse retailers hebben uiteraard een ander beleid. In die zin bevinden de deelnemers aan IKB ei zich geaggregeerd op een internationale markt. Deze markt is van groot belang, omdat bijna tweederde van de Nederlandse eieren wordt geëxporteerd.<sup>39</sup> Een internationaal gezaghebbend kwaliteitssysteem is daarom van belang voor de toekomstige afzet. *Effectiviteit* hangt direct samen met dit gezag. De belangen van de keten in deze internationale markt worden voornamelijk door het Productschap behartigd, waarin de overheid en de sector weer zijn vertegenwoordigd.

De internationale marktpositie maakt het belang van toezicht op kwaliteit begrijpelijk. De keten organiseert haar eigen toezicht met betrekking tot de kwaliteit van eieren. In een marktsetting is ook *efficiënt* (‘snel’) toezicht van groot belang. Tijd is immers geld. Bovendien

<sup>38</sup> Na TOC is het beheer ondergebracht in een onafhankelijke stichting.

<sup>39</sup> Bron: website PVE, november 2011

leiden veel controles tot hogere risico's voor ziekte-insleep. Daarom is de hoeveelheid controles en de overlap hiertussen een telkens terugkerende ergernis binnen de sector.<sup>40</sup> De ergernis geldt echter niet slechts voor het aantal controles, maar ook de toegevoegde waarde ervan. Er wordt waarde gehecht aan de deskundigheid van controleurs.<sup>41</sup> Met de toezichthouders worden bij voorkeur korte lijnen aangehouden, zodat men snel weet wat hen te wachten staat.

Het moge van belang zijn een internationaal gezaghebbend kwaliteitssysteem te voeren, de tolerantie voor al te strakke normen en bijbehorende bureaucratie is niet eindeloos. Het is dan ook van belang om kwaliteitsmaatregelen en normen 'aan de koffietafel uit te kunnen leggen'.<sup>42</sup> Deze *legitimiteit* van het systeem kan zo op gespannen voet staan met effectiviteit ervan.

#### 4.2.2 Publieke toezichthouders

Op de legpluimveesector is een aantal wetten en verordeningen van toepassing, die worden gehandhaafd door publieke inspectiediensten. De wet- en regelgeving gaat veelal over de hygiëne in het productieproces en de producten, het welzijn van de dieren en de correctheid van de etikettering (in dit geval: bestempeling) van eieren. Hieronder volgt een kort overzicht van de voor deze casestudie relevante betrokken publieke inspectiediensten.

- De voormalige Algemene InspectieDienst (AID)<sup>43</sup> controleert steekproefsgewijs op dierenwelzijn. Een belangrijk issue is bijvoorbeeld het aantal kippen dat per vierkante meter wordt gehouden. Grondslag voor de inspecties is het Legkippenbesluit 2003. De controles van de AID worden met publieke middelen bekostigd. De AID kan bij ernstige overtredingen strafrechtelijk ingrijpen.
- De voormalige Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) voert controles uit in verband met exportcertificering.<sup>44</sup> Bovendien mandateert de VWA hygiënenormen aan het eerder genoemde
- Stichting Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE). Het CPE controleert namens de minister van VWS op Europese hygiënenormen en handelsnormen<sup>45</sup>. Deze gaan bijvoorbeeld over de bestempeling van eieren, waaruit is op te maken welk huisvestingssysteem (kooi, scharrel, vrije uitloop of biologisch) is gebruikt, van welk land en welk legpluimveebedrijf het ei afkomstig is, soms van welke stal het ei komt en tot wanneer het ei kan worden geconsumeerd. Conform de richtlijnen voor toezicht door zelfstandige bestuursorganen (zbo's)<sup>46</sup> worden de controles door het CPE betaald door de gecontroleerden.

<sup>40</sup> Interviews # 22, 23, 24, 25- onder toezicht gestelden, # 32,33- overig

<sup>41</sup> Interviews # 26 – onder toezicht gestelde, # 32 overig

<sup>42</sup> Interview # 24 – onder toezicht gestelde

<sup>43</sup> De AID maakt tegenwoordig deel uit van de Nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit (nVWA)

<sup>44</sup> Zowel de VWA als de AID zijn opgegaan in de Nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit (nVWA)

<sup>45</sup> Europese Verordening EG 589/2008

<sup>46</sup> Overgenomen uit het rapport "Maat houden", MDW- werkgroep doorberekening handhavingskosten, juni 1996

*Belangrijke waarden met betrekking tot toezicht: effectiviteit, efficiency, legitimiteit*

In de legpluimveesector opereren aldus meerdere publieke toezichthouders van divers pluimage. Een enkele toezichthouder (het CPE) is sectorgebonden en gemandateerd, de andere toezichthouders zijn direct aan de ministeries verbonden inspectiediensten. Zij hebben een verschillende juridische grondslag voor hun inspecties.

Tenslotte kunnen de normen die de inspecties hanteren een verschillende oorsprong hebben. Op de legpluimveesector zijn verschillende Europese Verordeningen van toepassing, die kunnen gaan over het primaire proces (zoals hygiënenormen) als over het toezicht (toezicht op handelsnormen). Europese Verordeningen zijn bovengeschied aan nationale wet- en regelgeving. Het totaal geeft een beeld van een sterk gefragmenteerd veld van toezichthouders op de legpluimveesector.

In de afweging tussen effectiviteit, efficiency en legitimiteit kan het politieke klimaat een sterke rol spelen. Onder invloed van de politiek letten de toezichthouders in de legpluimveesector tegenwoordig sterk op *efficiency*.

Een belangrijke overeenkomst tussen de meeste toezichtsvisies is de wens om de toezichtslast voor het bedrijfsleven te verminderen. Dit is een politiek ingegeven wens. Toezichtslast was een belangrijk thema voor de kabinetten Balkenende en Rutte (zie hoofdstuk 1). Zo tonen toezichthouders zich vaak gevoelig voor de politiek en moeten zij de vaak tijdelijke politieke impulsen verenigen met de juridische grondslag van hun activiteiten.

Efficiency is echter niet alles. Het huidige streven naar selectief en slagvaardig toezicht, met al haar uitwerkingen in toezichtsvisies, hoe verschillend ook, duidt op een evenzogrote focus op effectiviteit. Media-aandacht voor ‘falend toezicht’ (zie hoofdstuk 1) gaat veelal om effectiviteit en veel minder om efficiency.

Tenslotte moeten dergelijke managementwaarden worden verenigd met *legitimiteit*. Hier komen meer juridische waarden als gelijkheid en transparantie om de hoek kijken. Dit kan een complexe aangelegenheid zijn. Zowel de Brusselse als de Haagse standpunten en verordeningen kunnen veranderen. Wijzigingen aanbrengen in publieke toezichtsregimes kan daarom juridisch en politiek ingewikkeld zijn, omdat deze op papier houdbaar moeten zijn, en bovendien aan verschillende fora uit te leggen.

### 4.2.3 De private toezichhouders

Het kwaliteitssysteem levert een kwalitatieve uitspraak over de eieren die in de handel komen. Op basis van deze uitspraak heeft een consument al of niet vertrouwen in het product, en met hen de retail. Veel kwaliteitssystemen hebben dan ook een *driver* vanuit de retail.

Het Productschap was lange tijd de beheerder van het kwaliteitssysteem. Het had zeggenschap over de verschillende toezichtactiviteiten die hieronder vallen, zoals normen stellen, inspecteren, beoordelen van de inspectieresultaten en sanctioneren.

Sinds 2007 is het Productschap, op aandringen van het ministerie van LNV, overgegaan op een *third party certification system* onder accreditatie. Dit betekent dat het kwaliteitssysteem moet worden geaccrediteerd door de Raad voor de Accreditatie (RvA), die hiervoor internationale normen hanteert, afhankelijk van het type certificatie. IKB ei streeft naar productcertificatie (NEN EN45011 Guide 62).

Veel normen gaan over de organisatie van het kwaliteitssysteem. Drie voorbeelden: ten eerste moeten normen voor het behalen van het certificaat worden beheerd door een College van Deskundigen, waarin de hele sector is vertegenwoordigd. Ten tweede moet de controle op de normen en de beoordeling daarvan worden gedaan door onafhankelijke certificeerders. Deze certificeerders concurreren met elkaar in een marktsetting. Ten derde dienen de controle en de beoordeling institutioneel gescheiden te zijn. Het mag niet door dezelfde personen gebeuren.

Twee instellingen hebben zich op deze certificeringsmarkt begeven: De Inspectie Dienstverlening Agrarische Sector (INDAS) en CBD/ISACert.<sup>47</sup> Indas scheidt de taken van inspectie en beoordeling intern, terwijl CBD en ISACert de taken onderling hebben verdeeld. INDAS en CBD/ISACERT (vanaf nu 'certificerende instellingen' of 'ci's') kondigen hun bezoek tevoren aan aan hun klanten. De klanten betalen voor de diensten van de certificerende instellingen.

*Belangrijke waarden met betrekking tot toezicht: effectiviteit, efficiency, legitimiteit*

Met het streven naar een *third party certification system* onder accreditatie drukt de accreditatie- en certificatiewereld een steviger stempel op de legpluimveesector. De certificeerders hebben een klant-leveranciersrelatie met de legpluimveehouders en concurreren onderling met elkaar. In dit geval is de markt niet heel groot. Tijdens de invoering van Toezicht op Controle in 2008 zagen slechts twee ci's er brood in.

De ci's voeren controles uit op legpluimveehouders en worden op hun beurt gecontroleerd door de Raad voor de Accreditatie. De RvA is per 1 januari 2010 de enige aangewezen accreditatie-instantie voor Nederlandse ci's. Voor die tijd konden ci's zich laten accrediteren

---

<sup>47</sup> Per 2012 is alleen CBD/ISACert nog in de markt.

door buitenlandse accreditatie-instellingen, maar op basis van Europese regelgeving<sup>48</sup> is deze internationale markt ten einde en is de RvA feitelijk monopolist voor Nederland. Er vindt veel harmonisatie-overleg plaats tussen Europese Accreditie-instellingen, onder meer in de European cooperation for Accreditation (EA).

Het accreditatieproces en alle instituties die dit proces impliceert, moeten de waarde van een certificaat bewaken ten behoeve van de handel. Het certificaat moet waarborgen dat de uitspraak over een product, dienst of systeem (in dit geval een kwaliteitsuitspraak over het product ei) correct is. Dergelijke uitspraken faciliteren handel, omdat kwaliteit hiermee getrouw kan worden meegewogen in de koop en verkoop. Omdat de handel in veel producten (en zo ook eieren) al vrij lang sterk internationaal is, zijn de normen voor het verkrijgen van een certificaat internationaal. De manier waarop de waarde van het certificaat wordt gewaarborgd is sterk uitgeschreven in internationale regels.

De klant wordt bediend met een kwaliteitssysteem dat wordt gewaarborgd door internationale regels. Standaardisatie is het voornaamste middel om internationale handel te faciliteren en is daarmee sterk verbonden aan *effectiviteit*. Zonder standaarden kan internationale handel zich nauwelijks voltrekken. Tegelijk is het houden van toezichtsystemen aan standaarden efficiënt voor accreditatie-organisaties. Accreditatie wordt immers zeer intensief als iedere sector haar eigen regels bedenkt.

De regels zijn daarom sterk uitgeschreven en er wordt bij toezicht sterk aan de regels vastgehouden.<sup>49</sup> Dit maakt de private toezichthouders ogenschijnlijk nogal a-politiek. Toetsing lijkt eerder een technische aangelegenheid. Toch steunt certificatie en accreditatie vooral op vertrouwen.<sup>50</sup> Bedrijven zullen zich de kosten en moeite van certificering besparen als zij er niet op kunnen vertrouwen dat een certificaat wordt geaccepteerd door haar afnemers. *Legitimiteit* is dan ook van belang bij privaat toezicht. Transparantie van normen kan deze legitimiteit ondersteunen. Alle normen waar certificatie- en accreditatie-organisatie zich op beroepen zijn vastgelegd en toegankelijk.

Voor certificerende instellingen geldt nog een extra verhaal. Zij toetsen in een marktsetting, waarbij *efficiency* een grotere rol speelt. De ci levert een dienst aan de klant, die daarvoor een redelijke prijs-kwaliteitverhouding wenst.

---

<sup>48</sup> Wet Aanwijzing Accreditatie-Organisatie, BWBR 0026591

<sup>49</sup> Interviews # 29, 30, 31 – private toezichthouders

<sup>50</sup> Interview # 67 – private toezichthouder

## 4.3 Toezicht op Controle

### 4.3.1 Het beleidskader Toezicht op Controle

Ook het voormalige ministerie van LNV heeft zich gevoelig getoond voor de trend naar meer zelfregulering. Het heeft een eigen concept van zelfregulering ontwikkeld, met de naam “Toezicht op Controle” (TOC). Dit concept is een resultante van het ministeriebrede Programma Ketens. Vanuit dit programma is een beleidskader Toezicht op Controle geformuleerd en vervolgens met dit beleidskader getracht sectoren voor TOC te interesseren.<sup>51</sup>

De basisgedachte is dat de overheid de eigen toezichtsactiviteiten op basis van afspraken met het bedrijfsleven afstemt op de activiteiten van een andere –privaatrechtelijke – instantie (Beleidskader Toezicht op Controle, 2005; 8). Feitelijk suggereert het, in navolging van het kabinetsbeleid, een overdracht van toezichtsactiviteiten aan private instanties. In 2005 is een beleidskader uitgekomen waarin het concept is uitgewerkt. In dit beleidskader wordt onder meer ingegaan op de kenmerken en vormen van Toezicht op Controle (TOC), de potentiële voordelen, de wettelijke status, de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen en de voorwaarden waaronder TOC kan worden toegepast.

Als belangrijkste voordeel voor de overheid wordt efficiency- en effectiviteitswinst genoemd (p.8). Toezicht zou gericht en met minder overheidsinzet kunnen worden uitgevoerd. Steeds wordt hierbij echter benadrukt dat de overheid eindverantwoordelijk blijft voor de kwaliteit van het toezicht en dat dit extra lasten met zich meebrengt, zoals noodzakelijke afstemming met privaatrechtelijke controle-instanties (p.13). Bovendien is het aan de overheid om eisen te stellen aan “de inrichting en het functioneren van de instantie die primair de controle verricht (p.8)”, zoals op hun onafhankelijkheid, transparantie en sanctienering. De overheid kan afzien van het opleggen van sancties, maar dat zal mede afhangen van de ernst van de overtreden norm (p.13). De mogelijkheid om strafrechtelijk te sanctioneren ongeacht het functioneren van de privaatrechtelijke controlesystemen wordt uitdrukkelijk opgehouden. TOC- arrangementen kunnen de administratieve lasten van het bedrijfsleven verlichten (p.8).

Het beleidskader is voor een groot gedeelte gestoeld op het rapport van de Commissie Pennekamp “Vreemde Ogen; Een andere kijk op toezichtarrangementen” (2005).<sup>52</sup> Hierin worden vijf stappen beschreven die leiden tot toezichtsarrangementen met een grote rol voor private toezichthouders.

---

<sup>51</sup> Interview # 13 – publieke toezichthouder

<sup>52</sup> Zie ook paragraaf 1.6

- Stap 1: Baken het publiek belang af en identificeer wie bij de borging daarvan een rol speelt.
- Stap 2: Toets de mogelijkheid van de inzet van private partijen in het toezichttraject.
- Stap 3: Toets de wenselijkheid van de inzet van private partijen in het toezichttraject
- Stap 4: Formuleer een aantal opties voor de invulling van het toezichtsarrangement
- Stap 5: Kies het toezichtarrangement dat het publiek belang het meest effectief en efficiënt borgt.

Het beleidskader werkt met name de stappen 2 en 3 uit en specificereert voorwaarden voor de activiteiten normstelling, informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie.

### **4.3.2 De regels van het regime**

Toezicht op Controle is aldus gebaseerd op vrijwilligheid. Niet alleen kunnen ondernemers vrijwillig deelnemen aan privaatrechtelijke kwaliteitssystemen. Ook het georganiseerde bedrijfsleven kan kiezen of zijn relatie met overheidstoezichthouders al of niet met een TOC-arrangement vormgegeven kan worden. Het lijkt er in eerste instantie op dat weinig sectoren TOC aantrekkelijk vinden. Een nadeel van TOC is dat het kader veel voorschrijft. Een respondent noemde het ‘juridisch rigide’.<sup>53</sup> Een voorbeeld is dat TOC voorschrijft dat kwaliteitssystemen openbaar moeten zijn. Dit vergemakkelijkt de afstemming tussen toezichthouders. In de melkveehouderij is deze regel echter onaantrekkelijk. Deze sector bestaat uit een klein aantal grote spelers, die mede op hun kwaliteitssystemen concurreren.

De eerste en enige<sup>54</sup> sector die heeft toegehapt is de legpluimveesector. De belangrijkste reden hiervoor was dat er veel potentiële winst was te behalen. Dit heeft te maken met de relatief hoge controlefrequentie die er van overheidswege was en het feit dat het merendeel van de controles van de CPE door het bedrijfsleven moest worden betaald. Door deze controles zelf in de hand te houden zou het bedrijfsleven dus relatief veel kunnen besparen. In andere sectoren waren de controlefrequenties lager en werden meer overheidscontroles vanuit publieke middelen betaald. Een reductie van publieke controles zou voor die sectoren daarom minder geld schelen.

---

<sup>53</sup> interview # 14 – publieke toezichthouder

<sup>54</sup> Afgezien van een eenjarig project “Toezicht op Controle Diervoeding” in 2006

Het te ontwikkelen TOC-arrangement<sup>55</sup> zou worden aangesloten op het reeds bestaande programma IKB ei. Vier belangrijke implicaties hiervan zijn:

1. CPE en AID controleren IKB-leden niet meer op het Legkippenbesluit, de Landbouwkwaliteitswet en de Europese verordening over de handelsnormen. De wettelijke bepalingen zijn opgenomen in het schema van IKB ei, waarop wordt getoetst door certificerende instellingen. De resultaten van de audits door certificerende instellingen worden in een nieuwe database vastgelegd. Deze is toegankelijk voor publieke inspecties. Zo kunnen ze een vinger aan de pols houden. CPE en AID blijven controleren bij niet-IKB- leden.
2. Er zijn extra randvoorwaarden voor de ci's, sommigen anticiperend op het behalen van accreditatie voor EN45011 Guide 62. Zij moeten bijvoorbeeld inspectie-onderzoek scheiden van beoordeling over het al of niet verlenen van een certificaat. Ook is er een minimale controleduur per bezoek vastgelegd om te voorkomen dat controles eventueel worden afgeraffeld.
3. Het CPE en de AID voeren verificatiecontroles uit bij legpluimveehouders. Zij toetsen daarmee of de certificaten terecht worden verstrekt.
4. Het beheer van het schema IKB ei en de organisatie van eventuele veranderingen hierin komt in handen van een juridisch onafhankelijke stichting, de Stichting IKB ei. In het beleidskader TOC is namelijk opgenomen dat de verantwoordelijkheid voor het private kwaliteitssysteem privaat moet zijn. Het Productschap, dat het schema voorheen beheerde, werd door LNV niet als een private partij gezien. Conform standaarden over schemabeheer coördineert de Stichting IKB ei een aantal instituties.<sup>56</sup> Voorbeelden zijn het Centraal College van Deskundigen, met daarin vertegenwoordigers van de sector die zich buigen over de normen in IKB ei, en een regelmatig harmonisatie-overleg tussen certificerende instellingen.

Tabel 8 geeft een overzicht van de toezichtactiviteiten (normen stellen, informatie verzamelen, interveniëren) door de publieke toezichthouder, de private toezichthouder en de onder toezicht gestelde. De eerst drie kolommen geven daarmee een overzicht van de nalevingsregels die gelden in het regime. De tabel geeft tevens aan op welke onderwerpen samenwerking is ontstaan, op basis van TOC. Hierin is zichtbaar dat samenwerking plaatsvindt op het gebied van zowel normen stellen als informatie verzamelen als handhaven.

---

<sup>55</sup> Brief van Minister Verburg aan de Tweede Kamer dd. 30 mei 2008, 2008/921

<sup>56</sup> Reglement voor de Beoordeling en Acceptatie van Schemabeheerders; RvA-R013; 1 Januari 2008



	Publieke toezichthouder	Private toezichthouder	Onder toezicht gestelde	Samenwerking/afstemming
Normen stellen	Legkippenbesluit 2003 Landbouwkwaliteitswet Europese verordening EG589/2008	ISO 17021 EN 45011 Guide 62	Schema IKB ei	Wettelijke bepalingen worden expliciet opgenomen in het schemaIKB ei
Informatie verzamelen	Bedrijfsinspecties door verschillende toezichthouders Verificatiecontroles en systeemaudits op certificerende instellingen	Audits door certificerende instellingen Audits op schema IKB ei en certificerende instellingen	Audits gedelegeerd aan certificerende instellingen	Afstemming inspecties (Reductie van publieke inspecties, informatie wordt gedeeld middels een database) Publiek toezicht op controles door certificerende instellingen
Handhaven	Waarschuwing Boetes (Niet) toelating Strafrechtelijke middelen	Waarschuwing Schorsing Niet toekennen of intrekken van certificaat of accreditatie	Geen instrumenten	Afspraak over versterken sanctie-instrumentarium met een boete

Tabel 8: Regels in de legpluimveesector

## 4.4 Het proces van co-regulering: Toezicht op Controle

### 4.4.1 Inleiding

De totstandkoming van TOC voor IKB ei is te verklaren uit een synergie tussen belangen van de legpluimveesector, de overheid en de certificatiwereld. Eén van de belangrijkste doelstellingen achter TOC, vermindering van toezichtslasten voor het bedrijfsleven, strookte met de wens in de sector naar meer efficiency in het toezicht.

Dat als de IKB-controle is geweest, niet twee dagen later er nog een overheidsinspectie komt die hetzelfde vraagt. Daar moest een kostenvoordeel uit komen. (# 22 - onder toezicht gestelde)

Ook de certificatiwereld had belang bij TOC. Vermindering van het aantal controles voor IKB- deelnemers maakt deelname aan het IKB ei schema, en daarmee het gebruik van de diensten van ci's, aantrekkelijker.

De nadere uitwerking en uitvoering van het arrangement werd niettemin als een uitdaging gezien. Men was zich er van bewust dat de duivel bij dit soort arrangementen in het detail zit en dat er een lang interactieproces voor hen zou liggen.<sup>57</sup> Er is intensief bestuurlijk overlegd. Dit is de periode waarin het TOC- arrangement, en daarmee de verhoudingen tussen de verschillende partijen, op papier vast is gelegd.

Een werkgroep onder voorzitterschap van het ministerie van LNV heeft TOC voor IKB ei voorbereid. Hierin hebben LNV, CPE, VWA, Productschap en later het AID zitting. Het Productschap is hierin de vertegenwoordiger voor het bedrijfsleven. Zij rapporteren aan een stuurgroep met daarin publieke toezichthouders en onder toezicht gestelden.<sup>58</sup>

Het hierin resulterende convenant is niet door LNV getekend. LNV heeft hierin bewust een stap terug gedaan. Zij ziet de hierna besproken issues als coördinatie van de uitvoering van TOC met de Stichting IKB ei als de belangrijkste coördinator.<sup>59</sup>

Deze paragraaf beschrijft de belangrijkste issues die tijdens dit interactieproces hebben gespeeld.

---

<sup>57</sup> Interview # 32 – overig

<sup>58</sup> Specifiek waren betrokken: LNV, VWS, VWA, AID, CPE, ANEVEI (de brancheorganisatie voor de eiverwerkende industrie), NOP, NVP en het Productschap.

<sup>59</sup> interview # 16, 17 – publieke toezichthouders

#### 4.4.2 Het aantal onaangekondigde controles

##### *Het belang van onaangekondigde controles*

Controles van ei's worden uitgevoerd op afspraak. Dit is logisch in een klant-leveranciersrelatie. De leverancier levert de dienst op het moment dat het de klant schikt. Het principe van aangekondigde controles staat echter op gespannen voet met de praktijk van met name de AID en het CPE. Als eerder gesteld doet de AID steekproefsgewijs onaangekondigde controles. Ook het CPE doet een groot deel van de controles onaangekondigd. De filosofie hierachter is dat moet worden voorkomen dat de legpluimveehouder teveel op controles kan anticiperen. Sommige processen, zoals het sorteren en verpakken van eieren, zijn moeilijk te documenteren en bieden daarom mogelijkheden om ongezien in strijd met de regels te optimaliseren. Hier speelt mee dat aan de buitenkant van een ei weinig is te zien. Het aankondigen van controles faciliteert malafide legpluimveehouders om de zaakjes tijdelijk op orde te hebben, om na de controle de regels weer te overtreden.

TOC voorziet in een gedeeltelijke overname van publieke controles door certificerende instellingen. Dit suggereert aldus een verandering van handhavingsstijl: het gebruik van onaangekondigde controles door CPE en AID verandert in een gebruik van aangekondigde controles door certificerende instellingen. Het CPE heeft daarom aangedrongen op het uitvoeren van onaangekondigde controles. Zij beroept zich op de Europese Verordening over de Handelsnormen<sup>60</sup>, waarin is bepaald dat controles onaangekondigd plaatsvinden. LNV ging mee met deze eis. Niet iedereen was echter overtuigd van de noodzaak.

De aanpak die LNV heeft gekozen, met een dergelijk beleidskader, is te verklaren door het door de juristen gepercipieerde belang van het uitsluiten van risico's. (...) Wij gaan er vanuit dat als Brussel bepaalde zaken niet expliciet verbiedt, dat het dan mag. LNV vindt dat het pas mag als Brussel het expliciet heeft toegestaan. (...) Ze beroepen zich op een Europese Richtlijn. De term 'onaangekondigd' is daarin overigens niet goed gedefinieerd. Dat kan een week van tevoren bellen zijn, of helemaal niet bellen. Daar zit rek, als Brussel daar een probleem mee zou hebben. Toch durven ze (LNV, hv) daar niet flexibel in te zijn. (# 33 - overig)

##### *Een afspraak voor twee jaar*

LNV heeft desalniettemin bedongen om in de eerste twee jaar extra onaangekondigde controles uit te laten voeren door certificerende instellingen. Het gaat om 50% van het klantenbestand van de certificerende instellingen. Na deze periode van twee jaar zouden de ervaringen worden geëvalueerd onder regie van LNV. De Stichting IKB ei zou, vanuit haar rol als schemabeheerder en coördinator van IKB ei, de onaangekondigde controles organiseren. Hiertoe ontwikkelt zij normen, geeft daarmee certificerende instellingen de controles uit te voeren. De kosten hiervoor worden verdisconteerd in de contributie van IKB ei, die daarmee, in ieder geval ogenschijnlijk,

---

<sup>60</sup> EU Verordening 589/2008

omhoog gaat. Dit doet de legpluimveehouders vervolgens betwijfelen of TOC hen uiteindelijk wel financieel voordeel oplevert.

Daarenboven hebben de legpluimveehouders ook principiële bezwaren tegen de hoeveelheid onaangekondigde controles.

Het kan niet zo zijn dat de politietaken van de overheid allemaal privaat gedaan gaan worden, de overheid vervolgens hele hoge eisen gaan stellen aan controle op controle en daar geen cent meer voor over heeft.” (# 23 - onder toezicht gestelden)

In eerste instantie lijkt de stichting de onaangekondigde controles niet met groot fanatisme te initiëren. In 2008 kregen de ci's pas in november de opdracht met de normen voor dat jaar. Zij konden tussen de bedrijven door en met een weinig zorgvuldige selectie de controles uitvoeren. In 2009 kwam de opdracht in de zomer, maar waren de normen gelijk aan die van 2008.<sup>61</sup>

Na het verstrijken van de periode van twee jaar is geen evaluatie verschenen. De sector eiste dat het aantal onaangekondigde controles zou worden gereduceerd tot 5%.<sup>62</sup> De Stichting IKB ei heeft hierop, onder druk van de branche, eenzijdig het percentage onaangekondigde controles verlaagd naar 7,5% en dit als zodanig aan LNV gemeld.<sup>63</sup>

*Achtergrond van het issue: Legitimiteit van de publieke toezichthouder versus efficiency voor de onder toezicht gestelden*

Het issue over de hoeveelheid onaangekondigde controles vertegenwoordigt een spanning tussen publieke toezichthouders en onder toezicht gestelden. Het aantal onaangekondigde controles is voor LNV een kwaliteitswaarborg van de zelfregulering.

De controles moesten wel wat voorstellen. Het moet geen *window dressing* zijn. (# 21 – publieke toezichthouder)

Bovendien wilde LNV met TOC aan de veilige kant zitten met betrekking tot Europese regelgeving. Zij vermoedden namelijk dat Brussel hen een extra scherpe blik zou toewerpen, omdat TOC voorziet in een terugtreden van de overheid.<sup>64</sup> Daarom wilden zij ‘verantwoord terugtreden’<sup>65</sup> en toonden zij zich gevoelig voor het argument van CPE dat de controles onaangekondigd zouden moeten. Met andere woorden: de onaangekondigde controles waarborgden de legitimiteit van TOC ten opzichte van Europa. De sector kijkt veel pragmatischer. Hen is efficiency beloofd, dat met het aantal onaangekondigde controles wordt

---

<sup>61</sup> Interviews # 23 – onder toezicht gestelde, # 18 – private toezichthouder

<sup>62</sup> Interviews # 23, 25 – onder toezicht gestelden

<sup>63</sup> Interviews # 23 – onder toezicht gestelde, # 33 – overig

<sup>64</sup> Interview # 16, 17 – publieke toezichthouders

<sup>65</sup> Interview # 16, 17 – publieke toezichthouders

verminderd. Zij zien nauwelijks noodzaak in de extra controles en zien het issue als een teken van wantrouwen vanuit de publieke toezichhouder.

#### **4.4.3 Het aantal controles op certificerende instellingen**

##### *Twijfels over overdracht van controles*

Veel van de controles die voorheen door AID of CPE werden uitgevoerd, worden bij TOC uitgevoerd door certificerende instellingen. Een dergelijke ‘overdracht’ gebeurt uiteraard niet zonder slag of stoot. Iedere controle-organisatie heeft haar eigen systematiek en deskundigheid. Het overdragen aan een andere controle-organisatie gaat daarom gepaard met twijfels of deze het wel net zo goed doet.

Dergelijke twijfels worden gevoed door twee fenomenen:

1) Certificerende instellingen opereren in een marktsetting. De angst is dat hun onderlinge concurrentie ten koste zou gaan van de kwaliteit en de zorgvuldigheid van de controles.

De relatie tussen controleur en gecontroleerde moet objectief zijn. Het is niet voor niets dat dat vroeger werd gedaan door ambtenaren die de eed hadden afgelegd. Er bestond een grote afstand tussen gecontroleerde en controleur. Dat is weg bij een certificerende instelling. De controleur komt bij een klant. Die wordt er voor betaald. (# 20, publieke toezichhouder)

2) De overheid blijft eindverantwoordelijk voor het gehele systeem. Dit staat vastgelegd in TOC. Maar ook zonder vastlegging is de kans groot dat de minister wordt aangesproken op eventuele misstanden bij toezicht. Het is daarom onaantrekkelijk om volledig blind te gaan op het private kwaliteitssysteem.

##### *Een afspraak voor twee jaar controleren van de controleurs*

De discussies over dergelijke twijfels hebben zich toegespitst op het aantal verificatiecontroles. In TOC is vastgelegd dat het CPE verificatiecontroles houdt bij legpluimveehouders, ter controle van de ci's. In het eerste jaar is het percentage verificatiecontroles 15% van het aantal IKB ei- deelnemers. Voor LNV is het aantal verificatiecontroles een waarborg voor de betrouwbaarheid van het gehele private kwaliteitssysteem.

We kunnen ons alleen maar terugtrekken als we weten dat die systemen voor elkaar zijn. Daar past bij dat er een behoorlijke hoeveelheid verificatiecontroles worden gedaan. (# 21 – publieke toezichhouder)

Net als de onaangekondigde controles worden de verificatiecontroles gefinancierd vanuit de Stichting IKB ei, uit contributies over de legpluimveehouders. Net als bij de onaangekondigde

controles staat de afspraak over het percentage verificatiecontroles vast voor twee jaar. Een evaluatie vanuit het ministerie van LNV is uitgangspunt voor eventuele aanpassing.

Het CPE heeft tijdens de eerste ronde verificatiecontroles in juli 2009 afwijkingen gevonden. Zij hebben vervolgens aangegeven dat de verificatiecontroles kennelijk noodzakelijk zijn. Deze suggestie stuitte echter op weerstand van de ci's en het Productschap. Het CPE zou belang hebben bij het vinden van afwijkingen.<sup>66</sup> Ze zouden zoeken om te vinden. Bovendien zou het CPE geen hoor en wederhoor toe hebben gepast bij de ci's.<sup>67</sup>

De verificatiecontroles worden door de onder toezicht gestelden gezien als een directe bedreiging voor TOC. Vanuit de sector wordt argwanend gekeken naar het percentage verificatiecontroles. Als dat omhoog gaat, verschaalt het voordeel van TOC. Het gaat hier overigens niet alleen maar om het financiële voordeel. Ook de vermindering van het aantal controles, met ziekte-insleep als risico, wordt door het aantal controles bedreigd.<sup>68</sup>

Ook de ci's zitten niet te wachten op verificatiecontroles en systeemaudits. De uitkomsten kunnen immers gevoelig liggen wegens hun marktpositie. Een wellicht belangrijker reden is dat zij met deze controles meerdere toezichthouders krijgen. Zij zien de RvA als hun toezichthouder en zijn minder geneigd extra controles van nieuwe toezichthouders te accepteren.

De RvA beoordeelt ons. We zijn 17020- geaccrediteerd en we gaan 45011 nu op. Dus de RvA bepaalt of het systeem goed is, of we voldoende onafhankelijk zijn, of de controleurs voldoende gekwalificeerd zijn, of er voldoende beoordelaars en beslissers zijn. We gaan er dus niet mee akkoord als de AID dat nog eens over wil doen. Ze wilden nog een systeemaudit opzetten en nog eens met de controleurs meelopen. Dat soort dingen doet de RvA. We willen aan 45011 voldoen en de AID buiten de deur houden of niet aan 45011 voldoen en dan de AID een dag binnen, maar slechts een van beide. Anders krijg je straks spanning tussen de bevindingen van de RvA en de AID. (# 29 – private toezichthouder)

Als de overheid vindt dat certificatie een goede zelfregulering is voor de sector, dan moeten ze daarvan ook de consequenties accepteren. Als dat vervolgens betekent dat allerlei oude toezichthouders nog zeer ruime steekproeven gaan doen en dan vervolgens ons nog komen controleren buiten het werk van de RvA om, dan ben ik niet meer geïnteresseerd in TOC. (# 30 - private toezichthouder)

Het CPE stelt hiertegenover dat zij volledige verantwoordelijkheid voor het toezicht op het functioneren van de ci's heeft, zolang het schema nog niet op EN45011 is geaccrediteerd.<sup>69</sup>

Ook met betrekking tot dit issue is het verstrijken van de termijn van twee jaar van belang. De beloofde evaluatie van TOC liet lang op zich wachten. De sector eiste het omlaag brengen van het percentage verificatiecontroles van 15% naar 2,5%. Hierop is onderhandeld met LNV. Tot

---

<sup>66</sup> Interviews # 18, 29 – private toezichthouders, # 32 – overig

<sup>67</sup> Interviews # 18 – private toezichthouder, # 33 - overig

<sup>68</sup> Interview # 18 – private toezichthouder

<sup>69</sup> Interview # 20 – publieke toezichthouder

hun verrassing heeft LNV hierin toegezegd financieel aan de verificatiecontroles bij te dragen, bovenop een percentage van 5% dat door de Stichting IKB ei (lees: de deelnemers aan IKB ei) opgebracht zou moeten worden.

#### *Achtergrond van het issue: legitimiteit versus efficiency*

Het issue met betrekking tot het aantal verificatiecontroles laat een spanning zien tussen alle drie de domeinen. Het patroon is vergelijkbaar met het proces rond de onaangekondigde controles: de publieke toezichthouder wil zekerheid inbouwen. Dit gaat in dit geval niet alleen ten koste van de potentiële voordelen van TOC voor onder toezicht gestelden, maar ook van de private toezichthouders. Dit geldt met name de certificerende instellingen. Zij opereren in een markt. Voor hen is dit bijproduct van TOC weinig efficiënt en bovendien bedreigend voor hun imago.

#### **4.4.4 Een door certificerende instellingen op te leggen boete**

##### *Een boete als politieke wens*

Vlak na de ondertekening van het convenant kwam de (voormalige) VWA negatief in het nieuws. *Post-mortem*-keuringen op slachterijen werden in 2006 van de Voedsel- en Warenautoriteit overgenomen door het private Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS). Tegen de verwachting in namen 140 van de 180 keurmeesters ontslag, waardoor KDS plotseling veel meer personeel moest opleiden. De kwaliteit van de keuringen ging sterk achteruit.<sup>70</sup> Veel media weten dit aan zelfregulering. De toenmalige Minister Verburg (LNV) heeft hierop een onafhankelijk onderzoek laten instellen naar de nieuwe werkwijze van de VWA (het rapport van de ‘commissie Hoekstra’).<sup>71</sup> Hoekstra doet hierin uitspraken over private kwaliteitssystemen. Deze zouden ‘nog onvoldoende waarborg zijn voor een nieuwe en effectieve risicogerichte handhavingsaanpak’ (p.34). Eén van de acties van de minister hierop was het versneld in procedure brengen van een wetsvoorstel dat de bestuurlijke boete als handhavinginstrument toevoegt aan een aantal dierwelzijnswetten.<sup>72</sup>

Vanuit de politiek was er dus weinig vertrouwen in private kwaliteitssystemen als basis voor risicogebaseerd toezicht. Een aanvullende boete als extra sanctie-instrument zou het toezicht versterken. Het ministerie van LNV toonde zich gevoelig voor dit politieke signaal en stelde voor de boete in het TOC- arrangement te verwerken. Hiertoe zou de boete een extra sanctiemiddel zijn voor certificerende instellingen om overtredingen van de normen uit IKB ei tegen te gaan. Publieke toezichthouders konden zich wel in de boete vinden.

<sup>70</sup> o.a. NRC Handelsblad, 19 maart 2008; Vrij Nederland, 6 februari 2008

<sup>71</sup> Onderzoek VWA-rapport “Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten, 18 maart 2008; reactie Minister BBR/2008/173

<sup>72</sup> Brief van de Minister van LNV, TK 2008-2009, 26991, 10 oktober 2008; De wetten zijn Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren en Wetsvoorstel Dieren (TK 2007-2008, 31389)

Een bestuurlijke boete is de ultieme consequentie van de eigen verantwoordelijkheid nemen. (# 21 – publieke toezichthouder)

Tot de boete mochten de bedrijven de makkelijke dingen doen en moest de overheid de moeilijke dingen, zoals sanctioneren, doen. (# 15 – publieke toezichthouder)

### *Verzet vanuit de sector en de certificerende instellingen*

Vanuit de andere domeinen klonk minder enthousiasme over de boete. Een angst was het nadeel dat de IKB- deelnemers zouden hebben ten opzichte van bedrijven die niet deelnemen..

De boete zorgt nu al voor problemen. We kunnen direct een boete opleggen. Het heeft een ‘lik op stuk’- karakter, terwijl sancties door de overheid vaak lang op zich laten wachten, als ze er al komen. Soms komt er helemaal geen acceptgiro binnen. (# 33 - overig)

De discussie over de boete voedde op deze wijze de twijfels in de sector of TOC voor hen voordelig uit zou pakken. Een boete zou de sector de facto op extra kosten jagen. Als oplossing voor dit geschil is een compromis bereikt, waarbij de boete in het arrangement is opgenomen, maar feitelijk alleen bij recidive zou worden opgelegd.

Ook de private toezichthouder was fel tegen de boete, maar dan om een principiële reden. De private toezichthouder hecht sterk aan het zuiver houden van de verhoudingen in het kwaliteitssysteem.

Het is een van de accreditatie-eisen dat wij ons werk alleen maar doen met als oogmerk vast te stellen wat het is. Meer niet. Als je er opsporingstaken bij stopt dan zeg je “Ik heb nu vastgesteld wat het is, en ik zeg u een boete aan van (in dit geval) de overheid”. Dat mag absoluut niet in de accreditatiewereld. (# 30 – private toezichthouder)

Het kan wel kloppen dat je bestuurlijke boetes uit moet delen, maar dat doe je als toezichthouder, maar niet als kwaliteitssysteem. (# 18 – private toezichthouder)

### *De boete versus de zuiverheid van het kwaliteitssysteem*

De Raad van Accreditatie had twijfels bij de boete. Ook hier geldt de zuiverheid van rollen als een belangrijke toetssteen.

De meldingsplicht is niet zo’n groot probleem, maar de ci zelf de boete laten opleggen en laten innen wel. Dan wordt het een soort incasso-bureau, daar zijn ze ook niet voor ingericht. Er zijn dan zoveel bedrijfsvreemde eisen die je aan een ci gaat stellen...(# 31 – private toezichthouder)

De ‘bedrijfsvreemde eisen’ aan de ci zouden kunnen leiden tot vermindering van de kwaliteit van de controles, omdat er een ongezonde onderlinge concurrentie tussen de ci’s zou ontstaan. Juist vanwege het ‘lik op stuk’- karakter van een boete is het voor een legpluimveehouder



aantrekkelijk om een ci te vragen die het minst geneigd is boetes op te leggen. Zo voelt de legpluimveehouder de controles het minst in de portemonnee.

De RvA heeft de boete in 2009 als ‘hoogst ongebruikelijk’ en, na consultatie van de Europese Accreditatie-organisatie EA, in 2010 als ‘onacceptabel’ geduid.

Nu ontstaat er een bijzondere situatie. De RvA dreigt IKB ei niet te accrediteren voor EN45011. Dit zou nadelig zijn voor de positie van het kwaliteitssysteem in de internationale markt. Tegelijkertijd heeft de overheid ook accreditatie als eis gesteld aan IKB ei.<sup>73</sup> Dit staat ook in het arrangement.<sup>74</sup> De wens om de boete is in strijd met deze eis.

De bijzondere situatie liet zich niet zo snel oplossen. De onder toezicht gestelde ziet zich feitelijk geconfronteerd met twee tegenstrijdige eisen vanuit LNV en twee partijen die niet wensen te bewegen met betrekking tot dit issue. Zowel LNV als de RvA beroepen zich op instituties waarin in het verleden diep is geïnvesteerd, namelijk respectievelijk TOC en internationale standaardisatienormen. Onderling lijkt er weinig contact te zijn geweest over dit issue, waardoor een oplossing niet dichterbij komt.<sup>75</sup> Een dergelijk contact zou volgens beide partijen onzuiver zijn.<sup>76</sup>

De onder toezicht gestelden en de Stichting IKB ei hebben de tegenstrijdigheid opgevat als een vrijheid en hebben gekozen tussen het volgen van TOC en het nastreven van accreditatie voor EN45011. Dit was voor hen geen moeilijke keuze. Accreditatie is van groot belang voor de exportpositie en een meerderheid van de Nederlandse eieren wordt geëxporteerd. Bovendien wordt accreditatie ook geëist door LNV. Bij het schrappen van de boete is het aan LNV te kiezen welke eis zij het belangrijkste vindt. De Stichting IKB ei heeft aldus op aandringen van de sector eenzijdig de boete uit het schema geschrapt. LNV heeft hierop niet gereageerd. Een verklaring hiervoor kan zijn dat zij IKB ei niet makkelijk kunnen schrappen als TOC-deelnemer, omdat zij vooralsnog de enige zijn. Het stoppen met TOC zou tevens het einde van TOC zijn, met alle (reputatie)schade van dien.<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup> Ook mede naar aanleiding van het rapport van de commissie Hoekstra.

<sup>74</sup> 3.1 lid 3 en 3.2

<sup>75</sup> Interviews # 16, 17 – publieke toezichthouders, # 32, 33 - overig

<sup>76</sup> Interview # 16, 17 – publieke toezichthouders

<sup>77</sup> Interview # 33 - overig

### *Achtergrond van het issue: Legitimiteit van de publieke toezichthouder versus standaardisatie door de private toezichthouder*

De boete is een politieke interventie, waarvoor logischerwijs het ministerie van LNV het meest gevoelig is. Na de verwikkelingen rond VWA en KDS is een systeem zonder boete volgens hen niet meer uit te leggen en als zodanig niet legitiem.<sup>78</sup> Het ministerie, als onderdeel van het domein ‘publieke toezichthouders’, vindt hier twee tegenstanders. De bezwaren van de sector waren vrij pragmatisch: de sector is bang voor negatieve financiële consequenties wegens het ‘lik op stuk’-karakter. Met hen is een compromis gesloten. Het was echter lastiger om een compromis te sluiten met de private toezichthouder. Zij hebben een geheel eigen normenkader, verankerd en gestandaardiseerd in internationale afspraken. De boete past niet in hun zorgvuldig geconstrueerde en gedocumenteerde systematiek. De RvA heeft de positie om over deze systematiek te waken en accreditatie niet te verlenen.

#### **4.4.5 Herpositionering van het CPE**

##### *Een aderlating voor het CPE*

TOC impliceert een vermindering van het aantal controles door publieke toezichthouders. Dit heeft serieuze consequenties voor hun strategie en werkprocessen. Zij zullen minder en/ of anders moeten controleren. Het is daarom niet verwonderlijk dat ze niet met groot enthousiasme aan TOC hebben meegewerkt. Dit geldt veel meer voor het CPE dan voor de AID.<sup>79</sup> Het CPE heeft veel weerstand geboden tegen TOC, zowel tijdens de ontwikkeling als tijdens de uitvoering ervan.

Met name het CPE wordt sterk geraakt door TOC. Een groot deel van hun controles bij de legeindbedrijven wordt overgenomen door de ci's. Dit doet hen directer pijn dan de AID, omdat ze hierdoor inkomsten derven. Legpluimveehouders betaalden de controles direct aan CPE, terwijl de AID-controles uit publieke middelen werden opgebracht. Een heroriëntatie op taken is voor CPE kostbaar, omdat zij hiervoor geaccrediteerde trainingen nodig hebben, om hun eigen accreditatie te behouden.<sup>80</sup>

Het CPE is daarom nooit sterk geïmmiteerd geweest aan TOC, hetgeen zich onder meer heeft geuit in regelmatige afwezigheid tijdens stuurgroepvergaderingen en het te berde brengen van operationele issues, die implementatie zouden bemoeilijken.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Interview # 15 – publieke toezichthouder

<sup>79</sup> Interviews # 18 – private toezichthouder, # 24 – onder toezicht gestelde, # 33 - overig

<sup>80</sup> Interview # 24 – onder toezicht gestelde

<sup>81</sup> Interviews # 24 – onder toezicht gestelde, # 32 - overig

## *Compensatie voor het CPE*

LNV heeft het CPE op twee verschillende manieren willen compenseren. Ten eerste heeft het CPE een taak gekregen in de controle van pluimveevlees op Europese handelsnormen met betrekking tot pluimveevlees. Ten tweede kreeg het CPE een belangrijke rol in het uitvoeren van verificatiecontroles. Tegen beide handreikingen aan het CPE ontstond veel weerstand. Allereerst werd het CPE niet warm ontvangen in de pluimveevesector. Slachterijen, uitsnijderijen en poeliers kregen er in het CPE een controleur bij die hiervoor bovendien ingewerkt en omgeschoold moest worden.<sup>82</sup> De tweede vorm van compensatie kon op weerstand rekenen bij zowel de onder toezicht gestelden als de private toezichthouders. Verificatiecontroles door het CPE is volgens hen de kat op het spek binden.

Het is toch de slager die zijn eigen vlees keurt. CPE zou als toezichthouder het meest geraakt worden door TOC, want ze zouden gewoon werk kwijtraken. Maar dezelfde organisatie kreeg van LNV een essentiële rol in het onderzoek of de sector, het IKB-systeem, wel voldeed aan de eisen. (...) Dat mag je niet vragen van het CPE. (# 33 - overig)

Gevolg hiervan zou zijn dat zij zouden zoeken om te vinden. Het CPE heeft in ieder geval in juli 2008 afwijkingen gevonden en heeft daarbij geconcludeerd dat de verificatiecontroles nodig zijn voor TOC. Om bovengenoemde redenen konden hun bevindingen op de nodige scepsis rekenen.

CPE heeft vervolgens een alternatief voor TOC gesuggereerd. Het aantal standaardcontroles zou omlaag kunnen voor IKB ei- deelnemers die goed zouden presteren. In een dergelijk geval zou de oude situatie voor TOC, met parallelle controles door publieke toezichthouders en certificerende instelling, voor goed presterende legpluimveehouders financieel voordeliger kunnen zijn dan met TOC. Bovendien zouden de transactiekosten, vooral het moeizame overleg, tot het verleden behoren.<sup>83</sup> De sector lijkt ontvankelijk voor dit idee, maar vooralsnog is de suggestie niet geconcretiseerd.

### *Achtergrond van het issue: Het CPE als een 'oude' koppeling tussen de publieke toezichthouder en de sector*

Het is moeilijk om te spreken van strategisch gedrag door het CPE. Het CPE is namelijk zelf een arena waarin veel belanghebbenden participeren. De gehele sector is vertegenwoordigd in het CPE- bestuur, waardoor de belangrijkste TOC-issues bij alle relevante actoren op tafel komen. Iedere beweging van het CPE is, tevoren of achteraf, onderwerp van interne discussie. De verhoudingen binnen het CPE en de positie van het CPE in de sector komen door TOC sterk onder druk te staan.

---

<sup>82</sup> Interview # 32 - overig

<sup>83</sup> Interviews # 26 – onder toezicht gestelde, # 32,33 – overig

“Als je naar de sector kijkt, dan valt het mij altijd op dat ze (legpluimveehouders, hv) het in het verleden hadden over ‘ons CPE’. Dat heeft denk ik te maken met dat sinds lange tijd de sector zelf in het bestuur zit, dus dat ze zelf aan het roer zitten. Ik denk alleen dat als je vandaag de dag naar de realiteit kijkt (...) dat men meer en meer tot de conclusie komt dat ‘ons CPE’ eigenlijk meer een verlengstuk van de VWA is.” (# 32 – overig)

De gevolgen van TOC zijn ingrijpend voor zowel de AID als het CPE. Het CPE lijkt echter meer te vechten tegen TOC dan de AID. Dit kan worden verklaard vanuit de positie die het CPE heeft in de sector. Het CPE was van oudsher de controle-instantie van de sector. Het had korte lijnen met de sector en was deskundig. Tegelijkertijd was CPE zbo met betrekking tot de door het VWA gemandateerde controles. Als zodanig was het CPE de koppeling tussen publieke toezichthouders en de legpluimveesector. TOC voorziet in een nieuwe koppeling, daarbij gebruikmakend van certificering. Hiermee introduceert TOC een geheel nieuwe set aan regels, afkomstig vanuit de certificatie- en accreditatiewereld. Veel van deze regels zijn strijdig met waar het CPE voor staat. Het CPE zou een monopolist zijn.<sup>84</sup> De bestuurlijke vertegenwoordiging zou inflexibel zijn.<sup>85</sup> De bestuursvertegenwoordigingen in CPE en Productschap zouden incompatibel zijn.<sup>86</sup> Tenslotte zou het CPE het werk van de RvA over willen doen.<sup>87</sup>

Aldus wordt het CPE als de koppeling tussen de domeinen van het publiek toezicht en de legpluimveesector vervangen, en daarmee in haar kernwaarden geraakt. Het gedrag van het CPE was niet voorzien in TOC en kan grote gevolgen hebben voor de legpluimveeouders.<sup>88</sup> Voor hen telt het verminderde aantal controles. Die vermindering verhoudt zich slecht tot actievere publieke toezichthouders. De vraag of de legpluimveeouders uiteindelijk financieel voordeel halen uit TOC is nog niet van tafel.

---

<sup>84</sup> Interview # 15 – publieke toezichthouder

<sup>85</sup> Interview # 30 – private toezichthouder

<sup>86</sup> Interviews # 18, 29, 30 – private toezichthouders

<sup>87</sup> Interviews # 18, 29, 30 – private toezichthouders

<sup>88</sup> Interview # 21 – publieke toezichthouders

#### 4.5 Het co-reguleringsregime: een schijnbaar ontworpen regime

Opvallend aan de casus Toezicht op Controle op IKB ei is de manier van totstandkoming van het regime: het lijkt volledig te zijn ontworpen. Dat is ten eerste te zien aan de sequentie van activiteiten. De verhouding tussen publiek toezicht en private kwaliteitssystemen is tevoren in een beleidskader en een arrangement uitgewerkt. Het beleidskader is op het ministerie van LNV ontwikkeld, voordat duidelijk was of een sector interesse zou hebben. De legpluimveesector is vervolgens ingegaan op het verzoek TOC toe te passen. Tijdens de uitwerking in een arrangement en de uitvoering ervan hebben de drie domeinen publiek toezicht, onder toezicht gestelden en de certificatie- en accreditatiewereld elkaar ontmoet. Om deze ontmoeting soepel te laten verlopen zijn instituties ontworpen, zoals een stuurgroep en een TOC-overleg.

Uit deze sequentie van activiteiten is ook op te maken dat er sprake is van een expliciete en bewuste *metagovernor*, namelijk het ministerie van LNV. De regels van interactie waren al binnen het ministerie ontwikkeld, voordat er sprake was van co-regulering. Aldus kan (ten derde) ook worden gesproken van bewuste metagovernance. Het beleidskader, en later het arrangement, zijn ontworpen met het oogmerk de interacties tussen publieke toezichthouder, private toezichthouder en onder toezicht staande te regelen.

Ten vierde is er sprake van een centraal en gedeeld institutioneel systeem. Vanuit het perspectief van LNV is ingezet op een sterke codificatie van afspraken. Met name het beleidskader bevat expliciete regels om de interactie tussen publieke toezichthouder, private toezichthouder en onder toezicht gestelden te beïnvloeden. Om de regels duidelijk en juridisch houdbaar te maken, zijn definities van regels en rollen aangemaakt. Aan deze regels en rollen is gedurende verdere interactie voortdurend gerefereerd. Er is daarom een centraal en gedeeld institutioneel systeem.

Een laatste illustratie van het ontwerpachtige karakter is de afhechting. Het convenant waarin het arrangement is besloten, is getekend door de toezichthouders en de sectorvertegenwoordigers, maar niet door het ministerie van LNV. Zij zien de toepassing van TOC als een zaak tussen de sector en de toezichthouders, niet van hen als ontwerpers van het beleidskader. Het ontwerp is af, de ontwerper doet een stap terug.

Tabel 9 vat bovenstaande karakterisering van het regime samen. De tabel komt overeen met de tabel in hoofdstuk 2 over metagovernance, maar hierin zijn de waarden voor TOC voor IKB ei in cursief aangegeven.

	Metagovernance als ontwerp	Metagovernance als emergent proces
Metagovernor	Een actor: LNV	Meer actoren
Metagovernance resultaat van	Bewuste activiteit: een beleidskader en een arrangement	Geheel aan bewuste beïnvloedingspogingen
Framing institutioneel systeem	Centraal, objectief: als geformuleerd in het beleidskader	Verspreid, subjectief

*Tabel 9: TOC als metagovernance*

#### 4.6 De omgang met weerbarstige issues

TOC beoogde naleving, onder meer via het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid van de onder toezicht gestelde middels een overdracht van toezichtactiviteiten aan private instanties. Voor legpluimveehouders zou dat betekenen dat het aantal publieke inspecties zou verminderen. In deze zin doet TOC wat het beoogt. Er kwamen na invoering van TOC minder controleurs over het erf. Dat is efficiënter voor legpluimveehouders en voor publieke toezichthouders. Voor de publieke toezichthouder is dit kader, uitgeschreven als het is, geaccordeerd en goed te verantwoorden naar de minister en naar Brussel. Zo kan worden gesteld dat de problemen die bij het ontwerpen van TOC zijn geïdentificeerd, door TOC zijn opgelost.

Toch waren de meeste respondenten weinig positief over TOC. Er is kennelijk geen evenwicht tussen publieke toezichthouder, private toezichthouder en onder toezicht gestelden. Verschillende issues die aan de start van het proces speelden, zijn niet opgelost. Of ze zijn voor een van de drie domeinen onbevredigend opgelost. Tabel 10 vat de issues, het procesverloop en de voorlopige uitkomst samen.

Issue	Proces	Voorlopige uitkomst
(Het aantal) onaangekondigde controles	Tijdelijke afspraak tussen publieke toezichthouder en otg (50%), daarna eenzijdig reduceren controles door otg.	7,5% onaangekondigde controles
(Het aantal) controles op certificerende instellingen	Tijdelijke afspraak over verificatiecontroles en systeemaudits, evaluatie door CPE, verzet vanuit otg over hoeveelheid, gedeeltelijke betaling door LNV.	15% verificatiecontroles, gezamenlijk gefinancierd door otg en publieke toezichthouder
Een door certificerende instellingen op te leggen boete	Boete voorwaarde voor YOC, opname van de boete in IKB ei, geen accreditatie door RvA, eenzijdig verwijderen an de boete door onder toezicht gestelden (otg)	Geen boete
Herpositionering van het CPE	Reductie van CPE-controles, compensatie elders, verzet door het CPE middels het aanbieden van een alternatief voor TOC.	TOC en CPE blijven naast elkaar bestaan, hangende een evaluatie door LNV

Tabel 10: issues van TOC

Uit de beschrijvingen en de tabel valt een aantal belangrijke zaken op.

Ten eerste gaan de issues over het beleidskader en het arrangement. Met name de bepalingen over de extra controles en de boete zijn mikpunten geweest van het verzet en hebben als zodanig de bestuurlijke agenda's gevuld. Het lijkt erop dat het beleidskader en het arrangement veel weerstand hebben opgewekt.

Ten tweede lijken de uitkomsten allemaal positief uit te vallen voor de onder toezicht gestelden. Dit geeft aan dat TOC ten opzichte van de ontstane situatie een ideaal is gebleken

vanuit de publieke toezichthouder. De voorstellen in TOC, en het arrangement dat er uit is voortgevloeid, bevatten bepalingen die het in de verdere conflicten en onderhandelingen niet hebben gehaald. Alleen de verificatiecontroles zijn overeind gebleven, zij het met een extra financiële bijdrage. Er bleek dus niet alleen weerstand te bestaan tegen TOC, maar er bleken ook mogelijkheden om aan TOC te knibbelen, ondanks dat er een overeenkomst is gesloten.

Ten derde is het het ministerie niet goed gelukt om zich na het tekenen van het arrangement terug te trekken. Het ministerie bleef betrokken bij de oplossing van problemen, ondanks dat zij de Stichting IKB ei hiertoe als de aangewezen instantie zag. De Stichting IKB ei heeft de door het ministerie beoogde functie als bemiddelaar tussen de drie domeinen niet kunnen of willen vervullen.

#### **4.7 De interactie tussen spanningen en regime: een omstreden ontwerp**

TOC bestaat ondertussen niet meer in de oorspronkelijke opzet. De regie vanuit de publieke toezichthouder is overgedragen aan de nVWA. Zij streeft een lossere regime na dan het voormalige ministerie van LNV, op basis van horizontaal toezicht (zie ook hoofdstuk 6). Van doorgaande interactie is aldus geen sprake, al moet gezegd dat in het nieuw te ontwikkelen regime elementen van het oude terug te vinden zullen zijn.<sup>89</sup>

Op basis van de bovengenoemde observaties kan worden geconcludeerd dat het ontwerpachtige karakter van het regime de spanningen tussen de domeinen heeft versterkt. De issues hadden hun oorsprong in het ontwerp en gingen niet van tafel. De prikkels vanuit de betrokkenen om zich te distantiëren van het regime bleken groter dan de prikkels om zich te committeren. Dit geldt ook voor actoren die potentieel een verbindende rol kunnen spelen, zoals de Stichting IKB ei en het Productschap.

Een intrigerende vraag is hoe dat kon gebeuren. Hoe kan het ontwerpachtige karakter de spanningen zo hoog doen oplopen en de potentieel verbindende instituties hun matigende rol doen verzwakken? Welke mechanismen speelden hier een rol? De eerste twee mechanismen gaan over het conflictpotentieel van TOC. De derde en vierde mechanismen gaan over het committerend vermogen van het regime.

*1. Het ontwerp verhoogt het conflictpotentieel, omdat het strijdig blijkt met eerder gemaakte regels en afspraken onder de radar van de ontwerper*

Uiteraard kan een institutioneel ontwerp als TOC niet in alle omstandigheden voorzien. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat niet alle gevolgen van het ontwerp zijn verwacht. In een aantal gevallen bleken deze gevolgen het functioneren van TOC sterk te hinderen.

---

<sup>89</sup> Interview #14 - publieke toezichthouder



De ontwerpers hadden zich op twee zaken verkeken: institutionele verankering van private toezichthouders en een bestaande operationele afspraak tussen publieke toezichthouders.

#### *Institutionele verankering van private toezichthouders*

Private toezichthouders zijn vertegenwoordigers van een systeem van normalisering, waar publieke toezichthouders weinig vat op hebben. In de casus TOC manifesteerde dit zich expliciet.

TOC schrijft accreditatie voor. De rationale hierachter is dat zowel de sector als de overheid belang heeft bij een kwaliteitssysteem dat sterk staat in de internationale markt en bovendien garanties biedt voor kwaliteitsborging. Gevolg van deze eis is dat de private toezichthouders een sterkere positie krijgen in het proces van co-regulering. Het schema moet goedgekeurd worden door de RvA, die hiervoor sterk uitgeschreven internationale normen hanteert. De RvA zal nauwelijks van deze normen afwijken, omdat deze sterk institutioneel zijn verankerd. De normen zijn ontwikkeld door marktpartijen onder auspiciën van erkende standaardiseringsorganisaties als ISO en NEN. Het proces van standaardisatie geschiedt geheel privaat en autonoom van het werk van publieke toezichthouders.

Aldus kan een publieke toezichthouder wel accreditatie eisen, maar zal dan wel rekening moeten houden met de normen die bij private toezichthouders gelden. Eisen om van de (inter)nationale normen af te wijken is derhalve zeer risicovol. Dat afwijken van de normen is precies wat de publieke toezichthouder vraagt in de kwestie van de boete. Het opleggen van een boete door een certificerende instelling past niet in het internationaal afgesproken model van certificatie op productnormen. Belangrijk gevolg is dat de boete heeft geleid tot een *doublebind* tussen LNV (als vertegenwoordiger van het publieke toezicht) en de RvA (als vertegenwoordiger van de certificatie- en accreditatiewereld). LNV dringt zowel aan op de boete als op accreditatie. Voor de RvA zijn beide echter niet verenigbaar. LNV heeft haar normen uitgewerkt en geaccordeerd in het beleidskader TOC. RvA heeft haar normen uitgewerkt onder EN45011 Guide 62. In beide normen is sterk geïnvesteerd. De boete leidt zo tot een strijd tussen twee 'tekstverklarenders', die weinig prikkels ondervinden om af te wijken van 'hun' norm. De RvA is echter vrij om geen accreditatie te verlenen. Zij heeft aldus hindermacht ten opzichte van TOC. Haar kwalificatie van de boete als 'onacceptabel' betekende dan ook het einde van de boete in TOC.

#### *Een bestaande operationele afspraak tussen publieke toezichthouders*

Een enkele operationele afspraak kan grote gevolgen hebben voor het functioneren van een ontwerp. Een voorbeeld is de rol van de AID bij TOC. De AID heeft zich ontwikkeld als een voorstander van TOC en heeft een actieve bijdrage geleverd aan discussies en (verificatie)controles. Dit tot verbazing van sommige respondenten.

Het is eigenlijk bizar: AID deed helemaal geen toezicht (op ci's, hv). Die zijn toezicht gaan doen. Het lijkt wel of ze zijn wakker geschud door TOC. (# 30 – private toezichthouder)

Dit is verbazingwekkend, omdat TOC juist beoogde publieke toezichthouders een stap terug te laten doen. De reden hierachter is gelegen in afspraken met het CPE over informatievoorziening. De AID had een beperkte capaciteit en heeft daarom een afspraak gemaakt met het CPE. Het CPE zou informatie uit zijn controles doorgeven aan de AID, op basis waarvan de laatste hun inspectiebezoeken kunnen selecteren. Door TOC werd CPE echter deels ontheven van hun taak, waardoor de informatiebron voor de AID uitdroogde. Om die reden moest zij noodgedwongen actiever worden om haar toezichttaak te kunnen vervullen.<sup>90</sup>

## *2. Het ontwerp verhoogt het conflictpotentieel, omdat het strijdig blijkt met de staande praktijk*

Vanaf de uitwerking in een arrangement en de uitvoering ervan werden de drie domeinen publiek toezicht, onder toezicht gestelden en private toezichthouders met elkaar geconfronteerd. De manier waarop deze confrontatie verliep, is sterk beïnvloed door het ontwerp karakter van TOC. Het ontwerp bleek op verschillende aspecten niet aan te sluiten bij bestaande praktijken binnen de legpluimveesector. In de meeste gevallen heeft het ontwerp het moeten afleggen tegen de staande praktijk.

### *Historisch gegroeide instituties*

De historisch gegroeide instituties van de onder toezicht gestelden worden door henzelf dermate waardevol bevonden, dat TOC er geen vat op krijgt. Gevolg is dat nieuwe regels vanuit TOC door onder toezicht gestelden formeel worden toegepast, maar de bestaande gebruiken en instituties blijven gehandhaafd. Formeel zijn de nieuwe regels ingevoerd, maar feitelijk hebben ze weinig betekenis. De hieronder beschreven ‘korte lijnen’ tussen actoren binnen de onder toezicht gestelden is hiervan een illustratie.

In de loop van de tijd heeft de sector, mede onder druk van de retail, haar eigen kwaliteitssysteem ontwikkeld. Het Productschap had een grote rol in de normstelling, in het CPE had de sector een ‘eigen’ toezichthouder. Met beide organisaties hadden de sectorvertegenwoordigers korte lijnen, waardoor veranderingen snel konden worden doorgevoerd. CPE en Productschap waren zo sterk vervlochten met de sector en bouwden deskundigheid op over toezicht op deze sector. Ten behoeve van Toezicht op Controle moesten deze sterk vervlochten instituties worden gereorganiseerd. Er moest bijvoorbeeld een onafhankelijke stichting komen om het kwaliteitssysteem en het IKB ei schema te beheren. Dit tot onbegrip van de sector en van het Productschap, dat het beheer altijd zelf in de hand had.

Er staat iets in over dat het perse private kwaliteitssystemen moesten zijn. Het gaat erom dat die begrijpt waar het over gaat en die besluiten kan nemen namens die totale groep. En die enig gezag heeft om wat bruggen te slaan op het moment dat het wat spannend wordt tussen sommige partijen. (...).

---

<sup>90</sup> Interviews # 30 – private toezichthouder, # 33 – overig

Het is altijd een wat moeizame discussie geweest. De overheid zat er nogal strak in: die zeggen “het Productschap is geen private onderneming, dus het moet werkelijk privaat zijn”. (# 32 - overig)

CPE en INDAS behoorden voor TOC tot dezelfde organisatie. Deze moesten worden gescheiden. Dergelijke reorganisaties zijn vanuit het perspectief van de publieke toezichthouders: ze borgen transparantie, onafhankelijkheid en *checks and balances*. Ze snijden echter ook formeel bestaande, prettig bevonden, lijnen door, hetgeen de reorganisaties niet populair maakten in de sector. Bovendien hadden sectorvertegenwoordigers moeite om de veranderingen ‘aan de keukentafel’ uit te leggen.

Daar begrepen mensen ook niks van, dat moest dan weer op basis van regelgeving gesplitst worden (# 24 – onder toezicht gestelde)

Het leidt tot formele veranderingen met weinig betekenis. De formeel gescheiden organisaties huizen bijvoorbeeld nog steeds in hetzelfde pand en wisselen personeel uit. De nieuwe Stichting IKB ei vergadert met dezelfde mensen als de al langer bestaande SVKE (Stuurgroep Voedselveiligheid en Kwaliteit Eiersector) vanuit het Productschap. Voor de pauze vergadert de Stichting over stichtingsissues, na de pauze vergadert de SVKE. Behalve de agenda is het enige verschil dat de vergaderstukken van de stichting niet openbaar zijn en van de SVKE wel.<sup>91</sup>

Er is bovendien veel overlap tussen de besturen van Stichting IKB ei, brancheverenigingen, CPE en Productschap. Ook dit is niet in de geest van TOC, dat immers een institutionele splitsing wenst. Nu vertegenwoordigen dezelfde personen een toezichthouder (CPE), een onder toezicht gestelde (brancheverenigingen) en de schemabeheerder (Stichting IKB ei). Formeel zijn deze functies incompatibel, feitelijk hangen de eventuele effecten hiervan af van de persoonlijke invulling van de rollen door de betrokkenen.

De bestaande, historisch gegroeide instituties houden aldus stand, ondanks de poging vanuit TOC om besluitvorming transparanter te maken. Het lijkt erop dat de betrokkenen hier genoeg mee nemen.

### *Hybride organisaties*

TOC regelt de verhoudingen tussen publiek en privaat toezicht en is als zodanig een bedreiging van bestaande instituties tussen het publieke en private. De casus is rijk aan dergelijke ‘hybride organisaties’. TOC pleegt hen deels te vervangen en genereert bij hen logischerwijs veel weerstand. Omdat de hybride organisaties institutioneel sterk zijn ingebed in de sector, heeft het verzet tegen TOC kans, zoals hieronder geïllustreerd.

---

<sup>91</sup> Interviews # 22, 23 – onder toezicht gestelden

De landbouwsector staat bekend om haar ‘maatschappelijke middenveld’. Het figuur van het Productschap is internationaal uniek, en ook Nederlanders hebben moeite om uit te leggen of het nu een publieke of private organisatie is. Hetzelfde geldt voor zbo’s, zoals het CPE. Beide organisaties zijn hybriden. Ze passen eigenlijk niet makkelijk in welke indeling dan ook, zo ook niet in de indeling van de drie domeinen. Feitelijk zijn zij zelf de koppeling tussen publiek toezicht en private kwaliteitssystemen.

En dan kijken ze (de sector, hv) al snel naar het CPE, omdat je daar snel dingen kan regelen. Dat is allemaal makkelijker, dan wanneer je naar de overheid toe moet. Voordat daar een keer iets uit de juridische koker komt, dan ben je meestal op z’n minst een jaar verder. (# 32 - overig)

Zo bezien is TOC een directe bedreiging voor deze organisaties, omdat juist TOC een dergelijke koppeling wil uitschrijven. Met name het CPE verzet zich sterk. Het verzet geldt meerdere acties: bestuurlijk vertragen en het bieden van een alternatief voor TOC. Met name dat laatste kan effectief zijn voor het CPE. Naarmate de onvrede over TOC groeit, wordt een alternatief vanuit het CPE aantrekkelijker. Het CPE kan goed inspelen op de bezwaren tegen TOC. TOC zou bijvoorbeeld te rigide zijn. Het CPE kan vervolgens reageren met een flexibeler alternatief. Het is goed mogelijk dat de sector uiteindelijk op een alternatief ingaat. Het illustreert, vanuit het perspectief van de publieke toezichthouder, de weerbarstigheid van de bestaande instituties.

### *3. Potentieel verbindende instituties spelen nauwelijks een probleemoplossende rol*

Belangrijke verbindende instituties waren de diverse overlegvormen in het kader van TOC en de instituties die horen bij een certificatie- en accreditatieregime. Ook de nieuwe Stichting IKB en het Productschap kunnen als intermediair een verbindende werking hebben. Het Productschap is van oudsher al een hybride en met name de Stichting IKB ei krijgt private toezichthouders, publieke toezichthouders en onder toezicht gestelden aan tafel. Echter, slechts één van de vier issues heeft geleid tot een soort compromis, namelijk het issue van de verificatiecontroles. De andere issues zijn ofwel niet opgelost (de rol van het CPE) ofwel zijn eenzijdig opgelost. Met name in het geval van de boete en de onaangekondigde controles heeft de onder toezicht gestelde eenzijdig gekozen voor de oplossing. De publieke toezichthouder had het nakijken. Het Productschap en Stichting IKB ei stonden hierbij volledig aan de kant van de onder toezicht gestelden. Zij voelden zich eerder genooddaakt een kant te kiezen dan partijen te verbinden.

Twee oorzaken zijn hier voor aan te wijzen:

- Publieke en private toezichthouders lieten zich niet met elkaar verbinden. Dit was het geval bij de boete. De beide toezichthouders refereerden voor probleemoplossing aan de letter, zijnde hun eigen letter. In het geval van de publieke toezichthouder was dat het beleidskader TOC, in het geval van de private toezichthouders waren dat de

internationale normen. Het sterk uitgeschreven karakter van TOC vermindert zo de mogelijkheid instituties met elkaar te verbinden.

- De ontwerper trekt zich terug uit het proces, waardoor er weinig voorstanders van TOC zijn overgebleven. De ontwerper van TOC, het ministerie van LNV, heeft zich na tekening van het convenant teruggetrokken uit het proces. Ze hebben het convenant niet mede ondertekend en lieten verdere probleemoplossing grotendeels over aan de verschillende toezichthouders en de sector. Deze waren zeer verschillend gecommiteerd. De publieke toezichthouder steunde TOC niet eenduidig; met name CPE en VWA toonden verzet. De sector en de private toezichthouders waren afwachtend. PPE en Stichting IKB ei hadden in dit klimaat weinig steun om de rationale achter TOC te verkondigen.

Wij gingen er vanuit dat we dat (het arrangement) zouden ondertekenen met de toezichthouders. Dat voelde niet lekker. Nu zie je dat als wij ruzie hebben met het CPE, dat we dan nergens terecht kunnen (...). Binnen LNV had er een 'knopendoorhakker' moeten zijn met voldoende bevoegdheden. (# 33 - overig)

De overheid maakt iets, het is klaar, de handtekening is gezet, dat gaat de kast in en niemand bemoeit zich er meer mee. (# 22 – onder toezicht gestelde)

Het ministerie van LNV had zich immers - als voornaamste protagonist van TOC - teruggetrokken. Bovendien voelde het Productschap als halve sectorvertegenwoordiging hiertoe weinig prikkels. Bruggen bouwen kan tussen actoren, maar moeilijk tussen actoren en een beleidsstuk. Terugtrekking van de ontwerper heeft zo het probleemoplossend vermogen van het co-reguleringsregime verminderd, omdat potentiële intermediaire instituties niet geprikkeld werden een intermediaire rol te vervullen.

#### 4. Het ontwerp blijkt een slechte voedingsbodem voor vertrouwen

Veranderingen zijn altijd zowel positief als negatief uit te leggen. Hetzelfde geldt voor de motieven van de betrokken partijen in een veranderingsproces. Eenzelfde actie is vanuit een positief als een negatief motief te belichten. TOC is te *framen* als beleid dat de sector de gelegenheid geeft haar eigen verantwoordelijkheid te nemen.<sup>92</sup> TOC is even goed te zien als een bezuinigingsmaatregel van de overheid, zoals de respondenten van de onder toezicht gestelden en private toezichthouders hebben aangegeven.<sup>93</sup> Het geeft aan dat in de uitwerking van het beleidskader nog veel vertrouwen te winnen viel.

---

<sup>92</sup> Interviews # 15, 16, 17, 21 – publieke toezichthouders

<sup>93</sup> Interviews # 22, 23, 25 – onder toezicht gestelden

Tijdens het proces van uitwerking en uitvoering is het vertrouwen echter niet gegroeid. Met name onder toezicht gestelden en private toezichthouders stelden dat publieke toezichthouders hen niet vertrouwen.

Als vertegenwoordiger van de pluimveesector roep ik “Jullie vertrouwen ons of jullie vertrouwen ons niet. En als je ons niet vertrouwt, dan moet je niet verder gaan met het systeem (interview # 23 - onder toezicht gestelde).

De boosdoeners waren met name het aantal controles en de boete. Deze maatregelen waren voor private partijen aanleiding om te vermoeden dat publieke toezichthouders niet wensten ‘los te laten’. Publieke toezichthouders wilden garanties van de kwaliteit van privaat toezicht. Deze garanties blijken de onder toezicht gestelden vervolgens geld te kosten. Onaangekondigde controles, verificatiecontroles, extra regelingen en de database moeten allemaal worden gefinancierd met contributies aan de kwaliteitsregeling IKB ei. De regeling is na TOC dan ook fors duurder geworden. De verhoogde kosten voeden weer het wantrouwen jegens de publieke toezichthouder. De indruk ontstaat bij sommigen dat zij de controles moeten bekostigen die anders door publieke toezichthouders zouden worden gedaan.<sup>94</sup>

Verskillende mechanismen hebben vervolgens hun werking:

- De overige partijen gaan vertrouwen eisen. Het issue rond het aantal controles maakt vertrouwen welhaast kwantificeerbaar: het percentage controles bepaalt de mate van vertrouwen dat de publieke toezichthouder in zelfregulering zou hebben. Een dergelijke discussie is heel moeilijk tot een voor eenieder bevredigend einde te brengen.
- De discussie juridificeert. De percentages geven al de indruk dat interactie niet meer over gezamenlijke doelstellingen gaat. De discussie juridificeert ook, omdat de overige partijen hun instrumenten gebruiken om hun eigen garanties te halen. In het geval van TOC accrediteert de Raad voor de Accreditatie niet en heeft de Raad internationale normen tot haar beschikking om dat besluit te verdedigen. De onder toezicht gestelden weten de gelederen te sluiten en eenzijdig te beslissen over de controles en de boete.

Het klimaat van wederzijds wantrouwen hangt zo samen met het ontwerpachtige karakter van TOC. Het ontwerp is als randvoorwaarde meegenomen naar het proces van afstemming tussen de drie domeinen. Alle garanties die de publieke toezichthouder wenst, worden zo randvoorwaardelijk. De randvoorwaarden vanuit een enkel domein, in dit geval de publieke toezichthouder, maken dat co-regulering suboptimaal wordt voor de overige partijen.

---

<sup>94</sup> Interview # 23 – onder toezicht gestelde

#### 4.8 Het borgen van naleving door co-regulering: bevorderende en belemmerende mechanismen

##### *Bevorderende mechanismen*

Het regime is er niet voor niets. Veel partijen in het regime streefden naar efficiency. Tegelijkertijd wilden zij naleving op een acceptabel peil houden. Toezicht op Controle en de interactie die er op volgde, hebben geleid tot een aantal synergieën tussen de partijen die naleving bevorderen.<sup>95</sup> De mechanismen duiden op een verband tussen vervlechting en het borgen van naleving.

*Efficiency door ontwerp: concentratie op de kwaden.* Allereerst is er het wat theoretische mechanisme, waarbij efficiency en naleving hand in hand gaan. Een reductie van overlap van inspecties kan er toe leiden dat publieke toezichthouders zich op andere, meer risicovolle spelers kunnen concentreren. Dat zou betekenen dat het CPE, AID en VWA zich kunnen richten op niet-deelnemers van IKB ei. Op deze wijze is deelname aan IKB ei een indicatie van naleving voor publieke toezichthouders. Toezicht op Controle gaat hier vanuit en als zodanig is doelbewust op dit mechanisme ingezet.

*Betere handhaving door informatie-uitwisseling per ontwerp.* Eveneens intentioneel, ten tweede, is de kruisbestuiving die ontstaat met betrekking tot informatie. Publieke toezichthouders maken gebruik van een nieuw te vormen database van de audits door certificerende instellingen. Zo ontstaat er een gezamenlijke informatiebron. Dit maakt publieke toezichthouders bewuster van de activiteiten en resultaten van certificerende instellingen. Dit vergemakkelijkt bovendien hun risico-analyse, waardoor zij beter de goeden van de kwaden kunnen scheiden.

*Naleving door variëteit aan controles.* Ten derde ontstaan voor de deelnemers aan IKB ei verschillende soorten controles. Er zijn aangekondigde en onaangekondigde controles, er zijn audits en er zijn verificatiecontroles. Bovendien is het altijd mogelijk dat bij gebleken onraad de AID langskomt. Verschillende typen toezichthouders oefenen verschillende soorten inspecties uit. De verschillende methoden kunnen elkaar sterk aanvullen. Door het bestaan van onaangekondigde controles kunnen pluimveehouders bijvoorbeeld minder gemakkelijk aan *window dressing* doen. Door de veelheid aan methoden is de kans groter dat – desnoods bij toeval – overtredingen wordt geconstateerd. De veelheid is ontstaan als gevolg van verschillen tussen de drie domeinen en de wens van publieke toezichthouders. Bovendien zijn de onaangekondigde controles en verificatiecontroles gevolg van de wens van publieke toezichthouders om een vinger aan de pols te houden. Gunstige effecten voor het borgen van naleving zijn daarom meer bijvangst dan bedoelde effecten.

---

<sup>95</sup> Het zij benadrukt dat ik hier niet de directe relatie tussen regime en naleving beschouw, maar de manier waarop in theorie naleving geborgd wordt door het regime.

*Leereffecten over naleving door samenwerking.* De samenwerking leidt bovendien tot leereffecten bij de toezichthouders. Ze leren over elkaars activiteiten. Ook dit leereffect is meer een bijvangst dan een bedoeld mechanisme. Bij de AID bleek in de loop van de tijd veel animo voor overleg met certificerende instellingen. De overleggen werden open gesprekken over overeenkomsten en verschillen tussen certificerende instellingen en de AID.<sup>96</sup> Met dergelijke bijeenkomsten krijgt men een scherper beeld van de toegevoegde waarde ten opzichte van elkaar en daarmee voor betere coördinatie ten behoeve van naleving.

*Betere handhaving door draagvlak onder elkaars normen.* Tenslotte kan dezelfde interactie tot draagvlak onder elkaars normen leiden. Publieke toezichthouders, onder toezicht gestelden en private toezichthouders ontmoeten elkaar in de vele fora die de legpluimveesector rijk is. Dit kunnen fora zijn die met TOC te maken hebben en als zodanig het initiatief zijn van de publieke toezichthouder, zoals het TOC-overleg. Dit kunnen ook fora zijn die voortvloeien uit het streven regelingen en certificerende instellingen te accrediteren. Voorbeelden zijn Centrale Commissies van Deskundigen en ook de Stichting IKB ei. Bovendien is de sector nogal wat hybride vormen rijk, met bijbehorende overlegvormen, zoals het Productschap en het bestuur van het CPE. Geen voornemen blijft zo lang onopgemerkt en veel maatregelen zullen onderwerp zijn van interactie. Draagvlak onder elkaars maatregelen en normen versoepelt de voor naleving essentiële samenwerking, zoals bijvoorbeeld informatie-uitwisseling.

Opvallend aan deze nalevingsbevorderende mechanismen is dat zij niet altijd intentioneel zijn. Ofschoon het regime het karakter van een intentioneel ontwerp door de publieke toezichthouder lijkt te hebben, zijn de synergieën tussen de domeinen deels onbedoeld.

### *Belemmerende mechanismen*

Over de spanningen heb ik uitgebreid geschreven. Hieronder geef ik drie observaties over de wisselwerking tussen de spanningen en het regime die negatief uitwerken op naleving.

*Het ambitieniveau voor naleving is als gevolg van de spanningen omlaag bijgesteld.* Twee van de vier issues eindigden met het omlaag bijstellen van het ambitieniveau van de publieke toezichthouder. De boete is er niet gekomen en het percentage onaangekondigde controles is omlaag bijgesteld. Alleen de publieke toezichthouder (inclusief het CPE) wilde vasthouden aan ambitieniveau. De private partijen (inclusief de instituties temidden van de drie domeinen, zoals PPE en Stichting IKB ei) hebben gepleit voor verlaging. Zij zijn daarbij niet meegegaan met de manier waarop de publieke toezichthouder dacht naleving te bevorderen. Zij maakten andere afwegingen. Er zijn vervolgens geen alternatieven afgesproken voor de onaangekondigde controles en de boete.

---

<sup>96</sup> Interview # 19 – publieke toezichthouder



*Geen creatieve oplossingen voor naleving door een gebrek aan pleitbezorgers voor het regime.* In paragraaf 4.7 heb ik al aangegeven dat de instituties die van nature een verbindende rol tussen de domeinen spelen – met name PPE en de Stichting IKB ei – in drie van de vier issues de kant hebben gekozen van de onder toezicht gestelden, namelijk de discussies over de boete, het aantal verificatiecontroles en het aantal onaangekondigde controles. Met name de Stichting IKB ei, met alle instituties die zij beheren, had de spanningen kunnen matigen door de domeinen met elkaar te verbinden. Dit had creatieve oplossingen voor naleving kunnen opleveren.

*Heroverweging van het regime betekent een andere borging van naleving.* Het regime bleek uiteindelijk niet houdbaar. Er is in die zin geen verband meer tussen het regime en naleving. Het is goed mogelijk dat delen van het regime overeind zullen blijven. De nVWA is nu belast met Toezicht op Controle en overweegt een vorm van horizontaal toezicht. Naleving zal aldus op een andere wijze worden geborgd.

De drie observaties wijzen erop dat er nauwelijks een wisselwerking bestond tussen het regime en de spanningen. Met andere woorden: naar aanleiding van de spanningen zijn er geen nieuwe regels ontstaan die naleving bevorderen. Er zijn geen instituties ontstaan die hierbij het voortouw hebben genomen.

Ook hier is het ontwerpachtige karakter van het regime relevant. Het feit dat het regime al vastlag in beleidskader en arrangement heeft de wisselwerking in de weg gezeten. Het regime bleek weinig flexibel met de spanningen om te gaan. Er zijn wel wijzigingen geweest ten opzichte van de oorspronkelijke intenties van met name de publieke toezichthouders. De uitkomsten van de processen rond de issues zijn immers anders dan voorzien en beoogd. De wijzigingen zijn echter geen innovatieve oplossingen op een door de drie domeinen gepercipieerd nalevingsprobleem. Ze zijn eerder concessies van de publieke toezichthouder op hun eigen ontwerp en als zodanig compromissen tussen de manier waarop de publieke toezichthouder naleving denkt te bevorderen en de belangen van de andere partijen.

#### **4.9 Conclusie: Strijd om een ontwerp, niet om naleving**

##### *Het regime en haar issues*

Toezicht op Controle komt heel expliciet uit de pen van het voormalige ministerie van LNV. Zij heeft als een soort ontwerper gefungeerd. Het arrangement is een toepassing van het ontwerp, voortgekomen uit een proces tussen de ontwerper en zij die het ontwerp zouden uitvoeren. Het ontwerp is vervolgens ingevoerd, met gewenste en ongewenste, met verwachte en onverwachte gevolgen.

De belangrijkste doelstellingen van het ontwerp werden oorspronkelijk behaald. Publiek toezicht kan worden verminderd, hetgeen een bezuiniging betekent voor zowel de publieke toezichthouders als de onder toezicht gestelden. Toch bleken de meeste respondenten niet positief over de manier waarop TOC vorm heeft gekregen.

Vier bestuurlijke issues bleken hardnekkig en zijn niet naar ieders tevredenheid opgelost. De issues waren het aantal onaangekondigde controles, het aantal controles op certificerende instellingen, een door certificerende instellingen op te leggen boete en de positie van het hybride controle-orgaan CPE. De issues hadden hun oorsprong in de confrontatie tussen het ontwerp – gemaakt vanuit het perspectief van de publieke toezichthouder – en de bestaande instituties van de private toezichthouder en de onder toezicht gestelden. De bestaande instituties bleken soms robuuster dan TOC. Onder toezicht gestelden hielden bijvoorbeeld vast aan een voor hen acceptabele hoeveelheid controles en private toezichthouders wisten de door publieke toezichthouders gewenste boetevorm te verijdelen.

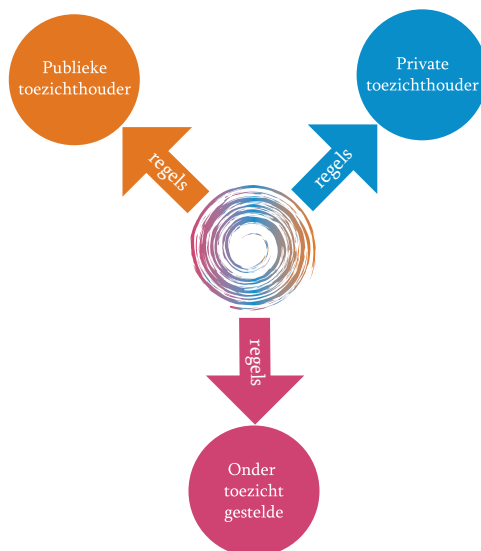
#### *Het regime en haar omgang met de spanningen*

TOC bestaat niet meer volgens de oorspronkelijke opzet. De spanningen zijn het regime uiteindelijk fataal geworden. Ik heb vier mechanismen gevonden, waarbij met name het ontwerpachtige karakter van het regime de spanningen heeft versterkt in plaats van gematigd. Het ontwerp bleek ten eerste strijdig met eerder gemaakte regels, zoals internationale standaarden die door de private toezichthouder worden beheerd, en ten tweede met de staande praktijk, zoals de verankering van het CPE in de sector. Bovendien bleek het ontwerp een slechte voedingsbodem voor vertrouwen. Afspraken over extra controles en sancties werden door onder toezicht gestelden en private toezichthouders gezien als geïnstitutionaliseerd wantrouwen.

Een vierde bedreiging gaat over organisaties die de spanningen eventueel hadden kunnen matigen. TOC zelf blijkt eerder een splijtzwam tussen de domeinen dan een verbindende institutie. De vraag is of er andere instituties zijn die het co-reguleringsregime verder willen brengen door de domeinen aan elkaar te verbinden. Meerdere organisaties hebben hiertoe potentieel. Zo is er het Productschap dat als functioneel bestuurder van nature zowel belangen van de sector als van de publieke toezichthouder met elkaar probeert te verenigen. Zij heeft bovendien de Stichting IKB ei opgericht om het proces te managen. De stichting onderhoudt daarbij logischerwijs contacten met alle domeinen. Deze instituties hebben zich echter niet met hart en ziel als vertegenwoordigers van TOC opgeworpen. Bij drie van de vier issues heeft vooral de Stichting IKB ei in onderhandelingen met LNV de kant van de onder toezicht gestelden gekozen.

Voor deze wat ambivalente rol van potentieel verbindende instituties heb ik twee verklaringen gevonden. Ten eerste ondervonden ze weinig steun aan de ontwerper (LNV), die zich had teruggetrokken. Daarom hebben zij regelmatig moeten kiezen tussen de intenties van het ontwerp en de ter plekke ontstane bezwaren ertegen. Ten tweede lieten de domeinen zich niet zo gemakkelijk aan elkaar verbinden. De randvoorwaarden voor samenwerking stonden al hard op papier, net als bijvoorbeeld de normen vanuit de private toezichthouder.

Potentieel verbindende instituties kozen aldus meerdere malen de kant van de onder toezicht gestelden. Met andere woorden: het midden tussen de domeinen bleef dunbevolkt. Kennelijk was het onaantrekkelijk om in het midden te opereren. Er bleken hiertoe onvoldoende prikkels, omdat de regels en rollen van het regime hiervoor te omstreden waren. Publieke toezichthouders hielden vast aan TOC, onder toezicht gestelden wilden het financiële voordeel veiligstellen, private toezichthouders hielden vast aan de standaarden. Dit is allemaal begrijpelijk vanuit hun institutionele achtergrond. Immers, publieke toezichthouders moeten hun regime verantwoorden, private toezichthouders bouwen hun regime op standaardisatie en onder toezicht gestelden opereren in een markt. Maar door de strijd viel het draagvlak weg onder oorspronkelijke afspraken en intenties van partijen om zich voor TOC in te spannen. Zo ontstaan er centrifugale krachten: er is steeds minder sprake van gemeenschappelijk gedeelde regels, wel van eenzijdig geformuleerde belangen die vervolgens terug naar de afzender worden gestuurd (zie figuur 9). Zonder verbindende instituties 'in het midden' liepen de spanningen tussen de domeinen te hoog op om van een gezond co-reguleringsregime te spreken.



*Figuur 9: Centrifugale krachten in een co-reguleringsregime*

### *Het regime, de spanningen en het borgen van naleving*

TOC had potentie voor naleving. TOC bevordert bijvoorbeeld informatie-uitwisseling tussen toezichthouders. Bovendien leidt het tot meer onderling overleg en de bijbehorende leereffecten. Tenslotte ontstaat er een variëteit aan handhavingsmethoden die elkaar kunnen aanvullen.

Toch was TOC geen lang leven beschoren. Het ging ten onder aan de spanningen tussen de drie domeinen. De spanningen hebben niet geleid tot creatieve oplossingen voor naleving, gemodereerd door één van de domeinen of verbindende instituties. Eerder hebben de spanningen geleid tot discussies over het wel of niet uitvoeren van de afspraken uit het arrangement (gebaseerd op TOC). De spanningen hebben uiteindelijk geleid tot concessies aan het ontwerp en haar achterliggende theorie over het borgen van naleving. De concessies van de ontwerper – de publieke toezichthouder – werden niet als een gezamenlijk probleem voor naleving gezien. De spanningen hebben dan ook niet tot innovatieve oplossingen voor naleving geleid.

## **Hoofdstuk 5. Co-regulering in de touringcarsector: een geheel aan gevonden oplossingen**

*Waarin de auteur de wereld achter een sticker op touringcars exploreert.*

### **5.1 Inleiding: Een sticker op een bus**

U zult ze met enige regelmaat zien rijden over de snelweg of bij toeristische attracties: grote touringcars. Ze vervoeren dagjesmensen, scholieren, gehandicapten en vakantiegangers naar bijvoorbeeld de Spaanse kust. Er bestaan iets meer dan 500 touringcarbedrijven in Nederland die deze ritten verzorgen. De voormalige Inspectie voor Verkeer en Waterstaat<sup>97</sup> inspecteert deze busbedrijven ten behoeve van de veiligheid van de rit. Parallel hieraan is er zelfregulering: de branche-organisatie van touringcarbedrijven heeft een keurmerk opgericht en stelt regels voor bedrijven om aan het keurmerk te voldoen. Certificeringsinstellingen worden, onder accreditatie, betrokken bij de audits ten behoeve van het keurmerk. Ze leiden uiteindelijk tot een sticker op touringcars van goedgekeurde bedrijven. Ook deze regels zijn er deels ten behoeve van de veiligheid. IVW en de branche zijn bekend met elkaars activiteiten en stemmen enkele toezichtsactiviteiten op elkaar af. Tot algemeen overkoepelende afspraken over samenwerking komt het echter niet. Dit hoofdstuk geeft weer hoe de inspectie, de branche en de certificerings- en accreditatiewereld in de loop van de tijd elkaar ontmoeten, welke spanningen deze ontmoetingen met zich mee hebben gebracht en hoe met deze spanningen is omgegaan. Net als in het vorige hoofdstuk maken we eerst kennis met de drie domeinen (5.2). In 5.3 wordt beschreven hoe IVW en de touringcarbranche in de loop van de tijd zijn gaan samenwerken. 5.4 bevat de issues en de bijbehorende procesbeschrijvingen. Hierop volgt de analyse van het regime (5.5) de spanningen (5.6) en de wisselwerking tussen spanningen en regime (5.8). Paragraaf 5.9 bevat een korte samenvatting en conclusie.

### **5.2 Drie domeinen van co-regulering**

#### **5.2.1 Onder toezicht gestelden: De touringcarbedrijven**

*Het werk van een touringcarbedrijf*

Van oorsprong vervoerden de touringcarbedrijven voornamelijk werknemers op hun weg naar hun werk. In de loop van de tijd nam dit type vervoer af door de opkomst van de auto. De touringcarbedrijven zijn zich meer op de reizen gaan toelekken voor touroperators, zoals OAD. Tegenwoordig is er weer sterke concurrentie van alternatieve vervoermiddelen: het vliegtuig en de trein zijn goedkoper geworden. Het geeft aan dat de markt voor vervoer per touringcar veranderlijk is.

---

<sup>97</sup> Thans Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILenT)

### *Structuur van de sector: Een aantal grote en veel kleine bedrijven*

De touringcarbranche bestaat uit een grote hoeveelheid kleine bedrijven; dit zijn bedrijven met minder dan 10 bussen. Het zijn vaak familiebedrijven met een nationale oriëntatie. Daarnaast zijn er grote, meer internationaal georiënteerde bedrijven. Ter illustratie: van de 535 vergunninghoudende bedrijven hebben er 180 een keurmerk.<sup>98</sup> Maar de keurmerkhouders hebben wel ongeveer 60% van de markt, omdat de grote bedrijven vrijwel allemaal een keurmerk hebben.<sup>99</sup> De grotere bedrijven leveren hun diensten vaak *business to business* en hebben ter bevordering hiervan de neiging zichzelf te certificeren. Zij moeten bovendien aan veel normen tegelijkertijd voldoen, omdat ze veel internationaal opereren. De kleine familiebedrijven werken veel autonoom.<sup>100</sup> Ze leveren meer kleinere diensten zoals school- of werkvervoer (*business to consumer*). Daarom hebben ze over het algemeen veel minder de neiging zich te certificeren en kijken met enige argwaan naar van buiten opgelegde grotere investeringen die op korte termijn geen geld opleveren.<sup>101</sup>

De touringcarbranche wordt bestuurlijk vertegenwoordigd door een afdeling van KNV (Koninklijk Nederlands Vervoer), de branchevereniging voor professioneel vervoer. KNV heeft ongeveer 270 leden onder touringcarbedrijven.<sup>102</sup>

In tegenstelling tot het goederenvervoer is de markt van het besloten busvervoer gevoelig voor de publieke opinie. Dit om de eenvoudige reden dat de consument zelf in de bus zit. Zij zien zelf hoe het vervoer is verzorgd en vormen daarover een oordeel. Ook de veiligheid van de bus slaat rechtstreeks op de consument. Eventuele ongelukken kunnen slachtoffers onder de consumenten tot gevolg hebben.

Halverwege de jaren negentig hebben enkele ongelukken met touringcars plaatsgevonden met dodelijke slachtoffers. De ongelukken zijn breed uitgemeten in de media. De indruk is gewekt dat vervoer met touringcar onveilig zou zijn. KNV percipieerde een imagoprobleem en heeft een keurmerk ontwikkeld om het imago op te vijzelen. Voor de ontwikkeling en het beheer van de benodigde regels is in 1994 een stichting opgericht: de Stichting Keurmerk Touringcarbedrijven (SKTB). Om een keurmerk te verkrijgen moesten touringcarbedrijven voldoen aan regels. Deze regels kwamen in sterke mate overeen met wettelijke regels over rij- en rusttijden (de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit Vervoer), de technische staat van de bussen (Wegenverkeerswet) en CAO- afspraken.

---

<sup>98</sup> Cijfers dd. 1 januari 2012, [www.sktb.nl](http://www.sktb.nl)

<sup>99</sup> Interview # 55 - overig

<sup>100</sup> Interview # 51 – private toezichthouder

<sup>101</sup> Interview # 45 – onder toezicht gestelde

<sup>102</sup> Interview # 55 - overig

Aantal vergunninghoudende touringcarbedrijven	Ca. 535
Aantal touringcars	Ca. 5.000
Aantal keurmerkhouders	180

Tabel 11: Een aantal feiten over de touringcarbedrijven<sup>103</sup>

*Belangrijke waarden met betrekking tot toezicht: effectiviteit, efficiency, legitimiteit*

De touringcarbedrijven opereren in een markt. De belangrijkste klanten zijn gemeenten, scholen, verzorgingshuizen, bedrijven en touroperators. De markt is beweeglijk: het percentage pendelritten voor touroperators schommelt in de loop van de tijd. Pendelritten vormen de grotere opdrachten. Zij geven het touringcarbedrijf enerzijds de zekerheid van een groot aantal rituren. Anderzijds zijn de marges bijzonder klein.<sup>104</sup> De markt van de touroperators wordt gedomineerd door vier grote spelers: Thomas Cook, TUI, OAD en Sundio. De branchevereniging voor touroperators, de Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen (ANVR), onderhoudt nauw contact met de KNV. Belangrijke vrucht van dit contact is een overeenkomst, waarin touroperators die lid zijn van de ANVR een keurmerk moeten eisen aan de touringcarbedrijven waar ze mee in zee willen. De andere cliënten – gemeenten, bedrijven, scholen, etc. – hebben geen overkoepelend beleid. Sommigen eisen een keurmerk, maar velen niet.

Het keurmerk en het zelfregulerende systeem erachter is *effectief* als het gepercipieerde imago probleem ermee wordt opgelost. Dit kan op twee manieren gebeuren. Touringcarbedrijven kunnen ten eerste geprikkeld worden kwaliteit serieuzer te nemen. Ten tweede kunnen afnemers en derden middels een keurmerk ervan overtuigd raken dat kwaliteit in de sector serieus genomen wordt.

Om financieel het hoofd boven water te houden is daarnaast *efficiency* uiteraard van groot belang. Toezicht wordt door vele bedrijven daarom als een noodzakelijk kwaad gezien.<sup>105</sup> Hier treedt wel een verschil op tussen grote en kleine bedrijven. Grote bedrijven staan welwillender tegenover toezicht als dit voordelen voor marketing oplevert. Bovendien hebben zij vaker een eigen kwaliteitsbeleid. Toezicht ten behoeve van een keurmerk of ISO- normering is daarmee welkom. Publiek toezicht geeft minder mogelijkheden voor marketing, maar kan wel worden gezien als een tussenpeiling voor het eigen kwaliteitsbeleid en voor de kansen tot verlenging van een certificaat.<sup>106</sup> Kleinere bedrijven hebben over het algemeen een minder expliciete kwaliteitsdoelstelling. Daarmee hebben ze eerder de neiging het behalen van normen waarop

<sup>103</sup> Cijfers dd. 1 januari 2012, bron SKTB

<sup>104</sup> Interviews # 55 – overig, # 51 – private toezichthouder

<sup>105</sup> Interviews # 44, 48 – onder toezicht gestelden

<sup>106</sup> Interview # 36 – publieke toezichthouder

toezicht wordt gehouden, af te wegen tegen opbrengsten op kortere termijn.<sup>107</sup> Daarmee is er een voor zelfregulering klassiek probleem van *legitimiteit*: touringcarbedrijven moeten overtuigd zijn van het nut van een keurmerk, omdat zij anders de bijbehorende rompslomp niet zullen accepteren.

### 5.2.2 Publieke toezichthouders

Touringcarbedrijven moeten aan een aantal eisen voldoen. Op de naleving van deze eisen wordt door verschillende instanties toegezien. Grofweg gelden er eisen voor de bedrijfsvoering, het materieel en het werkgeverschap.

#### *Inspectie Verkeer en Waterstaat*

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)<sup>108</sup> ziet toe op de bedrijfsvoering. Zij geven een vergunning aan een onderneming en aan elk van zijn bussen.<sup>109</sup> Hiervoor moet de onderneming aantonen vakbekwaam, betrouwbaar en kredietwaardig te zijn.<sup>110</sup>

Sinds de Wet Personenvervoer 2000 is de markt voor touringcarvervoer opener geworden voor nieuwe bedrijven. Er was geen grondslag meer om ondernemingen die aan de normen voldoen, een vergunning te weigeren. Vergunninghoudende ondernemingen worden onderworpen aan weg- en bedrijfsinspecties door IVW. Hierbij toetsen zij met name op de naleving van wettelijke bepalingen met betrekking tot de rij- en rusttijden van chauffeurs.<sup>111</sup> Bepalingen gaan over de maximale rijtijden, maximale ononderbroken rijtijden, minimale rusttijden en de behandeling van verplichte controlemiddelen, zoals de tachograaf. Wanneer de normen worden overtreden, kan IVW een bestuurlijke boete opleggen.<sup>112</sup> In het uiterste geval is het mogelijk een vergunning in te trekken.

Sinds 2006 heeft IVW haar toezichtbeleid met betrekking tot het besloten busvervoer veranderd. Zij zet hiertoe in op systeemtoezicht. Dit betekent dat zij sterker is gaan letten op bedrijfssystemen, die moeten borgen dat wet- en regelgeving structureel niet overtreden wordt. Normen met betrekking tot zelfanalyses, risico-analyses en follow-up naar aanleiding van overtredingen maken hier onderdeel van uit.<sup>113</sup> Dergelijke normen zijn bovenwettelijk. Het is dan ook niet verplicht voor touringcarbedrijven om zich aan dit nieuwe regime te onderwerpen. Belangrijke doelstelling achter systeemtoezicht is efficiency. Systeemtoezicht wordt als aanmerkelijk lichter gezien voor zowel IVW als touringcarbedrijf. Als een bedrijf aan kan tonen ‘bewust bekwaam’ te zijn, zou het inefficiënt zijn hier een zwaarder toezichtregime op toe te passen.<sup>114</sup>

<sup>107</sup> Interview # 44 – onder toezicht gestelden, # 55 - overig

<sup>108</sup> Tegenwoordig de Inspectie Leefomgeving en Transport

<sup>109</sup> art.4 lid 1 Wet Personenvervoer 2000

<sup>110</sup> art.9 lid 1 Wet Personenvervoer 2000

<sup>111</sup> Arbeidstijdenwet, Arbeidstijdenbesluit Vervoer art.2.5.1 lid 2, (EG) nr. 561/2006 art. 5, 6 en 7, AETR- verdrag

<sup>112</sup> Beleidsregel boeteplegging Arbeidstijdenwet en Arbeidstijdenbesluit (2007), art.5 lid 1

<sup>113</sup> Zelfassessment systeemtoezicht IVW, versie 0.3

<sup>114</sup> Interview # 41, 42 – publieke toezichthouders



De touringcarbedrijven hebben met betrekking tot naleving van wet- en regelgeving een vrij gunstig profiel ten opzichte van bijvoorbeeld het goederenvervoer en het taxivervoer. Er zijn weliswaar bedrijven die overtredingen begaan, maar dit zijn er relatief weinig. De onderkant van de besloten busvervoermarkt steekt ook gunstig af tegen de onderkant van de goederenvervoer- en taximarkt. Een gevolg is dat de prioriteit aan toezicht op de touringcarbranche onder druk staat. Ook vanuit de politiek worden weinig vragen gesteld over het toezicht op deze branche. Dat is totdat er een incident gebeurt. Politieke aandacht naar aanleiding van incidenten wordt tot hoog in de organisatie als een risico gezien.<sup>115</sup>

### *Andere toezichthouders*

Een touringcarbedrijf krijgt ook met andere overheidstoezichthouders te maken. De Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) is de toelatingsautoriteit voor alle voertuigen op de weg. Feitelijk kijken zij naar de technische staat van de touringcars. Zij keuren de bussen periodiek en zijn bevoegd een voertuig van de weg te halen als de technische staat ervan doorrijden niet toelaat.

Het Korps Landelijke PolitieDiensten (KLPD) verzorgt het politiewerk op de openbare weg. Zij zijn bevoegd boetes uit te delen naar aanleiding van het gedrag op de weg. Grondslag voor de activiteiten van beide toezichthouders is de Wegenverkeerswet. KLPD, RDW en IVW werken nauw samen tijdens wegcontroles. Deze samenwerking bestaat uit het gezamenlijk organiseren van wegcontroles en onderlinge informatie-uitwisseling, met behoud van eigen verantwoordelijkheden.<sup>116</sup> Ze participeren bovendien in gemeenschappelijke overlegfora, zoals de Klantenraad Busvervoer vanuit het KLPD<sup>117</sup>

Tenslotte is er de private Stichting voor informatie en Ordening van de bedrijfstak besloten busvervoer (STO). Zij zien toe op de naleving van de CAO van het besloten busvervoer en zien als zodanig toe op het werkgeverschap. Hiertoe onderzoeken zij bij elk touringcarbedrijf de bedrijfsadministratie, hetzij schriftelijk, hetzij middels een bedrijfsbezoek. De meest voorkomende overtredingen zijn onderbetaling en het niet betalen van vakantietoeslagen. Zij kunnen bij overtreding een forfaitaire schadevergoeding eisen.

IVW en STO informeren elkaar over busbedrijven. Ze hebben een overeenkomst gesloten die informatieuitwisseling formeel mogelijk maakt. Voor STO is alleen al de lijst van vergunninghouders van IVW van belang. Daarnaast heerst de gedachte dat als een bedrijf zich niet aan de ene norm houdt, ook andere normen in gevaar zijn.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> Interviews # 36, 42 – publieke toezichthouders

<sup>116</sup> Interviews # 40, 41 – publieke toezichthouders

<sup>117</sup> Interview # 38 – publieke toezichthouder

<sup>118</sup> Interviews 41, 43 - publieke toezichthouders

*Belangrijke waarden met betrekking tot toezicht: effectiviteit, efficiency, legitimiteit*

Onder invloed van de politiek (zoals de huidige nadruk op ‘selectief toezicht’) letten de toezichthouders sterk op *efficiency*. Ook de huidige beweging naar systeemtoezicht is vanuit efficiencyoverwegingen te begrijpen. Het streven is immers om minder toezicht uit te hoeven oefenen op bedrijven die *in control* zijn. Op termijn kan hierdoor in theorie efficiencywinst worden behaald.

Zeker voor de touringcarbranche geldt dat ook effectiviteit van belang is. Dit geldt met name na een incident. Bij veel media-aandacht voor een incident zullen (kamer)vragen niet over efficiency, maar over *effectiviteit* gaan: in hoeverre was het incident te voorkomen geweest met beter toezicht?

Tenslotte staat legitimiteit hoog in het vaandel. Gelijkheid en transparantie zijn hiertoe belangrijke waarden. Wijzigingen aanbrengen in publieke toezichtsregimes kan juridisch en politiek ingewikkeld zijn, bijvoorbeeld omdat regels kunnen veranderen en omdat de ene marktpartij niet door de wijziging bevoordeeld mag worden boven de ander. Dit laatste kan moeilijk zijn in de touringcarsector, juist omdat deze bestaat uit zoveel verschillende soorten en maten bedrijven.

### **5.2.3 De private toezichthouders**

Sinds 2002 maakt SKTB gebruik van certificatie onder accreditatie. Hiermee introduceert zij verschillende nieuwe actoren in het proces van keurmerkverlening. Certificerende instellingen toetsen of touringcarbedrijven aan normen voldoen die voor het keurmerk zijn gesteld. Hun organisaties en hun werk worden op hun beurt weer geaudit en getoetst door de Raad voor Accreditatie.

Het normenschema is ontwikkeld door KEMA Quality BV<sup>119</sup> in samenspraak met SKTB en een aantal deskundigen op het gebied van certificatie.<sup>120</sup> Tegenwoordig beheert SKTB het schema. Dat betekent dat SKTB wijzigingen in de normen kan doorvoeren. Hiertoe is, conform Nederlands gebruik bij standaardisatie, een Centraal College van Deskundigen (CCvD) ingericht, waarin verschillende belanghebbenden zitting hebben. Het CCvD bestaat uit vertegenwoordigers van touringcarbedrijven, toezichthouders en vertegenwoordigers van gerelateerde branches (zoals de ANVR).

---

<sup>119</sup> In 2010 overgenomen door DEKRA. Om redenen van leesbaarheid houd ik het op KEMA.

<sup>120</sup> Interviews 53, 54 – overig

Het toetsen van touringcarbedrijven aan het schema gebeurt door certificerende instellingen. Zij opereren in een markt. De markt van ongeveer 180 keurmerkbedrijven wordt momenteel verdeeld onder drie bedrijven: KEMA, KIWA en VIA-norm. Een audit duurt ongeveer een dag en gebeurt jaarlijks of halfjaarlijks, afhankelijk van het profiel en het risico van het bedrijf. Certificerende instellingen mogen zich niet onderscheiden middels advisering. Zij moeten droog toetsen aan de norm. Marketing vindt bijvoorbeeld plaats met het koppelen van audits voor meerdere normen. Het is bijvoorbeeld mogelijk om met weinig extra moeite voor een touringcarbedrijf ook te certificeren voor ISO9001:2000. Advisering vindt plaats door vaak kleine, gespecialiseerde adviesbureaus. Zij maken bijvoorbeeld handleidingen over hoe een organisatie moet worden ingericht om normen zoals die van het keurmerk touringcarbedrijf te halen.

Sinds 1 januari 2010 is de Raad voor Accreditatie de enige accreditatie-organisatie in Nederland, als zodanig door de Minister van Economische Zaken aangewezen.<sup>121</sup> De RvA toetst certificerende instellingen middels auditbezoeken. Mogelijke sanctie van de RvA is het niet afgeven of intrekken van accreditatie.

*Belangrijke waarden met betrekking tot toezicht: effectiviteit, efficiency, legitimiteit*

De betekenis van effectiviteit, efficiency en legitimiteit voor de private toezichthouders is in deze casus gelijk aan de casus van de legpluimveehouders. Ik verwijs dan ook naar paragraaf 4.2.3 voor een uitgebreidere beschrijving.

Certificerende instellingen opereren in een markt. *Efficiency* speelt dan een grote rol voor hun toezicht. De klant voelt inefficiency immers direct in de portemonnee en heeft de keuze om een andere certificerende instelling te vragen om hun diensten.

Effectiviteit en legitimiteit hangen samen met het gezag van standaarden. Hiertoe spelen standaardisatie respectievelijk transparantie een belangrijke rol. Hoe meer gezag, hoe meer vertrouwen bedrijven hebben in de waarde van de certificatie en accreditatie.

---

<sup>121</sup> Wet Aanwijzing Nationale Accreditatie-instantie, 31931; Europese Verordening EG 765/2008

## **5.3 IVW-inspecties en het Keurmerk Touringcarbedrijven: tegen elkaar aan schurkende regimes**

### **5.3.1 Inleiding**

Er bestaat geen duidelijk tevoren opgesteld arrangement dat de samenwerking tussen IVW en het keurmerk regelt, zoals dat wel het geval was bij de IKB ei-casus. Dit betekent niet dat er geen samenwerking is. Samenwerking is echter wat impliciet dan in de legpluimveesector. Het is lastig om de ontwikkeling van een overkoepelende samenwerkingsovereenkomst te volgen, om de eenvoudige reden dat die er niet is. Het is daarom vruchtbaarder om de initiatieven vanuit de branche en vanuit IVW apart te beschrijven. Dat gebeurt in deze paragraaf. Ik sluit de paragraaf af met een inventarisatie van de initiatieven tot samenwerking, om zo co-regulering in de touringcarsector te duiden.

### **5.3.2 Het Keurmerk Touringcarbedrijven: Van overleg tot instituut**

#### *1994 – 2002: Keurmerk op basis van verklaringen toezichthouders*

In 1994 is de Stichting Keurmerk Touringcarbedrijven (SKTB) opgericht. Het keurmerk was een initiatief van de branchevereniging KNV (Koninklijk Nederlands Vervoer) om het imago van de touringcarbranche te verbeteren en de branche van een kwaliteitsimpuls te voorzien.<sup>122</sup> Dit werd van groot belang geacht, omdat er in die tijd kort na elkaar een aantal ongelukken met dodelijke slachtoffers was gebeurd. Deze ongelukken werden breed in de media uitgemeten en de branche vreesde voor een publieke perceptie dat vervoer per touringcar gevaarlijk zou zijn.<sup>123</sup> De eerste keurmerken werden afgeleverd op basis van goedkeuring door IVW, STO en RDW. IVW moest verklaren dat het bedrijf niet teveel overtredingen maakte, de STO moest verklaren dat de CAO goed werd nageleefd en de RDW moest verklaren dat de bussen technisch in orde waren. Hiertoe zijn normen overeengekomen, zoals het percentage overtredingen tijdens bedrijfscontroles door IVW. Bij een hoger percentage kwam het keurmerk in gevaar.

#### *2002 – 2005: Introductie van certificatie onder accreditatie*

De eerste keurmerkbedrijven hoefden slechts aan te tonen dat ze aan wet- en regelgeving voldeden. In 2002 is een systeem van certificatie onder accreditatie geïntroduceerd. KEMA heeft in samenwerking met een aantal deskundigen op het gebied van certificatie een schema, een geheel van normen, ontwikkeld. KEMA was tevens de beheerder van dat schema, wat betekent dat aanpassingen aan de normen door KEMA gebeurden, op basis van een advies van een College van Deskundigen waarin belanghebbenden plaats hadden. Het keurmerk heette toen “KEMA Keurmerk Touringcarbedrijven”. Het schema had de internationale norm ISO9001

---

<sup>122</sup> Interview # 44 – onder toezicht gestelde

<sup>123</sup> Interviews # 44 – onder toezicht gestelde, #53, 55 - overig

(managementsystemen) als uitgangspunt, maar had daarnaast een aantal bepalingen in zich die niet over managementsystemen, maar over de bussen ging. Een voorbeeld is een norm over het bandenprofiel.<sup>124</sup> De Raad voor Accreditatie accrediteerde het schema en de certificerende instellingen op basis van ISO9001 (later ISO17021). Het schema van KEMA bevatte bepalingen die overlap vertoonden met normen die door andere toezichthouders werden getoetst. Zo waren er bepalingen over CAO-betalingen, die ook door de STO werden gecontroleerd en waren er bepalingen over rij- en rusttijden, die door IVW werden gecontroleerd. Een aantal certificerende instellingen, zoals Bureau Veritas en TUV, heeft kort gecontroleerd onder het beheer van KEMA. Zij zijn echter afgehaakt, omdat het voor hen niet rendabel was. Bovendien was de situatie voor hen onaantrekkelijk. Zij moesten controleren op een schema dat werd beheerd door een concurrerende certificerende instelling.

#### *2005 - heden<sup>125</sup>: SKTB als schemabeheerder*

Het schemabeheer is in 2005 overgenomen door SKTB. Hiermee is tegemoet gekomen aan wensen van KNV en de Commissie van Deskundigen tot een opener keurmerk.<sup>126</sup> KEMA blijft certificerende instelling. Twee andere instellingen – KIWA en ViaNorm – delen de certificatiemarkt met KEMA. KEMA heeft aangedrongen op het hernoemen van het keurmerk, zonder haar naam erop. Het heet nu “Keurmerk Touringcarbedrijven”.

De SKTB kent op basis van informatie uit de audits van de certificerende instellingen en uit bedrijfsinspecties van IVW, STO en RDW al of niet een keurmerk toe. Dit gebeurt geanonimiseerd in de Commissie Keurmerk Touringcarbedrijf, die bestaat uit vertegenwoordigers van KNV, Veilig Verkeer Nederland, ANVR en RAI-Vereniging (de branchevereniging van producenten en importeurs van touringcars). De Commissie hanteert een waarschuwings- en sanctioneringssysteem dat al langer aanwezig was. Sancties voor bestaande touringcarbedrijven zijn een waarschuwing, een gele kaart en een schorsing (rode kaart). Het toekennen van een gele kaart gaat gepaard met een publicatie op de website van SKTB. Er is ook een beroepsprocedure met een Beroepscommissie Keurmerk Touringcarbedrijven. Overkoepelende issues worden besproken in het bestuur van SKTB, waarin touringcarbedrijven en aanpalende branches zitting hebben.

SKTB tracht het houden van een keurmerk aantrekkelijk te maken. Hiertoe is een overeenkomst gesloten met ANVR, de branchevereniging voor touroperators. Touroperators die zijn aangesloten bij de ANVR moeten van touringcarbedrijven een keurmerk eisen. Bovendien kunnen keurmerkhouders gunstigere voorwaarden krijgen voor een verzekering. Dit is financieel aantrekkelijk, omdat naar aanleiding van ongelukken ook de verzekeringsmaatschappijen schichtig lijken in het verzekeren van touringcarbedrijven.<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> Artikel 10b Reglement Keurmerk Touringcarbedrijf, versie 01-01-2011

<sup>125</sup> Het onderzoek liep tot juli 2012

<sup>126</sup> Interview # 52 – private toezichthouder

<sup>127</sup> Interview # 55 - overig

### 5.3.3 De Inspectie Verkeer en Waterstaat: twee varianten van systeemtoezicht

2006 – *heden*<sup>128</sup>: *De Groene Weide*

In 2006 is het rapport “De Groene Weide”<sup>129</sup>; Systeemtoezicht in het besloten busvervoer” uitgekomen. Dit beleidsstuk begint met het benadrukken van de samenwerking tussen IVW en SKTB (p.2) en uit een aantal wensen aan SKTB teneinde op basis van een keurmerk selectiever toezicht te kunnen houden (p.5). Vervolgens introduceert IVW een ‘groene lijst’ en een ‘grijze lijst’, gebaseerd op het aantal geconstateerde overtredingen bij bedrijfsinspecties. Bedrijven met minder dan 2% overtredingen komen in de zogenaamde ‘Groene Weide’ (p.6). Bedrijven die in de Groene Weide komen, zullen worden gemonitord middels ‘systeemtoezicht’. Dit begrip zou nader worden uitgewerkt door IVW en SKTB (p.7). De groene lijst zou worden aangemaakt op basis van inspecties van alle keurmerkbedrijven (p.6).

Er is zo sprake van verschillende vormen van samenwerking met SKTB. IVW beheert allereerst de groene lijst zelf, maar maakt de lijst op basis van keurmerkbedrijven. De reden voor het beginnen van een eigen lijst, naast die van de keurmerkbedrijven, is de door IVW gepercipieerde vervuiling van de lijst keurmerkbedrijven met bedrijven die om strategische redenen het keurmerk hebben behaald (p.5). Ten tweede stemmen IVW en SKTB onderling de normen met betrekking tot het aantal overtredingen af. De norm van 2% overtredingen wordt ook door SKTB gehanteerd voor hun waarschuwings- en sanctiesysteem. Ten derde is er sprake van informatie-uitwisseling. IVW levert informatie aan SKTB met betrekking tot de overtredingen (p.3). Om dit juridisch mogelijk te maken tekenen touringcarbedrijven bij ontvangst van een keurmerk een signaleringsverklaring. Tenslotte heeft IVW zitting in het College van Deskundigen van SKTB.

2009 – *heden*: *Systeemtoezicht*

Vanaf 2009 heeft IVW systeemtoezicht een nieuwe impuls gegeven. Binnen IVW is een ‘self-assessment’- formulier ontwikkeld, met daarin vragen over de bedrijfsvoering. De vragen gaan over wet- en regelgeving (bijvoorbeeld het aantal overtredingen), maar vooral over de manier waarop het niet begaan van overtredingen in de processen van organisatie wordt geborgd. Met andere woorden: IVW zoekt voor systeemtoezicht naar bedrijven die ‘bewust bekwaam’ zijn.<sup>130</sup> Een voorbeeld van een dergelijke vraag is “Beschikt u over een beschreven methodiek van risico-analyse?”.<sup>131</sup> Touringcarbedrijven kunnen zich vrijwillig laten onderwerpen aan systeemtoezicht. Hiertoe moet het formulier worden ingevoerd en moet IVW langs zijn geweest voor een audit. Indien deze audit een positief resultaat heeft, komt het bedrijf voor een veel lichtere vorm van toezicht, namelijk systeemtoezicht, in aanmerking.

<sup>128</sup> Het onderzoek liep tot juli 2012

<sup>129</sup> “De Groene Weide; Systeemtoezicht in het besloten busvervoer”, IVW, 14 December 2006, [http://www.ivw.nl/images/Rapport.%20De%20Groene%20Weide%20-%20systeemtoezicht%20in%20het%20besloten%20b\\_tcm247-197959.pdf](http://www.ivw.nl/images/Rapport.%20De%20Groene%20Weide%20-%20systeemtoezicht%20in%20het%20besloten%20b_tcm247-197959.pdf)

<sup>130</sup> Interview # 42 - publieke toezichthouder

<sup>131</sup> Zelfassessment IVW, versie 0.3

De nieuwe vorm van systeemtoezicht is nog in een pril stadium. De eerste ingevulde formulieren komen binnen. De eerste audits worden gedaan. Het blijkt echter dat lang niet alle bedrijven in de Groene Weide ‘in control’ ofwel ‘bewust bekwaam’ zijn.<sup>132</sup> Deze nieuwe vorm van systeemtoezicht, inclusief de formulieren en de audits, is onafhankelijk van SKTB ontwikkeld.

#### **5.3.4 De regels van het regime**

IVW en SKTB genereren allebei informatie over rij- en rusttijden en kunnen naar aanleiding van overtredingen hierover sanctioneren. SKTB beheert hierover normen die door certificerende instellingen worden getoetst, waardoor de certificatie- en accreditatiewereld ook van de partij is. Wegens deze overlap is onderlinge afstemming potentieel voordelig. Afstemming vindt dan ook veelvuldig plaats. Hiertoe is geen overkoepelend arrangement vastgelegd. Co-regulering geschiedt in een veel losser verband.

Tabel 12 geeft een overzicht van de toezichtactiviteiten door de publieke toezichthouder, de private toezichthouder en de onder toezicht gestelde. De eerst drie kolommen geven daarmee een overzicht van de nalevingsregels die gelden in het regime. De tabel geeft tevens aan op welke onderwerpen samenwerking is ontstaan. Hierin is zichtbaar dat samenwerking plaatsvindt op het gebied van zowel normen stellen als informatie verzamelen als handhaven.

---

<sup>132</sup> Interviews YE, RH

	Publieke toezichthouder	Private toezichthouder	Onder toezicht gestelde	Samenwerking/afstemming
Normen stellen	Wet Personenvervoer 2000 Arbeidstijdenwet	ISO17021	Normenschema touringcarbedrijven	Overname normen van IVW voor het aantal overtreddingen in het normenschema touringcarbedrijven
Informatie verzamelen	Weginspecties Bedrijfsinspecties Self-assessment-formulieren systeemtoezicht Audits systeemtoezicht	Audits door certificerende instellingen  Audits op normenschema en certificerende instellingen	Audits gedelegeerd aan certificerende instellingen  Overname gegevens publieke toezichthouders	Bilaterale overeenkomsten over informatie-uitwisseling
Handhaven	Boetes Afhame vergunning	Niet toekennen of intrekken van certificaat of accreditatie	Waarschuwing Gele en rode kaart Niet toekennen of intrekken van keurmerk	Koppeling tussen overtreding wet en sancties voor het keurmerk op basis van informatie-uitwisseling

Tabel 12: Regels in de touringcarsector



## 5.4 Het proces van co-regulering in de touringcarsector<sup>133</sup>

### 5.4.1 Inleiding

Co-regulering in de touringcarsector een privaat initiatief, met de ontwikkeling van het keurmerk als motief en aanleiding om contact op te nemen met publieke toezichthouders. Daarom is deze case het beste te beschrijven vanuit het ontstaan van het keurmerk.

In bijna 20 jaar heeft het keurmerk zich sterk ontwikkeld. Altijd was er het motief om het imago van de branche te verbeteren. Daarom werd het gezag van het keurmerk op zoveel mogelijk partijen van groot belang geacht, evenals de zichtbaarheid. Niet alleen de klant moest van de kwaliteit van het keurmerk worden overtuigd, maar met name ook derde partijen, zoals overheid of verzekeringen.<sup>134</sup>

Vervolgens werd er gezocht naar ‘toegevoegde waarde’ voor keurmerkhouders. Zonder toegevoegde waarde zouden voor een individueel bedrijf, met name de kleinere, onvoldoende baten staan tegenover de kosten van een keurmerk.

Deze toegevoegde waarde is gevonden bij een eis vanuit de ANVR en de verzekering (zie paragraaf 5.3.2; eigenlijk is dit een vrij wrange vorm van ‘toegevoegde waarde’ creëren. Feitelijk is het onaantrekkelijker gemaakt om geen keurmerk te houden.) SKTB tracht ook gemeenten en provincies over te halen om keurmerk te eisen, maar dat is vooralsnog zonder resultaat.

Tenslotte ontleent het keurmerk legitimiteit aan het bestaan van bijzondere normen. Dit kunnen bovenwettelijke normen zijn. Zonder dergelijke normen betekent het houden van een keurmerk feitelijk dat het bedrijf de wet naleeft. Ook ten opzichte van internationale ISO-normen zal het keurmerk zich moeten onderscheiden. In de loop van de tijd zijn er branche-eigen normen toegevoegd. Een voorbeeld is het verplicht plaatsen van blusapparatuur in de bovenetage van dubbeldekkers.<sup>135</sup> Dergelijke bijzondere normen zijn altijd onderwerp van discussie binnen de branche: voor het keurmerk betekenen ze extra legitimiteit, voor een touringcarbedrijf betekenen ze extra kosten. De discussies kunnen heftiger worden wanneer de wettelijke of de ISO-normen worden uitgebreid.

Het is wellicht mogelijk om het huidige niveau met ISO te borgen, waardoor het Keurmerk overbodig wordt. Anders dreigen er, uit geldingsdrang, bijvoorbeeld geforceerde bovenwettelijke normen voor het Keurmerk te worden ontwikkeld. (# 45 – onder toezicht gestelde)

---

<sup>133</sup> Het gaat om een lopend proces. Ik beschouw het proces tot juli 2012.

<sup>134</sup> Interview # 49 – private toezichthouder

<sup>135</sup> Artikel 10d Reglement Keurmerk Touringcarbedrijf, versie 01-01-2011

De zoektocht naar toegevoegde waarde en bijzondere normen is ingewikkeld in een branche die uit zowel grote als veel kleine bedrijven bestaat. De grote bedrijven zullen minder moeite hebben met strakkere normen, terwijl de kleine bedrijven opzien tegen de kosten.

Dus krijg je die certificerende instellingen die alles komen controleren, met als gevolg dat er een hoop papiermassa-werk binnenkwam. Ik moet eerlijk zeggen, dat ik me er altijd tegen verzet heb. (# 44 – onder toezicht gestelde)

De verschillen tussen grote en kleine bedrijven leveren een tweetal dominante spanningen op tussen onder toezicht gestelden en private toezichthouders. Deze spanningen beschrijf ik in de volgende paragraaf. Mede door deze spanningen raakt ook de publieke toezichthouder betrokken bij het keurmerk. Vervolgens ontstaan er ook tussen de onder toezicht gestelden en de publieke toezichthouder spanningen.

#### **5.4.2 Accreditatie van een hybride normenschema**

##### *De rationale achter een hybride normenschema*

Het imago van de sector was een van de belangrijkste motieven om het keurmerk te ontwikkelen. Dat betekent dat het keurmerk twee belangrijke functies heeft die het vertrouwen van derden in het keurmerk moet doen stijgen. Ten eerste moet het touringcarbedrijven disciplineren om kwaliteit en veiligheid serieus te nemen. Ten tweede moet het keurmerk aan derden zichtbaar maken dat kwaliteit en veiligheid, althans door de keurmerkhouders, serieus genomen wordt.

Certificering onder accreditatie maakt deel uit van het proces van keurmerkverlening. Dat heeft verschillende voordelen. Certificering onder accreditatie geeft status aan het schema, en daarmee aan het keurmerk.<sup>136</sup> Dat is van belang voor de zichtbaarheid van het keurmerk. Bovendien hanteert de RvA eisen uit internationale normen over certificatieverlening. Dergelijke eisen werken disciplinerend.

De RvA stelt zich flexibel op met betrekking tot de ontwikkeling van normenschema's.

Maar wat wordt dan het kader? Dat is een typisch Nederlands vraagstuk, typisch voor de RvA. (...) Wij leggen ons niet vast op alleen maar normen van normalisatie-instituten. Het gaat erom dat je een eisenstellend document hebt. Waar je het vandaan haalt, dat moet je zelf weten. Zolang het maar gedragen wordt door de belanghebbende marktpartijen. Een vrij open aanpak. (# 49 – private toezichthouder)

Toch blijken in de loop van de tijd spanningen te ontstaan tussen de wensen en werkwijze van de branche en accreditatie door de RvA.

---

<sup>136</sup> Interview # 44 – onder toezicht gestelde

Om aan beide eisen te voldoen heeft KEMA in 2002 een schema van normen voor touringcarbedrijven opgesteld. Als basis voor het te ontwikkelen certificaat is een aantal kwaliteitsnormen over managementsystemen gebruikt (destijds ISO9001, tegenwoordig ISO17021). Dit zijn normen met betrekking tot kwaliteits- en veiligheidssystemen binnen de organisatie van het touringcarbedrijf. Het was echter moeilijk om geheel ISO17021 in het schema op te nemen. De sector bestaat immers uit veel kleine bedrijven (zoals twee personen) die veelal goed werk leveren, maar waarvoor het niet rendabel is om aan alle eisen van ISO17021 te voldoen. Daarom is er een beperkt aantal kwaliteitsnormen gebruikt, welke vervolgens zijn aangevuld met een aantal inhoudelijke, vakspecifieke normen, zoals een minimum bandenprofiel. Op deze wijze is het schema een hybride geworden van managementsysteemnormen en productnormen. Dit heeft voordelen, omdat er geen onrendabele extra systeemeisen worden gesteld, terwijl er tegelijkertijd toch een disciplinaire werking vanuit gaat.

### *Frictie met internationale standaarden*

Het schema voor het keurmerk leidt tot een conformiteitsverklaring op basis van een hybride van systeemnormen en productnormen. Deze hybriditeit past niet goed in de systematiek van de RvA. Zij maakt een duidelijk onderscheid tussen bijvoorbeeld productcertificering, managementsysteemcertificering en persoonscertificering. De verschillende vormen van certificering zijn ordelijk gecodeerd (respectievelijk ISO/IEC Guide 65, ISO/IEC 17021 en ISO/IEC 17024). Deze systematiek en bijbehorende normen zijn internationaal vastgelegd. De standaarden bieden de mogelijkheid om flexibel te zijn. Eenieder kan op basis van een gekozen standaard eigen normenschema's ontwikkelen en laten accrediteren, zolang ze aan de gekozen internationale standaard voldoen en eventuele extra normen niet strijdig zijn aan de internationale standaard. Nederlandse brancheverenigingen maken graag van deze flexibiliteit gebruik, wat tot intensief overleg kan leiden.<sup>137</sup>

Buitenlandse collega's van ons hebben vaak minder met deze omstandigheden te maken. Zij gaan er vaak vanuit dat als je een managementsysteem certificeert, dat je dat doet aan de hand van een norm die al bestaat (bijvoorbeeld ISO 9001). Een combinatie van bijvoorbeeld managementsysteemaspecten en productaspecten ten aanzien van bijvoorbeeld milieu en kwaliteit zijn binnen één normatief document mogelijk. In het buitenland zijn dergelijke combinaties minder gebruikelijk. Je hebt chocolade en vanille, maar geen combinatie, zoals stracciatella. Dit laatste maakt veel overleg noodzakelijk. (# 49 - private toezichthouder).

Varianten op basis van een internationale norm, zoals het hybride normenschema voor de touringcarbranche vragen om een *tailor made* normenkader door de RvA. Een dergelijk kader zou een combinatie zijn van internationale normen. Het is aan de RvA om te beoordelen hoe

---

<sup>137</sup> Het is volgens een respondent een overblijfsel van het corporatisme in Nederlands en de 'soevereiniteit in eigen kring'. Branches willen graag 'zelf iets hebben', zo ook eigen normen. Interview # 49 – private toezichthouder

internationale normen kunnen worden toegepast. Hier heeft de RvA enige interpretatieruimte.<sup>138</sup>

Hier ontstaan fricties. Voor de onder toezicht gestelde is de logica van het normenschema een compromis tussen managementsysteemnormen en productnormen. De Raad voor Accreditatie eist het voldoen aan minimaal een enkele categorie, met haar eigen logica, in dit geval de categorie managementsysteemnormen (ISO 17021). Vanuit ISO17021 moeten touringcarbedrijven bijvoorbeeld managementreviews en interne audits organiseren.<sup>139</sup> Dit staat echter niet in het normenschema voor het certificaat ten behoeve van het keurmerk. Dergelijke fricties leiden tot intensieve discussies over de beoordelingen van certificerende instellingen en het normenschema door de RvA.

### *RvA dreigt met sancties*

Het normenschema is een afgeleide van ISO9001 over managementsystemen. De RvA hanteert echter per 2010 een andere systematiek. ISO17021 is de nieuwe norm voor managementsystemen. De RvA dringt er steeds verder op aan dat de norm en de certificerende instellingen aan ISO17021 voldoen. Dit omvat ook het organiseren van managementreviews en interne audits. In 2010 schreef de RvA een tekortkoming bij een certificerende instelling, omdat deze onvoldoende diepgang heeft betracht in het toetsen van managementreviews. De certificerende instelling heeft zich hiertegen verzet, omdat de managementreview weliswaar in ISO17021, maar niet in het geaccrediteerde normenschema voor touringcars staat. Zodoende verwijst de certificerende instelling naar het normenschema en diens beheerder. Ook deze was niet zo ontvankelijk voor een oordeel van de RvA, om procedurele redenen.

Ze (certificerende instellingen, hv) moeten nu, een half jaar na accreditatie, verklaren waarom onze norm afwijkt van 17021 (...) Ze bestonden al voordat 17021 bestond. Je hebt iets en dat moet nu in een nieuw keurslijf geperst worden. (# 55 – overig)

### *Onder toezicht gestelden binden in: nieuwe normen over managementsystemen*

De SKTB heeft hierop een brede werkgroep opgericht met certificerende instellingen, ANVR en toezichthouders, waaronder de IVW. De werkgroep heeft een lastige taak, omdat enerzijds zal moeten worden voldaan aan de wensen van alle vertegenwoordigde partijen, maar anderzijds aan de tevoren vastgestelde norm ISO17021. Mede op basis van dit overleg lijkt de onder toezicht gestelde in te binden. Het aantal managementsysteemnormen wordt opgevoerd,

---

<sup>138</sup> Zie hiervoor paragraaf 6.2.3. Documenten die van toepassing zijn op deze interpretatie zijn:

- Hoe normen te gebruiken voor certificatie (ISO/IEC Guide 7)
- Condities waaronder managementsysteemnormen kunnen worden gehanteerd (ISO/IEC Guide 72)
- Managementsystemen (ISO/IEC 17021/2011 en ISO9000)
- Producten (ISO/IEC Guide 65)
- Verdere specificaties van ISO-normen (IAF MD Mandatory Documents 1 t/m 6)

<sup>139</sup> ISO17021/2006 art. 9.2.3.2e

met daarbij richtlijnen voor interne audits en managementreviews. SKTB organiseert hierop cursussen en voorlichtingsbijeenkomsten voor touringcarbedrijven.

#### *Achtergrond van het issue: Efficiency van kleine bedrijven versus standaardisatie*

De Raad voor Accreditatie audit op basis van gestandaardiseerde internationale normen. Per definitie is standaardisatie voor hen een centrale waarde. Accreditatie van schema's die strijdig of onvolledig zijn ten opzichte van de standaard brengt voor de RvA legitimiteitsproblemen met zich mee. Zij wordt immers op haar beurt geaudit door andere accreditatie-instellingen uit Europa. Deze standaardisatie bleek strijdig met efficiency voor de onder toezicht gestelde. In een marktsetting is efficiency van toezicht een belangrijke waarde (zie paragraaf 5.2.2). Daarom is te verwachten dat de onder toezicht gestelden streven naar efficiënt toezicht. Dit geldt zowel voor publiek toezicht als door henzelf geïnitieerd toezicht, zoals controles voor het keurmerk. Het onverkort toepassen van een enkele categorie internationale normen, in dit geval ISO17021, is met name niet efficiënt voor kleinere bedrijven. Een hybride norm bood uitkomst, maar bleek op termijn niet op genade van de RvA te kunnen rekenen.

#### **5.4.3 Accreditatie van keurmerkverlening**

##### *De wens tot zichtbaarheid*

De tweede functie van het keurmerk – de zichtbaarheid – is gediend met een zichtbare sticker op de touringcar. Dit zou bevorderlijk zijn voor het imago van het keurmerk, en daarmee de sector. Dit heeft echter een ander discussiepunt gevormd met de RvA tijdens de ontwikkeling van het schema. Een keurmerk op een touringcar is strijdig met ISO17021.

Het probleem bij de touringcars was dat je een keurmerk op basis van een managementsysteemcertificaat nooit op het product mag plakken. De norm verbiedt dat. (# 49 – private toezichhouder)

Een keurmerk op een touringcar suggereert een productcertificaat. Een sticker wordt immers op de bus geplakt, wat suggereert dat de bus is gekeurd. Het certificaat ten behoeve van het keurmerk is echter geen productcertificaat, maar zegt voor het merendeel iets over de organisatie achter het product (ofwel het managementsysteem). Aangezien de norm het niet toelaat, weigert de RvA de procedure, die leidt tot een keurmerk op een product, te accrediteren tegen ISO/IEC 17021/2006 (systeemnomen).

De branche blijft echter waarde hechten aan zichtbaarheid. De combinatie van het ontwikkelde hybride schema en het keurmerk voldoet echter niet aan de voorwaarden die RvA stelt.

### *Splitsing van toetsing en keurmerkverlening*

Zo is het zogenaamde ‘aspectcertificaat’ geboren. De accreditatie van de RvA geldt voor de toetsing tegen de criteria en de certificaatverlening. Dat leidt tot een verklaring van certificerende instellingen dat een touringcarbedrijf voldoet aan de normen van het schema. KEMA, en later SKTB, neemt deze verklaring over en geeft mede op basis hiervan een keurmerk af. Hiertoe heeft het eigen procedures. Deze keurmerkverlening valt echter buiten accreditatie.<sup>140</sup> Zo is het door certificerende instellingen verleende certificaat slechts een ‘aspect’ - een deel - van het uiteindelijke keurmerk.

Certificatie en keurmerkverlening zijn aldus gesplitst, waarbij het keurmerkverleningsproces onder het beheer van KEMA, en later SKTB, valt. Dit proces heeft dan ook geen geïnstitutionaliseerde kwaliteitsgarantie zoals toetsing door de RvA. Derden, zoals bijvoorbeeld verzekeraars en publieke toezichthouders, kunnen belang hebben bij de kwaliteit van dit proces. Het is aan SKTB om hen te overtuigen dat het niet-geaccrediteerde keurmerkverleningsproces van voldoende kwaliteit is. Hiertoe heeft SKTB ten eerste een aantal instituties opgericht die de kwaliteit van besluitvorming zou moeten borgen, zoals breed gedragen commissies en beroepsprocedures. Dergelijke instituties moeten zichtbaar borgen dat procedures voldoende ‘checks and balances’ in zich herbergen. Ten tweede heeft SKTB zich toegelegd op de informatievoorziening op basis waarvan keurmerken al of niet worden verleend. Bilaterale overeenkomsten met publieke toezichthouders moeten de kwaliteit en de hoeveelheid informatie borgen. Over deze overeenkomsten gaat de volgende spanning.

### *Achtergrond van het issue: Een suboptimaal compromis tussen effectiviteit van private toezichthouder en onder toezicht gestelden*

Het hogere doel van het keurmerk is derden overtuigen van de veiligheid van touringcarvervoer. Zichtbaarheid is daarvoor van groot belang, maar bleek in de uitvoering strijdig met standaardisatie van internationale normen. De gevonden oplossing is voor zowel de onder toezicht gestelden als voor de private toezichthouder suboptimaal. De onder toezicht gestelde zal het proces van keurmerkverlening zelf moeten gaan oprichten, waarover later meer. De private toezichthouder kan maar een deel van het kwaliteitsproces (de toetsing) accrediteren, waardoor zijn uitspraken slechts van beperkte waarde zijn.

---

<sup>140</sup> Interview # 49 – private toezichthouder

#### 5.4.4 Informatie-uitwisseling IVW en SKTB stukt

##### *Het belang van informatie-uitwisseling met de publieke toezichthouders*

SKTB integreert aldus informatie van enerzijds toezichthouders, zoals de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), STO en IVW en anderzijds het oordeel van certificerende instellingen en komt op basis hiervan tot het oordeel om al of niet een keurmerk te geven. Bedrijfsinspecties van IVW worden gezien als essentiële input voor het keurmerk:

Er zijn andere bronnen, maar als je kijkt op welke gegevens we ons sanctiebeleid baseren, dan is dat voor 80% op basis van IVW. Het meest riskant is naleving van rij- en rusttijden. Daar zitten de grootste risico's. 10% is STO, over de naleving van de CAO. De andere 10% is dat ze geen geldig aspectcertificaat meer hebben of dat er teveel tekortkomingen zijn op dat gebied. (# 55 - overig)<sup>141</sup>

Dit betekent dat de kwaliteit van de beslissing om al of niet een keurmerk te geven, sterk afhangt van de informatie van IVW. Dit gaat niet alleen over het aantal keuringen, maar ook over de snelheid van onderzoek door IVW naar touringcarbedrijven.

We moeten voorkomen dat wij tegen de tijd dat we een afgerond rapport krijgen we iemand moeten bestraffen, omdat ze drie jaar geleden iets verkeers gedaan hebben. (# 55 - overig)

Deze afhankelijkheid van IVW- informatie prikkelt SKTB om soms enige druk te zetten op de controles van IVW. IVW heeft echter haar eigen afwegingen met betrekking tot de hoeveelheid bedrijfscontroles. Deze kunnen leiden tot minder bedrijfscontroles, waardoor SKTB minder zal worden gevoed met informatie ten behoeve van het keurmerk.

Mij verbaasde dat de afgifte van het keurmerk mede afhankelijk is van de IVW.  
(...) Dat keurmerk kan dus niet acteren als wij niet actief de onder toezicht staanden gaan monitoren. Wij hebben wel meer te doen: we hebben risico-analyses, we hebben prioriteiten daaruit, we hebben de politiek. (# 42 - publieke toezichthouder)

##### *Een reorganisatie bij IVW*

Ten tijde van de "Groene Weide" waren er nauwelijks beleidsmatige spanningen. IVW had het streven om alle touringcarbedrijven eens in de drie jaar aan een bedrijfscontrole te onderwerpen. SKTB had zo een garantie op regelmatige input van IVW. Aan deze synergie kwam een einde naar aanleiding van een reorganisatie bij IVW. Voorheen was er een aparte Toezichtenheid Personenvervoer, die onder meer toezicht houdt op het busvervoer en het taxivervoer. Na de reorganisatie heeft eenzelfde afdeling verantwoordelijkheid gekregen voor het toezicht op touringcarbedrijven, taxivervoer en ook het goederenvervoer. De nieuwe toezichtenheid wordt bemest door andere personen.

---

<sup>141</sup> Interview gehouden op 2 september 2009

De goederenvervoerbranche en de taxibranche zijn veel groter dan de touringcarbranche en hebben bovendien een veel slechter nalevingsprofiel. IVW kreeg daardoor de neiging om de prioriteiten te verleggen naar goederenvervoer en taxi. De Inspectie heroverweegt het oude streven om eens in de drie jaar een bedrijfscontrole te verrichten. Deze heroverweging zou dan ten koste gaan van de informatievoorziening voor SKTB, omdat die niet meer eens in de drie jaar informatie uit deze bedrijfscontroles ontvangt.

Als we nu goederen- en personenvervoer bij elkaar gaan zetten kun je je afvragen of je niet van die cyclus van drie jaar af moet, want bij goederenvervoer hebben we 50-60% van het domein nooit gezien. Dan kom je dus weer in de knel met dat SKTB-verhaal. (# 42 - publieke toezichthouder)

Zo is de synergetische informatierelatie tussen IVW en SKTB onder druk komen te staan. De nieuwe situatie bij IVW leidt tot andere prioriteiten. SKTB kan geen informatie eisen, omdat IVW haar eigen verantwoordelijkheid behoudt. Sterker, de systematiek van SKTB, met de afhankelijkheid van IVW- informatie wordt door IVW als 'onzuiver' gezien.<sup>142</sup>

In een concreet geval, tijdens de vergadering, was er een bedrijf met een gele kaart, dat moet je na een jaar op kunnen heffen, kreeg ik te horen dat ze op een inspectie van de IVW zaten te wachten. Pardon? Wie is uw opdrachtgever? De minister? (# 42 – publieke toezichthouder)

De kwestie is serieus voor het keurmerk, omdat een belangrijke grondslag voor het kunnen weigeren van een keurmerk weg dreigde te vallen. Het voornemen tot vermindering van bedrijfscontroles heeft geleid tot vragen van de RvA of het keurmerk nog zou worden geborgd.<sup>143</sup> Indien de bedrijfscontroles door IVW immers onregelmatiger zouden worden, dan zou SKTB vaker geen IVW- informatie hebben over een bedrijf dat een keurmerk aanvraagt. Indien de aanvrager wel veel overtredingen begaat, maar de informatie hierover ontbreekt, dan zal het bedrijf een keurmerk krijgen.

### *Een bedrijfsanalyse op aanvraag*

Overleg tussen SKTB en IVW heeft geleid tot een voorlopige oplossing. Men tracht het probleem nu op te lossen door IVW op aanvraag door de sector (korte) analyses van tachograafschijven te laten maken. Dit betekent wel dat, in tegenstelling tot voorheen, de SKTB zelf het initiatief moet nemen. Deze moet nu zelf in plaats van IVW bedrijven selecteren die voor een dergelijke analyse in aanmerking moet komen.

Deze oplossing wordt gezien als een voorlopige. Er heerst veel optimisme over de opkomst van de digitale tachograaf. Er zijn meer mogelijkheden om in een korte tijd tachograafschijven elektronisch te analyseren. De apparatuur hiervoor is vooralsnog te duur voor een bedrijf. Indien de apparatuur goedkoper wordt, dan is er een mogelijkheid om zelfanalyses van

---

<sup>142</sup> Interview # 42 - publieke toezichthouder

<sup>143</sup> Interview # 51 – private toezichthouder



bedrijven te eisen. Certificerende instellingen zouden kunnen controleren of aan de eis tot zelfanalyse is voldaan. Hoe dergelijke analyses zich verhouden tot het toezicht door IVW is nog niet bekend, net als de reactie van grote en met name kleine bedrijven op een eventuele eis tot zelfanalyse. Helemaal gratis zal de apparatuur immers nooit worden.

#### *Achtergrond van het issue: Strijdige maatregelen van effectiviteit*

De effectiviteit van het keurmerk is gebaat bij goede informatievoorziening door IVW. Hoe meer informatie van IVW, hoe gegronder een oordeel ten behoeve van een keurmerk. Ook IVW denkt aan haar effectiviteit. Na de reorganisatie leidt haar streven naar effectiviteit echter tot minder bedrijfscontroles op touringcarbedrijven, omdat niet-touringcarbedrijven meer risico's met zich meebrengen. Zo gaat het streven naar effectiviteit door IVW ten koste van de effectiviteit van het keurmerk. Er is een voorlopige oplossing gevonden voor deze strijdigheid, maar de effectiviteit van deze oplossing moet zich nog bewijzen.

#### **5.4.5 (Gebrek aan) synergie tussen systeemtoezicht door IVW en het keurmerk**

##### *Parallele maar onafhankelijke bewegingen naar systeemtoezicht*

Zowel IVW als SKTB oriënteren zich steeds meer op kwaliteitssystemen als aangrijpingspunt voor hun toezicht respectievelijk controle. Bij IVW was systeemtoezicht al enige jaren populair.<sup>144</sup> Voor het goederenvervoer bestond al een vrijwillige vorm van systeemtoezicht door IVW. Het was slechts een kleine stap om dit ook voor besloten busvervoer van toepassing te verklaren. De hierbij behorende zelfassessment- formulieren zijn verstuurd zonder overleg met de SKTB. Het wordt gezien als een initiatief dat onafhankelijk van SKTB wordt uitgevoerd.

Parallel aan de invoering van systeemtoezicht door IVW worden in het normenschema voor het keurmerk, conform ISO17021 interne audits en managementreviews opgenomen. Als voorloper hiervoor was er al de norm van 'interne procescontrole'.<sup>145</sup> Ten behoeve van de norm is een formulier ontwikkeld dat touringcarbedrijven om zelfanalyses en verbeterpunten vraagt. Dit initiatief is onafhankelijk van IVW doorgevoerd.

---

<sup>144</sup> Zie bv. Het Beleidskader systeemtoezicht, 2008; [www.ilent.nl](http://www.ilent.nl)

<sup>145</sup> In het kader van criterium 8 van het schema: "Analyse en verbetering", Reglementen Keurmerk Touringcarbedrijf, versie 1 januari 2009

## *Vier afhankelijkheden*

Toch blijken er afhankelijkheden. Ten eerste wordt het initiatief van IVW tot systeemtoezicht binnen de certificatie- en accreditatiewereld zorgelijk bevonden. Zo zagen certificerende instellingen IVW als een potentiële concurrent. De eisen met betrekking tot het systeem zijn bovenwettelijk en het voorschrijven ervan werd als mogelijke concurrentievervalsing gezien.

Die (IVW, hv) gaat onze methoden toepassen, maar met een heel andere financieringsbasis. Ik moet bijvoorbeeld alle harmonisatie als overhead boeken. Die zie je terug in onze tarieven. IVW kan een blik ambtenaren opentrekken. Dus ik zie het als potentiële concurrentie als niet op termijn er een soort overdracht plaatsvindt.

(...) Een andere zwakte is: een ambtenaar is vaak beëdigd opsporingsambtenaar. Die is in z'n eentje met z'n tweeën. Die heeft geen getuige nodig. Als die iets constateert, dan wint hij bij de rechter. Hij is ambtelijk beschermd. Dat zijn wij niet. (# 50 – private toezichthouder)

Ten tweede ontstaat er weerstand binnen de branche tegen de verschillende vormen van systeemtoezicht. De touringcarbedrijven zien wel overlap tussen de verschillende initiatieven. Zij worden geconfronteerd met verschillende eisen van verschillende fora die over hetzelfde lijken te gaan. Met name grote bedrijven moeten drie kwaliteitshandboeken bij gaan houden: één voor IVW ten behoeve van systeemtoezicht, één voor ISO en één voor het keurmerk.<sup>146</sup> Ofschoon al deze normen een vrijwillige basis hebben, rijst toch de vraag of ze niet kunnen worden gebundeld ten behoeve van de reductie van administratieve lasten.

Ten derde kan de combinatie van beide initiatieven tot structuurverandering in de sector leiden. Met name de kleine bedrijven zien geen directe baten in vormen van systeemtoezicht.<sup>147</sup> Veel van deze bedrijven kunnen ook onvoldoende inzicht bieden om te beoordelen of het bedrijf voor systeemtoezicht in aanmerking kan komen. De kennis van het bedrijf staat namelijk niet expliciet op papier, maar zit in het hoofd van de eigenaar. Dergelijke bedrijven hoeven echter geen slechte bedrijven te zijn.

Iemand die eigen baas is, wel wat personeel heeft en heeft alles in z'n hoofd, heeft soms alles heel goed voor elkaar, maar is niet auditbaar. (# 37 – publieke toezichthouder)

Grote bedrijven komen eerder in aanmerking voor systeemtoezicht door IVW en kunnen gemakkelijker voldoen aan systeemeisen voor het keurmerk. Het opvoeren van extra voorwaarden voor minder toezicht en voor certificaten kan volgens sommige respondenten leiden tot een schisma tussen kleine en grote bedrijven.<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> Interview # 47 – onder toezicht gestelde

<sup>147</sup> Interview # 47 – onder toezicht gestelde

<sup>148</sup> Interview # 51 – private toezichthouder, # 53, 54 - overig

Ten vierde is het, zoals aangegeven, de verwachting dat het systeemtoezicht vooral zal worden toegepast op grotere bedrijven. Zij hebben namelijk managementsystemen en zijn derhalve ‘auditbaar’. Auditbare bedrijven die hun kwaliteit aantoonbaar kunnen borgen komen in aanmerking voor een lichter regime. Hiervoor moet dan wel eerst worden bepaald welke bedrijven dit zijn. Daarom heeft IVW haar prioriteiten (tijdelijk) gelegd op het inspecteren van grotere bedrijven, die immers potentieel voor systeemtoezicht in aanmerking komen. Deze prioriteiten gaan ten koste van de bedrijfscontroles van kleinere bedrijven, waardoor SKTB minder informatie over deze bedrijven ontvangt. Juist informatie over deze bedrijven is voor SKTB essentieel, omdat deze over het algemeen meer veiligheidsrisico’s met zich meebrengen dan grotere bedrijven.<sup>149</sup>

### *Naar een grotere rol voor certificerende instellingen?*

Het normenschema voor het keurmerk is vrij breed. Het bevat zowel veiligheidsaspecten als serviceaspecten. De laatsten dienen met name de uitstraling van het touringcarvervoer. Voor IVW blijft de zorg hoe normerend het keurmerk is voor veiligheid, en specifiek de naleving van wet- en regelgeving.

Het keurmerk en ISO kunnen helpen, behalve als het keurmerk alleen maar kijkt naar het dragen van stopdassen en het poetsen van de auto. (# 42 – publieke toezichthouder)

Pas als het hebben van een keurmerk een indicatie is voor de naleving van wet- en regelgeving, dan wil IVW haar beleid er op afstemmen. Hiertoe bestaan twee garanties. Ten eerste neemt SKTB de uitslagen van weg- en bedrijfscontroles van IVW mee in hun afweging. Echter, IVW wil juist van deze informatie-afhankelijkheid af. Ten tweede controleren ook de certificerende instellingen op rij- en rusttijden, omdat het zich houden aan wet- en regelgeving ook expliciet in het schema is opgenomen.<sup>150</sup> Dit betreft echter één van de vele controles die certificerende instellingen moeten doen in een beperkte tijd. Certificerende instellingen opereren immers in een marktsetting.

Ik wil daar best 3 weken aan besteden, maar dan gaat de klant niet betalen. (# 52 – private toezichthouder)

In de huidige situatie dringt IVW aan op een grotere rol voor certificerende instellingen bij het controleren van rij- en rusttijden, teneinde het keurmerk mee te nemen in haar risico-analyses.<sup>151</sup> Certificerende instellingen zijn hier echter niet happig op.

(...) Ik heb die expertise niet, want ik ben geen inspecteur van IVW of STO. Ik heb daarin – ten opzichte van hen – geen toegevoegde waarde. (# 52 – private toezichthouder)

---

<sup>149</sup> Interview # 55 - overig

<sup>150</sup> Art.6 Reglementen Keurmerk Touringcarbedrijf, 01-01-2011

<sup>151</sup> Interview # 42 – publieke toezichthouder

Behalve de angst om marktaandeel te verliezen is er de angst om veel te moeten investeren in extra kennis. Het is de vraag of deze investering voor hen de moeite waard is in een kleine markt als het besloten busvervoer.<sup>152</sup>

### *Vooralsnog go alone door IVW*

Systeemtoezicht staat nog in de kinderschoenen. Bovenstaand geeft aan dat systeemtoezicht niet automatisch aansluit bij het keurmerk. Systeemtoezicht is echter staand beleid bij IVW en zal ook doorgevoerd worden. IVW lijkt hierin vastberaden. Een illustratie hiervan is het opsturen van self assessmentformulieren aan grote touringcarbedrijven – met keurmerk - zonder de SKTB hiervan op de hoogte te stellen.<sup>153</sup> Bestuurlijk is KNV (en SKTB) al langer op de hoogte.<sup>154</sup> De genoemde actie lijkt er op te duiden dat IVW in eerste instantie geen reden ziet om met SKTB af te stemmen en vooralsnog een *go alone* strategie wenst te volgen. Systeemtoezicht past dan ook goed bij het IVW- beleid om bedrijven hun eigen verantwoordelijkheid te laten nemen. Het is echter de verwachting dat het systeemtoezicht vooral zal worden toegepast op grotere bedrijven. De kleinere bedrijfjes zullen niet op de uitnodiging van IVW tot systeemtoezicht in kunnen gaan. Het keurmerk bereikt deze bedrijfjes wel, waardoor dit in potentie van waarde kan zijn voor IVW.<sup>155</sup> Het is daarom de vraag of de *go alone* houding van IVW houdbaar blijft.

### *Achtergrond van het issue: Strijdige maatregelen van efficiency*

Systeemtoezicht is geboren uit overwegingen van efficiency, zowel voor de publieke toezichthouder als de onder toezicht gestelde. Systeemtoezicht belooft immers een lichter toezichtsregime voor hen die bewezen ‘bewust bekwaam’ zijn. Een lichter regime zou leiden tot minder inspanningen van de publieke toezichthouder met ‘goede’ bedrijven. In de opstartfase van systeemtoezicht is er echter nog geen sprake van efficiency voor andere partijen. Onder toezicht gestelden worden geconfronteerd met meerdere regimes over kwaliteitssystemen en certificerende instellingen vrezende verlies van inkomsten. Zij voelen dit in hun portemonnee en vrezende marktaandeel. Het is nog onduidelijk of op langere termijn ook voor private partijen efficiencywinsten behaald gaan worden. De publieke toezichthouder is nog niet zo lang met systeemtoezicht bezig en voert dit vooralsnog autonoom uit. Het is de vraag of een dergelijke *go alone*- houding op termijn effectief is, omdat de toezichthouders in deze casus sterk van elkaar afhankelijk blijken.

---

<sup>152</sup> Interviews # 50, 51 – private toezichthouders

<sup>153</sup> Interviews # 47 – onder toezicht gestelde, # 49 – publieke toezichthouder, # 55 - overig

<sup>154</sup> Interview # 46 – onder toezicht gestelde

<sup>155</sup> Interview # 49 - publieke toezichthouder

## 5.5 Het co-reguleringsregime: een improviserend netwerk van organisaties

*Geen genius, wel een regime*

Er is een co-reguleringsregime. Touringcarbedrijven worden door zowel publieke partijen, in samenhang, aangesproken op de kwaliteit en de veiligheid van hun dienstverlening. Het regime bestaat uit een certificatie- en accreditatieregime, een keurmerkverleningsproces en een aantal bilaterale overeenkomsten tussen publieke toezichthouders en de Stichting Keurmerk Touringcarbedrijven, opgericht vanuit de onder toezicht gestelden.

Wie is de genius achter dit regime? Dat is een moeilijke vraag. Er lijkt niet echt een ontwerp aan ten grondslag te liggen. Alle drie ‘domeinen’ leveren instituties:

- De onder toezicht gestelden (in casu SKTB vanuit de KNV) verlenen een keurmerk als aan verschillende voorwaarden is voldaan. Het proces kent haar eigen instituties, georganiseerd vanuit de SKTB. Er is onder meer een commissie die de keurmerkverlening voorbereidt en een beroepscommissie.
- Een van de voorwaarden is het behalen van een managementsysteemcertificaat. De RvA stelt, op basis van internationale normen, eisen aan de organisatie van het verlenen van certificaten. De instituties van het certificatie- en accreditatieregime zijn ontwikkeld in het domein van de private toezichthouders. De normen voor managementsystemen zijn ontwikkeld in internationale norminstituten als ISO en NEN. Dit resulteert in internationaal geldende normen. In Nederland is er vervolgens behoefte aan varianten op internationale normen, toegespitst op specifieke sectoren. Hetzelfde geldt voor de touringcarsector. Dit leidt tot typisch Nederlandse instituties als schemabeheerders (in dit geval de SKTB) en het Centraal College van Deskundigen (onder het beheer van de SKTB), die varianten van normen ontwikkelen en beheren.
- Een andere belangrijke voorwaarde voor het behalen van een keurmerk is een maximum aan overtredingen van de wet. Om dit te meten verkrijgt de SKTB op basis van een bilaterale overeenkomst informatie van publieke toezichthouders. Zo kunnen ook zij indirect als leverancier van instituties worden gezien. De wettelijke norm wordt immers expliciet als voorwaarde voor keurmerkverlening gesteld en een overeenkomst regelt informatieverzameling.

Het regime lijkt zo een lappendeken van regels en organisaties. Voor zover er een ontwerp is, zijn er meerdere architecten. Maar geen van deze architecten geeft een compleet beeld van het regime. Private toezichthouders zijn ontwikkelaars van een deelregime, net als de publieke toezichthouders (in dit geval de wetgever). De website van SKTB geeft het meest complete overzicht van het regime zoals hier is beschreven, maar geeft geen gedetailleerd inzicht in de wet en de certificatie- en accreditatienormen. Iedere partij focust op zijn eigen instituties,

terwijl het co-reguleringsregime een samenhangend geheel is. Touringcarbedrijven hebben althans met dit gehele regime te maken.

De lappendeken van instituties is aldus niet vanuit een enkel domein ontworpen en wordt ook niet integraal door een enkele organisatie weergegeven.

De metagovernance van toezicht op touringcars verschilt zo aanzienlijk van Toezicht op Controle uit de legpluimveesector. Er is geen eenduidig ontwerp, geen enkele actor als belangrijkste architect, geen centrale, objectieve definitie van het regime. De case is zo een goed voorbeeld van metagovernance als emergent proces, zoals aangegeven in tabel 13.

	Metagovernance als ontwerp	Metagovernance als emergent process
Metagovernor	Een actor	Meer actoren: otg, private toezichthouder, publieke toezichthouder
Metagovernance resultaat van	Bewuste activiteit	Geheel aan bewuste beïnvloedingspogingen
Framing institutioneel systeem	Centraal, objectief	Verspreid, subjectief

Tabel 13: Co-regulering in de touringcarbranche als metagovernance

## 5.6 De omgang met weerbarstige issues

Ook in de touringcarcase kwamen enkele issues maar moeizaam van tafel. Tabel 14 geeft de belangrijkste issues en de uitkomsten kort weer. Hierin valt een viertal zaken op:

Allereerst worden, meer dan in de legpluimveesector, oplossingen gevonden.

Keurmerkverlening is in overleg buiten accreditatie geplaatst, waardoor het ‘aspectcertificaat’ is geboren. De beperkte toevoer van informatie door IVW is in overleg tussen SKTB en IVW voorlopig opgelost met een digitale check van tachografen op aanvraag. De SKTB organiseert een cursus voor touringcarbedrijven om kwaliteitshandvesten te maken, om zo problemen van met name kleine bedrijven om managementsystemen op te zetten te voorkomen en te matigen.

Het valt op dat de oplossingen sterk zijn geïmproviseerd. Een probleem doet zich voor, er ontstaat overleg tussen de betrokken partijen en een unieke oplossing ontstaat. Een ‘aspectcertificaat’ was bijvoorbeeld een unieke figuur, net als de digitale-check-op-aanvraag bij de publieke toezichthouder. Drie van de vier issues komen voort uit bezwaren vanuit toezichthouders tegen het regime. De regels zouden niet aansluiten op de instituties waar de toezichthouders voor staan.

Tenslotte is de SKTB telkens de initiatiefnemer en facilitator van het overleg. Zij werpt zich namens de sector op als probleemeigenaar. Bovendien lijkt zij bereid om concessies te doen en deze concessies aan de sector uit te leggen.

Issue	Proces	Voorlopige uitkomst
Accreditatie van een hybride normenschema	Nieuwe internationale normensystematiek, tolerantie private toezichthouder voor hybriditeit neemt af, otg accepteert voor kleine bedrijfjes belastende maatregelen van kwaliteitsmanagement.	Accreditatie en uitbreiding van het normenschema.
Accreditatie van keurmerkverlening	Otg wenst zichtbaar keurmerk op touringcars op basis van managementsysteem, private toezichthouder weigert accreditatie keurmerk-verleningsproces, het keurmerk wordt gesplitst van certificatie, dat wel wordt geaccrediteerd.	Het 'aspectcertificaat'. Een deel van het toezicht ten behoeve van het keurmerk valt onder een certificatie- en accreditatieregime, een ander deel organiseert de otg zelf.
Informatie-uitwisseling IVW en SKTB stokt	IVW reorganiseert en wijzigt risico-analyse, aantal inspecties touringcarbedrijven daalt, verminderde toevoer informatie voor keurmerk-verlening, overleg over informatievoorziening.	Afspraak over controles door IVW op aanvraag, dus geïnitieerd door otg.
(Gebrek aan) synergie tussen systeemtoezicht door IVW en het keurmerk	IVW omarmt systeemtoezicht, audit met name grote bedrijven op managementsysteem tbv veiligheid, veel keurmerkbedrijven blijken 'niet auditbaar', gepercipieerde overlap met certificerende instellingen.	Vooralsnog go alone IVW

Tabel 14: Issues in co-regulering van de touringcarsector

## 5.7 De interactie tussen spanningen en regime: een geheel aan gevonden oplossingen

### *Issues maken het regime*

Hoe is het zo gekomen? Waarom is het regime zo'n ingewikkelde lappendeken geworden?

Hiervoor zijn minimaal drie verklaringen te vinden:

- Allereerst is het keurmerk een initiatief van de onder toezicht gestelden. In tegenstelling tot het voormalige ministerie van LNV in de casus Toezicht op Controle heeft de onder toezicht gestelde nooit beoogd een integraal co-reguleringsregime te ontwerpen. Het wilde simpelweg een set regels om de kwaliteit en het imago van de touringcarsector te verbeteren en daarbij gebruik maken van de bestaande instituties. Voor zover er afstemming bestaat tussen de domeinen, dan heeft dat vooral een instrumenteel motief vanuit de onder toezicht gestelde.
- Het idee van de onder toezicht gestelde (ofwel: de sector) past niet goed in de reeds bestaande categorieën normen van met name de private toezichthouders. De sector wil een zichtbaar keurmerk met een kritische massa aan keurmerkhouders. Het heeft vervolgens een normenschema ontwikkeld op basis van de wensen van de sector. De structuur van de sector maakt dat compromissen moeten worden gesloten. De compromissen passen echter niet in de normenstructuur die door de RvA wordt toegepast. Zo is de deelaccreditatie ontstaan, waardoor een deel van het kwaliteitsborgingsproces wel en een deel niet onder het certificatie- en accreditatieregime valt.
- De sector wenst bovendien een soort 'reality check', een outputmeting, naast de managementaudits van het certificaat. Publieke toezichthouders kunnen een dergelijke check bieden. Zij zijn bovendien geïnteresseerd in het keurmerk, omdat een keurmerk een rol kan spelen in hun risico-analyses. Hiervoor moeten wettelijke bepalingen dan wel een belangrijke rol spelen bij toekenning van een keurmerk. Zo ontstaan de bilaterale overeenkomsten over informatieuitwisseling tussen SKTB en publieke toezichthouders en doet de wet als achterliggende norm haar intrede in het regime.

Zo is te zien dat de wil van de onder toezicht gestelden om kwaliteit zichtbaar te maken met een keurmerk leidt tot confrontaties tussen de drie domeinen. De confrontaties worden opgelost met nieuwe regels. Het regime is zo ontstaan uit oplossingen van issues en leidt tot op de dag van vandaag tot nieuwe issues.



### *Een vermogen om te laveren tussen wensen van toezichhouders*

Het regime bestaat welbeschouwd sinds 1995. Sindsdien is het meerdere malen fors van gedaante veranderd. Overeenkomst is dat er enige mate van samenwerking bestaat tussen de drie domeinen. Deze samenwerking duurt nog steeds voort. In de loop van de tijd is het regime meerdere malen in haar voortbestaan bedreigd, doordat het niet in de genade leek te vallen bij de verschillende toezichhouders. Toch is er telkens een oplossing gevonden. Een keurmerk wordt door de onder toezicht gestelden kennelijk van dermate grote waarde geacht, dat zij het de kosten en moeite waard vinden om te laveren tussen de wensen van de toezichhouders.

Een intrigerende vraag is hoe het regime dat vermogen om te laveren heeft kunnen behouden en waar de grenzen van dat vermogen kunnen liggen.

Wat verklaart het vermogen van het regime om duurzaam met spanningen tussen domeinen om te gaan? Op basis van de interviews zijn de volgende mechanismen te onderkennen.

#### *Een duidelijke probleemeigenaar*

Nogmaals, het regime is een verzameling samenwerkingsverbanden tussen verschillende actoren. Het maakt het lastig om te bepalen wat het regime precies is en waar het ophoudt. Wel is er een duidelijke kern aanwijsbaar, namelijk KNV. Zij heeft een duidelijke motivatie om het keurmerk te behouden, om het kwetsbare imago van touringcarvervoer te sterken.

#### *Een emergent regime rond het keurmerk en haar beheerder*

Omwille van het behoud en het beheer van het keurmerk is de SKTB opgericht. Rond de activiteiten van SKTB ontstaan samenwerkingsverbanden en regels, ofwel het co-reguleringsregime. SKTB speelt hierin een centrale rol. Dit proces verloopt als volgt:

Allereerst stelt de RvA eisen aan het proces van certificatie. Een van de eisen was een breed maatschappelijk draagvlak.<sup>156</sup> Dit heeft SKTB doen zoeken naar verschillende relevante partijen om te participeren in haar commissies.

We zijn door hen (SKTB, hv) benaderd. (...) KemaKeur stopte toen met het Keurmerk Busbedrijf. De RvA-systematiek kwam daarvoor in de plaats. Toen moest het een breed maatschappelijk draagvlak hebben. Zo kwamen ze ook bij ons. (# 39 - publieke toezichhouder)

Vervolgens was er de wens vanuit de sector om te zoeken naar toegevoegde waarde van het behalen van een keurmerk. Deze zoektocht leidt tot een nog bredere betrokkenheid van belanghebbenden in de verschillende commissies van SKTB. Zo is ook de ANVR betrokken, die het keurmerk eist van touringcarbedrijven die voor hen willen werken. De SKTB lijkt zo een aanzuigende werking te hebben op belanghebbenden.

---

<sup>156</sup> Reglement voor de Beoordeling en Acceptatie van Schemabeheerders; RvA-R013; 1 Januari 2008

We hebben binnen KLPD, ongeveer 8-9 jaar geleden, de Klantentraad Busvervoer opgericht. Vanuit die contacten is het verzoek gekomen, want het IVW zit daar ook in, om in het College van Deskundigen van SKTB te gaan zitten. (# 40 - publieke toezichthouder)

Binnen deze contacten wordt informatie uitgewisseld, waardoor het aantrekkelijk is voor partijen om in SKTB-gremia te participeren.

*HV: Hoe bent u geconfronteerd geweest met de "Groene Weide" van de IVW?*

Ik heb het voor het eerst gehoord tijdens een overleg bij het Keurmerk. Bij het College van Deskundigen. (# 43 - publieke toezichthouder)

Alle relevante partijen met betrekking tot kwaliteit in de branche treffen elkaar aldus bij de bijeenkomsten/instituties die vanuit SKTB worden georganiseerd. SKTB wordt daarbij zelf een belangrijke intermediaire institutie. Hiermee beschikt de SKTB over steeds meer middelen tot probleemoplossing. Ze heeft korte lijnen met alle partijen en kan deze gemakkelijk aanhalen als er een probleem ontstaat.

*De probleemeigenaar wordt niet gehinderd door een tevoren bedacht regime*

Het was nooit expliciet de bedoeling een regime te organiseren. Er heeft ook nooit iemand goedkeuring verleend voor het regime als geheel. Het regime ontstond naar aanleiding van het keurmerk en de wensen die vanuit de domeinen aan het keurmerk werden gesteld. Voordeel van een gebrek aan een holistisch regime is dat niemand verantwoording hoeft af te leggen over de verandering van het regime als geheel. Bezwaren tegen veranderingen zijn er regelmatig, maar deze hebben slechts betrekking op de verandering zelf en zijn niet op basis van een tevoren goedgekeurd regime. Dit maakt voorgenomen veranderingen eenvoudiger toe te passen.

*De grenzen van het probleemoplossend vermogen*

Het regime lijkt aldus in staat om spanningen tussen de drie domeinen te accommoderen. Dit betekent niet dat dit vanzelfsprekend in de toekomst het geval is. Niet alle respondenten waren enthousiast over het keurmerk en haar instituties. Twee belangrijke kwetsbaarheden van het regime zijn er te vinden.

*1. 'Satisficing' en de negatieve gevolgen voor derden*

Voor twee van de issues is een gezamenlijke oplossing gevonden. De problematische accreditatie van keurmerkverlening is opgelost met deelaccreditatie, ofwel accreditatie van een 'aspectcertificaat'. De informatie-uitwisseling met IVW is gewaarborgd door IVW-controles op aanvraag.

Opvallend is de pragmatiek van de oplossingen. Het eerste issue betrof een spanning tussen onder toezicht gestelden en private toezichthouders. De spanning is ook onder hen opgelost.

Het tweede issue betrof een spanning tussen onder toezicht gestelden en publieke toezichthouders. Ook dit is onder hen opgelost.

Echter, de oplossingen kunnen ook de waarde van het keurmerk (en het bijbehorende regime) beïnvloeden voor andere partijen, die niet bij de probleemoplossing betrokken waren. Dit geldt voor beide voorbeelden.

Onder toezicht gestelden willen ‘tailor made’ privaat toezicht, maar private toezichthouders houden vast aan de internationale normen. De oplossing is splitsing van het kwaliteitsborgingsproces en deelaccreditatie. Dat is een prima oplossing voor onder toezicht gestelden en private toezichthouders, want het keurmerk kan voor een groot deel worden geaccrediteerd. Dit geeft het keurmerk status en creëert een markt voor private toezichthouders. De oplossing is minder prima voor derden, voor zover zij consequenties verbinden aan het bezit van een keurmerk, zoals publieke toezichthouders, maar bijvoorbeeld ook verzekeraars. Als zij certificatie en accreditatie als garantie beschouwen, bijvoorbeeld door deze in hun risicoanalyses te betrekken, dan zullen ze zich ervan moeten vergewissen tot hoever die garanties gaan. Geldt certificatie voor het gehele kwaliteitsproces? Deze reikwijdte van de garanties is niet altijd bij hen bekend. Logische vervolgvraag is of zij de garanties voldoende achten. Dat hangt uiteraard af van wat de derde partij van het keurmerk wil. IVW houdt tot op heden indirect rekening met het keurmerk in haar risico-analyses. Ten behoeve van de ‘Groene Weide’ kwamen destijds eerst keurmerkbedrijven in aanmerking voor inspectiebezoeken en ook ten behoeve van systeemtoezicht bezoekt IVW in eerste instantie keurmerkbedrijven.

Ook de inspecties-op-aanvraag kunnen een belangrijke verandering betekenen voor de garanties die het keurmerk biedt. De oplossing is aantrekkelijk voor zowel de SKTB als IVW. Voor SKTB is het efficiënt. SKTB kan het verzoek om controles door IVW nu zelf timen en hoeft bijvoorbeeld niet meer te wachten op IVW-controles om een ‘gele kaart’ van een bedrijf op te heffen. IVW kan haar capaciteit gebruiken om hun systeemtoezicht verder uit te rollen. Een belangrijke vraag is hoe de selectie van IVW-controles wordt georganiseerd en hoe dit de kwaliteit van het keurmerk beïnvloedt. Voor de afspraak hield IVW een vaste volgorde van bedrijfsinspecties aan, waarbij het streven was om eens in de drie jaar ieder bedrijf bezocht te hebben. Na de afspraak is het initiatief verlegd naar SKTB. Er zullen andere selectiecriteria gelden, geheel te bepalen door de onder toezicht gestelde. Dit kan een kwaliteitsissue voor het keurmerk zijn, omdat er zo wel heel veel toezichttaken door de onder toezicht gestelde wordt verricht. De onder toezicht gestelde organiseert zelf al het keurmerkverleningsproces, en daarmee het sanctioneringsproces. Sanctionering gebeurde op basis van informatie die op initiatief van externen (publieke toezichthouders) werd geleverd. Nu dit initiatief (deels) naar de otg gaat, kan hij meer dan voorheen sturen van welke bedrijven en wanneer informatie

wordt verzameld. De tijd zal uitwijzen wat dit bijvoorbeeld betekent voor de frequentie van IVW-controles en de verdeling van de controles over de bedrijven.

Bovenstaande voorbeelden suggereren dat de oplossingen integraliteit missen: de rationale van de oplossing is te begrijpen vanuit het probleem-in-kwestie, maar niet vanuit het regime als geheel. Met andere woorden: er ontstaat de neiging tot 'satisficing', zijnde het vinden van een eerstvolgende bevredigende oplossing voor de betrokken partijen. Er ontstaan individuele oplossingen voor individuele problemen, maar deze hebben wel degelijk effect op derden en daarmee de aantrekkelijkheid van het gehele regime. Een idealere oplossing zou derde partijen die niet bij de probleemplossing betrokken zijn geweest ook kunnen bekoren.

## *2. Kwetsbaarheid voor veranderingen van buiten en van boven*

Voor de andere twee issues zijn geen gezamenlijke oplossingen gevonden. Vooralsnog ontwikkelt IVW haar nieuwe systeemtoezicht onafhankelijk van het keurmerk. Met de RvA is bovendien geen overeenstemming gevonden over accreditatie van het hybride normenschema. SKTB lijkt mee te gaan met strengere eisen met betrekking tot de managementsystemen.

Een opvallende overeenkomst tussen beide issues is dat ze allebei hun oorsprong hebben bij het hoogste strategische niveau van de toezichthouders. Systeemtoezicht is bij de gehele IVW-organisatie een belangrijk speerpunt. De strengere eisen vanuit de RvA vinden hun oorsprong in veranderingen in internationale normen, met name de overgang naar een nieuwe categorisering van de normen (de 'ISO 17021- systematiek').

Het geeft ook een kwetsbaarheid aan van emergente co-reguleringsregimes als de hier beschrevene. Het regime is afhankelijk van de netwerken van SKTB. Deze binden de drie domeinen. De regelingen en oplossingen vanuit het regime committeren echter de partijen voor zover de netwerken reiken. Deze reiken doorgaans niet tot het hoogste bestuurlijke niveau. Ontwikkelingen van buiten dat netwerk, zoals de reorganisatie bij IVW (touringcarbranche) en de nieuwe normensystematiek, kunnen het regime ernstig bedreigen.

## **5.8 Het borgen van naleving door co-regulering: bevorderende en belemmerende mechanismen**

### *Bevorderende mechanismen*

Co-regulering kan op papier naleving bevorderen. Een gezamenlijk regime dat bovendien omgaat met haar inherente spanningen kan het de niet-nalever lastig maken.<sup>157</sup> In enkele gevallen is sprake van doelbewust verbeteren van naleving. In andere gevallen heeft

---

<sup>157</sup> Ongeacht het soort regels dat wordt overschreden, hetzij van de publieke toezichthouder, hetzij van de private toezichthouder, hetzij van de onder toezicht gestelden.

samenwerking onverwachte positieve effecten, ook al omdat de samenwerking soms anders uitpakt dan tevoren voorzien. Voor de touringcarcase zijn vier nalevingsbevorderende mechanismen te vinden.

*Naleving door betere informatie-uitwisseling.* Ten eerste verbetert de informatie-uitwisseling. Dit is een doelbewuste strategie, als zodanig geïnitieerd door de onder toezicht gestelden, uitgevoerd door SKTB. Informatie-uitwisseling verrijkt risico-analyses. Concreet kan IVW op de weg zien of een touringcar een sticker heeft of niet. Maar zelfs voor de selectie van audits ten behoeve van systeemtoezicht let IVW op het keurmerk. Andersom is het aantal door publieke toezichthouders geconstateerde overtredingen expliciet criterium voor verlening van het keurmerk. Informatie-uitwisseling vergemakkelijkt het dus voor beide partijen om de goeden van de kwaden te scheiden.

*Naleving door koppeling tussen sancties van verschillende regimes.* Ten tweede gaat er een reële sanctiedreiging van de regimes uit. De regelingen van het keurmerk zijn bijzonder ten opzichte van andere regelingen, omdat er vrij direct opvolging komt op overtredingen. Er worden gele en rode kaarten uitgedeeld, indien teveel overtredingen worden geconstateerd door publieke toezichthouders. Daarbij komt dat de kaarten vaak sterker worden geveesd dan de boetes van publieke toezichthouders. De boetes zijn te betalen, maar een eventuele schorsing van het keurmerk kan het verlies van marktaandeel betekenen. Immers, reisorganisatie ANVR eist keurmerk. Gevolg is dat publieke inspecties serieuzer worden genomen.

*Naleving door variëteit aan controles.* Ten derde, net als in de legpluimveesector, gaan meerdere handhavingsmethoden naast elkaar bestaan. Naast de wegininspecties en bedrijfsinspecties door IVW en de businspecties door RDW zijn er de audits van de certificerende instellingen. Allen hebben zij verschillende methoden en objecten. Tegelijkertijd overlappen ze. Zowel certificerende instellingen als IVW kijken bijvoorbeeld naar naleving van regelingen over rij- en rusttijden. De inspecties zijn dus zowel redundant als aanvullend. Daarmee wordt de kans op detectie van niet-naleving groter.

*Naleving door variëteit aan controlebenaderingen.* In het verlengde hiervan wordt het touringcarbedrijf geconfronteerd met verschillende controlebenaderingen. Grofweg hanteren publieke toezichthouders een controlebenadering, gericht op het controleren of er wordt nageleefd en het bestraffen van overtreders. Private toezichthouders hanteren meer een leerbenadering. Zij constateren het niveau van kwaliteit en gaan uit van de intentie van de onder toezicht gestelde om zich te verbeteren. Ook in dit opzicht vullen de toezichthouders elkaar aan. Daarbij komt dat certificerende instellingen over het algemeen vaker langskomen dan publieke toezichthouders en zo ook meer te weten komen over hun bedrijven. Ook daarmee leveren zij extra ogen voor de publieke toezichthouder.

### *Belemmerende mechanismen*

De beschreven wisselwerking tussen de spanningen en het regime is niet alleen in positieve zin relevant voor het borgen van naleving. Hieronder geef ik twee observaties die belemmerend zijn voor naleving. Deze gaan met name over de neiging van de publieke en private toezichthouders om verantwoordelijkheden van hen en van het keurmerk te scheiden.

*Scheiding van verantwoordelijkheden leidt tot kansen voor niet-nalevers.* Meerdere malen komt de scheiding van verantwoordelijkheden tussen toezichthouder en onder toezicht gestelden ter sprake in deze case. Twee voorbeelden laten zien dat deze scheiding belemmerend kan zijn voor naleving. Ten eerste is de kwaliteit van het keurmerk afhankelijk van informatie van met name IVW. Het is in feite een soort ‘piepsysteem’: touringcarbedrijven krijgen of behouden op basis van een certificaat een keurmerk, indien er geen belastende informatie komt van publieke toezichthouders. Indien er dus geen informatie komt, krijgen ze een keurmerk. Hoe minder de publieke toezichthouder controleert, hoe groter de kans dat een bedrijf dat veel overtredingen maakt, toch een keurmerk krijgt. IVW acht het echter niet haar verantwoordelijkheid om het keurmerk van informatie te voorzien met de door het keurmerk gewenste frequentie. Dat is formeel gezien correct, maar is dus problematisch voor naleving. Ten tweede geeft IVW prioriteit aan haar nieuwe systeemtoezicht, geheel onafhankelijk van het keurmerk, dat met haar aspectcertificaat ook managementsystemen als grondslag heeft. Ook hier neemt IVW formeel correct haar eigen verantwoordelijkheid, maar heerst er een gevaar voor naleving. De inspectiemethodes van de beide regimes (het keurmerk en het toezichtregime van IVW) vullen elkaar zo nauwelijks aan.

*Gebrek aan integraliteit leidt tot voor het borgen van naleving suboptimale oplossingen.* Eerder refereerde ik aan een neiging tot ‘satisficing’. Feitelijk gaat deze vorm van ‘satisficing’ over een gebrek aan integraliteit. Niet de werking van het regime wordt als maatstaf voor oplossingen gebruikt, maar de oplossing van een door een beperkt aantal actoren ondervonden probleem. Het gevaar hiervan is het vinden van suboptimale oplossingen. Twee voorbeelden laten dit zien. Ten eerste heeft de oplossing van de ‘controles-op-aanvraag’ door IVW als consequentie dat het initiatief voor deze controles volledig bij het keurmerk komt te liggen. De toevalsfactor, namelijk de onverwachte informatie van de publieke toezichthouder, valt grotendeels weg. In plaats daarvan hebben de bedrijven die participeren in de instituties binnen het keurmerk, meer beïnvloedingsmogelijkheden op de frequentie van de controles en op de bedrijven die moeten worden gecontroleerd. De oplossing herbergt aldus een test voor het keurmerk om haar onafhankelijkheid van grote bedrijven waar te maken. Ten tweede geldt de besproken deelaccreditatie. Accreditatie geldt slechts een deel van het keurmerk, waardoor accreditatie slechts een beperkte garantie geeft aan publieke toezichthouders. Dit beïnvloedt de kwaliteit van zijn risico-analyses, en daarmee de borging van naleving, negatief, omdat zij mede gebaseerd zijn op het keurmerk.

## 5.9 Conclusie: naleving tussen een geheel aan compromissen

### *Het regime en haar issues*

Het regime is niet ontworpen, maar een resultaat van een serie initiatieven vanuit de onder toezicht gestelde. Het netwerken van met name de SKTB vanuit de onder toezicht gestelde heeft er toe geleid dat steeds meer actoren betrokken raakten bij discussies over kwaliteit. Daarbij behoorden ook publieke en private toezichthouders. Als zodanig ontwikkelt de SKTB zich als knooppunt in het netwerk.<sup>158</sup> Het hiertoe resulterende regime is een geheel van ‘toeters en bellen’ geworden, ontstaan uit een veelheid van individuele beslissingen.

Samenwerking kan worden verstoord door weerbarstige issues op de bestuurlijke agenda van toezichthouders. In de loop van de tijd hebben meerdere van dergelijke issues zich gemanifesteerd. De issues waren confrontaties tussen de compromissen die binnen het domein van de onder toezicht gestelden zijn gesloten en de wensen vanuit de andere domeinen. Een voorbeeld is de wens van de sector een hybride normenschema te gebruiken en de wens van de private toezichthouder een normenschema te accrediteren dat past bij een enkele internationale standaard. Ook vond het streven een zichtbaar keurmerk te verbinden aan een certificatieregime geen genade bij private toezichthouders. Andere issues hebben hun oorsprong in de wens van de onder toezicht gestelde om de kwaliteit van haar keurmerk staande te houden. De onder toezicht gestelde weet zich daarvoor afhankelijk van de publieke toezichthouder.

### *Het regime en haar omgang met spanningen*

De omgeving kan veranderen door veranderende prioriteiten van toezichthouders, zoals het geval was bij IVW. Telkens is een oplossing gevonden voor de issues. Telkens was hierbij de onder toezicht gestelde de initiatiefnemer. De SKTB werd een kruispunt in de verbindingen tussen de drie domeinen. Wensen en eisen vanuit publieke toezichthouders, private toezichthouders, opdrachtgevers en kwaliteitsdeskundigen kwamen bij hen binnen en werden onder hun organisatie met elkaar verbonden. De SKTB maakt het probleemoplossend vermogen in dit regime relatief hoog. Problemen zijn in de meeste gevallen in overleg opgelost.

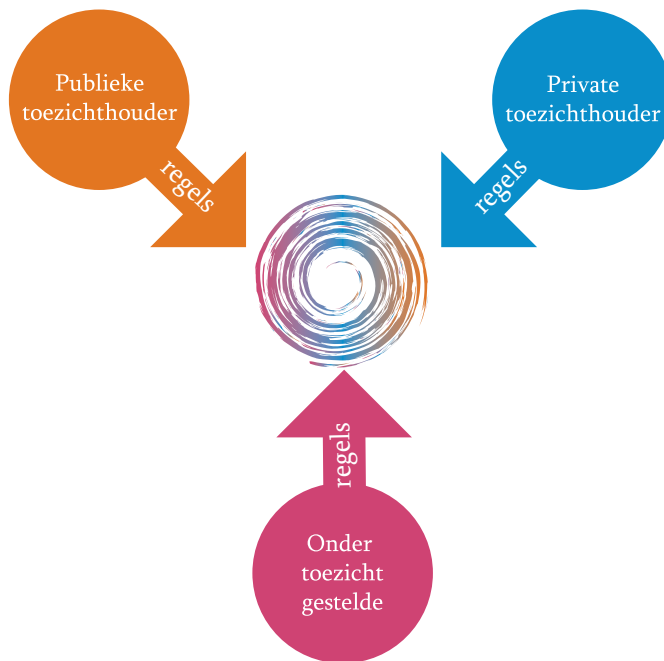
---

<sup>158</sup> Formeel bestaat SKTB uit een medewerker en een secretariaat. Ik personifieer SKTB met eenieder die vanuit de branchevereniging KNV bij het keurmerk betrokken is en de netwerken die SKTB beheert.

Het regime is voor een groot deel een resultaat van netwerken, zowel binnen de onder toezicht gestelden als tussen de drie domeinen. De ontstane netwerken in het regime hebben twee belangrijke voordelen voor de omgang met spanningen:

- De netwerken maken het regime aantrekkelijk om in te participeren voor een veelheid aan partijen
- De netwerken maken het regime veerkrachtig, omdat korte lijnen ontstaan tussen de partijen. Dit faciliteert het vinden van een oplossing zo gauw problemen zich manifesteren.

In deze case is er een motor die de netwerken en daarmee het regime in stand houdt. De SKTB onderhoudt de genoemde korte lijnen en is gemotiveerd om spanningen met toezichthouders het hoofd te bieden teneinde het regime in stand te houden. In termen van figuur 10: in het midden ontstaat een institutie (SKTB en haar netwerken) die probeert de regels van de verschillende domeinen aan elkaar te knopen. De kennis en de relaties die in het midden ontstaan, maken het aantrekkelijk voor actoren om te participeren. Zo ontstaan centripetale krachten in het regime.



*Figuur 10: Centripetale krachten in een co-reguleringsregime*



Het is echter ook de vraag of het probleemoplossend vermogen duurzaam is. Ik heb een tweetal bedreigingen voor dit vermogen gevonden:

- Oplossingen kunnen spanningen matigen of zelfs wegnemen, maar dit hoeft niet noodzakelijkerwijs het gehele regime te verbeteren. Een voorbeeld is de garantie die het aspectcertificaat. Dit was een oplossing van een issue tussen onder toezicht gestelden en private toezichthouder. Maar de oplossing gaat ten koste van de garanties die een certificaat kan bieden aan derden, zoals de publieke toezichthouder. Voor hen wordt het regime zo nog suboptimaler.
- Het regime is sterk tot waar de netwerken reiken. SKTB bevindt zich op een relatief operationeel niveau. Zij komt niet vaak aan tafel bij de hogere regionen van de ministeries of bijvoorbeeld de RvA. Het is daarmee de vraag of de top van de publieke toezichthouder of private toezichthouder rekening houdt met de deugden van een keurmerk en de discussies over kwaliteit die het keurmerk genereert. Hetzelfde geldt voor actoren die niet of nauwelijks bij het keurmerk zijn betrokken, zoals sommige verzekeringsmaatschappijen. Zij kunnen wel beslissingen nemen die van grote invloed zijn op het keurmerk. Het regime blijft dan ook kwetsbaar voor nieuwe eisen van boven en van buiten.

De grote vraag is daarmee hoe duurzaam het regime is, met andere woorden of het regime niet aan oplossingen ten onder gaat. Ter illustratie: een reorganisatie binnen IVW heeft de toezichtheenheid en haar personele bezetting doen veranderen. Voor de nieuwe betrokkenen geldt een afweging tussen het volgen van centraal IVW-beleid en het volgen van eerder gedane commitments, door andere personen, met SKTB. Ook hier geldt dat het geheel aan compromissen uit het verleden voor iedere individuele actor een minder dan optimale situatie heeft opgeleverd. De nieuwe betrokkenen vanuit IVW zien zich geconfronteerd met deze situatie. Ze vinden diverse, met name juridische, argumenten om de samenwerking met SKTB te herzien. Er zijn evenzovele bestuurlijke argumenten (zoals selectief toezicht) om de samenwerking voort te laten bestaan.

### *Het regime, de spanningen en het borgen van naleving*

Situaties als de reorganisatie van IVW zijn belangrijke tests voor het regime: beklijft het? Zullen ook de betrokken toezichthouders hun best doen om er geen toeter of bel af te laten vallen? Dit is relevant voor naleving, want die toeters en bellen kunnen positieve effecten hebben op het borgen van naleving. Door intensievere informatie-uitwisseling worden niet-nalevers vaker bestraft. Bovendien gaat door de samenwerking grotere sanctiedreiging uit van publieke toezichthouders. De leerbenadering van private toezichthouders, alsmede hun hogere bezoekfrequentie kunnen gelden als aanvulling op publieke inspecties en in het algemeen zorgt een grotere variëteit van handhavingsmethoden voor betere detecties van de kwaadwillenden.

Het lijkt er echter meer op dat publieke toezichthouders wijkende bewegingen maken door hun eigen regimes onafhankelijk te ontwikkelen van het keurmerk, met als resultaat dat het steeds meer een autonoom regime van de onder toezicht gestelden wordt. De door toezichthouders beleden scheiding van verantwoordelijkheden van publieke toezichthouders en het keurmerk heeft nadelige gevolgen voor naleving. De toegevoegde waarde van het keurmerk ten opzichte van het nieuwe regime van IVW vermindert erdoor, bijvoorbeeld doordat zij beide managementsysteemnormen gaan hanteren. Een ander gevaar voor naleving is het besproken gebrek aan integraliteit van gevonden oplossingen. Deze oplossingen, zoals het niet integraal accrediteren van het keurmerk, zijn suboptimaal voor naleving. Het keurmerk geeft immers beperkte garantie aan derden, zoals verzekeraars, of publieke toezichthouders die het keurmerk betrekken bij hun risico-analyses.

## Hoofdstuk 6. Co-regulering in de uitzendbranche: het verleiden van de publieke toezichthouder

*Waarin de auteur onderzoekt hoe bonafide van malafide uitzendbureaus worden onderscheiden.*

### 6.1 Inleiding: Een register van uitzendbureaus

Uitzendbureaus variëren van grote ondernemingen als Randstad tot eenpitters met een laptop en een busje. Er is veel politieke aandacht voor deze branche, omdat er veel misstanden zijn en zijn geweest met betrekking tot bijvoorbeeld illegaliteit, onderbetaling en slechte huisvesting van uitzendkrachten. Om grip te krijgen op deze sector heeft de wetgever de zogenaamde ‘inleneraansprakelijkheid’ ingevoerd. Bij gebleken misstanden wordt degene die het betreffende uitzendbureau heeft ingehuurd, aansprakelijk gesteld. Gedreven door deze inleneraansprakelijkheid en om het imago van de branche te verbeteren, heeft de uitzendbranche een register opgericht. Op basis van private inspecties, onder accreditatie, wordt een uitzendbureau al of niet geregistreerd. De suggestie is dat als een inlener een uitzendbureau uit het register in de hand neemt, het risico om aansprakelijk gesteld te worden, wordt verkleind. Met de Belastingdienst zijn convenanten gesloten over informatie-uitwisseling en maatregelen om inleners te stimuleren met een geregistreerd uitzendbureau te werken. Ook de voormalige Arbeidsinspectie<sup>159</sup> en het achterliggende Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid overwegen dergelijke maatregelen. Net als in de touringcarbranche is het co-reguleringsregime een initiatief van de onder toezicht gestelde, ware het niet dat het initiatief onder druk van de overheid is genomen. Zonder het initiatief zou een vergunningstelsel worden ingevoerd, hetgeen voor de sector bijzonder kostbaar zou zijn.

De ontmoeting tussen publieke toezichthouders, private toezichthouders en onder toezicht gestelden verloopt ook in deze case niet zonder hardnekkige bestuurlijke issues. We maken eerst kennis met de drie domeinen (6.2). In 6.3 beschrijf ik de samenwerking tussen de drie domeinen, waarna ik in 6.4 inga op de bestuurlijke issues. Het regime, de spanningen en de wisselwerking tussen beide komen aan de orde in respectievelijk 6.5, 6.6 en 6.7. In 6.8 leg ik een verband met het borgen van naleving, waarop een conclusie (6.9) volgt.

---

<sup>159</sup> Thans Inspectie SZW

## 6.2 Drie domeinen van co-regulering

### 6.2.1 Onder toezicht gestelden: De uitzendbureaus

#### *Het werk van een uitzendbureau*

Werkgevers<sup>160</sup> en werknemers met elkaar verbinden is de essentie van de taak van uitzendbureaus. Een verbinding is vaak van tijdelijke aard en de werknemer is feitelijk in dienst van het uitzendbureau. Voor werkgevers is een uitzendkracht een flexibel alternatief voor een eigen werknemer. Met name voor bedrijven die met sterke seizoensinvloeden te maken hebben, zoals veel landbouwbedrijven, zijn uitzendkrachten haast onmisbaar. De oogst moet in korte tijd geschieden, dus in korte tijd moet het bedrijf veel handen hebben. Het doet het werk van uitzendbureaus gelijken op ‘crisismanagement’. In zo kort mogelijke tijd moeten zo veel mogelijk geschikte uitzendkrachten worden gerekruteerd. De uitzendbranche wordt daarom ook wel de flexbranche genoemd. Niet alleen maakt het geheel aan uitzendbureaus de arbeidsmarkt flexibel, ook de uitzendbureaus zelf maken van flexibiliteit hun werk. Het primaire proces wordt overigens sterk gereguleerd. Belasting- en welzijnswetgeving maakt dat uitzendbureaus te maken krijgen met forse administratieve processen. Dit maakt het minder gemakkelijk voor een ondernemer om een uitzendbureau te beginnen.

#### *Structuur van de sector: Een aantal grote en veel kleine bedrijven*

In de afgelopen decennia is het uitzendwezen uitgegroeid tot een miljardenbusiness. Met name in de jaren negentig is het aantal uitzendbureaus sterk gegroeid. Ten eerste is het vergunningstelsel voor uitzendbureaus toen afgeschaft, waarover later meer. Hierdoor kon eenieder een uitzendbureau beginnen. Ten tweede was er een schaarste aan arbeid, waardoor de vraag naar uitzendwerk is gestegen.<sup>161</sup> Het geeft al aan dat de branche sterk conjunctuurgevoelig is. De vraag naar flexibele arbeid is sterk afhankelijk van de arbeidsmarkt, en daarmee van de staat van de economie.

Er bestaan momenteel circa 11.000 uitzendorganisaties. Deze zijn lang niet allemaal zo zichtbaar als Randstad of Tempoteam. Er zijn veel kleine, relatief onzichtbare bedrijfjes. De kleinere bedrijven zijn veelal gevestigd in de gebieden met een hoge concentratie aan seizoensgebonden arbeid, zoals het Westland en Noord-Limburg. De grotere bedrijven hebben filialen door heel Nederland en soms daarbuiten.

---

<sup>160</sup> De term ‘werkgever’ kan verwarrend zijn. Formeel zijn uitzendbureaus de werkgevers van de uitzendkracht. In dit hoofdstuk spreek ik echter van ‘werkgevers’ als zij die arbeid inlenen van uitzendbureaus. Ten opzichte van uitzendbureaus zijn zij ‘inleners’, in de volksmond zijn zij werkgevers.

<sup>161</sup> Of er daadwerkelijk schaarste was, is feitelijk een politieke vraag. In de jaren negentig is er veel politieke discussie geweest over de mogelijkheid en bereidheid van mensen met een WW-uitkering of WAO-uitkering te participeren op de arbeidsmarkt.

Het Nederlandse uitzendwezen kent drie brancheverenigingen. Dit zijn de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU), de Nederlandse Bond voor Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU) en de Vereniging van experts in de Internationale Arbeidsbemiddeling (VIA). De achterbannen verschillen licht. VIA is een kleine vereniging die zich heeft gespecialiseerd in internationale arbeidsbemiddeling. NBBU heeft met name leden in het midden- en kleinbedrijf, terwijl ABU de grotere bedrijven als lid heeft. Ter illustratie: NBBU heeft ongeveer 700 leden, ABU heeft ongeveer 400 leden en de VIA heeft er ongeveer 20. ABU wordt echter gezien als de grootste, want heeft ongeveer 80% van de markt, gerekend op basis van de loonsom.

De uitzendbranche heeft altijd een imago probleem gehad. De term ‘koppelbazen’ wordt vaak genoemd, daarmee refererend aan louche bemiddelaars uit vroeger tijden. Tot op de dag van vandaag is er echter regelmatig commotie in media en politiek over het uitzendwezen. Veelal gaat het om welzijnsissues (woon- en werkomstandigheden van met name buitenlandse uitzendkrachten), illegaliteit en belastingontduiking.<sup>162</sup>

Mede hierom hebben zowel ABU als NBBU onafhankelijk van elkaar een register opgericht, beheerd door respectievelijk de SFT (Stichting Financiële Toetsing) en de SVU (Stichting Vertrouwde Uitleners). Inschrijving in een register zou een indicatie moeten zijn voor betrouwbaarheid van uitzendbureaus. De normen om aan de registers te worden toegevoegd, waren vergelijkbaar, maar de wijze van controle verschilde. De reden dat aparte registers zijn opgericht, was echter niet alleen inhoudelijk. De brancheverenigingen waren onderling sterk verdeeld.

Toch is er een gezamenlijk register gekomen. Dit wordt sinds 2005 beheerd door de Stichting Normering Arbeid (SNA). Belangrijke aanleiding hiervoor was de mogelijke herinvoering van het vergunningstelsel, waarover later meer.<sup>163</sup>

Onder het ‘beheer’ van de SNA vallen minimaal vier processen, namelijk:

- Registratie. Op basis van inspecties door private inspectie-instellingen (zie ‘private toezichhouders’) registreert SNA uitzendbureaus, of verwijdert SNA uitzendbureaus uit het register.
- Normbeheer. De norm op basis waarvan een bedrijf al of niet wordt geregistreerd wordt vastgesteld en gewijzigd door een Centrale Commissie van Deskundigen. Hierin hebben de brancheverenigingen, vertegenwoordigers van inleners en vakbonden stemrecht. Er zijn ook inspectie-instellingen aanwezig. SNA voert het secretariaat.

---

<sup>162</sup> Bijvoorbeeld: <http://nieuwsuur.nl/onderwerp/216034-maatregelen-tegen-malafide-uitzendbureaus.html>, Volkskrant 5 december 2011: “Malafide uitzendbureaus makkelijker ontmaskerd”

<sup>163</sup> De norm op basis waarvan de SNA een register bijhoudt geldt niet alleen voor het ter beschikking stellen van arbeid (uitzendwerk), maar ook voor het aannemen van werk. Dit hoofdstuk concentreert zich echter vooral op de uitzendbureaus.

- Harmonisatie van inspectie-instellingen. Teneinde de inspecties door verschillende instellingen zoveel mogelijk gelijk, en daarom eerlijk, te laten verlopen, organiseert SNA regelmatig overleg.
- Bestuurlijke afstemming. De SNA kent naast een bestuur een Raad van Advies, met daarin bestuurlijke vertegenwoordigers van de brancheverenigingen. De Raad van Advies fungeert als klankbord.

Tabel 15 geeft een beknopte indruk van de sector.

Aantal uitzendbureaus	Ca. 11.000
Omzet	18,7 mld euro <sup>164</sup>
Aantal geregistreerde ondernemingen	2.300 <sup>164</sup>

Tabel 15: Een aantal feiten over de uitzendbranche

*Belangrijke waarden met betrekking tot toezicht: effectiviteit, efficiency, legitimiteit*

Uitzendbureaus opereren in een markt en dus is *efficiency* voor hen van groot belang. Uitzendbureaus concurreren sterk op prijs. Toezicht wordt daarom al snel een *dissatisfier*, want het kost tijd en geld.

De cliënten van uitzendbureaus zijn inleners van werk. Ook deze opereren in een markt. Een bijzondere omstandigheid in deze case is de inlenersaansprakelijkheid. Inleners zijn aansprakelijk voor door publieke toezichthouders geconstateerde overtredingen. Dit geeft het register een extra dimensie en een extra motief. Uitzendbureaus kunnen concurreren op kwaliteit, omdat een gebrek aan kwaliteit kostbaar kan zijn voor inleners, gegeven de inlenersaansprakelijkheid. Deze concurrentie vertaalt zich in het aanbod van risico-minimalisatie om aansprakelijk gesteld te worden. De normen achter de registers vertonen sterke overeenkomsten met de wetgeving, zodat voldoen aan de private norm automatisch een risicoreductie voor inleners impliceert. Als immers is geconstateerd dat een bureau aan de norm voldoet, is daarmee geconstateerd dat het, in ieder geval op dat moment, ook aan wet- en regelgeving voldoet. Registratie geeft zo een indirecte indicatie van borging van publieke waarden, als verankerd in de wet. Privaat toezicht en normbeheer hebben een functie om deze indicatie gezaghebbend te laten blijven.

Daarmee is registratie *effectief* als inleners de impressie hebben dat geregistreerde uitzendbureaus een gering risico op publieke boetes met zich meenemen. Bovendien kan het inspectiesysteem uitzendbureaus prikkelen tot naleving en tot leren over naleving.<sup>166</sup>

<sup>164</sup> Bron: CBS, cijfer over 2010. Het cijfer is inclusief uitleners van arbeid, bemiddelingsbureaus en banenpools (werkgelegenheidsprojecten)

<sup>165</sup> [www.nomeringarbeid.nl](http://www.nomerengarbeid.nl); bezocht op 13 oktober 2011

<sup>166</sup> Interviews # 66, 71 – private toezichthouders, # 65 – onder toezicht gestelde

*Legitimiteit* hangt samen met de mate van acceptatie van het regime. Deze acceptatie is niet vanzelfsprekend, gegeven de verdeeldheid onder de brancheverenigingen.

## 6.2.2 Publieke toezichthouders

Uitzendbureaus krijgen te maken met veel wet- en regelgeving. Grofweg gaat deze regelgeving over belastingafdracht en de behandeling van uitzendkrachten. Twee inspecties zijn hierbij betrokken. Dit zijn de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie<sup>167</sup>, die vallen onder respectievelijk het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Onder respondenten wordt een heel scherp onderscheid gemaakt tussen ‘bonafide’ en ‘malafide’ uitzendbureaus. Het is voor de laatsten aantrekkelijk om geen of te weinig belastingen af te dragen en hun uitzendkrachten onder te betalen. Dit verlaagt logischerwijze de kosten. Malafide uitzendbureaus zijn slecht zichtbaar voor toezichthouders, waardoor de pakkans klein is. Uitzendbureaus zijn niet vergunning plichtig, dus voor hen zijn een busje en een laptop voldoende om een uitzendbureau te beginnen.<sup>168</sup>

### *Toezicht op fiscaliteit*

De Belastingdienst ziet toe op een correcte afdracht van belastingen. Zij doen hiertoe informatie-uitvragen en controleren deze selectief. Voor uitzendbureaus zijn met name loon- en omzetbelastingen van belang.<sup>169</sup> De Belastingdienst kan boetes vorderen indien te weinig is afgedragen. De schaal van met name malafide uitzendbureaus is echter problematisch. De bedrijfjes bezitten te weinig kapitaal om de verschuldigde bedragen alsnog te kunnen vorderen. Mede om die reden zijn inleners wettelijk aansprakelijk gesteld voor het niet betalen van loonheffingen door uitleners (o.a. uitzendbureaus).<sup>170</sup>

Selectief toezicht is voor de Belastingdienst dus reeds lang praktijk. Het aantal onder toezicht staanden (alle belastingplichtige inwoners van Nederland en alle belastingplichtige instellingen) is te groot en de belastingwetgeving te complex om overal toezicht op te houden. Nieuwer is het beleid onder de naam ‘horizontaal toezicht’. Met grote bedrijven en branche-organisaties worden afspraken gemaakt over het proces van belastingafdracht, eventueel toegespitst op de specifieke bedrijfs- of branchesituatie. Dergelijke afspraken worden in convenanten vastgelegd. De afspraken kunnen reden zijn voor de Belastingdienst om haar toezicht aan te passen. In die zin vormen de convenanten een grondslag voor vertrouwen.

---

<sup>167</sup> Tegenwoordig Inspectie SZW

<sup>168</sup> Interviews # 57, 61 – publieke toezichthouders

<sup>169</sup> Grondslagen zijn o.a. de Wet op de Loonbelasting 1964 en de Wet op de Omzetbelasting 1968

<sup>170</sup> Grondslag is de Invorderingswet 1990

### *Toezicht op behandeling van uitzendkrachten*

Tot 1998 waren uitzendbureaus vergunningplichtig. Onder invloed van de landelijke trend van liberalisering en deregulering is dit afgeschaft. In plaats van de vergunningplicht zijn in 1998 de Waadi en de Wet Flex en Zeker ingevoerd.<sup>171</sup> De eerste bevat gedragsregels voor goed werkgeverschap door uitzend- en arbeidsbemiddelingsbureaus. De werkgever mag bijvoorbeeld geen geld vragen aan uitzendkrachten (art. 9) en moet de uitzendkracht tevoren schriftelijk informeren over arbeidsomstandigheden (art. 11). De Wet Flex en Zeker geeft financiële zekerheden aan uitzendkrachten en omvat regels over opzegging, omstandigheden voor ontslag en een betaling als er geen werk is.

De voormalige Arbeidsinspectie<sup>172</sup> is belast met het toezicht op naleving van deze wetten. Hiertoe kan zij boetes geven. De Arbeidsinspectie controleert van oudsher ook op het bemiddelen van vreemdelingen. Bemiddeling mag niet zonder vergunning.<sup>173</sup>

### *Belangrijke waarden met betrekking tot toezicht: effectiviteit, efficiency, legitimiteit*

Flexwerk staat sterk in de politieke belangstelling. Regelmatig worden Kamervragen gesteld over malafide uitzendbureaus. De vragen gaan met name over *effectiviteit* van toezicht. Belangrijke onderwerpen zijn de arbeidsomstandigheden van met name Oost-Europese uitzendkrachten. Kamerleden stellen de effectiviteit van toezicht aan de kaak als er weer media-aandacht is. Tegelijkertijd is *efficiency* van toezicht van belang. Net als zo veel andere toezichthouders heeft de Belastingdienst een concept omarmd, in dit geval ‘horizontaal toezicht’, dat beoogt zuiniger te kunnen zijn met toezichtcapaciteit en tegelijkertijd het toezichtniveau gelijk te houden.

Met name in de uitwerking van nieuwe voorstellen wordt ook *legitimiteit* als waarde zichtbaar. Marktpartijen mogen bijvoorbeeld niet ongelijk behandeld worden. In deze case zijn verschillende markten zichtbaar, zoals de markt van inleners, de arbeidsmarkt, de markt van intermediairs (uitzendbureaus), de markt van inspectie-instellingen en de markt van normen. Dit compliceert de juridische uitwerking van wetsvoorstellen aanzienlijk.

---

<sup>171</sup> Voluit de Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs en de Wet Flexibiliteit en Zekerheid

<sup>172</sup> Thans de Inspectie SZW

<sup>173</sup> Wet Arbeid Vreemdelingen art.2 lid 1



### 6.2.3 De private toezichhouders

#### *NEN4400*

Voor 2005 bestonden meerdere registers. Ieder register werd beheerd door een private stichting, die op basis van inspecties door private inspectie-instellingen een uitzendbureau al of niet registreerde. Per 2005 heeft een bundeling van deze registers plaatsgehad. De normen achter registratie moesten hiertoe tot één enkele norm worden teruggebracht.

Die enkele norm is NEN4400 geworden.<sup>174</sup> Vertegenwoordigers van de uitzendbranche, van inleners, van vakbonden en van inspectie-instellingen hebben het normalisatie-instituut NEN gevraagd de ontwikkeling van de norm te begeleiden. Onder begeleiding van NEN is er hiertoe een normcommissie opgericht. NEN4400 is op advies van NEN een inspectienorm geworden, conform de internationale standaard ISO17020. Dit betekent dat (al of niet) registratie geschiedt op basis van inspecties en niet op basis van audits, zoals het geval is bij certificatie. Het belangrijkste verschil is dat niet de organisatie (zoals bij audits het geval is), maar het primaire administratieve proces van de organisatie het object is van onderzoek. Inspecties zeggen dan ook wat over dat proces op het moment van onderzoek, terwijl audits iets zeggen over het beheersen van processen door een organisatie. Uitspraken op basis van audits gelden normaliter dan ook voor een langere tijd.

Het object van NEN4400-inspecties is het administratieve proces van uitzendbureaus, bestaande uit identificatie, personeelsadministratie en loonadministratie. NEN4400 omvat niet alleen de inspectie-objecten, maar ook de normen, inspectiemethoden en de oordelen die moeten volgen uit de waarnemingen door inspecteurs. Inspecteurs kunnen *major* en *minor non-conformities* rapporteren. In de norm staat wanneer zij dat moeten doen.

#### *Registratie en accreditatie*

Zeven private inspectie-instellingen verzorgen de inspecties.<sup>175</sup> De Stichting Normering Arbeid verzamelt de inspectiegegevens, beheert het register en harmoniseert de verschillende inspectie-instellingen. De inspectie-instellingen worden geaccrediteerd door de Raad voor de Accreditatie tegen NEN4400. De RvA toetst inspectie- instellingen middels auditbezoeken. Inspectie-instellingen krijgen een accreditiedeskundige van de RvA zelf en een sectordeskundige die door de RvA wordt ingehuurd, op bezoek. De laatste heeft de specifieke vakkennis die nodig is voor een audit, omdat het een bijzondere norm betreft. Mogelijke sanctie van de RvA is het niet afgeven of intrekken van accreditatie.

---

<sup>174</sup> Volledigheidshalve: het gaat om NEN4400-1 en NEN4400-2, waarvan de laatste gaat over buitenlandse uitzend- en bemiddelingsbureaus. Ik beschouw hier met name NEN4400-1.

<sup>175</sup> In 2012

*Belangrijke waarden met betrekking tot toezicht: effectiviteit, efficiency, legitimiteit*

*Effectiviteit en legitimiteit* hangen samen met het gezag van standaarden. Hoe meer gezag, hoe meer vertrouwen bedrijven hebben in de waarde van de certificatie en accreditatie.

(zie paragrafen 4.2.3 en 5.2.3).

Standaardisatie en efficiency zijn belangrijke waarden in de wereld van het private toezicht.

*Efficiency* is van belang voor de inspectie-instellingen, die immers opereren in een markt. Voor deze markt is inspectie vaak een *dissatisfier*, een noodzakelijk kwaad dat niet teveel moet kosten. Standaardisatie borgt de kwaliteit van het regime. Grondslag van de inspecties is immers een standaardnorm voor iedereen, die bovendien verankerd is in internationale afspraken. Deze afspraken (de ISO normen, in dit geval ISO17020) verlenen de inspecties en het regime het nodige gezag.

### **6.3 Co- regulering in de uitzendbranche**

#### **6.3.1 Een jong regime, beginnende co-regulering**

Er is bewust veel overlap tussen de wet en NEN4400. Deze overlap zal voorlopig blijven bestaan, vanwege het motief van zelfregulering: het verminderen van risico's voor de inlener om door de publieke toezichthouder aansprakelijk gesteld te worden voor het overtreden van de wet door uitzendbureaus. Met betrekking tot informatieverzameling en handhaving is vooralsnog minder overlap tussen de publieke en private regimes. Een belangrijke oorzaak hiervoor is dat er pas sinds 2005 sprake is van een serieuze bundeling van registers en er pas vanaf dat jaar sprake is van een enkele gezaghebbende norm. Na die tijd is er veel toenadering gezocht tot publieke toezichthouders. Dit heeft tot een aantal eerste vormen van afstemming geleid. Co-regulering is aldus aan het ontstaan. In deze paragraaf inventariseer ik de resultaten. In de volgende paragraaf beschrijf ik de bestuurlijke spanningen die met deze afstemming gepaard gaan.

### 6.3.2 Van *enforced self regulation* naar co-regulering

Het is niet geheel toevallig dat bundeling van normen plaatsvond in 2005. Na de afschaffing van de vergunningplicht in 1998 is er veel negatieve aandacht geweest voor de uitzendbranche. Veel malafide uitzendbureaus zouden woekerwinsten behalen. Deze bureaus zouden onzichtbaar zijn voor publieke toezichthouders. Een herinvoering van de vergunningplicht was in voorbereiding en vergevorderd. In plaats van de vergunning opnieuw in te voeren, heeft de Tweede Kamer echter de motie Bruls<sup>176</sup> aangenomen, die voorstond zelfregulering door de uitzendbranche een kans te geven. Een brandbrief van de branche-organisaties, beheerstichtingen, werkgevers en inspectie-instellingen is hieraan voorafgegaan.<sup>177</sup>

Zo is er sprake geweest van *enforced self regulation*.<sup>178</sup> De branche heeft prikkels gekregen om zichzelf (verder) te reguleren onder dreiging van een strakker publiek toezichtsregime. NEN4400 deed haar intrede en de Stichting Normering Arbeid werd het centrale coördinerende orgaan binnen het nieuwe private toezichtsregime. Sindsdien ontstaan langzaam vormen van samenwerking en afstemming. Zowel publieke als private partijen ondervinden prikkels tot samenwerken. Voor de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie opent zelfregulering perspectieven voor selectief toezicht, hetgeen voor hen efficiënt en effectief kan zijn. Geen van beide publieke toezichthouders heeft immers de capaciteit om 11.000 uitzendbureaus te controleren. Voor brancheverenigingen geldt dat samenwerking met publieke toezichthouders voordeel kan opleveren voor hun leden, met name als samenwerking verminderd publiek toezicht betekent. Gevolg is dat de publieke en private toezichtregimes steeds dichter tegen elkaar aan gaan schurken. Hierover volgt later meer. Kortweg zijn tot op heden de volgende vormen van samenwerking ontstaan:

- De publieke toezichthouders houden periodiek overleg met brancheverenigingen.
- De Belastingdienst heeft ook periodiek overleg met de SNA.
- De Belastingdienst en de Arbeidsinspectie betrekken registratie bij de SNA in hun risico-analyses.
- De Belastingdienst heeft drie convenanten gesloten met de SNA. Deze gaan over informatie-uitwisseling en over serviceverlening aan geregistreerde bedrijven.
- Inleners worden sinds de invoering van Art.692 BW per 1 januari 2012 aansprakelijk gesteld voor onderbetaling door uitleners, tot de grens van het wettelijk minimumloon. Deze aansprakelijkheid geldt niet voor bij de SNA geregistreerde uitzendbureaus.

---

<sup>176</sup> TK vergaderjaar 2004/2005, 17050, nr.287.

<sup>177</sup> De brief is ondertekend door ABU, NBBU, SFT, SVU, VIA, LTO Nederland, COV/SKA, Bouwend Nederland, VRO en Crop.

<sup>178</sup> Zie Ayres and Braithwaite (1992), hoofdstuk 4 (referentie in Hoofdstuk 1).

- Er komt een beperkte vrijwaring onder voorwaarden. Het gaat om vrijwaring voor inleners van aansprakelijkheid voor boetes door overtredingen door uitzendbureaus. Een gebrek aan reactie kan worden doorgegeven aan de publieke toezichthouder en zo als input dienen voor hun risico-analyses.

Daarnaast overweegt ook het Ministerie van Sociale Zaken convenanten over informatie-uitwisseling met het private toezichtregime.

### **6.3.3 De regels van het regime**

Tabel 16 geeft een overzicht van de toezichtactiviteiten door de publieke toezichthouder, de private toezichthouder en de onder toezicht gestelde. De eerst drie kolommen geven daarmee een overzicht van de nalevingsregels die gelden in het regime. De tabel geeft tevens aan op welke onderwerpen samenwerking is ontstaan. Hierin is zichtbaar dat samenwerking plaatsvindt op het gebied van zowel normen stellen als informatie verzamelen.

	Publieke toezichthouder	Private toezichthouder	Onder toezicht gestelde	Samenwerking/afstemming
Normen stellen	o.a. Wet op de Loonbelasting Wet op de Omzetbelasting Wet Flexibiliteit en Zekerheid Waardi Wet Arbeid Vreemdelingen	ISO17020 NEN 4400	NEN 4400	Bewust sterke overlap NEN4400 met de wetten
Informatie verzamelen	Bedrijfsinspecties Schriftelijke informatie-uitvragen	Bedrijfsinspecties door inspectie-instellingen  Audits op normen-schema en inspectie-instellingen door RvA	Bedrijfsinspecties gedelegeerd aan inspectie-instellingen	Registratie wordt betrokken in risico-analyse publieke toezichthouders; Publieke stimuleringsmaatregelen zelfregulering, beperkte informatie-uitwisseling
Handhaven	Boetes Strafrechtelijke sancties	Schrijven van 'minor' en 'major' non-conformities	Niet registreren of intrekken registratie	(Nog) geen officiële afstemming

Tabel 16: Regels in de uitzendbranche

## 6.4 Het proces van co-regulering in de uitzendbranche<sup>179</sup>

### 6.4.1 Inleiding: (Her)invoering van de vergunning

1998, het jaar van de afschaffing van de vergunning voor uitzendbureaus, viel midden in de periode waarin marktwerking en liberalisering welhaast toverwoorden waren. De afschaffing vond plaats in het kader van de MDW- operatie (marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit), een van de belangrijkste beleidsimpulsen van het Kabinet Kok 1 (Paars 1).<sup>180</sup> De filosofie was dat de markt, mits ingekaderd in goede wetgeving, zelf het beste ordeningsprincipe zou zijn voor sociale en economische interactie. Overheidsinterventies zouden marktwerking teveel kunnen verstoren. Een vergunningstelsel is tijdrovend en kostbaar. Dit geldt zowel voor onder toezicht gestelden als voor publieke toezichthouders. Afschaffing van de vergunning zou de markt meer vrijheid geven en bovendien een bezuiniging opleveren voor de overheid.

#### *Malafide uitzendbureaus*

Na de afschaffing van de vergunningplicht is het aantal uitzendbureaus explosief gegroeid. Een respondent noemde een groei van 400 naar 2200 in de regio Den Haag/Westland.<sup>181</sup> Deze regio kent van oudsher veel flexwerk, omdat het tuinbouwgebied veel seizoensarbeid kent.

Niet alle nieuwe uitzendbureaus hielden zich aan de wet. Het aantal malafide uitzendbureaus steeg, hetgeen het imago van de branche en de instellingen die hen controleren geen goed heeft gedaan.

Ook voor de branches zelf was het hard nodig dat er een andere beeldvorming zou ontstaan. De tijd van de koppelbazerij is weg, maar langzamerhand kreeg je een nieuw thema 'uitzendwezen' (# 68 – private toezichthouder)

Ondertussen waaide in politiek Den Haag een andere wind. Politici als Frits Bolkestein en Pim Fortuijn hebben een debat over vreemdelingen en illegaliteit aangezwengeld. Dit debat was ook relevant voor het uitzendwezen, omdat er veel met vreemdelingen werd gewerkt. Het malafide deel van het uitzendwezen had geen bezwaren om illegalen voor tijdelijke arbeid in te zetten. De politiek wilde dit stoppen. In 2004 is gewerkt aan de herinvoering van een vergunningstelsel. Ofschoon iets anders in opzet dan het 'oude' vergunningstelsel impliceerde dit weer veel administratieve lasten voor zowel publieke toezichthouders als onder toezicht gestelden. Om die reden is er een sterke lobby vanuit met name de uitzendbranche,

---

<sup>179</sup> Het gaat om een lopend proces. Ik beschouw het proces tot juli 2012.

<sup>180</sup> Interview # 60 – publieke toezichthouder

<sup>181</sup> Interview # 61 – publieke toezichthouder, gehouden op 8 juni 2010

de werkgevers, de vakbonden en de inspectie-instellingen opgestart. De genoemde brandbrief en de motie Bruls waren hier resultaten van. Zelfregulering kreeg een kans.

De positie van de werkgevers is hierin opvallend. Werkgevers hadden geen bijzonder belang bij het vergunningstelsel. Toch hebben zij een actieve rol gespeeld in het stimuleren van zelfregulering. Een verklaring voor deze houding is de inlenersaansprakelijkheid. Een belangrijk motief voor zelfregulering was vrijwaring van inlenersaansprakelijkheid. Als met behulp van zelfregulering orde is geschapen in de uitzendbureaus, dan is het mogelijk vrijwaring van inlenersaansprakelijkheid voor het goede deel van de uitzendbureaus te bedingen bij de publieke toezichthouder, zo was de gedachte. Met dit motief hebben veel werkgevers ingestemd met de gezamenlijke actie.<sup>182</sup>

### *Het spook van de vergunning*

De motie Bruls dateert van 2005. Sindsdien is NEN4400 ontwikkeld en groeit de SNA uit tot de organisator van zelfregulering. De motie is echter wellicht niet het einde. Voortdurend komt de optie van de vergunning weer aan de orde in de Tweede Kamer.<sup>183</sup> Er bestaan verschillende lezingen over de vraag of dit aan het onvermogen ligt van zelfregulerende partijen om de aanleiding hiertoe weg te nemen, of aan een gering geduld van de politiek.

Als er een paar keer iets mis gaat, dan zegt de overheid dat het een waardeloos systeem is en voeren ze het vergunningstelsel in. (# 66 – private toezichthouder)

De uitspraak geeft wel aan dat zelfregulerende partijen onder voortdurende druk van de publieke toezichthouder staan om de gelederen te zuiveren.

## **6.4.2 Accreditatie van een atypisch normenschema**

### *De keuzes in NEN4400*

NEN 4400 is aldus ontwikkeld in politiek woelige tijden. Het was zaak om in korte tijd aan relevante overheden te laten zien dat de sector in staat is om een volwaardig systeem van zelfregulering in elkaar te zetten, waardoor het vergunningstelsel van de baan zou blijven.<sup>184</sup> De ontwikkelingstijd is dan ook relatief kort geweest.

De norm is in 2005 gebouwd en was er in 2007 al. Dat is heel kort. Bij andere normen duurt ontwikkeling 3-5 jaar (# 68 – private toezichthouder)

---

<sup>182</sup> Interviews # 63 en # 79 – onder toezicht gestelden

<sup>183</sup> Zoals de motie Voortman/Spekman, TK 2010/2011, 29407, nr. 109 en de motie Ulenbelt/Hamer, TK 2011/2012, 32680/14

<sup>184</sup> Interview # 69 – private toezichthouder

Drie keuzes maakten NEN4400 enig in zijn soort. Ten eerste is er het motief van de norm, namelijk risicovermindering voor inleners. Op zich is het gebruikelijk om normen te ontwikkelen om afnemers van diensten te overtuigen van kwaliteit. In dit geval echter gaat het niet om het garanderen van kwaliteit *an sich*, maar het voorkomen dat derden (in dit geval de publieke toezichthouders) boetes gaan uitdelen. Dit verklaart de overlap van de norm met wet- en regelgeving.<sup>185</sup>

Ten tweede was er de keuze om NEN4400 een inspectienorm te maken en geen managementsysteemnorm. Dit had te maken met het object van onderzoek: dat was niet een organisatie, maar een administratief proces.

Een derde belangrijke keuze was om het gehele proces van inspectie tot en met registratie in dezelfde norm te beschrijven: inspectie-objecten, normen, inspectiemethoden en de oordelen die moeten volgen uit de waarnemingen door inspecteurs. Het is aldus een *one stop shop*. Ook dit heeft de politieke tijdsdruk als achtergrond: een enkele norm communiceert daadkracht, en dat is precies wat men de overheid wilde laten zien.<sup>186</sup> Dit verklaart ook de keuze voor NEN. Het is mogelijk om zelf een norm te ontwikkelen, maar de naam NEN geeft een norm meer gezag.<sup>187</sup>

(...) zij nodigen alle belanghebbenden uit aan tafel. En ze hebben een naam. Ze zullen, als er eenmaal een norm over verplichtingen uit arbeid is, nooit daarnaast een tweede norm ontwikkelen. Ieder ander register zal nooit de naam van NEN hebben. (# 65 – onder toezicht gestelde)

Er is ook een andere reden voor deze keuzes. Een enkele NEN-norm geeft de indruk dat er geen alternatieve norm is. Die is er echter wel. Het is immers vrij om zelf normen te ontwikkelen. De SNA is een bundeling van registers, maar er is een register naast de SNA gebleven, beheerd door de SVU. Deze is vrij om ook de normen achter NEN4400 te hanteren, maar heeft een andere opvatting over de inrichting van inspecties.<sup>188</sup> Echter, omdat NEN4400 ook de inspectie-inrichting regelt, kan SVU met deze afwijkende opvatting niet voldoen aan NEN4400. Een *one stop shop* maakt het zo moeilijker voor concurrerende normbeheerders om NEN4400 te hanteren, indien deze niet het gehele proces van normstelling tot inspectie-inrichting onderschrijven.

De keuzes hebben echter ook tot problemen geleid, die uiteindelijk uitmondde in lange discussies met de Raad voor de Accreditatie.

---

<sup>185</sup> Interview # 77 – onder toezicht gestelde

<sup>186</sup> Interview # 69 – private toezichthouder

<sup>187</sup> Interviews # 65 – onder toezicht gestelde, # 76 -overig

<sup>188</sup> Zij vinden dat inspecties ook door een accountant kan in plaats van met een geaccrediteerde inspectie-instelling; interview # 75 - overig



## *Een technische norm voor een administratief proces*<sup>189</sup>

De keuzes zijn begrijpelijk vanuit een politiek motief. Ze blijken echter vanuit normtechnisch perspectief problematisch. Dit begint bij de keuze voor accreditatie. Accreditatie van inspectie-instellingen geeft/verschafft het benodigde gezag aan de norm en het beheer door de SNA. Echter, accreditatie dwingt ook tot een keuze voor een type norm.

De RvA wordt wegens hun internationale verplichtingen en de manier waarop accreditatienormen zijn gestructureerd, gedwongen alles in een hokje te zetten. De praktijk is vaak een combinatie. (# 69 – private toezichthouder)

Zo bleek ook hier de praktijk een combinatie. De keuze voor een inspectienorm bleek niet goed bij het motief van NEN4400 te passen.

Het duale zat er vanaf het begin al in. Je wilt de inlener garanderen dat er een zeer gering risico is. Het proces kan in de basis goed zijn, maar als er overtredingen zijn, dan zijn er vanuit de feitelijkheden veel risico's. Je moet beide elementen meenemen. (# 68 – private toezichthouder)

Het onderscheid tussen 'het proces' en 'feitelijkheden' in bovenstaande uitspraak geeft de pijn weer. Inspectieregimes zijn van oudsher ontwikkeld voor technische artefacten als liften en kranen en zijn dan ook ingericht voor het opsporen van feitelijkheden. Nadeel van inspecties is dat zij momentopnamen weergeven: een uitspraak van een inspectie geldt slechts voor het moment van inspectie.<sup>190</sup> De ontwikkelaars van de norm wilden echter ook uitspraken over de toekomst laten doen, omdat het moest gaan om vermindering van potentiële risico's voor de inlener.

Daarom oriënteert de norm zich ook op 'de processen' (zie de quote), die immers een waarborg moeten bieden voor langere termijn. Een registratie bij de SNA suggereert ook een dergelijke lange termijn waarborg.

De inspectienorm past dus bij het opsporen van feitelijkheden, maar past minder bij de context waarin de feitelijkheden plaatsvinden. Een respondent verwoordde het zo:

Het werk dat wij doen vraagt om oordelen, terwijl een inspectie zwart-wit is. (# 71 – private toezichthouder)

Hier tegenover staat de opvatting van de Raad voor de Accreditatie. Volgens de RvA moet een inspectie gaan over de afdracht zelf en niet over het waarom van al of niet afdragen. Dat zou namelijk volgens de geest van managementsysteemnormen zijn.<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> De uitspraak is overgenomen uit een interview met # 68 – private toezichthouder

<sup>190</sup> Interviews # 68, 69, 71 – private toezichthouders, # 75 - overig

<sup>191</sup> Interview # 67 – private toezichthouder

NEN4400 valt sinds 2006 onder accreditatie. Dat betekent dat inspectie-instellingen geaccrediteerd kunnen worden tegen deze norm. Sinds die tijd heeft de normcommissie de norm verder ontwikkeld. Het resultaat is een versie van 2010. Tijdens dit ontwikkelingsproces heeft de RvA bezwaren geuit, een voorbode voor problemen met toekomstige accreditatie. De pijlen van de RvA waren met name gericht op de *one stop shop*-gedachte. Zij wenst het gedeelte waarin het registratieproces is geregeld, niet te accrediteren. Zij acht dit in strijd met de internationale inspectienorm ISO17020. Registratie suggereert kwaliteit voor een langere periode, terwijl een inspectie slechts iets over het moment behoort te zeggen. Een inspectie keurt een object goed of af (en geeft derhalve ook geen *major* of *minor non-conformities*).

Als eerder gesuggereerd heeft de RvA, voor wat betreft accreditatie, weinig boodschap aan hybriditeit van normenschema's. Een normenschema, hoe hybride ook, zal altijd aan een enkele, door de ontwikkelaars zelf gekozen internationale standaard moeten voldoen.

Een hybride schema moet in ieder geval voldoen aan een van de internationale normen (de RvA stelt zelf geen normen). Indien dat niet het geval is, dan kan het schema, om technisch-inhoudelijke redenen, niet onder accreditatie worden gebracht. (# 67 – private toezichthouder)

Het proces van accreditatie van inspectie-instellingen tegen NEN4400 – 2010 heeft volgens marktpartijen lang geduurd.<sup>192</sup> Voor alle partijen – ook voor de RvA - is de toepassing van de inspectienorm op administratieve processen uniek. Er is lang en intensief overleg gevoerd met als doel de wensen en eisen vanuit de markt en de internationale standaarden bij elkaar te brengen.

### *Cosmetische opsplitsing*

Het overleg met de RvA loopt via de SNA. Met hen is een oplossingsrichting ontwikkeld. Het gewraakte registratieproces wordt cosmetisch gesplitst met het overige gedeelte. De RvA publiceert een voorblad waarin zij aangeeft welk gedeelte van de norm geaccrediteerd is. Het uitsplitsingsproces heeft echter nogal wat voeten in de aarde. De termijnen die de RvA hierbij voor zichzelf hanteert staan in schril contrast met de marktvrage, volgens enkele respondenten.

Er is een jaar voorbij door het niet reageren van de RvA op voorstellen van onze kant. Ik vind dat absurd. Dat moet je eens in een bedrijf doen. (# 63 – onder toezicht gestelde)

Ze nemen veel meer de letter in beschouwing, maar niet meer de geest. Het heeft te maken met een gebrek aan concurrentie. (# 71 – private toezichthouder)

---

<sup>192</sup> Interviews # 63 – onder toezicht gestelde; # 71 – private toezichthouder; # 76 - overig

Gevolg van de splitsing is dat, net als in de case over de touringcars, niet het gehele kwaliteitsproces is geaccrediteerd. Aan een registratie van een uitzendbureau is niet een volledig geaccrediteerd proces voorafgegaan. Dit geeft vragen over de garanties die accreditatie aan derden, zoals publieke toezichthouders kan bieden.

Daar heb ik ook een probleem mee. Dan moet de SNA zich bijvoorbeeld maar laten accrediteren. Maar op grond waarvan? (# 66 – private toezichthouder)

Het geeft aan dat de uniciteit van de norm voorlopig de nodige uitdagingen zal opleveren. Opsplitsing heeft ook een ander bij-effect. Inspectie-instellingen kennen nu een private toezichthouder voor het inspectieproces, namelijk de Raad voor de Accreditatie. Voor het registratieproces valt deze toezichthouder weg. De SNA is steeds meer geneigd deze rol over te nemen. Dit is een natuurlijke rol, omdat de SNA al verantwoordelijk is voor de coördinatie van inspectie-instellingen.

Ik ben nu niet zo ongelukkig met die uitsplitsing, want deze geeft ons iets meer de vrije hand om een aantal dingen te regelen. We kunnen bijvoorbeeld strakker tegen inspectie- instellingen zeggen wat ze moeten doen, omdat we anders geen zaken meer met ze doen. Ze krijgen nu een nieuw contract met ons voor ons gedeelte van de norm. (# 76 - overig)

In dit contract staan bijvoorbeeld bepalingen over de discipline van het harmonisatie-overleg en staan bovendien regels voor een nieuw peer review systeem tussen inspectie-instellingen. Voor wat betreft deze bepalingen ontwikkelt de SNA zich van normbeheerder tot toezichthouder ten opzichte van de inspectie-instellingen.

#### *Achtergrond van het issue: innovatie onder politieke druk versus standaardisatie*

Het bundelen van zelfreguleringsinitiatieven onder NEN4400 en SNA verliep onder politieke druk. Voortdurend was er de dreiging tot herinvoering van het vergunningstelsel. De sector had behoefte zelfregulering zichtbaar en gezaghebbend te laten zijn. Enkele methodologische keuzes, zoals de keuze voor een inspectienorm, zijn met deze druk te verklaren. De private toezichthouder heeft logischerwijs geen boodschap aan deze politieke druk. Zij constateerden fricties tussen internationale standaarden en de nieuwe werkwijze van de sector en trachten de sector te bewegen de fricties te doen verdwijnen.

### 6.4.3 Stimulering van zelfregulering

#### *Vrijwaring van inlenersaansprakelijkheid*

Vrijwaring van inlenersaansprakelijkheid. Dat is het motief voor veel werkgevers (als inleners) om mee te doen aan zelfregulering.<sup>193</sup> De inlenersaansprakelijkheid kan een forse kostenpost zijn voor de werkgevers in de branches waar veel flexwerk voorkomt, indien zij inlenen van een malafide uitzendbureau. Voor publieke toezichthouders waren meerdere redenen om inleners aansprakelijk te stellen voor boetes aan uitzendbureaus waar ze zaken mee hebben gedaan. Redenen hiervoor liggen met name in de aard van de uitzendbureaus.

Een uitzendbureau is heel weinig kapitaalintensief. (...) Daarom zijn er weinig verhaalsobjecten voor de Belastingdienst. Dus bij een faillissement staan we met lege handen. We hebben wel (...) de inlenersaansprakelijkheid als bijzonder instrument. Die hebben we dan ook hard nodig. (# 60 – publieke toezichthouder)

Er waren ook principiële redenen om inleners aansprakelijk te stellen. De hoop was dat de inleners de uitzendbranche onder druk zouden zetten kwaliteit te leveren.

We pakken hiermee (...) de inlener. Die houdt het zaakje aan de gang. Daar hopen we op. Dat de prikkels daar goed gezet worden. (# 56 – publieke toezichthouder)

Met name inleners die veel met uitzendkrachten werken, zoals in het Westland of Noord-Limburg, kregen regelmatig met aansprakelijkheidsstellingen te maken. Waarom hebben inleners deze regelgeving niet kunnen voorkomen? Volgens één van de respondenten heeft dit te maken met vertegenwoordiging. De uitzendbranche is een eenduidige groep die daarom goed kan worden vertegenwoordigd. De inleners komen uit verschillende sectoren en vormen veel minder een eenheid. Slechts op zeer hoog niveau zijn ze als werkgevers verenigd in het VNO/NCW. Deze hadden de bedreiging van inlenersaansprakelijkheid niet op de radar.<sup>194</sup>

Opdrachtgevers en werkgevers hebben compleet liggen slapen bij de totstandkoming van die wetgeving. (...) De vakbonden en de uitzendsector hadden hun plekje in de SER en konden het goed eens worden. (# 63 – onder toezicht gestelde)

De prikkel om de uitzendbureaus onder druk te zetten kwaliteit te leveren, lijkt te werken. Althans, de uitzendbranche biedt inleners graag garanties voor minimalisatie van inlenersaansprakelijkheid. Brancheverenigingen van uitzendbureaus concurreren onderling om vrijwaring te bieden ten aanzien van hun leden. Het is echter niet aan hen om vrijwaring te geven. Zulks is voorbehouden aan de publieke toezichthouder. Dit leidt ertoe dat de ministeries regelmatig bezoek krijgen van verschillende brancheverenigingen. Er was tot 2005 veel vijandigheid tussen de brancheverenigingen.

---

<sup>193</sup> Interview # 63 – onder toezicht gestelde

<sup>194</sup> Interview # 63 – onder toezicht gestelde

Voor het zelfreguleringsinitiatief in 2005 was breed draagvlak nodig, om de nodige urgentie aan de politiek te kunnen laten zien. Niet alleen de samenwerking tussen brancheverenigingen in een enkel register was hiervoor van belang. Ook werkgevers waren nodig als participant. Zij zijn binnenboord gehaald met de belofte gezamenlijk te streven naar vrijwaring. De bundeling van initiatieven van brancheverenigingen zou hiertoe een extra kans bieden.<sup>195</sup> Tot de tijd van vrijwaring aanbreekt, streeft het gezamenlijke initiatief naar risicominimalisatie.

### *Goede wil van de publieke toezichthouder*

De ministeries van SZW en Financiën hadden tot 2005 vrij gedetailleerd regelgeving voorbereid voor de herinvoering van het vergunningstelsel. De motie Bruls kwam voor hen dan ook als een verrassing. Na enige aarzeling lijken de ministeries en publieke inspecties zelfregulering te gaan omarmen.

In eerste instantie is hen gevraagd mee te werken aan NEN4400. Hier zijn zowel de Belastingdienst als de Arbeidsinspectie (en achterliggende ministeries) heel voorzichtig in geweest. Zij wensten niet auteur te worden, om zo het publieke en het private strikt gescheiden te houden.

We hebben meegedaan, maar het blijft privaat. Dat hebben we strikt zo gezegd. Want als je dat loslaat, dan kom je op een hybride systeem terecht. Dat is een glijdend vlak. (# 56 – publieke toezichthouder)

Wel hebben zij een adviserende rol op zich genomen, zodat NEN4400 aansluit bij het publieke toezichtregime.<sup>196</sup> Na vaststelling en accreditatie van NEN4400 volgt een spannende tijd. Het regime is zich aan het ontwikkelen, maar tegelijkertijd blijven er indicaties komen dat ook geregistreerde uitzendbureaus zich niet altijd aan de wet houden. Sommige cijfers halen de politiek en triggeren geluiden om het vergunningstelsel weer in te voeren.

Voor de inspecties bood zelfregulering kansen voor een efficiëncyslag. Zelfregulering sluit aan bij risicogebaseerd en horizontaal toezicht. Zij lijken het regime vertrouwen te willen geven.

Dat ze met normen kwamen om te ondersteunen dat je de wet- en regelgeving goed naleeft, dat is iets nieuws. Dat zit als een heel bouwwerk in elkaar. Er worden eisen gesteld aan de onderneming, aan de registratie, etc. Het is een heel stelsel van toezicht en metatoezicht. Daar hadden we wel vertrouwen in. (...) Van een afstandje kun je zien dat het groeit en bloeit. Ze zijn goed bezig, zijn uit het goede hout gesneden, daar moeten we ondersteunend in bezig zijn. En dus niet zitten zuigen. (# 60 – publieke toezichthouder)

We bespreken de uitkomsten met de branche. “Dit zijn de uitkomsten. Wat ga je doen om de resultaten te verbeteren?” Het kan zijn dat we het niet zouden publiceren, maar we overleggen altijd

---

<sup>195</sup> Interviews # 63 – onder toezicht gestelde, # 66 – private toezichthouder

<sup>196</sup> Deze adviserende de rol is de ministeries overigens opgelegd door de motie Bruls (TK 2004-2005, 17050/287)

jaarlijks met de branche. Ook om het stelsel niet te frustreren. Je kan ze neersabelen, maar je kan beter zorgen dat er verbetering komt. Als je ze neersabelt, dan verminder je de prikkel voor inleners om met gecertificeerde uitzendbureaus in zee te gaan. Terwijl we juist de inlenersaansprakelijkheid hebben ingevoerd als stimulans. Dat moet je niet onderuit halen. (# 57 – publieke toezichthouder)

Bij juridische afdelingen heerst echter meer scepsis. Zij stellen vragen bij de effectiviteit en de betrouwbaarheid van zelfregulering.<sup>197</sup>

### *Beleidsmatige en juridische bezwaren*

Goede wil betekent echter nog geen vrijwaring. Bij de ontwikkeling van NEN4400 wenste de publieke toezichthouder publiek en privaat strikt gescheiden te houden. Deze scheiding blijft voor hen van belang. Vrijwaring voor geregistreerde uitzendbureaus zou de scheiding doen vervagen.

Dan moet je zeggen dat een gecertificeerd (geregistreerd, hv) bureau beter is dan een niet-gecertificeerde onderneming. Maar dat kun je niet zeggen, want dan zeg je iets over het certificaat, en daar gaan we niet over. (# 56 – publieke toezichthouder)

De scheiding is niet enkel een juridisch principe. De publieke toezichthouder wil voorkomen dat met vrijwaring impliciet een oordeel wordt gegeven over een private norm. Dit kan problematisch zijn als er meerdere normen zouden zijn, hetgeen niet denkbeeldig is vanwege de verdeeldheid in de sector. Indien er meerdere elkaar beconcurrerende normen zijn, dan kan ieder publiek oordeel over een norm als concurrentievervalsing uitgelegd worden. Zo ontstaat er een doemscenario.

Het grote risico hiermee is *namings en shaming*, willekeur. Dat niet op basis van onmiskenbare feiten beslissingen worden genomen. Dat je aanloopt tegen aansprakelijkstellingen door private partijen. Dat je in een situatie terecht komt dat je andere certificaten moet toelaten. Voordat je het weet zit privaat op de publieke stoel. Dat moet je niet willen. Dat zijn niet alleen juridische, maar ook beleidsmatige keuzes. (# 56 – publieke toezichthouder)

In de loop van de tijd werd de grens tussen publiek en privaat toch wat vager. Ten eerste betrekken Belastingdienst en Arbeidsinspectie registratie in hun risico-analyse, waarmee operationeel toch een impliciet publiek oordeel wordt gegeven over NEN4400, gedreven door het streven naar efficiency.

Een tweede initiatief bestaat uit twee convenanten van de Belastingdienst met de SNA.<sup>198</sup> In een eerste convenant is een afspraak vastgelegd dat de Belastingdienst verklaringen verstrekt dat afdrachten door uitzendbureaus conform de aangifte zijn geweest.<sup>199</sup> Een tweede convenant

---

<sup>197</sup> Interviews # 58, 59, 60 – publieke toezichthouders

<sup>198</sup> Een derde convenant gaat over informatie-uitwisseling, waarover later meer.

<sup>199</sup> De Belastingdienst verklaart hiemee niet dat de aangifte klopt.

behelst een serviceverlening aan geregistreerde uitzendbureaus met betrekking tot sofinummers. Hiermee stimuleert de Belastingdienst registratie, maar in bescheiden mate.

Meer uitwisseling wordt overwogen, ook door de Arbeidsinspectie, maar er zijn juridische beren op de weg. Een belangrijke vraag is met wie convenanten gesloten moeten worden. De sector bestaat uit branches die sterk met elkaar concurreren. De SNA beheert het normenschema, maar de juridische status van de stichting is binnen met name het ministerie van SZW onderwerp van discussie. Is een dergelijke stichting een neutrale en volwaardige vertegenwoordiger van de sector of slechts een serviceverlener ten dienste van een deel van de sector?<sup>200</sup> Beleidsmatig is het aantrekkelijk om van het eerste uit te gaan, maar juridisch van het laatste.

Een derde initiatief is de invoering van art.692 BW. Inleners die geen gebruik maken van geregistreerde uitzendbureaus, worden aansprakelijk gesteld voor loonbetaling tot het niveau van het wettelijk minimumloon. Op twee manieren is dit initiatief een stap richting vrijwaring. Ten eerste worden inleners die gebruik maken van geregistreerde uitzendbureaus gevrijwaard, zij het voor een zeer beperkt deel.<sup>201</sup> Ten tweede gaat het om een wettelijke bepaling. In de wetstekst staat echter geen verwijzing naar NEN4400. Verwijzing geschiedt per ministeriële regeling, zodat aanpassing bij het eventuele ontstaan van concurrerende normen snel mogelijk is.

Art. 692 is een principiële stap, want de wet verbindt publiekrechtelijke gevolgen aan een privaat initiatief. Het is echter de vraag of er veel gebruik zal worden gemaakt van de regeling. Hiertoe is het immers noodzakelijk dat een uitzendkracht klaagt over onderbetaling. Hiervoor is de positie en de vertegenwoordiging van uitzendkrachten vaak te zwak.<sup>202</sup>

### *Beperkte vrijwaring onder voorwaarden*

Een laatste stap richting vrijwaring van inlenersaansprakelijkheid is gezet door de Belastingdienst. Zij heeft uitvoering gegeven aan de Kamerwens een beperkte vrijwaring te verlenen onder strikte voorwaarden.<sup>203</sup> Hier lag een forse lobby van de ABU en de grote uitzendbureaus aan ten grondslag.<sup>204</sup> Voor de uitwerking is intensief overleg gevoerd tussen branche-organisaties, werkgeversorganisaties, vakbonden, ministeries en SNA. De vrijwaring geldt alleen voor boetes met betrekking tot fiscaliteit en bijvoorbeeld niet met betrekking tot het minimum loon of illegaliteit.

<sup>200</sup> Interview #59,60 – publieke toezichthouders

<sup>201</sup> namelijk slechts in het kader van de Wet Minimumloon en Minimumvakantiebijslag (WML) en slechts voor het bedrag tot het wettelijk minimumloon.

<sup>202</sup> Interview # 61 – publieke toezichthouder

<sup>203</sup> Er was al een bepaling dat van vrijwaring sprake zou zijn indien noch in- en uitlener een verwijt kan worden gemaakt; Invorderingswet 1990, art.34 lid 5. Voorts is aangedrongen op vrijwaring door de motie Van Hijum-Spekman, TK 2009/2010 31833 nr. 8

<sup>204</sup> Interviews #59, 60 – publieke toezichthouder, #75 overig

Bovendien zijn de volgende voorwaarden van toepassing:

- 25% van de factuursom moet worden gestort op een hiervoor bestemde rekening van de Belastingdienst (de ‘g-rekening’).
- NEN4400 moet scherper worden met betrekking tot de eventuele tekortkomingen van uitzendbureaus. Concreet werd een *non-conformity* voorheen gegeven indien een uitzendbureau ‘structurele en substantiële tekortkomingen’ liet zien. Dit is geoperationaliseerd tot ‘3 of meer naheffingsaanslagen’.

Het gaat aldus om een beperkte vrijwaring. Voor veel partijen is echter sprake van een kleine doorbraak. Allereerst waren met name grote uitzendbureaus zeer terughoudend over de g-rekening. Omdat zij niet onmiddellijk kunnen beschikken over het geld op deze rekening, heeft de maatregel negatieve consequenties voor hun liquiditeit.<sup>205</sup>

De maatregel heeft bovendien consequenties voor de norm en de werkwijze van inspectie-instellingen. Zij moeten het aantal naheffingsaanslagen bepalen. Hiervoor is bovendien informatie van de Belastingdienst nodig. Op hun beurt moeten zij een uitzonderingsbepaling maken op de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Er moet immers geheime informatie aan private partners (de inspectie-instellingen) worden verstrekt.

Op het moment van onderzoek is de beperkte vrijwaring nog niet in beton gegoten. Bovenstaande geeft al aan dat niet alle partijen zich senang voelen bij de beperkte vrijwaring. Tegelijkertijd is de honger naar volledige vrijwaring nog niet gestild. De pijlen lijken zich te richten op vrijwaring voor boetes in het kader van niet-fiscale wetgeving.

*Achtergrond van het issue: Effectiviteit voor de onder toezicht gestelden versus legitimiteit van de publieke toezichthouder*

Inleners zijn betrokken bij zelfregulering met vrijwaring als motief. Het is echter niet aan de uitzendbranche, maar aan publieke toezichthouders om vrijwaring te verstrekken. Zij aarzelen om redenen van legitimiteit. Sinds 2005 zoeken zij toenadering, maar in kleine stapjes. De grens tussen publiek en privaat blijft voor hen een groot goed. Volledige vrijwaring lijkt daarom nog ver weg.

---

<sup>205</sup> Interviews # 60, 61 – publieke toezichthouders, # 78, 79 – onder toezicht gestelden



#### 6.4.4 Informatie-uitwisseling: Het ‘sluiten van het net’

Grote vraag blijft of zelfregulering het malafide deel van de uitzendbureaus doet verkleinen. Regelmatig verschijnen hierover alarmerende publicaties. Het blijkt echter moeilijk om harde, gezaghebbende cijfers te verkrijgen.<sup>206</sup> Negatieve cijfers zijn uiteraard bedreigend voor zelfregulering. Ze kunnen aanleiding vormen om het vergunningstelsel opnieuw in te voeren. Om die reden zijn er verschillende initiatieven om de informatie-uitwisseling tussen publiek en privaats toezicht mogelijk te maken en te stroomlijnen. Informatie-uitwisseling zou de beide toezichtregimes kunnen versterken, zo luidt de theorie. Twee initiatieven zijn dominant in de bestuurlijke discussie, namelijk verplichte registratie bij de Kamer van Koophandel en convenanten over informatie-uitwisseling.

##### *Verplichte registratie bij de Kamer van Koophandel met een ‘doorklikstelsel’*

De ABU is, als grootste branchevereniging, in 2008 gevraagd door het ministerie van SZW de inspanningen van zelfregulering naar aanleiding van de motie Bruls te evalueren. Resultaat is het rapport “Registratie en certificering tegen misbruik van uitzending”.<sup>207</sup> Hierin pleit de ABU onder meer voor verplichte registratie van uitzendbureaus in een openbaar register. Registratie *bij de SNA* (door ABU en toezichthouders ‘certificatie’ genoemd)<sup>208</sup> is geen verplichting, maar geen ‘certificaat’ behalen, houdt in dat de gegevens door worden gegeven aan publieke toezichthouders. ABU vraagt tenslotte directe opvolging van publieke toezichthouders op doorgegeven signalen. Hiermee worden alle uitzendbureaus zichtbaarder en wordt ‘niet-certificatie’ een explicietere keuze, daarmee een risico-indicatie voor publieke toezichthouders en potentiële inleners.

Toenmalig minister Donner reageerde in een brief aan de Tweede Kamer.<sup>209</sup> Hij gaf aan de ideeën van een verplichte registratie in een toegankelijk register te delen om zo de druk op malafide uitzendbureaus op te voeren om in de openbaarheid te opereren. Registratie zou dan bij de Kamer van Koophandel moeten geschieden. De SNA wordt expliciet genoemd als de instantie die de gegevens van ‘niet-gecertificeerde’ uitzendbureaus door zou geven aan de handhavende instanties. De ‘directe opvolging’ door publieke toezichthouders wordt vertaald in ‘betrekken van de signalen in hun risico-analyse’.

Het plan, binnen ABU bekend als de ‘sluitende aanpak’<sup>210</sup>, veronderstelt een nauwere samenwerking tussen publieke en private toezichthouders. De overheid verplicht tot

---

<sup>206</sup> Ter illustratie: onderzoek ‘Naleving van de wet arbeid vreemdelingen 2006’, verzonden naar de Tweede Kamer op 19 oktober 2007; ABU schatte het aantal malafide uitzendbureaus in 2006 op 6000; VIA op 1500 (Bron: brief van minister Donner aan de Tweede Kamer 08/15448)

<sup>207</sup> dd. 15 mei 2008

<sup>208</sup> In deze paragraaf spreek ik in het vervolg van ‘certificatie’ in plaats van registratie bij de SNA, omwille van leesbaarheid.

<sup>209</sup> dd. 19 juni 2008, brief “Monitoring Uitzendbranche 2008”, 08/15448

<sup>210</sup> Interview # 65 – onder toezicht gestelde

registratie, de SNA schrijft de nieuw-geregistreerde onderneming aan om deze te interesseren in ‘certificatie’ en geeft de inspecties een hint als ze niet geregistreerd zijn, waarop publieke toezichthouders de signalen opvolgen.

Een wetsvoorstel die de registratieplicht regelt is op 6 maart 2012 aangenomen door de Tweede Kamer en ligt bij de Eerste Kamer.<sup>211</sup>

### *Convenanten over informatie-uitwisseling*

De Belastingdienst heeft in 2007 een derde convenant met de SNA afgesloten. Dit convenant gaat over informatie-uitwisseling tussen SNA en Belastingdienst. Het convenant maakt het mogelijk dat gecertificeerde uitzendondernemingen - via de SNA - meldingen over malafide buitenlandse intermediairs en werknemers direct aan de Belastingdienst kunnen doorgeven. De opzet is dat de Belastingdienst zo bruikbare en concrete tips krijgt over buitenlandse intermediairs die op illegale wijze personeel naar Nederland uitzenden.

Ook de huidige inspectie SZW (voorheen Arbeidsinspectie) overweegt het sluiten van een convenant om informatie te kunnen leveren. Op basis van dergelijke informatie kunnen inspectie-instellingen eventueel een *non conformity* afgeven.<sup>212</sup> Binnen SZW is er echter discussie over onder meer de juridische status van de SNA.<sup>213</sup> Het is voor hen de vraag of convenanten niet beter met inspectie-instellingen kunnen worden afgesloten.<sup>214</sup> Dergelijke discussie wordt gevoerd in de projectgroep Aanpak Malafide Uitzendbureaus, met hierin vakbonden, Inspectie SZW, ABU, NBBU en SNA.

### *Bezwaren tegen informatie-uitwisseling*

De genoemde initiatieven suggereren nauwere samenwerking tussen publieke toezichthouder en zelfregulerend systeem. Ofschoon de initiatieven logisch klinken, blijkt toch weerstand te bestaan, met name onder private toezichthouders. Zij stellen dat informatie-uitwisseling ten koste gaat van de werking van het zelfregulerende systeem.

Met betrekking tot de verplichte registratie is namelijk discussie binnen de SNA, omdat de functie van de SNA en het achterliggende zelfregulerende systeem hiermee komt te verschuiven. Een melding bij de SNA is indirect een melding bij een publieke toezichthouder, indien het net-geregistreerde uitzendbureau niet bereid is zich te laten ‘certificeren’.

---

<sup>211</sup> TK 2011/2012 32872, nr.7

<sup>212</sup> In NEN4400 staat overigens wel dat inspectie-instellingen kunnen vragen om een rapport van de Arbeidsinspectie. Het is echter de vraag in hoeverre het tonen van een rapport afdwingbaar is.

<sup>213</sup> Interviews # 56, 58, 59 – publieke toezichthouders

<sup>214</sup> Interviews # 75, 76 - overig

Het is zo de vraag hoe vrijwillig ‘certificatie’ nog is. SNA en inspectie-instellingen zijn daarom bang teveel het voorportaal van de overheid te worden.<sup>215</sup>

De convenanten over informatie-uitwisseling kunnen ook gevoelig liggen. De SNA wil graag informatie van de publieke toezichthouder, om het zelfregulerende systeem mee te verrijken. Een convenant hiertoe met de Arbeidsinspectie is hen dan ook welkom.<sup>216</sup> Het doorgeven van informatie door de inspectie-instellingen aan publieke toezichthouders is een ander verhaal. Het convenant met de Belastingdienst heeft weinig meldingen opgeleverd, omdat er te weinig prikkels zijn voor inspectie-instellingen om ondernemers te melden.

Het lijkt erop dat zelfregulering gebaat is bij enige vertrouwelijkheid. Het werk van inspectie-instellingen was juist het inschatten van risico’s voor inleners. Met het eventueel doorgeven van informatie aan publieke toezichthouders vergroten inspectie-instellingen juist dat risico. Ze zullen dan ook niet snel bereid zijn dit te doen.

Een gevaar is dat als een ondernemer weet dat je met de overheid informatie gaat uitwisselen, dan melden ze zich op den duur niet meer. Zo ondergraaf je je systeem. (# 66 – private toezichthouder)

Hierbij speelt ook de manier van werken van inspectie-instellingen. Zij kijken feitelijk niet op het naleven van de wet, maar op de kans dat publieke toezichthouders tot boeten over zullen gaan. Daarmee wegen ze feitelijk ook de manier van handelen van publieke inspecties mee, die weer sterk te maken heeft met de achtergrond van eventuele overtredingen. De normen die feitelijk worden gehanteerd zijn aldus niet zo hard als NEN4400 op papier suggereert.

Een klant had betalingsachterstanden. De Belastingdienst en ik waren daar tegelijkertijd aan het controleren. Er was achterstand, maar de klant was die aan het inlopen. Dan trekt de Bd de stop er niet uit. De Bd doet er dan lang over om met een regeling te komen, want die heeft geen haast. Als ik ‘m dan uit het register gooi, dan heb ik de stop eruit getrokken. Dat doe ik dus niet. (# 71 – private toezichthouder)

Uit het ‘grijze gebied’ zal een inspectie-instelling zelden een melding doen, omdat zij met de bureaus een klant-leveranciersrelatie hebben. Hierbij is enig vertrouwen en daarmee gepaard gaande vertrouwelijkheid functioneel. Wellicht zouden ze dat wel doen bij een duidelijk malafide bureau. Het is echter de vraag of inspectie-instellingen hen als klant zullen aanvaarden, omdat voor hen de risico’s voor imagoschade te groot zullen zijn.<sup>217</sup>

---

<sup>215</sup> Interviews # 66, 73 – private toezichthouders, # 75 - overig

<sup>216</sup> Interview # 75 - overig

<sup>217</sup> Interview # 71 – private toezichthouder

*Achtergrond van het issue: Een afweging tussen effectiviteit en legitimiteit*

De boodschap is dat een ‘sluitende aanpak’ met behulp van informatie-uitwisseling op papier effectief is, maar dat deze ook schuurt met de principes van zelfregulering. De aanpak raakt aan de legitimiteit van de betrokken instanties. Om die reden is het sterk de vraag of de initiatieven hun werking zullen hebben. Vooralsnog zijn ze nog niet ingevoerd en kunnen er dus geen uitspraken over worden gedaan.

## **6.5 Het co-reguleringsregime: een politiek netwerk van organisaties**

*Van een strategie van zelfregulering naar een emergent co-reguleringsregime*

De case laat een pril begin van een co-reguleringsregime zien. Na de motie Bruls heeft de uitzendbranche een centraal register opgericht en is er een enkele gezaghebbende norm. Waar oorspronkelijk het publieke en het private met name door de publieke toezichthouder strikt gescheiden is gehouden, ontstaan op den duur voorzichtig samenwerkingsverbanden tussen publieke toezichthouder en onder toezicht gestelde.

De samenwerkingsverbanden ontstaan geleidelijk in de loop van de tijd, net als in de touringcarbranche. Net als bij de case over touringcars leveren alle drie domeinen instituties. De publieke toezichthouder ziet toe op naleving van de wet, de onder toezicht gestelde stelt zichzelf normen en de private toezichthouder ziet toe op procesnormen over zelfregulering. Zo bezien is er geen duidelijk centraal ontwerp, maar een mozaïek van regels afkomstig van meerdere architecten.

Er is echter meer sprake van een ontwerp dan in de touringcarbranche. Er is namelijk een duidelijk startpunt, een bewuste activiteit, te onderkennen. Dat is de motie Bruls. De motie is het resultaat van een intensieve lobby vanuit de onder toezicht gestelden. Het motief van de onder toezicht gestelden – vrijwaring – was slechts met co-regulering te bereiken, dus met een samenvloeiing van publiek toezicht en zelfregulering. Zo bezien is co-regulering een initiatief van de onder toezicht gestelden.

Het institutionele systeem is ook duidelijk kenbaar en wordt door eenieder op vergelijkbare wijze geframed. De motie Bruls is een duidelijk startpunt, een moment in de tijd waarop co-regulering begint. NEN geeft ook een zekere zichtbaarheid aan de norm. Eenieder erkent NEN4400, naast de wet, als de gezaghebbende norm voor uitzendbureaus.

Vrijwaring is een motief van co-regulering: de publieke toezichthouder zou haar regime aanpassen aan de normen van de onder toezicht gestelde. Vrijwaring is vooralsnog echter slechts een motief, geen realiteit. Er zijn nog legio juridische en beleidsmatige bezwaren tegen volledige vrijwaring. Publieke toezichthouders wensen publiek en privaat strikt gescheiden te

houden. Zo blijft het institutionele systeem helder. Bij een al te strikte scheiding is echter geen sprake van co-regulering: dan is er namelijk geen samenwerking tussen publieke toezichthouder en onder toezicht gestelde.

De voorzichtige stapjes die de publieke toezichthouders zetten, zijn stapjes naar meer co-regulering. De convenanten met de Belastingdienst, de opname van registratie in de risico-analyses van inspecties, de wetgeving over het minimumloon (art.692BW), de beperkte vrijwaring en de registratieplicht maken de grens tussen publiek en privaat vager. Dergelijke arrangementen zijn door geen ontwerper beoogd. Hoogstens worden deze arrangementen door onder toezicht gestelden gezien als een opstap naar het ultieme: vrijwaring.

Het co-reguleringsregime houdt vooralsnog het midden tussen de beide vormen van metagovernance. Tabel 17 geeft deze constatering weer, waarbij de hiervoor beschreven constatering in cursief staan.

	Metagovernance als ontwerp	Metagovernance als emergent process
Aantal vergunninghoudende touringcarbedrijven	Een actor	Meer actoren: onder toezicht gestelden, private toezichthouder, publieke toezichthouder
Aantal vergunninghoudende touringcarbedrijven	Bewuste activiteit:	Geheel aan bewuste beïnvloedingspogingen
Aantal vergunninghoudende touringcarbedrijven	Centraal, objectief:	Verspreid, subjectief

*Tabel 17: Co-regulering in de uitzendbranche als metagovernance*

## 6.6 De omgang met weerbarstige issues

Een aantal issues hebben de bestuurlijke agenda langdurig gedomineerd. Deze zijn uiteengezet in tabel 18.

Opvallend aan de uitkomsten is dat bij alle issues de onder toezicht gestelden de vragende partij zijn en de toezichthouders concessies doen, ten koste van de zuiverheid van hun ideaal, namelijk een strikte scheiding tussen publiek en privaat. Private toezichthouders faciliteren een atypische norm, terwijl publieke toezichthouders telkens toezeggingen doen zelfregulering te stimuleren.

Issue	Proces	Voorlopige uitkomst
(Her)invoering vergunning	Vergunning afgeschaft, explosieve groei uitzend bureaus, waarvan veel malafide, voorbereiding herinvoering, brandbrief, motie Bruls.	Geen vergunningstelsel, Ontwikkeling NEN 4400, Oprichting SNA
Accreditatie van een atypisch normenschema	Keuze voor een inspectie-norm, tolerantie private toezichthouder voor 'hybriditeit' neemt af	Cosmetische splitsing tussen inspectie en registratie, Accreditatie van norm uit 2006, later accreditatie van norm uit 2010
Stimulering zelfregulering	Verschillende actoren vragen publieke toezichthouder om vrijwaring, publieke toezichthouder wil zelfregulering stimuleren	Kleine stapjes: convenanten met beheerstichting over serviceverlening, vergroting risico's voor inleners van niet-geregistreerde bureaus; beperkte vrijwaring
Informatie-uitwisseling; het 'sluiten van het net'	Overname ABU-plan verplichte registratie, convenanten over informatie-uitwisseling, weerstand bij private toezichthouder	Registratieplicht aanstaande

Tabel 18: Issues van co-regulering van de uitzendbranche

Het geheel aan uitkomsten benadert niet het ideaal van onder toezicht gestelden. De toezeggingen van publieke toezichthouders zijn kleine stapjes richting volledige vrijwaring. Het resultaat tot nu toe is ergens halverwege de situatie ten tijde van de motie Bruls en het ideaal van volledige vrijwaring. Ondertussen zijn de toezeggingen van toezichthouders niet meer gratis. Voorwaarde voor beperkte vrijwaring is storting van een deel van de factuursom op de g-rekening, wat negatieve effecten heeft op de liquiditeit van uitzendbureaus. Bovendien is voor samenwerking informatieverstrekking aan de overheid nodig, waardoor de SNA en inspectie-instellingen zich afvragen of zij niet het voorportaal van de overheid gaan worden.

Het geeft aan dat de - door de onder toezicht gestelden zo gewenste - volledige vrijwaring, voor zover die er zou komen, in meerdere opzichten kostbaar kan worden.

## **6.7 De interactie tussen spanningen en regime: het verleiden van de publieke toezichthouder**

### *Half vervulde wensen maken een regime*

De motieven van met name de publieke toezichthouders en de onder toezicht gestelden liggen ver uit elkaar. De eerste wil een duidelijke scheiding tussen publiek en privaat, terwijl de laatste vrijwaring van inlenersaansprakelijkheid wil, wat de scheiding zou doen verdwijnen. Onder toezicht gestelden zijn er vervolgens in geslaagd een coalitie te maken met werkgevers en vakbonden en een krachtige lobby op te richten. Voortdurend is er overleg tot aan het hoogste bestuurlijke niveau. Dit overleg geeft met enige regelmaat resultaten. Deze sedimenteren tot meer operationele overeenkomsten, convenanten en regelingen. Zo ontstaat een co-reguleringsregime. Helemaal soepel verloopt dit proces uiteraard niet.

### *Een vermogen om te overleven onder zware omstandigheden*

Co-regulering in de uitzendbranche voltrekt zich onder slecht gesternte. Malafide uitzendbureaus zijn politici een doorn in het oog en leiden tot veel slechte publiciteit voor de branche. Er is dan ook een voortdurende politieke druk op zelfregulering, op overheidsmaatregelen en dus op co-regulering. Van de drie cases is deze verreweg het sterkst gepolitiseerd.

Voortdurend bestuurlijk en politiek overleg leidt tot uitkomsten, maar niet noodzakelijkerwijs tot een regime. Uitkomsten van politieke compromissen zullen moeten institutionaliseren. Onder vijandig gesternte moet een regime worden ontwikkeld dat voldoende gezaghebbend is om de buitenwacht kalm te houden.

Intrigerende vraag is dan ook hoe dit gebeurt. Hoe ontwikkelt het regime zich, zo dat het de voortdurende kritiek tot op heden kan weerstaan?

De genoemde ‘overlevingsvraag’ van het regime laat zich op twee niveaus beantwoorden. Eén van de niveaus komt overeen met de touringcarcase, namelijk het operationele overleg over normstelling en –beheer. Maar ook op een hoger politiek niveau is veel beweging. Daar worden de compromissen immers gesmeed, die vervolgens op lager niveau worden geoperationaliseerd en gesubstantieerd.

#### *Wederzijdse afhankelijkheid leidt tot compromisbereidheid*

Op het politieke niveau zijn de publieke toezichthouder en de onder toezicht gestelden sterk van elkaar afhankelijk. Aanjager van deze afhankelijkheid is de inlenersaansprakelijkheid. Deze is door de overheid ingesteld om de inleners een prikkel te geven kieskeurig te zijn met betrekking tot uitzendbureaus. Uitzendbureaus kunnen vervolgens gaan concurreren op bonafiditeit, ofwel een verminderd risico op boetes van publieke toezichthouders. Op deze manier faciliteert de overheid het nemen van verantwoordelijkheid door de sector, zo was de theorie.

Echter, de inlenersaansprakelijkheid komt als een boemerang terug naar de publieke toezichthouder. De bepaling heeft weliswaar tot de beoogde motivatie geleid, maar er ontstond ook een coalitie tussen werkgevers en werknemers om vrijwaring te bewerkstelligen. Zo wordt de publieke toezichthouder geconfronteerd met enerzijds een sterke lobby om zelfregulering meer te stimuleren en anderzijds met sceptische politici die liever een vergunningstelsel zien.

Onder toezicht gestelden zijn voor de zo gewilde vrijwaring afhankelijk van de publieke toezichthouder. Tegelijkertijd is de publieke toezichthouder afhankelijk van de prestaties en onbetrouwbaarheid van de onder toezicht gestelden, omdat het alternatief – een arbeidsintensief en dus duur vergunningstelsel – onaantrekkelijk is.

De wederzijdse afhankelijkheid tussen publieke toezichthouder en onder toezicht gestelden leidt tot gematigd gedrag. Een vergunningstelsel is problematisch voor beide partijen. Het leidt tot een prikkel tot gezamenlijke investeringen. Het heeft tot op heden geleid tot politieke compromissen en de nodige juridische en beleidsmatige innovaties.

#### *Compromissen sedimenteren door een relatief autonome beheerder*

Publieke toezichthouders zijn in zekere mate afhankelijk van de prestaties van de onder toezicht gestelden. Deze prestaties zijn problematisch. Het is sterk de vraag of er goede cijfers voorhanden komen voor toekomstig hard bewijs. Veel uitzendbureaus leiden een onzichtbaar bestaan en het zijn er eenvoudigweg teveel om met voldoende regelmaat te inspecteren, gegeven de huidige inspectiecapaciteit. Om deze reden is de perceptie van effectiviteit van



groot belang. De reputatie van co-regulering zal bepalend zijn voor de politiek om verder te gaan of om het vergunningenstelsel weer in te voeren. Reputatie zal ook van belang blijven voor inleners om te participeren in het co-reguleringsregime.

Met andere woorden: het regime overleeft als zij een vermogen schept om politieke compromissen te operationaliseren. De SNA speelt hier, net als de SKTB in de touringcarbranche, een centrale rol. De SNA is opgericht om de inspecties voor NEN4400 te organiseren en speelt een belangrijke rol in het beheer van de norm. Dat is het formele verhaal. Informeel ontwikkelt de SNA, meer nog dan de SKTB, steeds meer autonomie. In de eerste jaren is, tegen de bedoeling van de achterliggende brancheorganisaties in, de SNA steeds verder uitgedijd. Dit heeft een aantal oorzaken.

Ten eerste wordt SNA door de verdeeldheid van de branche een aantrekkelijk aanspreekpunt voor publieke toezichthouders. Met name de Belastingdienst ziet de SNA als een goed loket om gesprekken mee te voeren.<sup>218</sup> Afspraken met een brancheorganisatie gelden immers slechts voor hun leden. De SNA kan spreken namens alle aangesloten brancheorganisaties. Tegen de wil van de brancheorganisaties in heeft de Belastingdienst daarom convenanten met de SNA afgesloten. Dit geeft de SNA vervolgens een stevigere status en daarmee een grondslag om zich autonoom op te stellen ten opzichte van de brancheorganisaties.

We veranderen pas iets aan de norm als dat goed is voor de norm en niet voor de leden van een vereniging.  
(# 75 - overig)

De *founding fathers* van de SNA, zijnde de brancheverenigingen en enkele inspectie-instellingen, hebben nog zitting in een Raad van Advies. Het Stichtingsbestuur stelt zich echter onafhankelijk op en wijkt met enige regelmaat af van hun adviezen.<sup>219</sup>

De goede contacten met de publieke toezichthouder maken de SNA, ten tweede, een ‘spin in het web’ van co-regulering. De SNA onderhoudt namelijk ook de contacten met de private toezichthouder. Zij harmoniseert inspectie-instellingen en is aanspreekpunt voor de Raad voor de Accreditatie, terwijl het voor bedrijven en brancheverenigingen vrijwel onmogelijk is om contact met de RvA te krijgen.<sup>220</sup> De contacten over en weer borgen synergie tussen publiek en privaat toezicht. Dit wordt door veel respondenten als waardevol gezien.<sup>221</sup>

De SNA heeft wel heel goede relaties met het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst. Ze zijn ook in staat om een brugfunctie te vervullen. (# 71 – private toezichthouder)

---

<sup>218</sup> Interview # 60 – publieke toezichthouder

<sup>219</sup> Interviews #75 – overig, #79 - onder toezicht gestelde

<sup>220</sup> Interview #79 – onder toezicht gestelde

<sup>221</sup> Interviews # 68, 71 – private toezichthouders, # 64, 65 – onder toezicht gestelden

Ten derde zorgt de splitsing tussen het inspectie- en registratiedeel van NEN4400, geïnstigeerd door de Raad voor de Accreditatie, voor meer autonomie voor de SNA. Zij krijgt namelijk meer zeggenschap over het registratiedeel.

Een inspectierapport is een momentopname. Daarom komen er meer bevoegdheden en beslismomenten bij de SNA te liggen, omdat er buiten de norm meer elementen zijn die tot registratie leiden. Daarom krijgt de SNA een grotere rol, terwijl we dat nooit zo bedacht hadden. We hadden gedacht dat de inspectie-instellingen zouden bepalen of een onderneming in het register zou komen of niet. Dat kan dus niet. SNA heeft nu ook contracten met de inspectie-instellingen (# 65 – onder toezicht gestelde)

De genoemde contracten bevatten onder meer regels over een peer-review systeem door inspectie-instellingen en harmonisatie.

Tenslotte dijt de norm uit en daarmee de SNA. Er is veel geïnvesteerd in zichtbaarheid van de norm. Dit maakt dat ook andere actoren de norm en de instituties die er omheen ontstaan, aantrekkelijk vinden om hun belangen en idealen mee te verwezenlijken.

Ik zie de SNA ook als een vehikel om een aantal maatschappelijke problemen zoals huisvesting van buitenlandse werknemers, gedragsstoornissen bij flexwerkers (drank, drugs, verkeersgedrag) aan te pakken. Er moet tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers een consensus ontstaan over hoe we daarmee om moeten gaan. Dat zou ik het liefste willen uniformeren binnen een vehikel als de SNA. (# 63 – onder toezicht gestelde)

Concreet wordt nagedacht over afstemming met CAO-normen en huisvestingsnormen voor uitzendkrachten. Werkgevers en werknemers dringen hier op aan. Voor brancheorganisaties is dit onaantrekkelijk, omdat extra normen afleiden van hun motief van de norm, namelijk vermindering van risico's voor de inlener voor een specifiek aantal publieke regels.<sup>222</sup> Bovendien gaat een uitdijning van de norm ten koste van de zeggenschap van de brancheorganisaties en hun leden. Een respondent stelt hierover:

(...) het mooie is dat ze dat bij Randstad en Adecco ook niet hadden bedacht. ABU doet alleen wat er bij de grote jongens in Diemen wordt bedacht. Maar op dit moment is dat niet meer bepalend, maar is bepalend wat er bij de SNA gezegd wordt. (# 63 – onder toezicht gestelde)

Bovenstaande geeft aan dat de SNA een steeds belangrijker intermediaire positie krijgt tussen de plannen makende onder toezicht gestelden en de toezichthouders. Bij nieuwe plannen moet consensus tussen de drie domeinen worden hervonden.

Cijfers over naleving van de wet door uitzendbureaus zijn herhaaldelijk niet bemoedigend. Nog steeds is er veel malafiditeit en ook geregistreerde uitzendbureaus zondigen met enige regelmaat. Analyse van de prestaties van de nieuwe instituties is daarom hoogstwaarschijnlijk niet de grondslag van de afspraken. De toenaderingen vanuit de publieke toezichthouder zijn

---

<sup>222</sup> Interviews # 65 – onder toezicht gestelde, # 75, 76 - overig

eerder een teken van groeiend vertrouwen in de instituties van zelfregulering. Ze refereren aan de norm en soms ook aan de rol van de SNA. De reputatie van de instituties is kennelijk forse publieke investeringen waard.

### *De grenzen van het probleemoplossend vermogen*

Co-regulering in de uitzendbranche is aan het ontstaan. De uitkomsten getuigen van een langzaam groeiend vertrouwen van publieke toezichthouders in de zelfregulerende instituties, hiertoe aangemoedigd door de wetenschap dat het alternatief – een vergunningenstelsel – duur is. Ze zijn bereid te investeren in het ontwikkelen van nieuwe regels en service. Zo worden ‘problemen’ opgelost. Maar beklijft het regime? Is de interactie tussen de drie domeinen een lang leven beschoren? De ontwikkelde organisaties en afspraken gelden in principe voor onbepaalde tijd. Niet alle respondenten spreken echter een vertrouwen op lange termijn uit. Daarvoor is het regime nog teveel in beweging en ondervindt het nog teveel potentieel ontwrichtende krachten. Op basis van de interviews zie ik drie bedreigingen voor het probleemoplossend vermogen van het regime.

#### *1. Korte lijnen met de politiek maken kwetsbaar*

Malafiditeit van uitzendbureaus krijgt veel aandacht in politiek en media. Zelfregulering is bij wijze van spreken in de Tweede Kamer begonnen, met de motie Bruls. Om zuivere zelfregulering ging het niet. Op z’n minst was er sprake van *enforced self regulation*. De politiek bleef vervolgens een vinger aan de pols houden.<sup>223</sup>

Het onderwerp hangt van incidenten aan elkaar. Als er iets fout gaat, dan komt de discussie over de vergunningen weer naar boven. Een tot twee keer per jaar moeten we daar Kamervragen over beantwoorden. (# 56 – publieke toezichthouder)

Er is echter geen sprake van eenrichtingsverkeer. Vanuit de onder toezicht gestelde wordt de politiek ook opgezocht. Met name de ABU en de achterliggende grote uitzendbureaus hebben een krachtige lobby. Deze maakt dat de sector veel voor elkaar kan krijgen, zoals de *follow up* van het ABU-plan laat zien.

Keerzijde is een sterke kwetsbaarheid voor politieke grillen. Aandacht van de politiek vergt ook een goede presentatie van hetgeen er gebeurt. Anders zal het ‘spook van het vergunningenstelsel’ wellicht materialiseren. Aanhoudend negatieve scores over het gedrag van uitzendbureaus, geregistreerd of niet, helpen daarbij niet. Ze hebben bijvoorbeeld de scheidend voorzitter Raad van Bestuur van Randstad, Goldschmeding, genoopt te verklaren dat ‘zelfregulering is mislukt’.<sup>224</sup> Dergelijke uitspraken naar de buitenwacht kunnen de investeringen in zelfregulering snel tenietdoen.

<sup>223</sup> Interviews # 56 – publieke toezichthouder, # 65 – onder toezicht gestelde

<sup>224</sup> De uitspraak staat in NRC Handelsblad, 26 maart 2011

## *2. Politisering dringt door tot in de technische instituties van co-regulering*

Om met een overdrijving te beginnen: alles binnen dit co-reguleringsregime is politiek. De sterke politisering van het onderwerp dringt diep door tot de instituties van co-regulering. Dat is niet alleen zichtbaar bij de ambtelijke bureaus die telkens Kamervragen moeten beantwoorden en zich telkens moeten beraden op de volgende voorzichtige stap. Ook technisch bedoelde overleggen blijven politiek geaard. Ik noem drie voorbeelden.

Het Centraal College van Deskundigen (CCvD) onderhoudt NEN4400. Eventuele wijzigingen in de norm worden in het CCvD bediscussieerd en vastgesteld. Dit is bij inspectienormen, zoals voor liften en kranen, vaak een technische aangelegenheid. Dat is voor de NEN 4400 ook zo, maar veel beslissingen binnen het CCvD kunnen politieke implicaties hebben. Een voorbeeld is het aantal onderwerpen waarin de norm zou moeten voorzien.

De inspectie-instellingen willen graag meer doen, SNA wil ook meer doen. Het CCvD is daarom niet zo technisch als voor een apparaat waar je bijvoorbeeld een stroomschok van zou kunnen krijgen. (# 65 – onder toezicht gestelde)

De SNA streeft ernaar meer technische deskundigheid in het CCvD te krijgen, ten koste van de meer politieke vertegenwoordigers binnen de CCvD. Deze vertegenwoordigers willen wegens de politieke implicaties van de beslissingen in het CCvD liever blijven.<sup>225</sup>

Een tweede voorbeeld gaat over het schemabeheer. Het is gebruikelijk voor beheerstichtingen als de SNA de door de RvA beschreven rol van ‘schemabeheerder’ op te pakken en daarmee officieel aanspreekpunt voor de RvA te worden. SNA heeft ook zelf verschillende ‘controle-instrumenten’ rondom het schemabeheer ingericht en heeft daardoor niet de behoefte om een door de RvA geaccepteerd schemabeheerder te worden.

We willen de vrijheid houden en proberen alles zo goed mogelijk te regelen. De status van ‘geaccepteerd schemabeheerder’ levert ons niets extra op. (# 75 - overig)

Het schemabeheerderschap is nu opgepakt door de inspectie-instellingen. Om te voorkomen dat de RvA zeven aanspreekpunten krijgt, hebben de inspectie-instellingen een samenwerkingsverband opgesteld dat als schemabeheerder kan optreden. Het leidt tot een zekere politisering van de normaal gesproken vrij technische rol van schemabeheerder.

SNA is geen schemabeheerder, dus je bent verplicht er onderling uit te komen. Dus als er drie man voor zijn en vier tegen, dan ga je een werkgroepje inrichten. Het is een poldernorm. (# 72 – private toezichthouder)

---

<sup>225</sup> Interviews # 63, 65 – onder toezicht gestelden

Een derde voorbeeld is de SNA zelf. Brancheorganisaties hadden de SNA bedacht als hun vehikel. De eerder beschreven autonomie van de SNA lag voor velen dan ook niet in de lijn der verwachtingen. De SNA wordt hierdoor een politieker forum dan beoogd.

De spanning is dat de branche-organisaties nu voelen dat een deel van hun toegevoegde waarde bij de SNA is komen te liggen, waardoor ze er geen directe zeggenschap meer over hebben. Dat vinden ze niet altijd even prettig. (# 75 - overig)

De leden van de brancheorganisaties verliezen zo invloed op hetgeen gebeurt in het co-reguleringsregime. Dat is met name voor de ABU problematisch, omdat hun leden deels bestaan uit grote, machtige uitzendbureaus. Zij zijn het gewend veel invloed te hebben.

De politisering van de verschillende fora laat zien dat het regime minder rustig is dan het op papier oogt. Er zijn organisaties en afspraken die op het oog stabiliteit borgen, maar die stabiliteit is er vooralsnog niet. Dit betekent dat er niet alleen externe druk vanuit de politiek op het regime wordt uitgeoefend, maar dat ook interne druk het regime kan doen bezwijken.

### *3. Ver uit elkaar liggende motieven*

De motieven van publieke toezichthouders en onder toezicht gestelden lagen ver uit elkaar. Publieke toezichthouders zijn voorzichtig met iedere stap tot stimulering van een enkele norm. Onder toezicht gestelden willen niets minder dan volledige vrijwaring. Tussenstappen richting vrijwaring blijken te maken, maar het is de vraag of volledige vrijwaring geen trekken heeft van de heilige graal. Wat als het geloof in het vinden hiervan vermindert? Met name inleners zijn geïnteresseerd vanwege de kans op vrijwaring.<sup>226</sup> Hun betrokkenheid zal met name van die kans afhangen. Het publieke commitment is nog beperkt, getuige de voorzichtigheid van de tussenstappen. De koppeling tussen het publieke en het private is nog zwak. Er ontstaan bilaterale afspraken tussen SNA en de Belastingdienst en tussen de Arbeidsinspectie en inspectie-instellingen. De schade bij het eventueel terugdraaien aan de publieke kant zal gering zijn.

De coalitie van uitzendbranche, werkgevers en werknemers kent kortom prikkels om verder te gaan met co-regulering. Maar de coalitie tussen werkgevers en werknemers kent zwakheden, die sterk samenhangen met de kans op volledige vrijwaring. Dit kan spannend worden. Het is, ofschoon duur, niet ondenkbaar dat de politiek toch tot een vergunningenstelsel beslist. Veel zal afhangen van de politieke wind die in Den Haag zal waaien. SP, PvdA en Groen Links hebben zich voor een vergunningenstelsel uitgelaten. Het lijkt er dus op dat de kans op een vergunningenstelsel toeneemt naarmate het kabinet linkser is.<sup>227</sup> Indien er geen uitzicht is op vrijwaring, kunnen werkgevers en werknemers afhaken. Volledige vrijwaring lijkt nu dichterbij, maar de trend richting vrijwaring is omkeerbaar.

---

<sup>226</sup> Interview # 63 – onder toezicht gestelde

<sup>227</sup> Interviews # 65 – onder toezicht gestelde, # 75 - overig

## 6.8 Het borgen van naleving door co-regulering: bevorderende en belemmerende mechanismen

### *Bevorderende mechanismen*

Ook in deze case mogen de onder toezicht gestelden zich verheugen op de aandacht van verschillende toezichthouders. Naleving van hun regels – dwz van alle toezichthouders – kan door co-regulering worden versterkt, zowel bedoeld als onbedoeld. Uit deze case komen vijf voorbeelden van nalevingsbevorderende mechanismen naar voren.

*Naleving door overlap tussen private en publieke normen.* Ten eerste is er heel bewust overlap tussen de NEN4400 en de wet- en regelgeving. Feitelijk bestaat NEN4400 bij de gratie van inlenersaansprakelijkheid. Het is er immers gekomen om inleners ervan te overtuigen dat gecertificeerde uitzendbureaus bonafide zijn. De overlap zorgt logischerwijs voor meerdere ogen. Deelnemers die overtredingen maken, lopen zo grotere kans gesanctioneerd te worden.

*Gemakkelijkere detectie van niet-naleving door informatie-uitwisseling en registratieplicht.* Een eveneens bewuste strategie is het ‘sluiten van het net’. Door informatie-uitwisseling tussen publieke en private toezichthouders en de registratieplicht worden niet-gecertificeerden zichtbaarder. Die zijn immers wel geregistreerd, maar niet gecertificeerd.<sup>228</sup> Dit kan de effectiviteit van publieke toezichthouders doen verbeteren.

*Naleving door variëteit aan controles.* Ten derde ontstaat, net als in de andere twee cases, een veelheid aan inspectiemethoden en de bijbehorende positieve effecten op naleving. Hier gaat het om een publiek en een privaat inspectieregime. De private partijen kunnen de idee van een regime op basis van managementsysteemnormen echter niet geheel loslaten. Ook hier geldt dat er meer sprake is van een leerbenadering – inherent aan managementsysteemnormen - dan van een controlebenadering. Ook hier vullen publieke en private inspecties elkaar aan. En ook hier geldt dat de bezoekfrequentie van private inspecteurs hoger ligt. Extra in deze case is een variëteit aan controles op inspectie-instellingen. De Raad voor de Accreditatie kijkt naar de processen bij de instellingen en de opleidingen van inspecteurs, terwijl de SNA een meer norminhoudelijk regime optuigt.

*Spontaan ‘naming en shaming’ in privaat regime faciliteert publiek toezicht op naleving.* In tegenstelling tot de touringcarcase voorziet het regime niet in een koppeling van sancties door private instellingen aan boetes van publieke inspecties. Er wordt wel gewerkt aan het opvragen van inspectierapporten door publieke toezichthouders, maar het is de vraag of de onder toezicht gestelden eraan kan worden gehouden deze te verstrekken.<sup>229</sup> Wel wordt de private

---

<sup>228</sup> Het zij nogmaals benadrukt dat ik hier ‘certificatie’ gebruik voor de leesbaarheid. Feitelijk heet dit ook ‘registratie’ op basis van een privaat inspectie-regime, geen certificatieregime.

<sup>229</sup> Interview #56 – publieke toezichthouder

sanctie – het verwijderen uit de registratie van de SNA<sup>230</sup> – bijzonder serieus genomen. Sommige uitzendbureaus hebben de neiging het schrappen van hun concurrenten uit de registratie aan de grote klok te hangen. Zo ontstaat een spontaan ‘*naming en shaming*’- effect.

*Naleving door variëteit aan toezicht op certificerende instellingen.* Uniek aan deze case is de ontwikkeling van de SNA als sterke verbindende institutie tussen de domeinen. Concreet ontwikkelen zij een soort toezichtregime op certificerende instellingen, voor het deel dat niet wordt geaccrediteerd. Het bestaat onder meer uit peer reviews. Zo ontstaan twee soorten toezicht op deze instellingen, namelijk door de Raad voor de Accreditatie en onder het regime van SNA. Dit geeft kansen voor naleving, omdat certificerende instellingen minder ruimte krijgen te soepel te zijn voor hun klanten.

*Meer detectiemogelijkheden niet-naleving door uitdijning regime.* Tenslotte geldt de uitdijning van het regime als kans voor naleving. NEN4400 heeft de aandacht getrokken van verschillende normerende instellingen, zoals de SNCU, de organisatie die controleert of de CAO wordt nageleefd. De SNA heeft met de SNCU afspraken over informatie-uitwisseling. Ze achtte het moeilijk te verantwoorden om een uitzendbureau dat kenbaar CAO-normen overtreedt, toch in te schrijven in het register. Bovendien, zo redeneert de SNA, is de kans groot dat bedrijven die de CAO niet naleven, ook andere normen niet serieus nemen. Zo leidt de samenwerking tot kansen voor detectie van malafide bedrijven en een zuivering van het register.

### *Belemmerende mechanismen*

Het verband tussen co-regulering en het borgen van naleving is in deze case niet eenduidig positief. Er zijn ook twijfels of de wisselwerking tussen het regime en de spanningen bijdraagt aan naleving. Drie voorbeelden kan ik noemen.

*Motief van zelfregulering is niet het borgen van naleving, maar risicoreductie voor inleners*  
Co-regulering is in deze case gedreven door inlenersaansprakelijkheid. Inleners ondervinden een reëel risico beboet te worden voor het gedrag van uitzendbureaus. De willen dit risico minimaliseren. Hier speelt de uitzendbranche op in door zelfregulering. Geregistreerde bureaus zouden een lager risico vormen voor inleners. NEN4400 is ingericht op reductie van risico's voor inleners. Risicoreductie voor inleners is echter niet hetzelfde als het borgen van naleving. Weliswaar is NEN4400 nergens soepeler dan de wet- en regelgeving, maar toch ontstaat er een verschil in de praktijk van private inspectie. Indien sommige private inspectie-instellingen constateren dat wet- en regelgeving niet is nageleefd door een cliënt, maken zij vervolgens een inschatting of een publieke inspectie (de Belastingdienst of de Inspectie SZW) tot handhaving over zou gaan. Daarmee ontstaat het scenario dat niet-naleving van wet- en regelgeving niet tot private sancties leidt.

---

<sup>230</sup> dus niet de verplichte registratie

### *Beperkt draagvlak voor benutting van potentie voor naleving*

De brancheverenigingen van de uitzendbureaus spelen een belangrijke rol bij het register. Met name de ABU heeft veel van de zelf- en co-reguleringsinitiatieven genomen. Zij willen hun leden – uitzendbureaus – zo veel mogelijk ondersteunen, onder meer door reductie van inlenersaansprakelijkheid voor hen te regelen. Dit moeten ze doen bij de publieke toezichthouder. De brancheverenigingen zijn zo een stimulans voor co-regulering. De brancheverenigingen willen echter ook hun leden behoeden voor extra bovenwettelijke regels in NEN4400. Andere organisaties willen wel extra regels. Werknemersorganisaties willen regels uit de cao in NEN4400, sommige werkgevers willen regels over huisvesting erin, etc. Het opnemen van extra regels is onaantrekkelijk voor brancheverenigingen, omdat zij de noodzaak van extra regels – en hun administratieve lasten - moeten uitleggen aan hun leden. Zij wensen dan ook controle te houden over de norm. Daarmee wordt de potentie van uitdijning voor naleving niet benut.

### *Bewijslast voor naleving maakt regime kwetsbaar*

De politieke aandacht voor malafiditeit in de uitzendbranche is al jaren groot. In 2004 was de ontwikkeling van een vergunningenstelsel al in een vergevorderd stadium. Het geeft aan dat co-regulering geen vanzelfsprekendheid is. Met name de ABU en achterliggende grote uitzendbureaus hebben fors geïnvesteerd in co-regulering. Zij hebben daarmee netwerken opgericht en onderhouden met publieke en private toezichthouders. Zij hebben het huidige co-reguleringsregime geïnitieerd.

Het regime is echter kwetsbaar. Het draagt een zware bewijslast. Cijfers over naleving zijn herhaaldelijk niet bemoedigend, met kritische Kamervragen over zelfregulering als gevolg. Het is niet ondenkbaar dat het vertrouwen van de Kamer wegvalt. Indien dat vertrouwen weg zou vallen en er een alternatief, publiek regime komt, dan is het de vraag of inleners, private toezichthouders en andere betrokkenen nog brood zien in NEN4400. Het scenario is niet ondenkbaar dat het regime haar vermogen verliest om naleving te borgen.



## **6.9 Conclusie: Risicoreductie als motief voor het borgen van naleving**

### *Het regime en haar issues*

De uitzendbranche heeft geïnvesteerd in een enkele norm. Er is een publiek besluit om zelfregulering een kans te geven, naar aanleiding van een lobby vanuit de onder toezicht gestelde. De investering in de enkele norm had echter niet zelfregulering, maar co-regulering als motief. Immers, alleen met de betrokkenheid van publieke toezichthouders zou de door de onder toezicht gestelden gewenste vrijwaring van inlenersaansprakelijkheid bereikt kunnen worden.

Oorspronkelijk was er een scherp onderscheid tussen publiek toezicht en zelfregulering. Afspraken tussen publieke toezichthouders en onder toezicht gestelden deed het regime over de publiek-private randjes kruipen. Vanaf dat moment is sprake van co-regulering. Het gaat vanaf dat moment om bilaterale afspraken, convenanten en regelingen, niet om een integraal ontworpen regime.

Drijfveer achter zelfregulering was de aansprakelijkheid van inleners voor boetes aan door hen ingehuurde uitzendbureaus. Inleners, en daarmee uitzendbureaus als hun leveranciers van arbeid, willen vrijwaring van inlenersaansprakelijkheid ten opzichte van uitzendbureaus die bewezen kwaliteit leveren. Dat is in dit geval de wet naleven. Middels zelfregulering zou het kaf van het koren gescheiden kunnen worden. Het is vervolgens zaak de publieke toezichthouders te verleiden vrijwaring te geven aan inleners die met het koren zaken doen.

De belangrijkste bestuurlijke issues zijn resultaat van het verschil tussen de ambities van de onder toezicht gestelden en de toezichthouders. Dit is het duidelijkst met betrekking tot de publieke toezichthouders. Zij aarzelen zelfregulering te stimuleren, laat staan vrijwaring te geven. Resultaat is een sterke lobby voor vrijwaring en stapsgewijze toezeggingen in de vorm van beperkte wettelijke regelingen en informele afspraken. Ook de private toezichthouders gingen niet automatisch mee met de ambities van de sector. De gekozen systematiek in de norm wrong met internationale standaarden en daarmee met de rol van private toezichthouders.

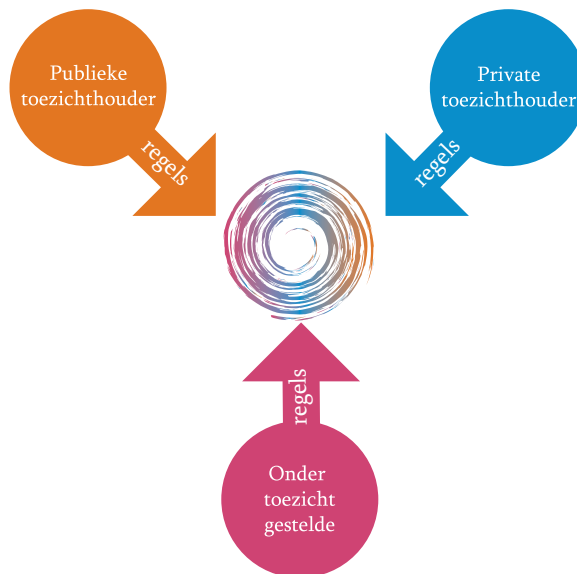
### *Het regime en haar omgang met spanningen*

Politiek is overal in deze case, zowel extern als intern. Het regime is tot zover veerkrachtig genoeg om de politieke spanningen te accommoderen. Dit tekent haar kracht: er is veel interactie, er zijn veel ideeën en er is bereidheid van allen om in te schikken. Er bestaat een sterke compromisbereidheid. Deze is te verklaren door de wederzijdse afhankelijkheid tussen met name de publieke toezichthouder en de onder toezicht gestelden. De laatsten hebben de

eersten nodig voor vrijwaring. Publieke toezichhouders hebben een alternatief voor het stimuleren van zelfregulering, maar dit alternatief is bijzonder duur.

Vervolgens toont het regime het vermogen om de ideeën te operationaliseren en te doen institutionaliseren. Hierin speelt de beheerstichting SNA een grote rol. Ze brengt inleners, uitleners, werknemersorganisaties, private toezichhouders en publieke toezichhouders bij elkaar en bemiddelt steeds meer. Instituties opgelegd door private toezichhouders zijn hierbij van belang. De RvA stelt (op basis van internationale normen) een breed maatschappelijk draagvlak als eis voor normbeheer. Daarom zijn instituties als een Centraal College van Deskundigen opgericht, waarin alle belanghebbenden zitting hebben. De SNA wordt zo zelf een belangrijke intermediaire institutie tussen publieke toezichhouder, onder toezicht gestelden en private toezichhouder. Zij draagt zo bij aan het probleemoplossend vermogen van het regime.

In termen van figuur 11 speelt SNA een belangrijke bemiddelende rol temidden van de regels vanuit de drie domeinen. De kennis en de relaties die in dat midden ontstaan maken participatie aantrekkelijk voor andere actoren. Zo ontstaan er, net als in de touringcarcase, centripetale krachten in het midden.



*Figuur 11: Centripetale krachten in een co-reguleringsregime*

Drie procesobservaties laten de kwetsbaarheid van het regime zien:

- Het regime staat onder voortdurende externe politieke druk. De discussie over zelfregulering in de uitzendbranche reikt tot het hoogste politieke niveau. Regelmatig komt de branche op de politieke agenda. Negatieve publiciteit, ook vanuit de eigen gelederen, kan politici gemakkelijk doen beslissen het vergunningstelsel opnieuw in te voeren.
- De eigen gelederen zijn onderling sterk verdeeld. Normtechnische instituties zijn en blijven daarom politieke fora. Rationaliteit en daarmee het gezag van de instituties, kan hierdoor onder druk komen te staan.
- De motieven van publieke toezichthouders en onder toezicht gestelden liggen dermate ver uit elkaar, dat een uiteindelijke consensus onmogelijk lijkt. Het commitment van publieke toezichthouders tot verdere co-regulering, en daarmee het loslaten van de grens tussen publiek en privaat, zal voortdurend worden opgezocht. Tegelijkertijd bestaat co-regulering omwille van het geloof in volledige vrijwaring van inlenersaansprakelijkheid. Als het perspectief of vrijwaring verdwijnt, is het voortbestaan van het regime twijfelachtig.

Co-regulering is aldus nog pril en niet heel verstrekkend. De grote uitdaging voor het regime is het vertrouwen inboezemen van de publieke toezichthouder om er verder in te investeren. De investering zal met name gaan over legitimiteit: is de publieke toezichthouder bereid politiek verantwoordelijk te zijn voor de kwaliteit van zelfregulering en haar instituties? Het regime zal ook moeten beklijven. De huidige bilaterale afspraken zullen robuuster moeten worden om bestand te kunnen zijn tegen de politieke dynamiek. Dit betekent dat ze nog meer aan gezag moeten winnen ten opzichte van hun omgeving, zoals politiek en media. Negatieve berichtgeving over malafide uitzendbureaus zal immers hoogstwaarschijnlijk blijven verschijnen. Het regime is levensvatbaar als het te boek staat als het beste (of minst slechte) alternatief om malafiditeit in de uitzendbranche te bestrijden.

### *Het regime, de spanningen en het borgen van naleving*

Op papier kan het kaf van het koren worden gescheiden, hetgeen naleving kan bevorderen. Er ontstaat redundantie in normen en daarmee verschijnen verschillende toezichthouders die ieder op hun eigen manier naar naleving kijken. Zij wisselen informatie uit. Bovendien versterken hun sanctie-instrumenten elkaar.

Of deze potentiële voordelen goed worden benut, hangt voor een belangrijk deel af van de manier waarop de verschillende toezichthouders samenwerken en de manier waarop met ontwrichtende issues wordt omgegaan. In die zin vormt het geconstateerde politieke karakter een bedreiging voor naleving. Immers, het motief achter zelfregulering is niet zozeer naleving, maar het reduceren van risico's voor inleners. Het verschil is merkbaar wanneer een certificerende instelling niet-naleving constateert, maar inschat dat een publieke toezichthouder er niet achter zou komen of niet zou sanctioneren. Voorts is het sterk de vraag of de brancheverenigingen en hun machtige achterban de controle over co-regulering los willen laten. De geconstateerde uitdijing van de werkzaamheden van SNA is hiervoor een interessante test.

## **Hoofdstuk 7. Vervlechting en het borgen van naleving: een exploratie van overeenkomsten en verschillen tussen de cases**

*Waarin de auteur de drie casestudies naast elkaar zet en op zoek gaat naar patronen die lessen bevatten over co-regulering en het borgen van naleving*

### **7.1 Drie cases, vier deelvragen en een veelvoud aan patronen**

Drie voorbeelden van co-regulering heb ik bestudeerd. Voor deze studies heb ik gezocht naar de regimes en de hardnekkige bestuurlijke issues die op het pad van de betrokkenen zijn gekomen. Over elk issue heb ik het proces van interactie tussen de drie domeinen bestudeerd, om zo inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de co-reguleringsregimes in de loop van de tijd. Telkens is een wisselwerking te vinden tussen de regimes en de spanningen van co-regulering. Deze wisselwerking heeft telkens positieve en negatieve effecten op het borgen van naleving. De cases vertonen opvallende overeenkomsten en verschillen. In dit hoofdstuk zal ik deze overeenkomsten en verschillen duiden en verklaren aan de hand van de empirische deelvragen.<sup>231</sup>

*Welke nalevings- en samenwerkingsregels bestaan er in een co-reguleringsregime?*

*Hoe manifesteren spanningen van co-regulering zich?*

*Hoe versterken of matigen de regels de spanningen van co-regulering?*

*Welke effecten heeft de wisselwerking tussen spanningen en regime op het borgen van naleving?*

In paragraaf 7.2 geef ik een korte samenvatting van de drie cases, waarbij ik me concentreer op de typering van de regimes. Iedere volgende paragraaf bevat een antwoord op een volgende deelvraag.

### **7.2 Drie voorbeelden van co-regulering**

De drie casestudies hebben drie boeiende verhalen geleverd over de implicaties van vervlechting van publieke en private toezichtregimes. In deze paragraaf kijk ik op een wat hoger abstractieniveau naar de bestuurlijke processen per case. Ik vat de beschrijvingen samen in tabel 19.

---

<sup>231</sup> Het zij benadrukt dat dit onderzoek exploratief is en derhalve niet tot harde, generaliseerbare verklaringen zal leiden. Zie de referentie aan Gerring (2007) in paragraaf 3.3

## 7.2.1 Co-regulering in de legpluimveesector: een omstreden ontwerp

### *Het co-reguleringsregime*

De studie naar co-regulering in de legpluimveesector openbaarde het verhaal over een arrangement ontwikkeld door publieke toezichthouders en onder toezicht gestelden, op initiatief van en onder de voorwaarden van de publieke toezichthouders. De voorwaarden zijn beschreven in het beleidskader “Toezicht op Controle”. Het bestaan van een dergelijk tevoren doordacht beleidskader is bijzonder ten opzichte van de andere cases. Hierin is vastgelegd hoe en onder welke voorwaarden certificerende instellingen controles door publieke inspecties kunnen vervangen. Het beleidskader was voor de auteur ervan, het toenmalige ministerie van LNV, uitgangspunt voor co-regulering. Het kader was er al voordat een sector interesse toonde. Met de legpluimveesector is, op basis van het beleidskader, een overeenkomst getekend. Het beleidskader, en later de overeenkomst, zijn ontworpen met het oogmerk de interacties tussen publieke toezichthouder, private toezichthouder en onder toezicht staande te regelen. De ontwerper formuleert regels waaraan de betrokkenen zich dienen te houden. De regels vormen het regime. Dergelijke regels gingen bijvoorbeeld over de scheiding tussen publiek en privaat en over de rollen die de verschillende betrokkenen zouden moeten vervullen. Een belangrijke partij daarbij was de beheerstichting IKB ei, die het normenschema beheert en een belangrijke coördinerende rol vervult.

### *Issues*

Het proces van co-regulering verliep echter niet conform de wensen van de ontwerper. Vier issues bleven de agenda's van de publieke toezichthouder, private toezichthouder en onder toezicht gestelden vullen. Ten eerste kreeg men de discussie over het aantal controles niet van tafel. Het ging om zowel het aantal onaangekondigde controles door certificerende instellingen als ook het aantal controles op het werk van certificerende instellingen zelf. Hierover waren afspraken gemaakt in het arrangement, maar de coördinerende instantie (de beheerstichting IKB ei) was onder druk van onder toezicht gestelden weinig geneigd de targets in de afspraken te halen. Ten tweede was er het voorstel van het ministerie van LNV om het sanctie-instrumentarium van certificerende instellingen te verrijken met een boete. De onder toezicht gestelden zijn hier contra coeur mee akkoord gegaan, maar de Raad voor de Accreditatie heeft de voorgestelde boete onverenigbaar geacht met de ambitie van de sector om zich te laten accrediteren voor productcertificatie. Hierop hebben de onder toezicht gestelden de boete uit het schema laten halen door Stichting IKB ei. Tenslotte veronderstelde het ontwerp een scheiding van verantwoordelijkheden tussen publiek en privaat, terwijl de sector een aantal organisaties rijk is die de grens tussen publiek en privaat juist aftasten. Met name het CPE, een privaat controlebureau met publieke toezichttaken, werd door Toezicht op Controle

bedreigd en heeft vechtgedrag vertoond. Haar institutionele verankering in de sector maakte het CPE een krachtige partij die het ontwerp voortdurend heeft uitgedaagd.

### *De wisselwerking tussen spanningen en het regime*

Het regime was relatief sterk uitgeschreven in het beleidskader en het arrangement. Ondanks dat alle partijen het arrangement hebben onderschreven, is het verzet tegen het regime gegroeid. Dit verzet werd bijzonder concreet met betrekking tot de inspectiefrequenties en de boete. De publieke toezichthouder heeft, na introductie van het ontwerp, voortdurend concessies moeten doen. Een aantal oplossingen was geen resultaat van compromissen, maar van eenzijdige acties van de onder toezicht gestelden na conflicten en patstellingen, zoals de kwestie van de boete en het aantal controles. Uiteindelijk is het ontwerp bezweken onder de spanningen. De oorspronkelijke opzet is verlaten. Toezicht op Controle bestaat nog wel in naam, maar de regie is binnen de nieuwe inspectie nVWA overgedragen aan een afdeling met een andere visie op toezicht. Het beleidskader is niet meer van kracht. In plaats daarvan wordt gestreefd naar convenanten met de sector, volgens het stramien van horizontaal toezicht.

## **7.2.2 Co-regulering in de touringcarsector: een geheel aan gevonden oplossingen**

### *Het co-reguleringsregime*

De tweede casestudie omvatte vooral samenwerking met betrekking tot informatieverzameling. In de touringcarbranche is een keurmerk opgericht dat is gebaseerd op samenwerkingsovereenkomsten met publieke toezichthouders. De voormalige Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft, parallel hieraan, een variant van systeemtoezicht ingevoerd, dat deels in overeenstemming en deels in conflict bleek te staan met de reeds bestaande samenwerking met de touringcarbranche.

Het bijzondere aan co-regulering in de touringcarbranche is de ingewikkelde lappendeken aan instituties die achter een eenvoudig keurmerk schuilgaat. Het keurmerk is zichtbaar als een sticker op een touringcar. De sticker moet staan voor kwaliteit van het touringcarbedrijf en daarmee de kwaliteit en veiligheid van het vervoer. Het regime bestaat uit een certificatie- en accreditatieregime, een keurmerkverleningsproces en een aantal bilaterale overeenkomsten tussen publieke toezichthouders en de Stichting Keurmerk Touringcarbedrijven (SKTB), opgericht vanuit de onder toezicht gestelden. Er is geen eenduidig ontwerp, geen enkele actor als belangrijkste architect, geen centrale, objectieve definitie van het regime.

Besluitvorming in dit co-reguleringsregime is ook met enige regelmaat spannend. Opvallend aan deze case was het improviserend vermogen binnen het regime. Oplossingen werden relatief spontaan gevonden in bilateraal overleg of in instituties vanuit de private toezichthouder en de onder toezicht gestelden. De geïmproviseerde oplossingen werden veelal georganiseerd vanuit

de zelfregulerende sector, in het bijzonder de beheerstichting SKTB, die voor de organisatie van het keurmerk is opgericht.

In de touringcarsector zijn de SKTB en de achterliggende branche-organisatie KNV centrale actoren voor het keurmerk. Vooral de SKTB heeft toegang tot alle drie domeinen en zoekt actief andere betrokken partijen op, zoals klanten – de ANVR en gemeenten – en verzekeringsmaatschappijen. Er ontstaan allerlei samenwerkingsverbanden in het netwerk van SKTB. Gezamenlijk vormen zij verbindende instituties tussen de drie domeinen.

### *Issues*

En verbonden moet er worden. De idealen vanuit de onder toezicht gestelden botsen met enige regelmaat met de normen vanuit de private toezichthouder. Bovendien moeten partijen veel moeite doen om de publieke toezichthouder geëngageerd te houden. Een eerste belangrijk issue vormt de accreditatie van het zelfreguleringsregime. Het issue is het strijdtoneel tussen de Raad voor de Accreditatie, die op internationale standaarden toetst, en de onder toezicht gestelden, die flexibiliteit en variëteit wensen. Een tweede issue is de afhankelijkheid van het zelfregulerende systeem van informatie uit publieke inspecties. Wat als de publieke toezichthouder haar prioriteiten wenst te wijzigen en daarom minder inspecties wenst uit te voeren? In dat geval komt de kwaliteit van zelfregulering in het geding, omdat minder informatie beschikbaar komt. Een derde issue is hieraan gerelateerd. De voormalige inspectie IVW wenst systeemtoezicht te omarmen en organiseert dit relatief onafhankelijk van het zelfregulerende systeem. Dit leidt tot synergievraagstukken, zoals de genoemde informatieverantwoordelijkheid, maar ook een overlap in taken van inspectie en certificerende instellingen.

### *De wisselwerking tussen spanningen en het regime*

Het regime is flexibel gebleken. De overlegvormen en bilaterale afspraken bestaan nog steeds. Er zijn wel belangrijke veranderingen geweest, mede onder invloed van de spanningen, zoals de verminderde informatievoorziening vanuit IVW en de voorwaarden voor heraccreditatie door de RvA.

In alle gevallen worden pragmatische oplossingen gevonden, binnen de instituties gecoördineerd door de SKTB en vaak ook op initiatief van de SKTB. Ondertussen houden IVW en de RvA vast aan hun eigen regels. IVW ontwikkelt systeemtoezicht, parallel aan de samenwerking met SKTB, de RvA negeert het buitengewone karakter van het regime en haar regels en eist conformiteit van het regime aan een enkele standaardnorm. Dit leidt regelmatig tot concessies door SKTB, en daarmee de onder toezicht gestelden.



### **7.2.3 Co-regulering in de uitzendbranche: het verleiden van de publieke toezichthouder**

#### *Kenmerken van het regime*

Co-regulering in de uitzendbranche is het derde onderwerp van studie. De uitzendbranche heeft onder dreigingen van de overheid zelfregulering nieuw leven in geblazen en zoekt toenadering tot de publieke toezichthouder om zelfregulering te stimuleren en informatie uit te wisselen. Co-regulering is nog licht en pril in deze case, maar spanningen tussen de domeinen zijn al waar te nemen.

Het bijzondere aan co-regulering in de uitzendbranche is haar ontwikkeling. Er is een duidelijke start kenbaar, namelijk een motie uit de Tweede Kamer waarin zelfregulering een kans wordt gegeven boven een in te voeren vergunningenstelsel voor uitzendbureaus. Vervolgens proberen diverse private partijen samen te werken met de publieke toezichthouder met een aan de horizon gelegen motief: vrijwaring van aansprakelijkheid van inleners in het geval uitzendbureaus boetes krijgen van publieke toezichthouders. In kleine stapjes vindt toenadering plaats tussen publiek en privaat, als zodanig stapjes richting co-regulering. Er worden convenanten gesloten, beperkte wettelijke bepalingen ontwikkeld en bilaterale afspraken gemaakt. Dergelijke stapjes zijn door geen partij tevoren beoogd. Als zodanig is er geen ontwerp, zoals in de legpluimveesector.

Co-regulering in de uitzendbranche kent een sterke dynamiek. Meer dan in de andere cases is er belangstelling vanuit politiek en media. De motieven vanuit publieke toezichthouder en onder toezicht gestelden liggen ver uit elkaar. Publieke toezichthouders wensen een duidelijke scheiding tussen publiek en privaat, uitzendbureaus wensen hun inleners vrijwaring te kunnen beloven. Met enige regelmaat zoeken de brancheverenigingen toenadering met vrijwaring als motief. Hun plannen zijn de aanleiding voor de bestuurlijke issues. Er is dan ook veel overleg met publieke toezichthouders. Op politiek niveau is de lobby van de ABU, de grootste branchevereniging, van belang. Daarnaast coördineert de Stichting Normering Arbeid (SNA) registratie van uitzendondernemingen en diverse vormen van technisch overleg tussen de drie domeinen.

De spanningen in deze case manifesteren zich wanneer de onder toezicht gestelden wensen hebben tot verdere samenwerking met de publieke toezichthouder. Iedere toezegging van de publieke toezichthouder lijkt een concessie aan de duidelijke scheiding tussen publiek en privaat. Dit maakt het regime minder eenduidig. Bovenop de pure zelfregulering, een norm en een enkele beheerstichting, ontstaat een verzameling overeenkomsten en regels die de zelfregulering minder puur maken.

## *Issues*

Drie belangrijke issues bleken in dit prille stadium reeds hardnekkig. Ten eerste was er de politiek gedreven keuze van onder toezicht gestelden voor een inspectieregime. Toepassing van dit type regime op het soort controles dat moest worden uitgevoerd, was nieuw voor zowel de onder toezicht gestelden als private toezichthouders. Het heeft geleid tot lange, en terugkerende, discussies over accreditatie. Ten tweede waren er de aarzelingen van publieke toezichthouders om zelfregulering te stimuleren. Een coalitie van met name de uitzendbranche en inleners dringt, gedreven door inlenersaansprakelijkheid, sterk aan op ferme uitspraken ten faveure van bij de SNA geregistreerde uitzendondernemingen. Het liefst zien zij vrijwaring voor geregistreerden. Publieke toezichthouders zijn echter bang zich door dergelijke uitspraken te mengen in een markt. Wat is de grondslag om wettelijke consequenties te verbinden aan een bepaald keurmerk, terwijl ook eventuele andere keurmerken kunnen worden opgericht? Deze angst is begrijpelijk gegeven de politisering van het issue en de verdeeldheid van de sector. Resultaat is toenadering in kleine stapjes, zoals beperkte en voorwaardelijke vrijwaring en convenanten met de SNA. Ten derde leiden voorstellen tot informatie-uitwisseling tot bezinning van private inspectie-instellingen (als private toezichthouders) en SNA op hun eigen rol. Indien zij informatie leveren aan publieke toezichthouders en hier wordt vervolgens gevolg aan gegeven, dan vrezen zij het verlengstuk van de overheid te worden.

### *De wisselwerking tussen spanningen en het regime*

De inlenersaansprakelijkheid maakt veel los in deze case. Ze resulteert in een prikkel tot profileren van kwaliteit door de uitzendbranche, ten opzichte van de inleners. Ze leidt vervolgens tot de nodige bestuurlijke druk voor de publieke toezichthouder om hen die zich aan regels van kwaliteit houden, gehele of gedeeltelijke vrijwaring te geven. De motie waarin zelfregulering expliciet een kans krijgt, is hiervoor een belangrijk moment geweest. Op dat moment waren de publieke en private regimes nog gescheiden. De issues gaan vervolgens over de vraag hoe ver de overheid wil met de vervlechting tussen de regimes. Een lobby van inleners en uitzendorganisaties vraagt om vervlechting in de vorm van vrijwaring, publieke toezichthouders verlenen dit stukje bij beetje.

Op twee niveaus is er veel activiteit. Op politiek niveau voeren de onder toezicht gestelden een sterke lobby. Zij weten zich afhankelijk van de overheid voor vrijwaring. Tegelijkertijd weet de overheid zich afhankelijk van co-regulering, omdat het alternatief – een vergunningstelsel – heel duur is. Deze wederzijdse afhankelijkheidsrelatie heeft tot een aantal afspraken geleid. Deze afspraken worden op operationeel niveau bestendigd en doorontwikkeld. Op dit niveau is, net als in de touringcarsector, de beheerstichting, de SNA, een knooppunt tussen de domeinen. Zij ontwikkelt zich als een belangrijke verbinder tussen de

domeinen. Meer nog dan de SKTB in de touringcarsector ontwikkelt zij zich een autonome positie en verhoogt zij het probleemoplossend vermogen van het regime.

#### **7.2.4 Een overzicht van de cases**

Hoe verlopen bestuurlijke processen van co-regulering? Tabel 19 op de volgende pagina geeft een overzicht van de drie cases, op basis van bovenstaande procesbeschrijvingen.

Uiteraard lopen de processen van de drie cases verschillend. Opvallend zijn de verschillen tussen de rollen die intermediaire instituties (met name de beheerstichtingen) spelen bij het oplossen van de issues en uiteraard het uiteindelijke lot van de regimes. Over deze opvallende verschillen zal ik uitweiden in paragraaf 7.5, waarin ik een verbinding leg tussen de organisatie van co-reguleringsregimes en de spanningen.

Eén overeenkomst springt in het oog. Opvallend is dat alle processen van co-regulering een emergent karakter hebben. In alle gevallen bleken de acties van meerdere actoren doorslaggevend voor de vorming van de regimes. Dit is logisch in de gevallen waarin de regimes van oorsprong al netwerkachtig zijn, zoals in de touringcarsector en de uitzendsector. Dit is minder logisch in het geval van de legpluimveesector. Hierin was er een kenbaar ontwerp aanwezig, gemaakt door een enkele actor. Iedere actor refereerde aan dat ontwerp. Toch bleken de uitvoering van dat ontwerp en de manier waarop het regime zich heeft ontwikkeld, een resultante van acties van verschillende actoren. De boete is er bijvoorbeeld niet gekomen, het aantal controles is onderwerp geweest van geduw en getrek van bestuur tot en met uitvoering, etc.

Het bevestigt de conclusie uit hoofdstuk 2 dat er ook emergentie is indien een co-reguleringsregime een holistisch ontwerp betreft. De spanningen die ontstaan tussen de domeinen, leiden tot interactie die tevoren moeilijk te voorspellen is. Er ontstaat een dynamiek die het onmogelijk maakt een ontwerp uit te voeren als tevoren gepland. Er bestaat geen ontwerper die hiertoe voldoende gezag heeft. In plaats daarvan nemen meerdere partijen af en toe zitting op de stoel van waaruit interactie wordt geregisseerd.

	Legpluimveesector	Touringcarsector	Uitzendbranche
Het co-regulerings regime	Ontwerp. Een beleids kader van ministerie en een convenant met drie domeinen Afspraken over verdeling en frequentie van controles alsmede de verantwoordelijkheden hierover.	Emergent. Bilaterale overeenkomsten tussen publieke toezicht-houder en onder toezicht gestelde, door de laatsten geïnitieerd. Afspraken over informatie-uitwisseling. Consequenties van controles op elkaars toezichtstrategie.	Emergent. Bilaterale overeenkomsten vanuit onder toezicht gestelde, met wetgeving als 'stok achter de deur'. Overeenkomsten over informatie-uitwisseling en stimulering van zelf-regulering, met vrijwaring van inlenersaansprakelijkheid als motief.
Issues	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het aantal door private toezichthouders uit te voeren controles</li> <li>• Een door private toezichthouders op te leggen boete</li> <li>• Herpositionering van een hybride organisatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accreditatie van het zelfreguleringsregime</li> <li>• Informatielevering van publieke toezichthouder aan zelfregulerende instantie</li> <li>• Gebrek aan synergie tussen regime publieke toezichthouder en co-reguleringsregime</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accreditatie van het zelfreguleringsregime</li> <li>• Stimulering van zelfregulering door publieke toezichthouders</li> <li>• Informatielevering van zelfregulerende instantie aan publieke toezichthouder</li> </ul>
Wisselwerking tussen regime en issues	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwerp stuit op weerstand onder toezicht gestelden en private toezichthouders</li> <li>• Eenzijdige opschorting afspraken door onder toezicht gestelden en zelfregulerende instantie</li> <li>• Veel concessies publieke toezichthouder</li> <li>• Regime is stilzwijgend afgeschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onder toezicht gestelde betreft steeds meer actoren bij kwaliteit touringcarsector</li> <li>• Publieke toezichthouder participeert in fora en gaat akkoord met informatie-uitwisseling</li> <li>• Passerende knelpunten worden ad hoc in overleg opgelost</li> <li>• Publieke toezichthouder ontwikkelt eigen parallel regime</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Motie in Tweede Kamer pleit voor zelf-regulering in plaats van vergunningstelsel</li> <li>• Lobby van onder toezicht gestelden voor co-regulering</li> <li>• Stapsgewijze toenadering door publieke toezichthouders</li> <li>• Groeiende autonomie beheerstichting</li> </ul>

Tabel 19: Een overzicht van de drie cases: telkens terugkerende issues en procesverloop

### 7.3 Hoe manifesteren spanningen van co-regulering zich?

Tot zover ben ik er altijd vanuit gegaan dat er spanningen zouden bestaan tussen de drie domeinen. Literatuur over governance en over instituties heeft tot een dergelijke veronderstelling geïnspireerd. Co-regulering is immers onderwerp van strijdige regels vanuit de drie betrokken domeinen, zoals ik uitgebreid heb beschreven. Daarnaast is een verschuiving van *government* naar governance te zien. Dit betekent een veranderende oriëntatie voor publieke toezichthouders. Het suggereert dat zij steeds minder een hiërarchische positie hebben boven andere partijen, zoals onder toezicht gestelden en private toezichthouders. Dergelijke verschuivingen gaan zelden zonder slag of stoot.

Het wordt tijd om de spanningen tussen de domeinen te concretiseren. De spanningen waren tijdens de studies goed zichtbaar. Deze paragraaf getuigt hiervan. Ze blijken van invloed op de motieven van partijen om zich al of niet te committeren aan co-regulering en vooral op de mate waarin dat commitment er is.

#### *Ieder domein ondervindt prikkels om zich te committeren aan een co-reguleringsregime*

Op papier herbergt co-regulering een aantal beloften aan alle betrokkenen. Het is vervolgens aan de betrokkenen om de theoretische beloften in de praktijk voelbaar te maken. Het beeld dat de respondenten van mijn studies hadden bij co-regulering werd zowel door de theorie als de praktijk bepaald. Gezamenlijk geeft dit het beeld dat is samengevat in tabel 20.

Voor *publieke toezichthouders* herbergt co-regulering de belofte van ‘selectief toezicht’.<sup>232</sup> De onder toezicht gestelden maken zelf al een scheiding tussen de ‘goeden en de kwaden’. Efficiency is te bereiken door reductie van het aantal inspecties op de goeden. Indien dit leidt tot concentratie op de kwaden, dan kan de effectiviteit van publiek toezicht met co-regulering worden verhoogd.

In alle bestudeerde cases is dit argument te vinden. In het geval van Toezicht op Controle (legpluimveesector) is het hele regime er op geënt.

Co-regulering kan bovendien worden gezien als een teken van vertrouwen dat de sector haar eigen verantwoordelijkheid neemt. Dit vertrouwen is aan de buitenwacht (zoals de

---

<sup>232</sup> Zoals beleden in het gezaghebbende “Minder last, meer effect”, de Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht”, ministerie van BZK, 2005; eigenlijk is ‘selectief toezicht’ een pleonasme: selectie is immers inherent aan toezicht.

media) goed uit te leggen in het huidige politieke klimaat, waarin vertrouwen een positieve connotatie heeft (Mertens, 2011, p.187). Accreditatie, ofwel betrokkenheid van private toezichthouders, kan dienen als indicatie dat zelfregulering goed is georganiseerd en dat vertrouwen ook verantwoord is (Tan, 2011).

Voor *private toezichthouders* gelden eenvoudigweg marktkansen. Niet zelden stellen publieke toezichthouders eisen aan zelfregulering en refereren zij aan certificatie en accreditatie. Publieke aandacht voor co-regulering leidt tot meer interesse van onder toezicht gestelden, die voor deelname een private toezichthouder moeten benaderen.

In de uitzendbranche is de norm NEN4400 bijzonder zichtbaar gelanceerd. Hiervoor was er echter al zelfregulering. Het startpunt voor NEN4400 was een motie in de Tweede Kamer. In de twee jaar na de motie is het aantal private inspectie-instellingen in in twee jaar meer dan verdubbeld.

In een enkel geval kan co-regulering een aanleiding vormen om zelfregulering te professionaliseren. Soms kijken zowel publieke als private toezichthouder mee en geeft dat zelfregulerende instanties meer prikkels om hun organisatie te versterken.

In de legpluimveesector is onder druk van zowel private toezichthouders als de komst van Toezicht op Controle een splitsing gemaakt tussen instituties, zoals de Stichting IKB ei (normbeheerder) en het Productschap (publiek bestuur) enerzijds; en het CPE (gemandateerd publiek toezichthouder) en INDAS (certificerende instelling) anderzijds.

Voor *onder toezicht gestelden* kan co-regulering een mogelijkheid bieden hun eigen regelingen te versterken met bijvoorbeeld informatie van publieke toezichthouders. Daarmee worden hun regelingen effectiever.

Met name in de touringcarsector heeft de publieke toezichthouder met duidelijke rol met betrekking tot effectiviteit. De informatie van publieke toezichthouders is cruciaal voor het toekennen van keurmerken.

Co-regulering belooft bovendien vaak minder publiek toezicht.

Soms is dit expliciet, zoals bij Toezicht op Controle. Vaak geldt dit impliciet. Het hebben van een keurmerk wordt meegenomen in een risico-analyse, wat feitelijk neerkomt op minder toezicht voor deelnemers aan zelfregulering, zoals gebeurt in de beide andere cases.

Niet zelden wordt co-regulering aangewend om aan publieke toezichthouders of derden te laten zien dat onder toezicht gestelden hun eigen verantwoordelijkheid nemen. In sommige gevallen is dit legitimiteitsargument een belangrijk motief voor co-regulering.

In de touringcarsector is het keurmerk met name opgericht om een vermeend imago probleem bij toekomstige klanten weg te nemen. Een keurmerk zou veiligheid van touringcarvervoer zichtbaarder kunnen maken. Het certificaat IKB ei is voor de sector van belang wegens de internationale handel. Het merendeel van de Nederlandse eieren wordt geëxporteerd, waardoor een sterk keurmerk van groot belang is.

	Publieke toezichthouder	Private toezichthouder	Onder toezicht gestelde
Effectiviteit	Input voor risico-analyse	Mogelijke professionalisering van zelfregulering	Mogelijke steun publieke toezichthouders bij scheiding tussen kaf en het koren
Efficiency	Mogelijke reductie van het aantal inspecties: kansen voor 'selectief toezicht'	Marktkansen	Mogelijk minder publieke inspecties
Legitimiteit	Benadrukken van eigen verantwoordelijkheid van de sector: accreditatie als kwaliteitsindicatie	Publieke zegen aan private regelingen	Mogelijke framing als het nemen van eigen verantwoordelijkheid

Tabel 20: prikkels voor betrokkenen om zich aan co-regulering te committeren

### *Ideale co-regulering voor het ene domein is een kostenpost voor het andere*

Het eventueel vervullen van al deze beloften ging evenwel gepaard met weerbarstige processen. Voor alle betrokkenen geldt dat de winst zelden maximaal wordt genoten. Om toch optimaal te functioneren, dient co-regulering aan een aantal voorwaarden te voldoen. Hier doen de spanningen hun intrede. Geïnspireerd door de drie cases schets ik drie ideale regimes, elk geformuleerd vanuit het perspectief van één van de domeinen. De idealen zullen echter onherroepelijk weerstand opleveren bij de andere domeinen.

*Het ideaal van de publieke toezichthouder.* Publieke toezichthouders slagen erin private partijen (voorheen) publiek toezicht uit te laten oefenen. Dit is efficiënt. Indien de private partijen de hen opgedragen taken goed uitoefenen, is dit ook effectief en legitiem. Private toezichthouders spelen een belangrijke rol om de kwaliteit van het toezicht te borgen. Daarmee kan ook aan derden worden getoond dat de organisatie van het toezicht goed is. Om te borgen dat het toezicht voldoende geënt is op het voldoen aan wet- en regelgeving kunnen publieke toezichthouders extra eisen stellen waaraan de andere partijen moeten voldoen. Voor deze extra eisen wordt ‘de veilige kant’ gekozen. Dit betekent dat eventuele eisen waaraan publiek toezicht moet voldoen – zoals eisen vanuit Europa – strikt worden geïnterpreteerd. Publieke toezichthouders ondervinden daarmee geen legitimitetsproblemen.

Een mogelijke consequentie is dat bedrijven betalen aan initiatieven die overheden zouden kunnen doen. Zij moeten immers de extra eisen in hun eigen regelingen opnemen. Dit kan leiden tot weerstand bij onder toezicht gestelden. Gevolg is ook dat private toezichthouders zichzelf gaan afvragen of zij een voorportaal van de overheid worden. Zij toetsen in dit scenario immers aan de hand van regels die deels vanuit publieke toezichthouders zijn gesteld.

*Het ideaal van de private toezichthouder.* Private toezichthouders doen hun taken volledig volgens het boekje. Zij nemen de internationale norm als startpunt voor het toetsen van regimes en instellingen. In het geval van een certificatieregime mogen zij bijvoorbeeld niet adviseren over voorgenomen normenschema's. Contact met publieke toezichthouders is onzuiver en bovendien irrelevant indien zij geen directe cliënten zijn. Op deze wijze verloopt co-regulering zuiver volgens de internationale standaarden. Dit is gemakkelijk uit te leggen aan internationale standaardisatiefora, zoals EA en ISO. Voor certificerende instellingen is dit het gemakkelijkst uit te leggen aan de RvA.



Een prijs van deze zuiverheid kan zijn dat het accreditatieproces en het certificatieproces lang zullen duren, omdat er geen gelegenheid is geweest verwachtingen onderling tevoren af te stemmen. Deze prijs wordt logischerwijs betaald door onder toezicht gestelden, omdat zij de klanten zijn.

*Het ideaal van de onder toezicht gestelden.* De onder toezicht gestelden slagen erin een *tailor made* normenschema te ontwikkelen dat voldoet aan de wensen van hun branche. Vervolgens weten ze beide typen toezichthouders er aan te committeren. Dit laatste betekent certificatie onder accreditatie door private toezichthouders en coöperatie vanuit publieke toezichthouders (door bijvoorbeeld informatie-uitwisseling of verminderd toezicht). Standaarden vanuit de toezichthouders zijn vaak minder flexibel en gedifferentieerd. Het ideale co-reguleringsregime is flexibel en gedifferentieerd, zodat het zich aan kan passen aan de dynamiek van de markt en aan vaak tegenstrijdige wensen vanuit de branche.

Toezichthouders zullen in dit scenario aan hun gremia moeten uitleggen waarom zij het co-reguleringsregime steunen en daarmee uit de pas lopen bij hun (internationale) collega-toezichthouders. Dit scenario gaat dan ook ten koste van de legitimiteit van de toezichthouders.

### ***Ieder domein ondervindt prikkels om zich te distantiëren van het co-reguleringsregime***

De ‘ideale scenario’s’ suggereren daarmee dat er prikkels zijn om zich te distantiëren van het regime. Ieder scenario leidt immers tot weerstand, waardoor het onwaarschijnlijk wordt het ideaal te realiseren. Het ideaal valt aldus niet te winnen. Er valt wel wat te verliezen. De angst voor verlies is uit alle cases gebleken en geldt voor alle domeinen.

*Publieke toezichthouders* blijken in alle cases angstig voor incompatibiliteiten tussen publiek en privaat, hetgeen door co-regulering op z'n minst wordt gesuggereerd. Een gevaar voor publieke toezichthouders is tweeledig:

- Publieke toezichthouders kunnen verantwoordelijk worden gehouden voor private activiteiten. Met name na eventuele incidenten kan het moeilijk blijken te verwijzen naar afspraken met private partijen. De kans is groot dat door politiek en media toch de publieke toezichthouder verantwoordelijk wordt gehouden voor ‘falend toezicht’.

- Publieke toezichthouders worden genoodzaakt een voorkeur uit te spreken voor een privaat kwaliteitssysteem. Dit kan worden geïnterpreteerd als marktverstoring, met name wanneer er meerdere kwaliteitssystemen bestaan of wanneer een kwaliteitssysteem sterk gelieerd is aan een bedrijf.

*Private toezichthouders* blijken angstig voor taakverruiming. Co-regulering suggereert meerdere *binds* dan alleen de klant als afnemer en de normenwereld als leverancier van normen. De betrokkenheid van publieke toezichthouders kan de rol van privaat toezicht doen veranderen.

Indien afgesproken wordt dat uitspraken door private toezichthouders – impliciet of expliciet – een publieke status toegekend krijgen, dan worden private toezichthouders *de facto* publieke toezichthouders. Concreet betekent dit onder meer dat uitspraken over normconformiteit door een private toezichthouder publieke - en meestal zwaardere - consequenties gaan krijgen. Dit brengt de klant – leveranciersrelatie tussen onder toezicht gestelde en private toezichthouder onder druk. Certificerende instellingen kunnen bijvoorbeeld de neiging krijgen de klant te behouden door (te) mild te zijn. Voor privaat toezicht is dit bedreigend, omdat daarmee het vertrouwen in een certificaat – en daarmee de waarde ervan - op termijn kan verminderen.

*Onder toezicht gestelden* blijken angstig voor extra kosten. Co-regulering impliceert veel overleg, waaruit vaak suboptimale compromissen volgen. Deze kosten komen heel expliciet terug in de contributies van deelnemers aan zelfregulering. Dergelijke transactiekosten gaan ten koste van de *business case* van co-regulering die velen voor ogen hadden.

Bovendien wordt zelfregulering vaak via koepelorganisaties georganiseerd, die zullen moeten zorgen namens al hun leden te spreken. Dit is geen probleem voor de leden die achter zelfregulering als doel op zich staan. Het is een groter probleem voor de leden die om financiële redenen deelnemen aan zelfregulering. Zij vormen een substantieel gedeelte van de leden en zijn dus van groot belang voor koepelorganisaties. Financieel gemotiveerde deelnemers zullen iedere extra kostenpost met wantrouwen benaderen.

### *Aarzelingen voeden de prikkels tot distantie*

Het matigen van spanningen - en daarmee de kwaliteit van co-regulering - is niet alleen gebaat bij het commitment van private partijen (onder toezicht gestelden, private toezichthouders) aan het publieke belang. Voor gezonde relaties is eenzelfde commitment nodig van publieke partijen aan private belangen.

Bij co-regulering geldt het laatste niet alleen om principiële redenen. In alle cases ontwikkelt zich een afhankelijkheid van private partijen aan prestaties van publieke toezichthouders en daarmee aan hun commitment. Twee voorbeelden zijn:

- Het co-reguleringsregime is afhankelijk van informatie van publieke toezichthouders en daarmee de kwaliteit en frequentie van hun inspecties, zoals in de touringcarsector.
- Het co-reguleringsregime is gebaseerd op de perceptie dat de kosten van publiek toezicht wordt verlaagd, zoals in de legpluimveesector.

Volledig commitment van alle partijen was in mijn cases niet te vinden. Vanuit één of meerdere domeinen waren aarzelingen te zien. Deze aarzelingen hadden vervolgens negatieve gevolgen voor andere domeinen. Ik noem vijf voorbeelden van aarzelingen en geef kort de gevolgen voor andere domeinen weer.

1. De publieke toezichthouder neigt tot het inbouwen van extra garanties in het regime, die de scheiding tussen publiek en privaat regelen. Dit is logisch, omdat hij zijn beleid moet verantwoorden aan nationale en internationale fora. Dit heeft echter mogelijk tot gevolg dat de transactiekosten van co-regulering voor private partijen toenemen en daarmee hun commitment afneemt.

In de legpluimveesector zijn garanties ingebouwd in het beleidskader Toezicht op Controle en het arrangement dat hier een specificatie van is. Hierin is onder meer voorzien in een hoeveelheid onaangekondigde controles. De extra kosten werden verrekend in de bijdrage voor deelnemers aan zelfregulering. Deze ging omhoog, wat tot veel weerstand bij de deelnemers heeft geleid.

2. De publieke toezichthouder voert parallel aan co-regulering een eigen toezichtregime. Ook dit is gemakkelijk te verantwoorden aan andere fora. Ze hebben immers de bijzondere verantwoordelijkheid om op de naleving van wet- en regelgeving toe te zien. Hierdoor wordt de toegevoegde waarde van deelname door de publieke toezichthouder verminderd.

De voormalige Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft haar systeemtoezicht onafhankelijk van het keurmerk ingevoerd. Zij heeft zich toegelegd op het selecteren van kandidaten voor systeemtoezicht, die op den duur een lichter toezichtregime konden verwachten, om te beginnen bij de 'betere' bedrijven. De informatie van de audits gaat volgens afspraak naar het keurmerk. Gevolg is dat het keurmerk voorlopig informatie ontvangt over de betere bedrijven en minder over de slechtere.

3. De onder toezicht gestelden houden vast aan de eigen netwerken en structuren, ongeacht de wensen van de beide toezichthouders. Deze zijn in de loop van de tijd zo gegroeid en borgen goede relaties en snelle besluitvorming. Dit vasthouden wekt wel het wantrouwen van private en publieke toezichthouders, omdat de nodige *checks and balances* niet altijd zijn gegarandeerd.

Met name in de legpluimveesector bestaan veel bestuurlijke dubbelfuncties. Dezelfde personen kunnen lid zijn van de brancheverenigingen, de beheerstichting en het controlebureau CPE. Bovendien lijken de genoemde institutionele splitsingen slechts formele splitsingen, getuige het lidmaatschap van dezelfde personen in de gesplitste organisaties en de huisvesting van de gesplitste organisaties in dezelfde gebouwen.

4. De private toezichthouder houdt haar handen af van atypische delen van een normenschema. Dat past bij haar taak, namelijk het toetsen op internationale normen. Hierdoor ontstaat echter een splitsing tussen een geaccrediteerd en een niet geaccrediteerd deel. Accreditatie geeft daarom geen kwaliteitsindicatie voor het geheel, dus ook niet aan de publieke toezichthouder.

Voor zowel de touringcar- als de uitzendbranche is zichtbaarheid van hun kwaliteitssysteem essentieel, te bereiken met een keurmerk of een register. Zichtbaarheid blijkt niet te passen bij de internationale normen waar ze aan willen voldoen. In beide gevallen is het toekenningsproces gesplitst van een vaststellend gedeelte, waarvan het laatste is geaccrediteerd.

5. De publieke en private toezichthouder houden vast aan hun eigen regels, ook als deze strijdig met elkaar zijn. Zij kunnen op deze wijze hun handelen goed verantwoorden. De regels zijn bovendien resultaat van zware procedures, zoals democratische procedures voor wetgeving en onderhandelingen op hoog niveau voor de internationale normen. Gevolg is wel dat de onder toezicht gestelde zich geconfronteerd ziet met strijdige regels.

De publieke toezichthouder heeft voor de legpluimveesector accreditatie geëist. Met andere woorden: de ene toezichthouder eist dat wordt voldaan aan de normen van de andere toezichthouder. Vervolgens eist de publieke toezichthouder dat de private toezichthouder een boete kan opleggen. Deze eis bleek niet verenigbaar met de eis tot accreditatie, omdat een boete niet in het accreditatieregime past. De onder toezicht gestelde wordt geconfronteerd met onverenigbare eisen vanuit twee toezichthouders.

Een subtielere variant van deze spanning is te vinden in de touringcarcase. In de loop van de tijd is het normenschema wat ingewikkeld geworden. Een brede werkgroep (met onder meer de branche

en certificerende instellingen) heeft het schema vereenvoudigd. De eisen vanuit de verschillende toezichthouders bleken echter veranderlijk, waardoor er snel weer extra eisen bij moesten. Zo werd het schema weer complexer.

Een volledig commitment aan co-regulering door alle partijen lijkt zeldzaam, getuige bovenstaande voorbeelden. Zoals eerder opgemerkt: het vasthouden aan de ideale regimes door de ene partij leidt al snel tot schade voor de anderen. De aarzelingen zijn allemaal logisch en verdedigbaar, maar zijn fnuikend voor co-regulering. Ze voeden de discussie binnen de domeinen van co-regulering af te zien.

Voor onder toezicht gestelden geldt dat ze een alternatief hebben voor co-regulering. Ze kunnen heel goed zonder overheid een kwaliteitssysteem opzetten, eventueel met private toezichthouders. Het is in zo'n geval aan publieke toezichthouders om hier, zonder verdere afspraken, gebruik van te maken. Voor publieke toezichthouders geldt dat ze zelfregulering kunnen laten voor wat ze is.

#### **7.4 Hoe versterken of matigen de regels de spanningen van co-regulering?**

De casestudies laten grillige processen zien. De spanningen vertalen zich in hardnekkige issues die moeilijk van tafel te krijgen zijn. Toch zijn de spanningen niet voor alle bestudeerde co-reguleringsregimes fataal. Er blijken mechanismen te bestaan die de spanningen kunnen versterken, maar evengoed mechanismen die de spanningen kunnen matigen.

In deze paragraaf leg ik een relatie met co-reguleringsregimes door me af te vragen welke instituties een matigende of juist versterkende werking hebben op die spanningen. Deze instituties vormen tenslotte de belangrijkste inspiratiebron voor de te ontwikkelen evaluatiemethode.

#### ***Ontworpen versus emergente regimes***

De drie cases laten verschillende co-reguleringsregimes zien. Daar waar in de legpluimveesector is geïnvesteerd in een integraal ontwerp, is in de beide andere cases geïnvesteerd in onderlinge netwerken. Voor beide aanpakken is veel te zeggen, maar er zijn ook risico's te noemen, zoals hieronder uiteengezet.<sup>233</sup>

---

<sup>233</sup> Ik heb in hoofdstuk 2 vastgesteld dat een volledig 'ontworpen' regime empirisch wellicht niet bestaat. Er zijn immers altijd emergente elementen. Ik vat de twee aanpakken dan ook als extremen op.

## *Ontworpen regimes*

Eén van de drie domeinen ontwerpt het regime en tracht deze conform ontwerp te implementeren. Hiertoe formuleert zij eenzijdig randvoorwaarden voor samenwerking en legt deze vast. De vastlegging van randvoorwaarden voorziet in het oplossen van potentiële problemen door de ontwerper. Een ontwerp anticipeert als zodanig op eventuele spanningen. De ontwerper schat de verhoudingen tussen de domeinen in en tracht middels het ontwerp te voorzien in het oplossen ervan. Analyse en anticipatie is dan ook de kracht van een ontworpen regime. Een ontwerp is tenslotte kenbaar voor eenieder. Om die reden is het relatief gemakkelijk een ontwerp aan de omgeving uit te leggen en eventueel te laten accorderen.

Toezicht op Controle is een voorbeeld van een ontwerp van de publieke toezichthouder. De scheiding tussen publiek en privaat is tevoren als potentiële spanning geïdentificeerd en geregeld in een beleidskader. Het beleidskader is getekend door de toenmalige minister en wordt door eenieder erkend als zijnde het regime.

Er zijn ook risico's. Een belangrijk risico is dat het ontwerp te eenzijdig een product wordt van de ontwerper. Er ontstaat *overdesign*. Met andere woorden: er wordt teveel ingezet op een ontwerp vanuit een enkel domein, waarbij te weinig ruimte is gelaten voor improvisatie en voor interpretaties vanuit andere domeinen. Het ontwerp is hierdoor elegant vanuit het perspectief voor de ontwerper, maar stuit op hinder- en blokkademacht vanuit andere actoren. Het is dan ook twijfelachtig of de andere domeinen (niet zijnde de ontwerper) met het ontwerp meegaan. Zij hebben een eigen institutionele achtergrond en hebben voldoende mogelijkheden het ontwerp te bestrijden of te omzeilen. Het resultaat is een ineffectief of zelfs irrelevant ontwerp en een gering vertrouwen tussen de domeinen, waardoor gezamenlijke oplossingen ver weg liggen. Een ontwerpaanpak leidt zo tot een probleem van intern draagvlak en versterkt de spanningen.

Toezicht op Controle in de legpluimveesector neigt naar *overdesign* vanuit de publieke toezichthouder. Weliswaar is er een door allen getekend arrangement, maar de randvoorwaarden uit Toezicht op Controle zijn door private partijen als strak ervaren. Het ontwerp kon bestaande gebruiken en structuren niet doorbreken. De bepalingen – waaronder de boete en het aantal controles – werden als oneerlijk ervaren en werden door private partijen eenzijdig teruggedraaid.

## *Emergente regimes*

Het co-reguleringsregime bestaat niet uit een ontwerp, maar uit een geheel van bilaterale afspraken, netwerken en intermediaire instituties. Niemand heeft het regime tevoren bedacht. Het regime ontstaat relatief spontaan. Er ontstaan ontmoetingsplekken voor hen die geïnteresseerd zijn in co-regulering en het vertrouwen hebben dat de ontmoetingen er toe doen. De instituties borgen dat problemen in onderling overleg worden opgelost, zonder dat tevoren duidelijk is wat deze problemen zullen zijn. De kracht van deze regimes ligt dan ook niet in analyse en anticipatie, maar in veerkracht. Tevoren zijn de spanningen niet bekend, maar er is geïnvesteerd in instituties die de spanningen zullen matigen. De spanning manifesteert zich wel, maar de instituties zorgen ervoor dat het regime ‘terugveert’. In deze instituties is ruimte voor leren over kwaliteit, omdat deelnemers niet worden beperkt door een ontwerp waar eenieder aan moet voldoen.

De branchevereniging in de touringcarsector is telkens op zoek naar ‘toegevoegde waarde’ voor haar keurmerk. Hiertoe nodigt zij actief partijen uit voor de diverse commissies voor het keurmerk. Zo ontstaat een netwerk aan klantorganisaties, publieke toezichhouders en private toezichhouders die discussiëren over kwaliteit. In de uitzendbranche ontstaan dergelijke netwerken ook, maar met een iets andere dynamiek. De zichtbaarheid van het register (of keurmerk) in het politieke debat maakt dat het aantrekkelijk wordt voor andere partijen om in de netwerken te participeren en hun belangen in te brengen. Hiervoor is minder actief beleid vanuit de branchevereniging nodig.

Gevaar is echter dat het regime een geheel aan oplossingen wordt. Om dit te voorkomen is een gezaghebbend orgaan nodig dat de rationale van het regime bewaakt en aan de omgeving uitlegt. Dit is van belang voor het externe gezag van het regime, maar veronderstelt tevens een hiërarchische positie die in de netwerken van de beide cases niet is gevonden. Het regime lijdt al snel aan *overgevoeligheid*. Zonder extern gezag maakt het regime de kans een speelbal te worden van invloedrijke actoren uit de omgeving, zoals besturen van de verschillende domeinen en de media. De kans bestaat dat het regime een geheel van ‘toeters en bellen’ wordt, ofwel een geheel aan reacties op interventies uit de omgeving, zonder dat deze reacties onderling samenhangen. Dit maakt dat het regime niet beklijft.

De moeite die de touringcarbranche had zijn regelingen te simplificeren (paragraaf 5.4) kan als voorbeeld dienen.

Dat de regimes verschillende uitdagingen kennen is niet heel vreemd, omdat de regimes onderling verschillen. Wat het regime van de legpluimveehouderij heeft, namelijk een expliciet, aanwijsbaar, door de minister erkend arrangement, ontberen de andere regimes.

Maar wat de andere regimes hebben, namelijk een flexibel netwerk met bereidheid compromissen te sluiten en tot oplossingen te komen, ontbeert het regime van de legpluimveehouderij.

Het gras van de burens is altijd groener? Het lijkt er eerder op dat van veraf het dode gras minder zichtbaar is, waardoor het groener lijkt. De cases laten zien dat ieder regime haar krachten en kwetsbaarheden kent, zoals uiteengezet in tabel 21.

	Ontwerpen	Emergent
Kracht	Sterke rationale Anticipatie	Veerkracht Leren
Kwetsbaarheid	Intern draagvlak Relevantie ontwerp	Beklijft niet Extern gezag

Tabel 21: krachten en kwetsbaarheden van twee extreme regimes

### ***Er bestaan sterke prikkels tot overdesign en overgevoeligheid***

*Overdesign* en overgevoeligheid lijken extremen, maar de prikkels om een regime naar één van de twee gevarenezones te drijven, zijn reëel. Extreme vormen kunnen daarom heel goed bestaan.

Prikkels tot *overdesign* zijn bijvoorbeeld

- Een vijandige omgeving, waardoor een ontwerper zich genoodzaakt voelt zijn randvoorwaarden vast te leggen. De populariteit van de zinsnede ‘falend toezicht’ in de media is een voorbeeld van een vijandige omgeving voor publieke toezichthouders. Het is dan ook logisch dat zij zich in willen dekken (zie hoofdstuk 1).
- Eenzijdige aanbevelingen vanuit wetenschap en advies. Publieke toezichthouders worden regelmatig verleid tot het adopteren van overheidscentristische concepten, zoals *responsive regulation* en *smart regulation*. Deze hebben een juridische afzender uit wetenschap en advies. Zo ontstaat een logica dat de publieke toezichthouder verantwoordelijk is voor co-regulering en zijn eisen als verantwoordelijke vast moet leggen en als randvoorwaarde op moet leggen aan andere betrokkenen (zie hoofdstuk 1).



- Hiërarchische relaties in het toezicht. Publieke en private toezichhouders hebben te maken met hiërarchische verhoudingen. Publieke toezichhouders hebben bijvoorbeeld te maken met Europese regelgeving. Het blijft onzeker of deze regelgeving wordt aangescherpt en hoe deze wordt gehandhaafd op lidstaten. Dit geeft een prikkel om ‘de veilige kant’ te kiezen en een strakke interpretatie van Europese regelgeving als randvoorwaarde te stellen aan betrokkenen bij co-regulering.

Een voorbeeld is een discussie in de legpluimveesector over wat ‘onaangekondigde controles’ zijn. Grondslag van de eis tot onaangekondigde controles is een Europese Richtlijn. Hierin staat ‘onaangekondigd’ niet gedefinieerd. Publieke toezichhouders houden het op ‘niet bellen’, terwijl private partijen ook ‘een week van tevoren bellen’ als onaangekondigd interpreteren. De publieke toezichhouder heeft vastgehouden aan de eerste interpretatie.

Er zijn ook sterke prikkels tot overgevoeligheid. Uit de cases blijken er twee.

- Een pluriforme omgeving. Co-regulering ontstaat in een pluriforme omgeving. Ieder domein heeft achterliggende besturen, die niet altijd even rationeel beslissen. Denk hierbij aan de branchepolitiek die achter zelfregulering schuilgaat, aan de politieke besluitvorming in Den Haag of ook aan de industriepolitiek achter internationale standaarden. Dit maakt dat interventies uit de omgeving niet altijd stroken met de rationale achter het co-reguleringsregime. Het negeren van deze interventies is echter nauwelijks mogelijk, waardoor concessies gedaan moeten worden aan de rationale van co-regulering. Overgevoeligheid kan ontstaan wanneer interventies uit de omgeving talrijk worden.

De touringcarbranche zag zich geconfronteerd met een reorganisatie van IVW, een beweging van IVW richting systeemtoezicht en een beslissing van de Raad voor de Accreditatie op een nieuwe internationale normensystematiek over te stappen.

- Pluriformiteit binnen de branche. Onderling vertrouwen is belangrijk voor een co-reguleringsregime, omdat het de bereidheid van betrokkenen aanwakkert om in co-regulering te investeren. Gevaar is echter dat vertrouwen teveel wordt gekoesterd. Vertrouwen is iets anders dan het automatisch voldoen aan de wensen van verschillende partijen. De verleiding kan ontstaan om concessies te doen aan de rationale van co-regulering door aan de wensen aan alle partijen te willen voldoen. Zo ontstaan er ‘toeters en bellen’. Tegelijkertijd is het sterk de vraag of een intern gevarieerde branche een enkele rationale heeft.

Zowel de touringcarbranche als de uitzendbranche bestaan uit enkele grote en veel kleine bedrijven. Zij hebben allen verschillende capaciteit om kwaliteit te borgen en hebben bovendien een verschillende behoefte om zich op kwaliteit te profileren. Grote bedrijven opereren bijvoorbeeld vaker internationaal en hebben daarom een sterkere behoefte aan gezaghebbende keurmerken. Kleine bedrijven kunnen geen grote kwaliteitssystemen optuigen. Het is ook belangrijk hen bij zelfregulering te betrekken, omdat zij het imago van de branche mede bepalen. In de touringcarbranche wordt soms dreigend gesproken van een ‘schisma’ tussen de kleine en grote bedrijven. In de uitzendbranche zijn de kleine en grote bedrijven grofweg in aparte brancheverenigingen georganiseerd, die lange tijd met elkaar in onmin hebben geleefd en destijds geen uniforme regeling hebben kunnen formuleren.

### ***Er ontstaat een behoefte aan verbindende instituties***

Voorgaande doet twijfelen of co-regulering levensvatbaar is. De mechanismen van co-regulering leiden tot conflict. Betrokkenen zijn veroordeeld tot het oplossen van weerbarstige issues. Er ontstaan echter ook oplossingen, hoe tijdelijk soms ook. Kennelijk kunnen ook probleemoplossende mechanismen ontstaan. Hierop ga ik nu in.

Co-reguleringsregimes hebben in eerste instantie nauwelijks een institutionele grondslag. Actoren in de afzonderlijke domeinen hebben een gemeenschappelijke grondslag. Een co-reguleringsregime heeft een dergelijke grondslag niet. Ieder domein draagt regels aan. Zonder een grondslag zal om moeten worden gegaan met onvermijdelijke confrontaties tussen de regels vanuit de domeinen. Organisaties die een verbinding leggen tussen de domeinen zijn om die reden belangrijk. Zij verhogen het vermogen van het regime om spanningen te matigen.

Een samenwerking tussen de drie domeinen kan institutionaliseren. Naast de regels ontstaan actoren die *de jure* of *de facto* een expliciete rol hebben in het regime. Ze dragen als het ware het label ‘co-reguleringsregime’. De literatuur over zelfregulering besteedt aandacht aan dergelijke actoren. Hierbij wordt het belang van ‘intermediaire instituties’ benadrukt. Zij hebben een belangrijke rol als verbinder tussen verschillende actoren met verschillende belangen (Gunningham en Rees, 1997; Hallström en Boström, 2010). Het gaat in deze literatuur echter vooral om het verbinden van verschillende bedrijven en branche-verenigingen, omdat de literatuur zelfregulering als onderwerp heeft. Bij co-regulering gaat het niet alleen om het verbinden van groepen onder toezicht gestelden, maar om het verbinden van drie domeinen, waar de onder toezicht gestelden slechts een enkel domein vormen. Er zullen bijvoorbeeld ook verbindingen moeten worden gemaakt over de publiek-private scheidslijn. De literatuur is dan ook weinig specifiek over intermediaire instituties bij co-regulering.

De casestudies geven wel inspiratie tot uitspraken over intermediaire instituties bij co-regulering. Het institutionaliseringsproces geef ik hieronder weer in drie opeenvolgende observaties.

### *1. Minimaal één domein houdt co-regulering gaande*

De eerste observatie is meer een randvoorwaarde. Probleemoplossende mechanismen ontstaan niet spontaan. Vanuit één of meer domeinen wordt co-regulering geïnitieerd en gaande gehouden. Zij zorgen voor de noodzakelijke *drive* verder te gaan. Zij hebben niet zelden een sterk belang bij co-regulering.

Toezicht op Controle in de legpluimvee­sector is een initiatief vanuit het voormalige ministerie van LNV. Het beleidskader was bedoeld voor meerdere agrosectoren, maar slechts de legpluimvee­sector – in het bijzonder de eiersector - wilde haar kwaliteitssysteem onder dit beleidskader laten scharen. Dit gaf op den duur een nogal wrange reden voor het ministerie problemen op te blijven lossen. Het falen van Toezicht op Controle bij de legpluimvee­houders zou immers direct het falen van het gehele beleid betekenen.

Co-regulering in de touringcarbranche is een initiatief van de onder toezicht gestelden. Zij percipieerden een imago­probleem. Ongelukken met touringcars krijgen veel media-aandacht, met als mogelijke consequentie dat het publiek touringcarvervoer on­veilig vindt. Daarmee was veiligheid en zichtbaarheid van veiligheidsinspanningen (een keurmerk) van belang. Informatie van de publieke toezichthouders zou een belangrijke bijdrage leveren aan de beslissingen over een keurmerk.

In de uitzendbranche was ook de onder toezicht gestelde initiatief­nemer. Echter, zijn belangrijkste motivatie was vrijwaring van in­lenersaansprakelijkheid, een bepaling vanuit de publieke toezichthouder. De publieke toezichthouder heeft hierbij een *driver* bij de onder toezicht gestelden bewerkstelligd.

De *drive* kan dus verschillende oorzaken hebben, soms gelegen in de aard van het primaire proces van de onder toezicht gestelde, soms ook in beleid van een toezichthouder. De *drive* versterkt het probleemoplossend vermogen, omdat een betrokkene bereid is om af en toe verlies te nemen. Hij doet concessies, zodat een aarzelende betrokkene niet het einde van co-regulering betekent.

### *2. Er ontstaan (intermediaire) netwerken tussen de drie domeinen*

Verschillende bestuurlijke en operationele issues bereiken de agenda. Vanuit de verschillende domeinen bestaan verschillende wensen en eisen met betrekking tot de oplossing van de issues. Er is interactie nodig tussen onder toezicht gestelden, publieke toezichthouders en private toezichthouders. Door herhaalde interactie raken actoren met elkaar bekend. Er ontstaan netwerken waarbinnen informatie en belangen worden uitgewisseld.

In de casus Toezicht op Controle leidde een formeel proces tot het arrangement op basis van het beleidskader Toezicht op Controle. Er was een stuurgroep vanuit het toenmalige ministerie van LNV en er waren projectgroepen.

In de touringcarsector zijn de publieke toezichthouders betrokken bij de ontwikkeling van het keurmerk en bij de oprichting van de hiervoor ingerichte organisaties.

Het begin van co-regulering in de uitzendbranche werd gemarkeerd door een Kamermotie, mede als gevolg van een lobby vanuit de onder toezicht gestelden. Meer interactie volgde naar aanleiding van de aantrekkingskracht dat het beleidsvoornemen van de Belastingdienst tot horizontaal toezicht heeft uitgeoefend op onder toezicht gestelden.

### *3. Er ontstaan nieuwe kruispunten van co-regulering*

Nieuwe verbanden lopen zelden langs de lijnen van bestaande instituties. Er ontstaan aldus nieuwe kruispunten van co-regulering.

In de drie cases vormden beheerstichtingen dergelijke kruispunten. Het bestaan van deze stichtingen is doorgaans voorwaarde voor accreditatie. Indien wordt gestreefd naar een geaccrediteerd regime, dan stelt de Raad voor de Accreditatie dat er een actor komt die als ‘schemabeheerder’ optreedt.<sup>234</sup> Veelal wordt deze rol ondergebracht in een onafhankelijke stichting, omdat op deze wijze de normen niet worden beheerd door een actor die tevens normadressaat is. De stichtingen bestaan vaak uit een bestuur en een secretariael bureau, van waaruit diverse fora worden onderhouden, zoals Colleges van Deskundigen, Normcommissies, Raden van Advies, een bestuur, harmonisatieoverleggen tussen certificerende instellingen, etc. Veel van deze instituties (maar niet alle) worden voorgeschreven door de Raad voor de Accreditatie op basis van internationale normen.

De stichtingen opereren temidden van de drie domeinen. Coördinatie concentreert zich hier. Een belangrijke reden hiervoor is dat de stichtingen de enige ‘neutrale’ instituties over het geheel aan (boven)wettelijke normen vormen. Overheden gaan immers alleen over de wettelijke normen. De Raad voor de Accreditatie gaat bovendien vooral over het proces van normstelling en de validiteit van de norm, niet over de inhoudelijke redenen achter de norm (zie tabel 22).

---

<sup>234</sup> “Reglement voor de Beoordeling en Acceptatie van Schemabeheerders”; RvA-R013; 1 januari 2008

	Inhoud	Proces
Wettelijk	Publiek toezicht	Publiek toezicht Privaat toezicht*
Bovenwettelijk	Centraal, objectief:	Privaat toezicht

\* Voor zover de wettelijke normen in het schema zijn begrepen

Tabel 22: Wettelijke en bovenwettelijke normen

De stichtingen slaan hiermee de brug tussen publiek en privaat, ofwel publiek toezicht en accreditatie. Daarom zijn de overleggen die worden georganiseerd door de stichtingen (Colleges van Deskundigen, harmonisatie-overleggen, etc.) bij uitstek de plaatsen voor het uitwisselen van actuele informatie over het geheel aan normen. Bovendien voeren de stichtingen als ‘schemabeheerders’ de gesprekken met de Raad voor de Accreditatie en voeren zij harmonisatie-overleg met de private inspectie-instellingen. Daarmee hebben de stichtingen bijna exclusief toegang tot de private toezichthouder. De stichtingen worden zo het aanspreekpunt voor kwaliteit in de sector, voor alle domeinen.

In de touringcar- en uitzendbranche worden het inspectie- en het keurmerkverleningsproces gesplitst, waarbij het keurmerkverleningsproces niet onder het accreditatieregime valt. De stichtingen krijgen hierdoor een centralere rol als coördinator van beide processen. Voor het inspectieproces hebben de stichtingen veel contact met private toezichthouders, voor het keurmerkverleningsproces met publieke toezichthouders.

In de legpluimvee-sector slaan meerdere actoren een brug tussen publiek en privaat, zoals het Productschap en het CPE. Daarom verloopt overleg minder exclusief via organisaties onder coördinatie van de stichting.

### ***Een behoefte aan co-regulering geeft verbindende instituties autonomie***

In twee van de drie cases ontvochten de stichtingen zich bij uitstek tot probleemoplossende instituties. Opvallend was daarbij dat zij steeds meer autonomie kregen. Van oorspronkelijk technische instituties ontwikkelden zij zich tot vereenzelving van co-regulering en kregen zij belangrijke middelen om het co-reguleringsproces te beïnvloeden.

Drie mechanismen kunnen leiden tot een toenemend belang van de stichtingen in de loop van de tijd.

1. Publieke toezichthouders die zelfregulering wensen te stimuleren, hebben belang bij een onafhankelijke instantie. Dit is vooral het geval wanneer er meerdere concurrerende brancheverenigingen zijn. Afspraken gelden via de stichting voor de gehele branche, niet voor een enkele vereniging.

Dit kwam prominent naar voren in de uitzendbranche, waarin drie antagonistische brancheorganisaties een rol speelden. De Belastingdienst heeft vervolgens met de stichting drie convenanten getekend en niet met een van de brancheverenigingen.

2. Er is een voortdurende discussie welke normen wel of niet onder de zelfregulering (en daarmee co-regulering) moeten gaan vallen. Hoe zichtbaarder de zelfregulering, hoe meer de neiging actoren hebben om ook andere normen toe te voegen, onder het beheer van de stichting. Er ontstaat een ‘zwaan-kleef-aan-effect’. De scope van de normen verbreedt en het belang van de stichting verzwaaert.

Ook dit kwam naar voren in de uitzendbranche. De scope van de normen is daar voortdurend ter discussie. De brancheverenigingen wensen de scope klein en daarmee beheersbaar te houden. Andere belanghebbenden, zoals inleners en werknemersorganisaties wensen ook arbeidsomstandigheden mee te nemen.

3. Een laatste mechanisme is de prikkel tot meer bovenwettelijkheid. Bovenwettelijke normen kunnen de legitimiteit van de zelfregulering voeden. Bovendien is het mogelijk dat (bovenwettelijke) normen vanuit de private toezichthouder veranderen. Bovenwettelijkheid vergroot het belang van het beheer van het bovenwettelijke normenschema (zie tabel 22).

In de touringcarbranche wordt geklaagd over de neiging ‘geforceerd’ bovenwettelijke normen te hanteren om zich te onderscheiden van ISO-normen en wetgeving.<sup>235</sup>

De drie observaties wijzen erop dat beheerstichtingen een belangrijke rol vervullen bij co-regulering. De beheerstichtingen hebben bovendien de neiging om te groeien. Oorspronkelijk zijn zij in het leven geroepen als technische en administratieve fora, die onderhandelingen faciliteren. Ze groeien soms uit tot verbinders tussen de drie domeinen. Zij voeren bovendien namens de onder toezicht gestelden onderhandelingen met publieke en private toezichthouders. Vanuit deze rollen bedenken en faciliteren zij oplossingen en dragen aan het probleemoplossend vermogen van het co-reguleringsregime.

---

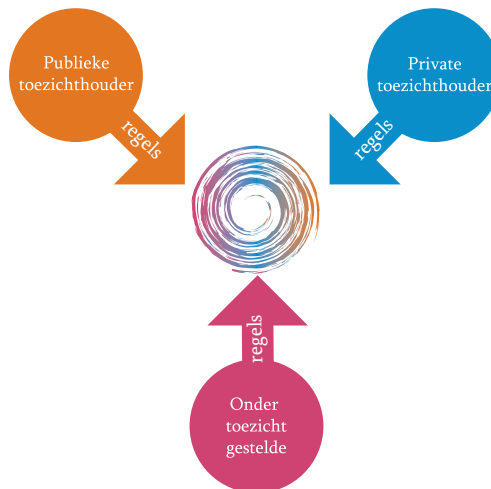
<sup>235</sup> Interviews #45, 47 - onder toezicht gestelden

Bovendien kunnen casespecifieke omstandigheden het belang van de stichtingen doen toenemen, zoals:

- Verdeeldheid tussen meerdere branche-organisaties, waardoor er een behoefte komt aan een eenduidig aanspreekpunt voor toezichthouders.
- Schaarste aan inspectiecapaciteit, waardoor afhankelijkheden tussen de domeinen toenemen.
- Zichtbaar succes, waardoor de beheerstichting aantrekkingskracht uitoefent voor andere actoren die extra normen willen stellen aan de onder toezicht gestelde sector. De norm en daarmee het belang van de normbeheerder dijen daarmee uit.

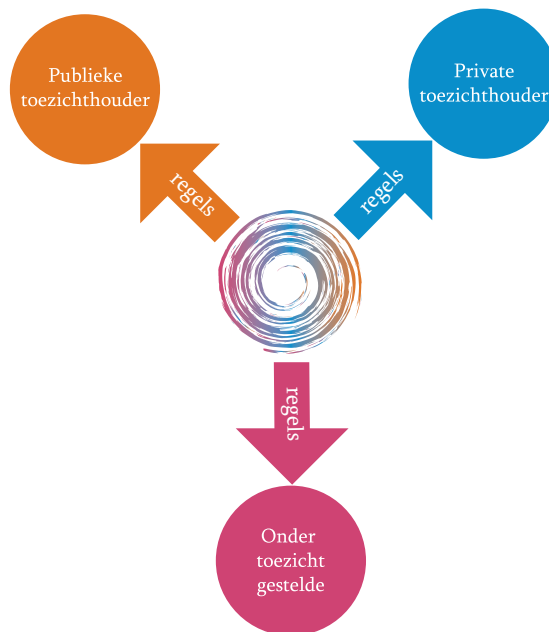
### *Overdesign verjaagt verbindende instituties*

Nu kom ik op een opvallend verschil tussen de cases. In twee van de cases ontwikkelden de beheerstichtingen zich als verbinders en ontwikkelden zij enige autonomie ten opzichte van de achterliggende brancheorganisaties, zoals beschreven. Zij ontpopten zich als de fora bij uitstek waarbinnen discussies over co-regulering plaatsvonden. Zij bleken een aantrekkingskracht te ontwikkelen op actoren die hun waarden op de agenda van het co-reguleringsregime wensten te hebben. Bovendien namen zij zelf initiatieven om actoren te betrekken bij hun regime. Zij bevolkten het midden tussen de drie domeinen en ontwikkelden een aanzuigende werking. Zo ontstonden centripetale krachten tussen de drie domeinen, zoals afgebeeld in figuur 12.



*Figuur 12: Centripetale krachten in een co-reguleringsregime*

In één case bleek de beheerstichting minder happig om een verbindende rol te spelen. Zij werd geconfronteerd met het ontwerp van een ander (een publieke toezichthouder) en raakte verzeild in conflicten met een actor die niet in het ontwerp was voorzien (het CPE). Zij ontwikkelde zich niet als probleemeigenaar van co-regulering, maar als behartiger van de belangen van onder toezicht gestelden. De rol van verbinder bleek niet populair, omdat het ontwerp teveel weerstand opriep. Met andere woorden: er ontstonden centrifugale krachten, waardoor het midden tussen de domeinen dunbevolkt bleef. De regels worden het probleem van degenen die ze stellen, want er zijn weinigen die zich er aan gehouden voelen (zie figuur 13). De case waarin centrifugale krachten te zien waren, was tevens het voorbeeld voor gevaren van *overdesign*. Dit is niet verwonderlijk. De weerstand tegen het regime kwam rechtstreeks voort uit het ontwerpachtige karakter ervan, zoals uiteengezet in paragraaf 7.3. *Overdesign* lijkt zo potentieel verbindende instituties uit het midden te jagen.



Figuur 13: Centrifugale krachten in een co-reguleringsregime



### *Verbindende instituties zijn kwetsbaar voor capture*

Het is tevoren moeilijk in te schatten hoe de spanningen tussen de drie domeinen zich zullen manifesteren. Beheerstichtingen kunnen hierbij aldus een verbindende functie vervullen tussen de drie domeinen. Garanties zijn er echter niet. De casestudies leiden niet volledig tot een pleidooi voor het stimuleren van beheerstichtingen. Zij krijgen al snel de identiteit van ‘co-reguleringsinstituut’, maar het gevaar bestaat dat zij hun makelaarsrol niet namens de drie domeinen vervullen. Een belangrijk gevaar is *capture*.

Beheerstichtingen zijn vaak opgericht vanuit onder toezicht gestelden. Vaak zijn ze het product vanuit hogere industriepolitiek: grote organisaties die branche-organisaties domineren, willen kwaliteit op de agenda hebben en de beheerstichting is een formeel vehikel – noodzakelijk voor accreditatie - om kwaliteit operationeel te borgen.

Beheerstichtingen zijn formeel onafhankelijk, maar feitelijk zijn ze dat niet altijd. Niet zelden huizen de stichtingen in hetzelfde gebouw als de branche-organisaties en hebben leden van de stichting tevens een baan bij organisaties van onder toezicht gestelden.

*Capture* staat in dit geval voor een te geringe autonomie ten opzichte van grote industriëlen. Het commitment van de beheerstichting ligt in het geval van *capture* minder bij het verbinden van de drie domeinen en meer bij het behartigen van industriële belangen.

Ik kan op basis van de casestudies niet vaststellen of er sprake was van *capture*. Wel kan ik constateren dat er weinig borgingsmechanismen zijn om *capture* te voorkomen. Zowel in de legpluimveesector als in de touringcarssector komen bijvoorbeeld dubbelfuncties voor en zijn de beheerstichtingen nog in de gebouwen van hun oprichters behuisd.

### **7.5 Welke effecten heeft de wisselwerking tussen spanningen en regime op het borgen van naleving?**

Publieke en private toezichtregimes raken in de cases op verschillende manieren met elkaar vervlochten. De vervlechting leidt tot verschillende afspraken, sommige beleidsmatig gepland, anderen meer ad hoc. Allemaal kunnen ze een effect hebben op de manier waarop naleving wordt geborgd. De cases maken veel mechanismen van co-regulering zichtbaar die naleving bevorderen door de ‘goeden’ van de ‘kwaden’ van elkaar te scheiden en de ‘kwaden’ zonodig te neutraliseren. Ze laten ook belemmerende mechanismen voor naleving zien. Hier ga ik nu op in. Het is het begin van een antwoord op de hoofdvraag “wat gebeurt er met het borgen van naleving als publieke toezichtsregimes vervlochten raken met private toezichtsregimes?”.

## *Bevorderende mechanismen*

*Variëteit van handhavingsmethoden leidt tot betere naleving.* Ten eerste neemt met co-regulering de variëteit aan handhavingsmethoden toe. Verschillende typen toezichthouders oefenen verschillende soorten inspecties uit, zoals bedrijfsinspecties, inspecties van het primaire proces, audits, verificatie-audits en systeemaudits. Met deze variëteit neemt de kans op het detecteren van ‘de kwaden’ toe.

In de legpluimvee-sector is een combinatie ontstaan van aangekondigde controles, onaangekondigde controles, verificatiecontroles en private audits.

*Betere naleving door leereffecten tussen domeinen.* Ten tweede – en in verlengde van het voorgaande – maakt variëteit leren over naleving beter mogelijk. Meer in het algemeen hebben private toezichtregimes – met name die op basis van managementsysteemnormen – een andere handavingsstrategie dan publieke toezichtregimes. De eerste kent een leerenadering, waarbij inspecteurs (of auditors) een kwaliteitsniveau benoemt en uitgaat van de bereidheid van de onder toezicht gestelde om te leren. Publieke toezichthouders moeten er voor zorgen dat wet- en regelgeving niet wordt overtreden. Dit verklaart waarom zij traditioneel een controlebenadering hebben. Het vervangen van publiek toezicht wordt om deze reden nogal eens als problematisch gezien (o.a. Eijlander, 2008). De verschillen kunnen echter ook worden gezien als een kans voor naleving, omdat de toezichthouders elkaar aanvullen. Daarbij komt dat private auditors in alle cases vaker langskomen dan publieke toezichthouders. Dit maakt private regelingen een belangrijke aanvulling op publieke inspecties. Zij zijn meer gericht op leren. Ze zorgen daarmee voor een betere scheiding tussen ‘goedwillenden’ en ‘kwaadwillenden’.

*Betere naleving door elkaar versterkende sancties.* Ten derde kunnen sancties van private regelingen werken als stok achter de deur voor naleving van wettelijke regels. In alle cases werd schorsing of uitsluiting van een private regeling als veel ernstiger opgevat dan een boete van een publieke inspectie.

In de touringcarbranche zijn de boetes gekoppeld aan de private regelingen – teveel boetes betekent het kwijtraken van een keurmerk - waardoor publieke inspecties serieuzer worden genomen. In de uitzendbranche is de markt dermate venijnig, dat het schrappen uit een register door (geregistreerde) concurrenten aan de grote klok gehangen wordt.

Dit impact van sancties beïnvloedt een eventuele afweging tussen naleven en niet-naleven vrij direct.

*Betere borging van naleving door rijkere informatieketens tussen domeinen.* Ten vierde ontstaan rijkere informatieketens, doordat publieke en private toezichhouders gebruik gaan maken van elkaars informatie. Bovendien maken ze soms gebruik van elkaars selectie. In veel gevallen worden niet-deelnemers aan private regelingen ingedeeld in een hogere risicocategorie.

In de legpluimveesector gebeurt dit zelfs volgens afspraak. In de andere sectoren bezoeken publieke toezichthouders op eigen initiatief de deelnemers aan regelingen minder.

Hierdoor neemt de kans op detectie van ‘de kwaden’ door publieke toezichthouders toe.

*Betere borging van naleving door meer draagvlak onder de verschillende normen.* Ten vijfde dragen private regelingen bij aan het draagvlak voor handhaving van wet- en regelgeving. Wet- en regelgeving ontstaan vanuit een democratisch proces. Echter, niet alle regels kunnen rekenen op veel draagvlak. Private regelingen hebben een eigen manier om draagvlak te verwerven. Maatschappelijk draagvlak is een eis vanuit de private toezichthouder voor accreditatie. Dit betekent dat vertegenwoordigers van verschillende branches, gebruikers en soms ook publieke toezichthouders zitting hebben in commissies van kwaliteit. Indien private regelingen veel overlap vertonen met wet- en regelgeving, dan onderstrepen zij het belang van wet- en regelgeving.

In de uitzendbranche is de koppeling tussen wet- en regelgeving en eigen regelingen zeer strak, omdat de regelingen zijn geënt op het voorkomen van het risico door een publieke toezichthouder boetes te worden. Dit verlaagde risico wordt vervolgens aangeboden aan de inlener van arbeid, die voor de boetes aansprakelijk zijn.

Hoe meer draagvlak onder de norm, hoe groter de bereidheid te investeren in handhaving om daarmee ‘de kwaden’ te isoleren.

*Betere borging van naleving door het ontstaan van kruispunten van kwaliteit.* Ten zesde kunnen de genoemde commissies en de achterliggende organisaties zich ontwikkelen tot belangrijke kruispunten van kwaliteit. Zij maken nieuwe verbindingen tussen publiek en privaat, door bijvoorbeeld zowel contact te hebben met publieke beleidsmakers als met de Raad voor de Accreditatie. Hier worden domeinen met elkaar verbonden. Hier worden de *tradeoffs* gemaakt tussen de belangen vanuit de domeinen. Zij kunnen autonomer worden ten opzichte van de organisaties die hen hebben opgericht. Zij kunnen in belang groeien. Dit is bevorderlijk voor naleving, omdat zij meer dan andere organisaties kwaliteit expliciet op de agenda hebben.

## *Belemmerende mechanismen*

*Lauwwarm commitment leidt tot kansen voor window dressing.* Co-regulering is vatbaar voor lauwwarm commitment. Er zijn evenzoveel prikkels om zich aan co-regulering te committeren als om zich ervan te distantiëren. Ik heb veel patronen gevonden die duiden op ‘ja zeggen, nee doen’. Deze lauwwarme commitments kunnen leiden tot halfbakken regimes die kansen bieden aan hen die wel goede sier willen maken met een certificaat of een keurmerk, maar naleving niet hoog op de agenda hebben staan. Het behalen van een certificaat of keurmerk is voor hen niet meer dan *window dressing*. *Window dressing* is te voorkomen met afspraken over bijvoorbeeld informatie-uitwisseling en het koppelen van sancties, zoals aangegeven bij de ‘bevorderende mechanismen’, maar het uitvoeren van deze afspraken kost schaarse capaciteit en kan bij lauwwarm commitment al snel verwateren.

Het keurmerk Touringcarbedrijven was voor de kwaliteit van haar regime sterk afhankelijk van de informatie van het voormalige IVW. Informatieleverantie door IVW bleek echter kwetsbaar voor veranderende prioriteiten. Hoe minder informatie van publieke toezichhouders, des te groter de kans dat een overtreder van wet- en regelgeving toch een keurmerk krijgt.

Het register voor de uitzendbranche is bedoeld voor het reduceren van risico’s voor inleners, opdat deze niet aansprakelijk worden gesteld voor overtredingen door uitzendbureaus. Private inspectie-instellingen controleren vervolgens niet met naleving, maar met deze risicoreductie als motief. Verschil kan optreden wanneer ingeschat wordt dat niet-naleving door publieke toezichhouders niet gedetecteerd of niet beboet zou worden.

*Lauwwarm commitment leidt tot gevaar voor shams.* *Shams* zijn zelfreguleringsregimes met een laag ambitieniveau: de normen zijn niet streng en ze worden nauwelijks gehandhaafd (Potoski en Prakash, 2009). Ook co-reguleringsregimes kunnen *shams* zijn. Het gevaar van *shams* is dat zij weliswaar naleving suggereren, maar naleving nauwelijks borgen. Bij alle cases – schijnbaar ontworpen of emergent – was het ambitieniveau omstreden.

Dit is het meest zichtbaar in de legpluimveesector, ook al omdat het ambitieniveau door het formele karakter daar explicieter op papier staat. Er is een inspectiefrequentie overeengekomen als uitwerking van het beleidskader (cq het ontwerp). Vervolgens is vanuit de onder toezicht gestelden veel weerstand ontstaan tegen deze frequenties. Het ambitieniveau is omlaag bijgesteld.

In de beide andere cases vonden de discussies plaats binnen de Colleges van Deskundigen. In de uitzendcase loopt een discussie over het al of niet uitbreiden van de norm. Deze discussie heeft in de onderzochte periode niet tot uitbreiding geleid.

*Overdesign leidt tot een gebrek aan creatieve oplossingen voor naleving.* Een bijzondere vorm van lauwwarm commitment is *overdesign*. Feitelijk committeert de ontwerper zich aan co-regulering, mits dit strak binnen de randvoorwaarden van het eigen ontwerp loopt. In het geval van *overdesign* ontstaat echter weerstand tegen het ontwerp. Er ontstaat een winst-verlies spel, dat fnuikend is voor commitment. Discussies spitsen zich toe op de scherpe randjes van het ontwerp en niet op gezamenlijke probleemoplossing voor naleving.

In de legpluimvee-sector kreeg vertrouwen een cijfer, namelijk dat van de inspectiefrequentie. De cijfers zouden een indicatie zijn van het vertrouwen dat de publieke toezichthouder (de ontwerper) in de sector zou hebben. De discussie vernaauwde zich tot een duw- en trekspel om deze cijfers en ging niet meer over naleving.

*Overgevoeligheid leidt tot voor naleving suboptimale oplossingen.* Bij emergente regimes kan de veelheid aan issues leiden tot overgevoeligheid. In zo'n geval wordt voor ieder issue naar een oplossing gezocht. De oplossingen kunnen bevredigend zijn voor hen die zich er mee inlaten, maar suboptimaal voor andere partijen die wel degelijk van belang kunnen zijn voor naleving.

In zowel de touringcarbranche als de uitzendbranche geldt accreditatie slechts voor een deel van het regime. Dit is een oplossing voor private toezichthouders en onder toezicht gestelden, maar is suboptimaal voor publieke toezichthouders. Zij kunnen accreditatie beperkt meenemen in hun risico-analyses.

*Het borgen van naleving wordt soms afgewogen tegen het overleven van het regime. De bestudeerde regimes zijn allen kwetsbaar gebleken. Het is onzeker of de regimes op langere termijn nog bestaan, dan wel op dezelfde wijze naleving borgen. Co-regulering in de legpluimveesector is wegens een gebrek aan intern draagvlak opgehouden te bestaan in de oorspronkelijke opzet. De andere regimes hebben een zwakker extern gezag en zijn kwetsbaar voor interventies van buiten. Het is voor hen die in de regimes geloven dan ook zaak om de regimes de lucht in te houden. Dit betekent dat niet alleen naleving op de agenda staat, maar ook overleven van het regime. Soms zullen daarom ook concessies moeten worden gedaan op het borgen van naleving.*

De publieke toezichthouder heeft in de legpluimveesector veel concessies moeten doen aan de andere partijen, zoals het laten verdwijnen van de boete uit de private regeling. De positie van de publieke toezichthouder was kwetsbaar, omdat de legpluimveesector als enige heeft toegehapt op Toezicht op Controle. Het falen van co-regulering in deze sector zou daarmee automatisch het falen van het beleid achter Toezicht op Controle betekenen.

In de beide andere cases heb ik dergelijke concessies niet gevonden. Wel zijn zichtbaarheid en het onderhouden van relaties met de publieke toezichthouder hier van groot belang voor overleving. Dit geldt met name in de uitzendbranche, waarin de bewijslast voor de werking van co-regulering expliciet bij de private zelfregulerende instanties ligt en die zich geconfronteerd ziet met een actieve, maar verdeelde Tweede Kamer.

## **Hoofdstuk 8. Conclusie: een portret van co-regulering zonder de roze bril van klassiek toezicht**

*Waarin de auteur u de natuurlijke kleuren van co-regulering laat zien, maar u zal adviseren de roze bril van klassiek toezicht af te zetten*

### **8.1 Een ongenoegen met eerdere studies naar zelfregulering en co-regulering**

*Co-regulering is verleidelijk voor publieke toezichthouders*

Het is onmogelijk, zo niet onwenselijk, om overal toezicht op te houden. Dit geldt ook voor toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. Er zijn eenvoudigweg teveel wetten en regels enerzijds en processen die hieraan moeten voldoen anderzijds. Er is dan ook altijd te weinig capaciteit om alle processen in de gaten te houden. Een capaciteitsstekort is inherent aan nalevingstoezicht. Daarbovenop bezuinigt de overheid op inspecties. Publieke toezichtregimes krimpen.

Publieke toezichthouders leven dan ook in tijden van schaarste. Dit maakt het begrijpelijk dat initiatieven van zelfregulering verleidelijk zijn voor publieke toezichthouders. Laat een sector door zichzelf te reguleren niet al zijn verantwoordelijkheid zien? Levert zelfregulering niet waardevolle informatie op, die de publieke toezichthouder voor zijn risico-analyses kan gebruiken? Publieke toezichthouders schatten vaak in van wel. In deze context ontstaat met enige regelmaat co-regulering.

Co-regulering is een tussenvorm van klassiek toezicht door de overheid en zelfregulering, waarbij enige vorm van coördinatie bestaat tussen het toezicht vanuit de publieke toezichthouder en het toezicht vanuit de zelfregulerende industrie.<sup>236</sup>

Co-regulering leidt ertoe dat publieke toezichtregimes vervlochten raken met private toezichtregimes. Zelfregulering en co-regulering zijn populaire onderwerpen in het reguleringsdebat. Ze worden enerzijds aangewezen als veelbelovend alternatief voor klassiek toezicht (zonder samenwerking), anderzijds heerst er ook veel scepsis over zelfregulering en co-regulering. Wetenschappelijke – en beleidsevaluaties geven aan dat zelfregulerende instanties onvoldoende gemotiveerd zouden zijn om wet- en regelgeving na te leven. Bovendien zouden hun instituties niet sterk genoeg zijn en zouden niet alle onder

---

<sup>236</sup> In dit boek gaat 'co-regulering' dus meer over toezicht dan over regulering. Het komt overeen met de Engelse term *co-regulation*, waarin de toezichtcomponent vanzelfsprekender is besloten dan in het Nederlandse woord 'regulering'.

toezicht gestelde bedrijven zouden de capaciteit hebben om zichzelf te reguleren. Dit zou het, als we dergelijke evaluaties volgen, onwenselijk maken om de eindverantwoordelijkheid voor toezicht, gelegen bij de publieke toezichthouder, geheel of gedeeltelijk over te dragen aan zelfregulerende instanties.

Enige scepsis is uiteraard gezond. Toch geven de genoemde evaluaties voldoende aanknopingspunten voor een promotie-onderzoek. Er is namelijk iets bijzonders aan de hand. Enerzijds spreekt uit de evaluaties weinig vertrouwen in zelfregulering en daarmee co-regulering. Anderzijds blijven vele vormen van co-regulering ontstaan. Is co-regulering tegelijkertijd verleidelijk en onverstandig, zoals zo veel zaken?

### *De zwaktes van de huidige evaluaties van co-regulering*

Dit onderzoek gaat vooral over de vraag hoe co-regulering zich voltrekt en hoe we hierover een oordeel kunnen vormen. Ik neem daarbij het standpunt in dat evaluaties van co-regulering zoals deze tot nu toe worden gevoerd, van beperkte waarde zijn. Er moet daarom worden gezocht naar een andere manier om te bepalen of co-regulering verstandig is. Ik baseer me op twee argumenten:

Ten eerste neigen veel evaluaties van co-regulering naar overheidscentrisme. Co-regulering wordt gezien als een instrument vanuit overheden om maatschappelijke processen te sturen. Zelfregulering – een voorwaarde voor co-regulering – wordt vaak gezien als het delegeren van regelgevende bevoegdheid (Haufler, 2003; Barkay, 2009). Ook hier kan instrumenteel naar worden gekeken: delegeren wordt besproken als alternatief voor ‘zelf doen’ (Baarsma c.s., 2003).

Een dergelijke blik kent echter belangrijke beperkingen. Zelfregulering bestaat al heel lang, ongeacht de vraag of overheden zich erbij wensen te betrekken. Zelfregulering kent haar eigen doelen en geschiedenis, los van de doelen die overheden er aan verbinden (Eijlander, 2008; Gabriël-Breukers, 2008). De vraag is daarmee gelegitimeerd voor wie zelf- en co-regulering effectief, efficiënt en legitiem moet zijn. De reguleringliteratuur lijkt hierbij impliciet dan wel expliciet overheden als probleemeigenaar te nemen. Voor hen moet het instrument co-regulering deugen, voor anderen is minder ruimte in analyse en aanbevelingen. Deze voorstelling is hiërarchisch van aard. De overheid wordt als hoofdverantwoordelijk gezien en delegeert taken naar niet-overheden. Indien deze niet-overheden hun taken niet goed zouden uitvoeren, zou delegeren een slecht idee zijn.



Ten tweede zijn de huidige evaluaties van co-regulering instrumenteel. Met andere woorden: co-regulering ‘moet werken’. Deze instrumentele blik blijkt vruchtbaar voor uitspraken over effectiviteit, legitimiteit en efficiency van zelfregulering en co-regulering. Soms wordt ook stilgestaan bij de voorwaarden waaronder zelf- en co-regulering effectief, efficiënt of legitiem kunnen zijn (Gunningham en Rees, 1997; Baarsma, 2010). Ze suggereren een zoektocht naar een optimale vorm van co-regulering, afgestemd op de voorwaarden vanuit de omgeving. Dergelijke uitspraken zijn echter vaak nogal statisch. Het zijn momentopnamen. Ze zeggen weinig over de ontwikkeling van co-regulering in de loop van de tijd. Die ontwikkeling is wel van groot belang. Relevantie en zeggenschap van meerdere actoren – dus niet alleen de publieke toezichthouders – suggereren lange interactieprocessen met onzekere gevolgen. Co-regulering is dynamisch. Een momentopname heeft daarmee een beperkte verklarende kracht voor co-regulering.

De manier waarop co-regulering wordt geëvalueerd, leidt tot een onvruchtbaar debat. Is co-regulering effectief, efficiënt en legitiem voor de publieke toezichthouder? Het antwoord is zeer waarschijnlijk ‘nee’. Dit is niet te wijten aan co-regulering op zichzelf, maar aan het hiërarchische beeld dat achter de vraag ligt. Co-regulering is niet een wondermiddel dat ter beschikking staat aan de publieke toezichthouder om zijn problemen op te lossen. Het zorgt niet voor bezuinigingen, vermindering van administratieve lasten en beter toezicht tegelijk. Het is sterk de vraag of dit soort wondermiddelen bestaan. Co-regulering is wellicht suboptimaal voor publieke toezichthouders. Een dergelijke constatering moet echter niet absoluut worden opgevat. Ook klassiek toezicht (ofwel ‘zelf doen’) kan hoogstwaarschijnlijk aan deze verwachtingen niet voldoen. Klassiek toezicht wordt echter nog steeds gezien als de standaard, en co-regulering als een alternatief. Zonder een vergelijking tussen co-regulering en klassiek toezicht komt zo de bewijslast bij co-regulering te liggen, niet bij klassiek toezicht.

Teleurstellingen leiden nogal eens tot negatieve publicaties. Menig debat op *Linked-in* laat zien dat publieke inspecteurs weinig vertrouwen hebben in certificering (een veel voorkomend instrument van zelfregulering).<sup>237</sup> Er zijn ook publicaties over de ‘onbetrouwbare overheid’ bij zelfregulering (bijvoorbeeld Brandsen c.s., 2005). De pot verwijt de ketel...

---

<sup>237</sup> Een langdurige discussie over certificatie en toezicht heeft in januari 2011 gewoed op de toezichtgemeenschap ‘Toezicht, opsporing en handhaving’ op *linked-in*, met 67 reacties binnen een maand.

## **8.2 Een methodologische uitdaging: co-regulering evalueren vanuit een horizontaal perspectief**

De normatieve discussie is co-regulering niet goed gezind, maar lijkt onafhankelijk van de feitelijke ontwikkeling. Er blijven immers initiatieven van co-regulering ontstaan. Misschien is dit een teken dat co-regulering meer deugden in zich herbergt dan de evaluatoren verwachten en meten. Dit betekent niet dat ieder co-reguleringsregime altijd goed is. Het kan wel betekenen dat huidige evaluaties er niet in slagen om op een juiste manier het kaf van het koren te scheiden.

Voor zinvollere evaluaties zijn twee zaken nodig. Ten eerste dient co-regulering te worden gezien als een proces, om daarmee een al te statisch begrip van co-regulering te voorkomen. Ten tweede is het nodig om invulling te geven aan een ‘horizontaal perspectief’ op co-regulering (Black, 2002). Dit betekent dat er tevoren geen eigenaar en eerstverantwoordelijke van co-regulering wordt gedefinieerd. In tegenstelling tot de hiërarchische voorstelling is co-regulering een samenwerking tussen verschillende actoren en is als zodanig het eigendom van allen. Een horizontaal perspectief helpt om mechanismen van co-regulering beter te begrijpen. In plaats van (te) vroeg een oordeel te vellen vanuit een enkel perspectief, sta ik eerst stil bij de organisatie en het proces van co-regulering. Van daaruit kan inzicht worden verkregen in de werking van co-regulering, om op basis hiervan een evaluatiemethode te ontwikkelen.

Zo kom ik op de probleemstelling van dit onderzoek:

*Om de werking van co-regulering te kunnen doorgronden, moet naast een verticaal perspectief ook een horizontaal perspectief worden gehanteerd. Een dergelijk horizontaal perspectief is zelden tot een empirisch onderzoek naar co-regulering uitgewerkt en dergelijk empirisch onderzoek is zelden uitgevoerd.*

De hoofdvraag in het onderzoek luidt:

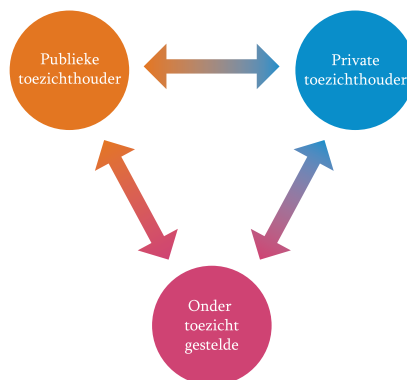
*Wat gebeurt er met het borgen van naleving als publieke toezichtregimes vervlochten raken met private toezichtregimes?*

Met deze hoofdvraag veronderstel ik dat het borgen van naleving het belangrijkste oogmerk van toezicht is.<sup>238</sup> Echter, zoals ik later uiteen zal zetten, gaat het niet alleen om naleving van publieke regels, maar ook om die van private partijen. Om tot een antwoord te kunnen komen, moet ik eerst het ‘horizontale perspectief’ op co-regulering handen en voeten geven. De keuzes die ik hiertoe heb gemaakt, beschrijf ik in de volgende paragraaf.

Het horizontale perspectief op co-regulering heb ik als volgt uitgewerkt:

### *Drie domeinen achter co-regulering*

In dit boek neem ik niet overheden als centrale actor voor co-regulering. Ik zie co-regulering als een spel tussen drie groepen (‘domeinen’) van actoren, die allen verschillende soorten normen stellen aan co-regulering. Dit zijn ten eerste publieke toezichthouders, van inspectie tot en met de Tweede Kamer, die wettelijke normen stellen en handhaven. Ten tweede zijn er de zelfregulerende onder toezicht gestelden, die hun eigen motieven hebben om zichzelf normen te stellen. Dit is het domein van onder meer bedrijven en branche-organisaties. Ten derde zijn er de conformiteitsbeoordelende instellingen, door mij ‘private toezichthouders’ gedoopt, die vanuit methodologische invalshoek tot normen komen voor co-regulering. Tot dit domein behoren de Raad voor de Accreditatie, certificerende instellingen en standaardiseringsorganisaties. Co-regulering impliceert een samenwerking tussen deze drie domeinen, zoals afgebeeld in figuur 14.



*Figuur 14: Co-regulering*

<sup>238</sup> Een hoger doel is het borgen van achterliggende waarden. Het beschouwen van dit hoger doel zou het onderzoek echter te ingewikkeld maken, omdat veel meer factoren dan alleen regelgeving en toezicht van invloed zijn op de borging van deze waarden.

### *Spanningen tussen domeinen zijn inherent aan co-regulering*

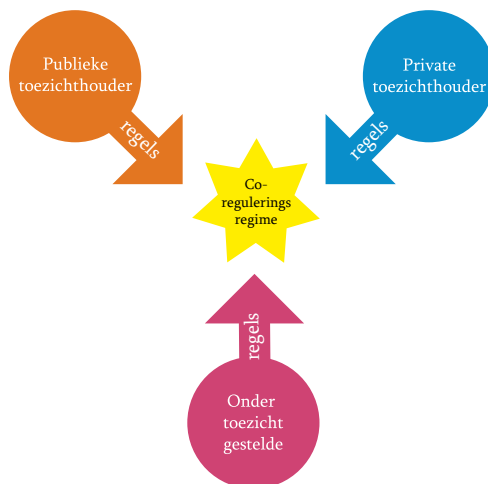
Drie domeinen leveren verschillende regels, vanuit verschillende motieven en vanuit een verschillende historie.

- Publieke toezichthouders refereren aan wet- en regelgeving. Co-regulering moet borgen dat onder toezicht gestelden zich aan wet- en regelgeving houden. Een ideaal co-reguleringsregime zit aan de ‘veilige kant’ van wet- en regelgeving. Soms is er interpretatieruimte in de wet, zijn regels onderwerp van politieke dynamiek, of is er onzekerheid over de interpretatie van de regels door hogere gremia, zoals in Europa.
- Onder toezicht gestelden stellen zichzelf regels om bedrijfseconomische redenen, zoals verbetering van het imago van de sector of het voldoen aan eisen van externen, zoals leveranciers en maatschappelijke organisaties. Een ideaal co-reguleringsregime voldoet precies aan deze bedrijfseconomische doelen: het versterkt het imago door zichtbaar te zijn als serieus kwaliteitsbeleid. Tegelijkertijd respecteert een ideaal co-reguleringsregime de structuur van de branche: het kan bijvoorbeeld omgaan met de verschillen tussen grote, draagkrachtige bedrijven en kleinere bedrijven. Een ideaal co-reguleringsregime is daarmee flexibel en gedifferentieerd.
- ‘Private toezichthouders’<sup>239</sup> stellen methodologische en institutionele regels vanuit internationale standaarden. Zij zijn ingehuurd door onder toezicht gestelden en stellen voorwaarden aan uitspraken over kwaliteit. Een co-reguleringsregime dat gebruik maakt van ‘privaat toezicht’, moet voldoen aan internationale standaarden. Net als voor publieke toezichthouders geldt ook voor private toezichthouders dat er interpretatieruimte bestaat en dat er hogere, internationale, gremia bestaan aan wie afwijkingen moeten worden uitgelegd. Een ideaal co-reguleringsregime loopt internationaal, ook met betrekking tot deze interpretaties, in de pas.

Alle domeinen ondervinden prikkels om het co-reguleringsregime hun regels te laten prevaleren boven die van anderen. Er zullen daarom regelmatig moeilijk oplosbare issues op de bestuurlijke agenda verschijnen, met de confrontatie tussen deze regels als achtergrond.

---

<sup>239</sup> Ik ben me ervan bewust dat het hier in strikte zin niet om toezichthouders gaat, omdat de betrokken instanties geen of een zeer beperkte wettelijke bevoegdheid hebben. In materiële zin lijken ze echter sterk op toezichthouders, omdat ze informatie verzamelen, hierover oordelen en sanctioneren (namelijk het weigeren of intrekken van een certificaat of accreditatie).



*Figuur 15: Regels in een co-reguleringsregime*

Co-regulering kent daarom een hoog conflictpotentieel. Voortdurend zullen spanningen ontstaan tussen de drie domeinen, zoals afgebeeld in figuur 15. Deze zullen resulteren in hardnekkige, telkens terugkerende issues op de bestuurlijke agenda van betrokkenen.

*Een co-reguleringsregime laat zich kennen door haar omgang met spanningen*

Voor een evaluatie kan het leerzaam zijn om een balans op te maken van de voor- en nadelen van een regime voor de afzonderlijke domeinen. Een dergelijke analyse is echter van beperkte waarde. Co-regulering suggereert een voortdurend geduw en getrek tussen de domeinen. Dit maakt co-regulering een dynamisch proces. Het ene issue zal beslecht worden ten faveure van het ene domein, het volgende issue zal wellicht anders (of niet) worden beslecht. Een balans van voor- en nadelen per domein zal zelden meer zijn dan een momentopname en doet daarmee weinig recht aan de dynamiek van co-regulering.

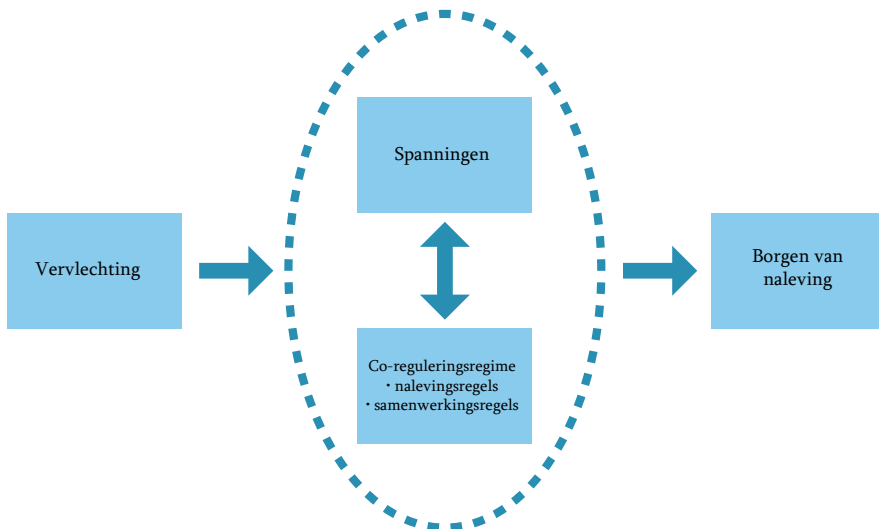
Deze dynamiek wordt erkend in de literatuur over 'governance'. In deze literatuur worden processen van interactie beschreven en geduid. Ook bevat het ideeën over hoe een oordeel te vellen over dergelijke processen. Belangrijke conclusie hieruit is dat co-regulering als een proces is te beschouwen. Het suggereert een voortdurende interactie tussen de drie domeinen. Dominante normen voor dergelijke processen zijn voortgang en rijkdom (Jessop 1998; Edelenbos, 2000; De Bruijn c.s. 2002, 2010). Deze normen zijn te vertalen in een doorgaand proces, dat oplossingen genereert voor die hardnekkige bestuurlijke issues. De 'voortgang' impliceert de aanwezigheid en het behoud van commitment van betrokken partijen. De 'rijkdom' suggereert het vermogen spanningen te matigen. Vanuit

‘governance’ is het daarom vruchtbaarder om co-reguleringsregimes niet te duiden op hun uitkomsten op een enkel moment, maar op de manier waarop ze met de spanningen omgaan om zo een doorgaand en rijk proces mogelijk te maken.

Deze interactie tussen spanningen en regime noem ik het ‘proces van co-regulering’ en functioneert als intermediaire variabele tussen vervlechting en het borgen van naleving (omstippeld in figuur 16). Het is juist de wisselwerking tussen regime en spanningen die bepaalt hoe naleving wordt bevorderd.

Op basis van literatuur over instituties en governance ben ik voorts tot vier uitgangspunten voor een horizontale analyse gekomen.

- Uitgangspunt 1: Beschouw co-reguleringsregimes niet alleen op publieke waarden, maar ook op waarden van andere betrokkenen.
- Uitgangspunt 2: Beschouw een regime niet alleen als een geheel aan regels, maar ook als een strijd tussen de betrokkenen over die regels.
- Uitgangspunt 3: Schenk niet alleen aandacht aan het identificeren van regels, maar ook aan de omgang met regels.
- Uitgangspunt 4: Beschouw co-reguleringsregimes niet alleen op instrumentele waarden, maar ook op de voortgang en de kwaliteit van interacties.



*Figuur 16: Het onderzoeksmodel*

### 8.3 Een empirische studie naar co-regulering

Op basis van deze uitgangspunten heb ik een empirische studie naar co-regulering ingericht en uitgevoerd. De empirische deelvragen van deze studie waren:

1. Welke nalevings- en samenwerkingsregels bestaan er in een co-reguleringsregime?
2. Hoe manifesteren spanningen van co-regulering zich?
3. Hoe versterken of matigen de regels de spanningen van co-regulering?
4. Welke effecten heeft de wisselwerking tussen spanningen en regime op het borgen van naleving?

Met behulp van deze vragen heb ik co-regulering vanuit een horizontaal perspectief bestudeerd. Resultaat is een unieke blik op co-reguleringsregimes en bestuurlijke processen van co-regulering. De vier empirische vragen heb ik systematisch beantwoord in hoofdstuk 7. Hieronder volgt de beantwoording van de hoofdvraag: “Wat gebeurt er met het borgen van naleving als publieke toezichtregimes vervlochten raken met private toezichtregimes?”. De studie heeft geleid tot vijf antwoorden.

1. *Er ontstaan inhoudelijke synergieën die naleving bevorderen, zoals complementariteit van publieke en private instrumenten van naleving*

Publieke en private toezichthouders verschillen. Deze verschillen maken dat de instrumenten die ze gebruiken elkaar sterk kunnen aanvullen. De verschillen gelden voor veel aspecten van toezicht, zoals de regels, de toezichtbenadering, de toezichtmethoden en de bezoekfrequenties. Op het karikaturale af: de leerbenadering van privaat toezicht (‘kijken of onder toezicht gestelden het goed doen’) verschilt grofweg van de controlebenadering van publiek toezicht (‘kijken of onder toezicht gestelden overtredingen maken’). De toezichtmethoden - zoals systeemtoezicht, producttoezicht of persoonstoezicht - kunnen elkaar sterk aanvullen, ongeacht wie wat doet. Ook de sancties verschillen. Per case verschilt wiens sancties het zwaarst wegen. Een koppeling tussen sancties kan daarom extra druk zetten op de onder toezicht gestelden om regels na te leven. Tenslotte komen private toezichthouders door de verschillende financiering vaker langs dan publieke toezichthouders.

## *2. Er ontstaan procesmatige synergieën die naleving bevorderen, zoals procesarrangementen, leereffecten en vertrouwen*

Niet alleen de combinatie van instrumenten levert toegevoegde waarde voor naleving. Er ontstaan ook veel procesmatige arrangementen die de samenwerking en het onderlinge vertrouwen verbeteren. In sommige gevallen bestond er voor co-regulering al een overlegcultuur. Boven bestaande overlegvormen ontstaan fora die zijn geïnstitueerd door de private toezichthouder. Voor accreditatie is immers maatschappelijk draagvlak onder normenschema's vereist. Ook de publieke toezichthouder kan overleg initiëren, met name wanneer co-regulering beleid raakt, zoals het geval was in de legpluimveesector en de uitzendbranche. De ogenschijnlijke wirwar aan overlegvormen zorgt voor snelle informatie-uitwisseling en leereffecten. Publieke en private toezichthouders raken geïnformeerd over elkaars activiteiten. Bovendien kunnen de overlegvormen op den duur leiden tot draagvlak voor elkaars regels.

Er schuilen aldus veel nalevingsbevorderende mechanismen in co-regulering. Opvallend is bovendien dat ze niet allemaal tevoren zijn bedacht. Sommige mechanismen zijn onderdeel van een bewuste strategie, maar andere ontstaan schijnbaar toevalligerwijs. Echter, de grote vraag is of deze potentie wordt benut. Dit hangt voor een groot gedeelte af van de samenwerking. Denk hier aan de bereidheid informatie te delen, te sanctioneren en de kwaliteit van de eigen regeling op peil te houden, opdat andere toezichthouders er van kunnen profiteren. Met andere woorden: er zal slechts een zwak verband bestaan tussen vervlechting en het borgen van naleving, indien samenwerking niet goed verloopt. De volgende drie conclusies geven aan dat samenwerking, en daarmee de potentieel voor naleving, niet gemakkelijk te realiseren is.

## *3. De synergieën zijn kwetsbaar voor lauwwarm commitment*

De idee achter co-regulering is aantrekkelijk voor allen, maar de voor naleving essentiële commitments zijn al gauw een brug te ver. Co-regulering belooft enerzijds efficiency voor publieke toezichthouders en onder toezicht gestelden, omdat door samenwerking inspecties effectiever en daarmee efficiënter kunnen worden ingericht. Het verschaft bovendien legitimiteit aan private regelingen, omdat de overheid deze regelingen met co-regulering – impliciet of expliciet – erkent.

Anderzijds zijn de commitments fors. Publieke toezichthouders blijken angstig voor incompatibiliteiten, zoals marktverstoring door het prefereren van het ene privaats kwaliteitsstelsel boven het andere. Private toezichthouders blijken angstig voor



beïnvloeding van hun kwaliteitssystemen door verplichtingen vanuit de overheid. Onder toezicht gestelden zijn angstig voor extra kosten. Dit geldt vooral voor de koepels die zelfregulering organiseren. Zij moeten de extra kosten moeten immers verantwoorden aan hun deelnemers.

De combinatie van beloftes en angsten leidt tot lauwwarm commitment, ofwel ‘ja’ zeggen en ‘nee’ doen. Lauwwarm commitment heeft verschillende verschijningsvormen. In de theorie wordt al gesproken van *window dressing* en *shams* door onder toezicht gestelden (o.a. Potoski en Prakash, 2009)<sup>240</sup>. Zelfregulering, en daarmee co-regulering, is in een dergelijk geval voor hen niets anders dan de schijn van naleving ophouden. Een ander voorbeeld is formalisme door publieke en private toezichthouders, ofwel het blijven vasthouden aan de eigen normen en deze als hard presenteren, om problemen met verantwoording te vermijden. Dit kan ten koste gaan van de efficiency voor onder toezicht gestelden, wat hun commitment weer doet afnemen. Bovendien kan formalisme onderlinge fricties opleveren.<sup>241</sup>

Bovengenoemde voorbeelden geven aan dat lauwwarm commitment niet alleen een verschijnsel is van de private partijen, maar ook van publieke. Ook overheden blijken angstig om zich volledig aan co-regulering over te geven.

Lauwwarm commitment stelt het vertrouwen van andere partijen op de proef. Voor zover het gaat om het vertrouwen van private partijen geeft lauwwarm commitment kansen voor niet-nalevers, omdat zij zich bij een gebrek aan vertrouwen gelegitimeerd voelen van normen af te wijken. Gevolg is dat gezamenlijke nalevingsregels beperkt effectief zijn en zelfs dat samenwerking kan stranden.

Overigens is hier de opmerking op zijn plaats dat lauwwarm commitment op zichzelf geen reden is om van co-regulering af te zien. De literatuur over management heeft bijvoorbeeld al heel veel concepten voortgebracht die alleen effectief zouden zijn als alle betrokkenen zich er volledig aan zouden committeren.<sup>242</sup> Bestuurders en managers zullen echter hun aandacht moeten verdelen. Daarom is volledig commitment niet haalbaar en misschien zelfs niet wenselijk. Een uitspraak over lauwwarm commitment en de effectiviteit van co-regulering zegt bovendien niets over de situatie zonder co-regulering. Ook zonder co-regulering zijn er kansen voor niet-nalevers.

---

<sup>240</sup> Meer hierover in paragraaf 7.5

<sup>241</sup> In paragraaf 7.3 beschrijf ik vijf verschijningsvormen van lauwwarm commitment

<sup>242</sup> Denk hierbij bijvoorbeeld aan Total Quality Management, kennismanagement en procesmanagement

#### 4. De synergieën zijn kwetsbaar voor overdesign en overgevoeligheid

Een co-reguleringsregime krijgt met enige regelmaat hardnekkige bestuurlijke issues te verwerken, omdat er altijd spanningen bestaan tussen publieke toezichthouder, private toezichthouder en onder toezicht gestelde. Flexibiliteit van het regime is daarom van groot belang. Het is immers van belang om met de spanningen om te gaan en de issues op te lossen. Mijn studie geeft aan dat er te veel en te weinig flexibiliteit kan bestaan. Met andere woorden: flexibiliteit blijkt een optimum te hebben.

Enerzijds kan een regime te weinig flexibel zijn. Uit mijn studie blijkt dat een gebrek aan flexibiliteit realistisch is. In één van de cases heeft de publieke toezichthouder de neiging vertoond om samenwerking vanaf de ontwerpstoel vorm te geven. Een ontwerp bestaat uit een aantal regels die dienen als randvoorwaarden voor samenwerking. Een dergelijke benadering leidt al snel tot *overdesign*. Hierbij manifesteert de ontwerper zich als hiërarch en laat deze te weinig ruimte aan de andere betrokkenen. *Overdesign* vanuit een toezichthouder drijft potentieel verbindende instituties in de armen van de onder toezicht gestelden, terwijl deze instituties een essentiële verbindingsrol kunnen vervullen tussen de drie domeinen (zie hiervoor de laatste conclusie). Deze rol vervullen zij het beste als zij zich probleemeigenaar voelen van co-regulering. Een te sterke focus op een ontwerp vanuit een enkel domein gaat ten koste van hun probleemeigenaarschap. De opgelegde regels dreigen te politiseren, waardoor de discussies niet meer gaan over naleving, maar over de tevoren opgestelde regels. Behalve de ontwerper wenst geen van de betrokkenen zijn vingers aan deze discussies te branden. In dit klimaat ondervinden potentieel verbindende instituties geen prikkels om zich onafhankelijk van hun (private) oprichters op te stellen. Daarom is *capture* waarschijnlijker in het geval van *overdesign*.

Anderzijds kan een regime te flexibel zijn. Ook dit blijkt een realistisch scenario voor co-reguleringsregimes. Een regime kan verworden tot een geheel aan oplossingen zonder duidelijke rationale. Indien de publieke toezichthouder, private toezichthouder en/of de onder toezicht gestelden weinig toeschietelijk zijn en zich moeilijk laten verbinden, dan is het moeilijk een gemeenschappelijk regime te ontwikkelen. Spanningen worden ad hoc gematigd, met af en toe een regel ten faveure van de één en af en toe van de ander. Zo ontstaat overgevoeligheid. In het uiterste geval zal de rationale van de gemeenschappelijke regels niet meer aan derden uit te leggen zijn. Het externe gezag van het regime is daarmee in het geding. Dit maakt het voortbestaan van het regime kwetsbaar ten tijde van bijvoorbeeld reorganisaties en beleidsveranderingen.

## 5. Verbindende instituties zijn cruciaal voor de benutting van de synergieën

Spanningen worden zelden vanuit een enkel domeinen gematigd. Problemen worden opgelost tussen de drie domeinen in. Door vervlechting ontstaan nieuwe netwerken. Intermediaire instituties, zoals de beheerstichtingen in de drie cases, blijken een groot potentieel te hebben om zich in deze netwerken stevig te positioneren. Zij onderhouden belangrijke overlegvormen, harmoniseren norminterpretaties en zijn een centraal informatiepunt over de diverse relevante normen voor de drie domeinen. Hun verbindende rol kan in de loop van de tijd groeien, vooral als zij zich onafhankelijk weten op te stellen van hun oprichters. Dit zijn meestal private koepels van onder toezicht gestelden. Het resultaat is een regime met de potentie om met spanningen om te gaan.

Dit is echter niet vanzelfsprekend. Intermediaire – of verbindende - instituties zijn vatbaar voor *capture*, ofwel een overmatige dominantie door achterliggende industriële organisaties. In een dergelijk geval worden intermediaire instituties spreekbuis van de onder toezicht gestelden en verliezen zij hun verbindende vermogens. Ik heb echter geobserveerd dat de rol van verbindende instituties in de loop van de tijd toe kan nemen, omdat kennis en relaties bij hen samenkomen. Daarmee worden andere partijen meer van hen afhankelijk. Dit betekent dat *capture* kan verminderen bij voortgang van het proces.

### 8.4 De toegevoegde waarde van een horizontaal perspectief op co-regulering

De hoofdvraag is met behulp van een empirische studie beantwoord. Tegelijkertijd is de opzet en uitvoering van de empirische studie zelf onderwerp van studie, zoals is verwoord in de probleemstelling. De vragen die ten grondslag lagen aan de empirische studie zijn theoretisch en methodologisch geïnformeerd. Rest de vraag of deze methodologische exercitie toegevoegde waarde heeft gehad ten opzichte van zogenaamde ‘verticale’ studies naar zelfregulering en co-regulering.

De conclusies geven aan dat vervlechting het borgen van naleving zowel positief als negatief kan beïnvloeden. Daarmee heb ik kunnen vaststellen dat co-regulering niet altijd een wassen neus is. Weliswaar kan het suboptimaal uitpakken voor de betrokkenen, inclusief de overheid, maar onder de radar ontstaan regelmatig allerlei nalevingsbevorderende mechanismen. Waar verticale analyses welhaast automatisch leiden tot scepsis jegens zelfregulering en co-regulering, vormen de uitkomsten van dit onderzoek geen aanleiding tot fundamenteel wantrouwen.

Tegelijkertijd bevestigen de uitkomsten de kwetsbaarheid van co-reguleringsregimes. De scepsis uit verticale analyses (zie paragraaf 1.6) geldt vooral voor de private partijen. Hun motivatie om zich aan een publiek regime te committeren, zou problematisch zijn. Uit mijn onderzoek blijkt inderdaad dat lauwwarm commitment een kwetsbaarheid vormt voor co-regulering, maar dat dit lauwwarmede commitment net zo goed geldt voor publieke toezichthouders. Ook voor hen blijken prikkels te bestaan om zich te distantiëren van een co-reguleringsregime. Vormen van distantie zijn het onder strikte eigen voorwaarden participeren in co-regulering en het voeren van een parallel, eigen regime dat niet op het co-reguleringsregime is afgestemd.

Een andere aanvulling op de literatuur over zelf- en co-regulering is de nadruk op verbindende instituties en hun rol in de ontwikkeling van een co-reguleringsregime. De uitkomsten reiken verder dan de relatie tussen *government* en *industry*. Er blijkt een brede schakering te bestaan van publieke, private en hybride organisaties. Met name de organisaties die niet duidelijk tot de publieke toezichthouders of de onder toezicht gestelden behoren, blijken van groot belang. Zij kunnen een grote rol spelen in het verminderen van spanningen en kunnen in die rol groeien.

De bevindingen zijn geen relativisering van de rol van publieke toezichthouders. Publieke toezichthouders kunnen het borgen van naleving sterk beïnvloeden. De bevindingen uit dit onderzoek geven verschillende opties voor overheden, die voorbij gaan aan de eenvoudige vraag of overheden al of niet moeten participeren in co-regulering. Overheden kunnen bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen in het genereren of voeden van prikkels tot zelfregulering. Dit kan bijvoorbeeld middels aansprakelijkheidsregelingen, het dreigen met strengere regelgeving of het zoeken van publiciteit. Overheden kunnen al of niet ruimte geven aan verbindende instituties en hybride organisaties. Hoe meer ruimte ze hen bieden, des te groter de kans dat zij zich opwerpen tot probeemeigenaren van co-regulering. Tenslotte kunnen overheden al of niet actief participeren in de fora rond zelfregulering, zoals Commissies van Deskundigen en normcommissies. Op deze wijze kunnen ze al of niet hun stempel drukken op het oplossen van problemen.

De opties voor overheden zoals hierboven beschreven gaan over de governance van co-regulering, maar dan op basis van een analyse die niet overheden als enige probleemeigenaar van co-regulering beschouwt.

## 8.5 Discussie: de roze bril van klassiek toezicht

Wat gebeurt er als publieke toezichtregimes vervlochten raken met private toezichtregimes? In dit boek beschrijf ik deze situatie als ‘co-regulering’. Co-regulering kan een bewuste strategie zijn vanuit één van de domeinen. In tijden van schaarste aan toezichtcapaciteit is een dergelijke vervlechting echter niet meer dan logisch, een onvermijdelijkheid. Co-regulering wordt, linksom of rechtsom, bewust of onbewust, een realiteit. Dit betekent echter niet dat co-regulering op veel enthousiasme kan rekenen. Telkens worden kritische vragen gesteld over de legitimiteit en de effectiviteit van co-regulering.

### *Co-regulering wordt realiteit ondanks legitimiteitsvragen*

Co-regulering zal altijd een legitimiteitsprobleem hebben. Co-reguleringsregimes worden al snel lappendekens aan afspraken en organisaties, zoals zichtbaar is geworden in de casestudies. Lappendekens zullen het nodige gezag ontberen. Ze zijn immers moeilijk uit te leggen aan hen die een ideaal regime voor ogen hebben. Lappendekens worden al snel als ‘onelegant’ of ‘onzuiver’ gezien. Met name vanuit de publieke toezichthouder is de legitimiteitsvraag altijd actueel. Zij kunnen bijvoorbeeld in situaties komen waarin de kwaliteit van privaat toezicht afhankelijk is van informatievergarings door publieke toezichthouders. Zij kunnen verzeild raken in elkaar beconcurrerende private kwaliteitssystemen. In beide gevallen raakt de publieke toezichthouder betrokken bij private kwaliteitsborging. Hierover kunnen legitimiteitsvragen worden gesteld.

### *Co-regulering wordt realiteit ondanks effectiviteitsvragen*

Er is scepsis over zelfregulering en daarmee co-regulering. In de literatuur en op toezichthoudersfora heerst twijfel over de capaciteit, de motivatie en de kracht van instituties van zelfregulering.<sup>243</sup> Dit impliceert dat het betrekken van zelfregulering door publieke toezichthouders risicovol is vanuit het oogpunt van effectiviteit. Co-regulering is met name risicovol, indien de overheid als systeemverantwoordelijk voor het toezicht wordt beschouwd. In een dergelijk geval is zij ook verantwoordelijk voor de effectiviteit van de private toezichtactiviteiten. Als die naar de maatstaven van de publieke toezichthouder te wensen overlaten, dan loopt de publieke toezichthouder risico.

---

<sup>243</sup> Zie paragraaf 1.6 voor een uitgebreide uiteenzetting

### *De natuurlijke kleuren van co-regulering*

De vragen getuigen van twijfels over het vermengen van publiek met privaat toezicht. Door kritiek op vermenging wordt al gauw het tegenovergestelde gesuggereerd: een strikte scheiding tussen publiek en privaat toezicht. Hierover bestaan veel minder legitimiteits- en effectiviteitsvragen. Daarmee lijkt klassiek en strikt gescheiden toezicht veiliger. Maar is deze legitimiteit en effectiviteit buiten de discussie te plaatsen?

Met betrekking tot effectiviteit is de vraag te stellen of een strikte scheiding tussen publiek en privaat toezicht haalbaar en wenselijk is. De overheid is in een dergelijk geval verantwoordelijk voor het eigen stuk toezicht. In tijden van schaarste aan inspectiecapaciteit is het twijfelachtig of de overheid deze verantwoordelijkheid kan waarmaken. Een handhavingstekort is inherent aan het inspectiewerk: er zijn altijd onvoldoende inspecteurs om alle processen te controleren op wettelijke bepalingen, los van de vraag of dat wenselijk zou zijn. Bezuinigingen op het primaire proces van inspecties kunnen het handhavingstekort wel vergroten. Principes als 'risicogebaseerd toezicht' en 'systeemtoezicht' kunnen het handhavingstekort deels ondervangen, maar nooit geheel wegnemen. Dit betekent dat ook strikt gescheiden publiek toezicht niet altijd effectief zal zijn.

Ook zijn er vragen over legitimiteit te stellen. Vanuit een overheidsperspectief is klassiek, gescheiden toezicht logischerwijs legitiem. De overheid dient immers een collectief belang, geen particulier belang. Vanuit een privaat perspectief – zoals dat van de onder toezicht gestelden en private toezichthouders – is klassiek, gescheiden toezicht echter wel degelijk vanuit legitimiteit te bekritisieren. Denk hierbij aan klachten over administratieve lasten en gebrekkige deskundigheid van publieke inspecteurs. De achtergrond van deze klachten is dat toezicht als een publieke dienst kan worden beschouwd, gefinancierd uit algemene middelen. Vanuit deze redenering wordt van publieke toezichthouders efficiënt en kwalitatief goed toezicht verwacht. Inefficiënt en slecht toezicht is een legitimiteitsprobleem, omdat een via de belasting betaalde dienst niet goed wordt uitgevoerd. Indien slechte uitvoering gevolg is van een klassiek, strikt gescheiden toezichtregime, dan kunnen er ook legitimiteitsvragen over dat regime worden gesteld.

Het wordt daarom tijd om de roze bril van klassiek, gescheiden toezicht af te zetten en onbevooroordeeld naar co-regulering te kijken. Immers, het ideaal van klassiek en strikt gescheiden toezicht bestaat niet in werkelijkheid en is bovendien niet a priori nastrevenswaardig. Vragen over de legitimiteit en effectiviteit van co-regulering zijn

uiteraard legitiem, maar niet in referentie tot een dergelijk ideaal. Co-regulering zal aldus op zichzelf beschouwd moeten worden en niet met een ideaalbeeld van haar alternatief als maatstaf. Met andere woorden: co-regulering zal moeten worden beschouwd zonder een roze bril van klassiek toezicht. Zonder deze roze bril is co-regulering in haar natuurlijke kleuren te aanschouwen. Pas dan zijn al haar schakeringen zichtbaar en is te beoordelen of de aanblik prettig is.

## Hoofdstuk 9. Naar een eerlijke evaluatie van co-regulering

*Waarin de auteur u op basis van zijn studie een suggestie doet hoe de effectiviteit van co-regulering geëvalueerd zou moeten worden*

### 9.1 Een evaluatiekader

Een oordeel is snel geveld. Het is relatief gemakkelijk om co-regulering te beoordelen op basis van een kosten-baten analyse vanuit een enkel perspectief. Het perspectief van de publieke toezichthouder is bij dergelijke exercities bijzonder populair in de literatuur. Bovenstaande analyses geven aan dat een dergelijk oordeel te weinig recht doet aan de complexe werkelijkheid achter co-regulering. De analyses inspireren tot een genuanceerder evaluatiemethode. In deze paragraaf geef ik de principes van een dergelijke methode.

Om tot een oordeel te komen, is een norm nodig. In de literatuur over governance wordt in normatieve zin gesproken van een ‘doorgaand, rijk proces’. Het element ‘doorgaand’ klinkt als een eenvoudige, zelfs ietwat goedkope, norm. Immers, als interactie voortgaat, dan is het kennelijk goed? Echter, mijn analyses geven aan dat het in de lucht houden van een co-reguleringsregime geen sinecure is. Co-regulering impliceert het omgaan met voortdurende, want fundamentele, spanningen, met alle kosten voor betrokkenen vandien. Hier komt het element ‘rijk’ om de hoek kijken. Dit heb ik vertaald naar het vermogen om oplossingen te vinden voor telkens terugkerende bestuurlijke issues, die worden gevoeld door de spanningen. Een ‘doorgaand, rijk proces’ suggereert daarmee nogal wat:

- Partijen hebben een gezond motief. Zij omarmen co-regulering, geven niet teveel toe aan hun natuurlijke aarzelingen en steken hun nek uit door hun steun aan co-regulering aan de buitenwereld uit te leggen.
- Partijen hebben er vertrouwen in dat co-regulering op den duur positief voor hen uitpakt. Zij realiseren zich dat de steun vanuit andere domeinen noodzakelijk is. Dit suggereert ook vertrouwen in elkaars motieven.
- Co-regulering leidt tot een regime dat tegen een stootje kan. Er ontstaat een geheel aan regels dat uit te leggen is aan betrokken en aan de buitenwereld.

Mijn analyses hebben bijgedragen aan het vinden van een aantal cruciale randvoorwaarden voor een doorgaand, rijk proces. Hierop bouw ik mijn voorstel voor een evaluatie van co-regulering. Hieronder werk ik drie principes voor evaluatie uit en illustreer ze met concrete, operationaliseerbare vragen.



### *Principe 1: Evalueer vanuit meer perspectieven*

Co-regulering is een avontuur voor partijen uit alle drie domeinen: de publieke toezichthouder, de private toezichthouder en de onder toezicht gestelden. Zij hebben allen natuurlijke aarzelingen in co-regulering te investeren. Ze hebben allen mogelijkheden om co-regulering te frustreren. Een vruchtbaar co-reguleringsregime heeft om deze twee redenen voor alle partijen iets te bieden. Zo omvat een evaluatie niet alleen de vraag of co-regulering effectief, efficiënt of legitiem is voor een enkel domein, zoals de publieke toezichthouder, maar voor alle partijen. Een ideaal regime zou er uitzien als in tabel 23.

	Publieke toezichthouder	Private toezichthouder	Onder toezicht gestelde
Effectiviteit	+	+	+
Efficiency	+	+	+
Legitimiteit	+	+	+

*Tabel 23: Een optimaal co-reguleringsregime*

Een dergelijk scenario is hoogst onwaarschijnlijk. De meeste co-reguleringsregimes zijn dan ook voor alle partijen suboptimaal. Een analyse van effectiviteit, efficiency en legitimiteit voor allen leidt tot twee uitspraken. De eerste uitspraak gaat over de mate waarin een co-reguleringsregime de betrokkenen tevreden kan stellen. De tweede uitspraak gaat over de balans. Immers, een regime dat voor een enkel domein veel positiever uitpakt dan voor een ander domein, is hoogstwaarschijnlijk geen duurzaam regime.

### *Principe 2: Evalueer de posities van participanten in het proces van co-regulering*

Een evaluatie bevat niet alleen een tabel met plussen en minnen. Een dergelijke tabel beschrijft immers slechts een momentopname. De dynamiek van co-regulering maakt het waarschijnlijk dat de tabel er een jaar later totaal anders uit zou zien. Een aanvulling is nodig om een evaluatie toleranter te maken voor dynamiek. Hiervoor is informatie nodig over de posities van participanten in het proces van co-regulering. In hoeverre zijn zij bereid om de aan co-regulering inherente spanningen te matigen? Of voeren zij bewust of onbewust de spanningen juist op? De bereidheid spanningen te matigen is cruciaal voor de voortgang van het proces en daarmee de voortgang van co-regulering.

Uit mijn cases volgden twee cruciale elementen. Ten eerste is er de *motivatie* van alle betrokkenen om te investeren in co-regulering. Zij zullen hun natuurlijke aarzelingen moeten herkennen en af en toe moeten onderdrukken. Kernvraag is of alle betrokkenen gemotiveerd zijn om problemen op te lossen. Deze kernvraag is voor alle drie domeinen als volgt concreter te maken.

- Is de publieke toezichthouder bereid discretionaire ruimte te benutten ten opzichte van hogere publieke organen en het regime te verdedigen?
- Is de onder toezicht gestelde bereid kosten te maken voor het regime en deze kosten te verdedigen ten opzichte van de achterban?
- Is de private toezichthouder bereid om mee te ontwikkelen aan het regime en het regime te verdedigen tegenover andere (buitenlandse) fora?

Ten tweede bleek probleemeigenaarschap essentieel voor het proces van co-regulering. Iemand moet voldoende belang hebben bij co-regulering om interactie tussen de drie domeinen te initiëren en gaande te houden. Dit zal niet kosteloos zijn. Het commitment van de probleemeigenaar zal voortdurend worden getest door de transactiekosten die hij zal maken, de concessies die hij zal moeten doen en de aarzelingen van andere partijen.

Kernvraag is of er een partij is die probleemoplossing gaande houdt. Deze vraag is te operationaliseren in de volgende deelvragen

- Is er een probleemeigenaar van co-regulering?
- Heeft deze de bereidheid om concessies te doen?
- Hoe duurzaam is deze bereidheid om dit te doen?
- Heeft de probleemeigenaar voldoende gezag ten opzichte van andere participanten?

Een dergelijke analyse leidt tot uitspraken over de bereidheid van betrokkenen om te bewegen en de bereidheid van een deel van deze betrokkenen om de beweging te initiëren. De bereidheid is voorwaardelijk voor de voortgang van het proces van co-regulering.

### *Principe 3: Evalueer het gezag van het co-reguleringsregime*

Niet alleen de participanten houden een regime gaande, ook de kwaliteit van het regime zelf is hiervoor van belang. Een regime is een geheel aan regels. Soms is er een document waarin het regime is beschreven. Vaker bestaan ze – document of niet – uit een verzameling afspraken die onafhankelijk van elkaar bestaan, maar die toch op elkaar in blijken te werken. Ontwikkeling van een regime is dan ook zelden een rationeel proces, waarbij een ontwerper vanuit een eenduidige gedachte aan de slag gaat. Zo is het mogelijk dat eenieder gemotiveerd is, er een probleemeigenaar is, maar dat er toch een weinig duurzaam regime ontstaat. De afspraken blijken niet te werken, het regime blijkt gezag te ontberen.

Twee varianten van gezag kwamen uit mijn caseanalyse naar voren. De eerste is intern gezag. Een regime zal voldoende gezag moeten inboezemen bij alle domeinen om hen te verleiden tot de benodigde investeringen. Dergelijk gezag kan bijvoorbeeld ontstaan wanneer het regime ‘werkt’. Indien er een vermogen blijkt te bestaan problemen op te lossen, zal het regime gezag opbouwen. Ook de manier waarop dit gebeurt, zal een rol spelen. De verbindende instituties uit mijn analyse zijn hierbij cruciaal. Zonder dergelijke instituties is probleemoplossing onwaarschijnlijk. Deze instituties zullen vervolgens zelf ook het nodige gezag moeten ontwikkelen en aldus niet teveel aan de lijn van één van de domeinen moeten lopen. Concreet moeten zij niet teveel in hun bewegingsruimte worden beperkt door *overdesign* vanuit toezichhouders en moeten zij enige autonomie ontwikkelen ten opzichte van onder toezicht gestelden, zodat er ook geen sprake is van *capture*.

Kernvraag is of de significantie van het regime door alle domeinen wordt onderschreven. Met de volgende deelvragen is deze kernvraag operationaliseerbaar.

- Wat zijn telkens terugkerende issues en worden ze naar tevredenheid opgelost?
- Ontstaan er verbindende instituties in het ‘midden’ tussen de drie domeinen?
- Ontwikkelen deze instituties voldoende autonomie ten opzichte van de domeinen?

Ten tweede zal een regime ook extern gezag moeten ontwikkelen. Een regime heeft logischerwijs grenzen en daarmee een omgeving. De omgeving kan een regime maken en breken. Daarmee is er een belang om het bestaansrecht van het regime uit te kunnen leggen.

Hiervoor is het nodig om het regime tot op zekere hoogte onder een noemer te kunnen brengen, met gemeenschappelijke definities. Met andere woorden: het regime zal

voldoende moeten bekijken bij betrokkenen om naar de buitenwacht toe van een regime te kunnen spreken. Overgevoeligheid is hiervoor een gevaar, zo is de suggestie uit mijn analyse. Dynamiek vanuit de omgeving kan nieuwe problemen opleveren. Zo ontstaat de prikkel om telkens nieuwe oplossingen te bedenken. Bij een gebrek aan integraliteit kan een regime aan oplossingen ten onder gaan. Met andere woorden: de oplossingen moeten uiteindelijk uit te leggen zijn als in het belang van alle domeinen, ofwel het regime in het geheel.

Kernvraag is of de significantie van het regime door de omgeving wordt onderschreven. De operationaliseerbare deelvragen gaan vooral over randvoorwaarden voor een dergelijk extern gezag:

- Ontstaan er gemeenschappelijke definities van het regime?
- Zijn betrokkenen geïnteresseerd om deze definities uit te dragen?
- Zijn specifieke oplossingen in het belang van alle domeinen?

Een analyse vanuit dit principe leidt tot uitspraken over de weersbestendigheid van het regime. Bij intern en extern gezag kan het regime een buitje hebben. Zonder een dergelijk gezag bestaan er (te)veel prikkels vanuit de domeinen om zich van het regime te distantiëren.

In figuur 17 is de voorgestelde evaluatie in een plaatje uitgedrukt. Het volgen van deze drie principes geeft een rijk beeld van de kwaliteit van co-regulering. De principes respecteren een verschuiving van *government* naar *governance*, omdat ze daadwerkelijk zoeken naar de strijd tussen gelijkwaardige partijen en hun vermogen die strijd tot een werkbaar regime om te zetten.

Dit kader vormt niet de enige lijst criteria voor zelf- en co-regulering die betrokken partijen kunnen gebruiken. Er bestaan er meer, allen gevoed door een normatief perspectief op toezicht, zelfregulering en co-regulering. De vraag is hoe dit evaluatiekader zich verhoudt tot recente normatieve ideeën over zelf- en co-regulering. Ik positioneer mijn kader ten opzichte van twee normatieve perspectieven van toezicht, namelijk responsief toezicht en synoptisch toezicht.

### *Responsief toezicht*

Responsief toezicht (Ayres en Braithwaite, 1992) betekent het reageren op het gedrag van onder toezicht gestelden (zie paragraaf 1.5). Ayres en Braithwaite benadrukken vooral de relatie tussen individuele toezichthouders en onder toezicht gestelden. Baldwin en Black (2008) hebben het concept verder ontwikkeld door explicieter aandacht te vragen voor de institutionele omgeving van deze relatie. Deze omgeving bestaat uit velerlei publieke en private actoren, met eigen regels. Zij noemen hun bijdrage *really responsive regulation*. Mijn evaluatiekader – met aspecten als probleemeigenaarschap en commitment om gemeenschappelijke definities uit te dragen - geeft inzicht in de manier waarop deze actoren met elkaar omgaan en in die zin responsief zijn ten opzichte van elkaar.

Een verschil met *really responsive regulation* ligt in de adressering van mijn kader. Het kader is niet exclusief voor de publieke toezichthouder ontwikkeld. Ook private partijen kunnen met dit kader inzicht krijgen in de werking van het co-reguleringsregime. De vragen gelden immers voor zowel publieke als private actoren, omdat uit mijn onderzoek is gebleken dat ook publieke toezichthouders co-regulering kunnen frustreren.

### *Synoptisch toezicht en de toezichthouder als producent*

Synoptisch toezicht gaat uit van een hiërarchisch bovengeschiedte publieke toezichthouder die niet zozeer ex ante co-reguleringsregimes ontwerpt, maar wel ex post een regime kan vormen. Hij doet dit op basis van inzicht in ‘het geheel’, ofwel een geheel regime (Mertens, 2011: 107). De WRR gebruikt een metafoor uit de filmwereld, en ziet de overheid minder als regisseur en meer als producent van maatschappelijke ordening. Vanuit deze rol van de publieke toezichthouder zijn allerlei inhoudelijke en proceseisen te stellen aan regimes. Mertens stelt op basis van Balleisen c.s. (2010) dat deze eisen grotendeels door publieke toezichthouders zelf moeten worden geformuleerd. Zij formuleren onder meer de maatschappelijke doelen en normering van co-reguleringsregimes, informatieverbreiding, professionaliteit en effectmetingen (p.108-109). De WRR stelt dat publiek- private regeling expliciet aandacht moeten geven aan onder meer het signaleren van zaken van publiek belang, het afwegen van belangen, het behartigen van publieke belangen en de legitimiteit van zowel de publieke als de private deelnemers (p.14-15).

Mijn studie doet betwijfelen of de veronderstelde hiërarchische positie van de publieke toezichthouder bestaat op het niveau van regimes. Weliswaar is een individuele toezichthouder formeel bovengeschiedt aan de onder toezicht gestelde en heeft deze sanctiebevoegdheden, maar een inspectie als organisatie blijkt haar wil moeilijk op te

kunnen leggen in een co-reguleringsregime. Op regimeniveau is de relatie tussen de drie domeinen beter te beschrijven als een netwerkrelatie. Partijen zijn wederzijds afhankelijk om met elkaar tot een voor ieder suboptimaal, maar beter-dan-oorspronkelijk arrangement te komen.

Voor mijn kader heeft dit twee implicaties. Ten eerste gaan mijn criteria niet alleen over de borging van publieke belangen, maar ook over private belangen. Ten tweede gaat mijn kader niet alleen over de resultaten van een regime, in termen van effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit. De aspecten ‘coherentie’ en ‘robuustheid’ geven inzicht in de levensvatbaarheid van regimes op langere termijn. Daarbij wordt expliciet onderkend dat eenieder de mogelijkheid heeft co-regulering te frustreren of te ondersteunen. Bovendien respecteert het kader de dynamiek van het proces van co-regulering – veroorzaakt door frustrerende en ondersteunende interventies. Het evaluatiekader is op deze wijze zowel strijdig als aanvullend ten opzichte van synoptisch toezicht.

Tegelijkertijd kan het kader publieke toezichthouders synoptisch toezicht wel degelijk faciliteren. Synoptisch toezicht staat of valt bij het overzicht over ‘het geheel’, ofwel een geheel regime. De kernvragen die ik formuleer helpen bij het verkrijgen van dit overzicht. Daarbij worden niet alleen de motivatie, de capaciteit en de instituties van private partijen betrokken, maar ook van andere publieke toezichthouders.

## Principes

Evalueer vanuit meerdere perspectieven

Evaluatie van co-regulering

Evalueer de positie van participanten proces

Evalueer vanuit meerdere perspectieven

## Kernvragen

Is het regime effectief, efficiënt en legitiem voor alle betrokkenen?

Motivatie  
Zijn alle betrokkenen gemotiveerd op problemen op te lossen?

Probleemeigenaarschap  
Is er een partij die probleemoplossing gaande houdt?

Intern gezag  
Wordt de significantie van het regime door alle domeinen onderschreven?

Extern gezag  
Wordt de significantie van het regime door de omgeving onderschreven?

## Uitspraken over

Resultaten van het regime

Cohherentie van het regime

Robuustheid van het regime

## 9.2 Suggesties voor verder onderzoek

Het wordt tijd om onderzoekers te prikkelen mij te volgen in mijn zoektocht naar eerlijke uitspraken over co-regulering. Er zijn redenen genoeg om co-regulering als onderzoeksonderwerp te nemen. Toezicht gaat over het concreet toepassen van normen, staat aldus weinig fouten toe en staat bovendien in de belangstelling van media en politiek. Ondertussen zorgen de veranderende rol van de overheid en de tegenstrijdigheid van publieke en private regels voortdurend voor spanningen.

Ik heb mij gehouden aan een viertal uitgangspunten voor een onderzoek naar co-regulering.

**Uitgangspunt 1:** Beschouw co-reguleringsregimes niet alleen op publieke waarden, maar ook op waarden van andere betrokkenen.

**Uitgangspunt 2:** Beschouw co-reguleringsregimes niet alleen op instrumentele waarden, maar ook op de voortgang en de kwaliteit van interacties.

**Uitgangspunt 3:** Schenk niet alleen aandacht aan het identificeren van regels, maar ook aan de omgang met regels.

**Uitgangspunt 4:** Beschouw een regime niet alleen als een geheel aan regels, maar ook als een strijd tussen de betrokkenen over die regels.

Daarmee heb ik invulling gegeven aan een horizontale analyse van co-regulering (Black, 2002; Havinga, 2006; Van Zwanenberg c.s. 2011). Het is mijn overtuiging dat dergelijke uitgangspunten de kwaliteit van onderzoek naar co-regulering kunnen verbeteren.

Er blijft genoeg te doen. Mijn onderzoek is beperkt geweest. Slechts drie cases leverden munitie voor mijn analyse. Verdere exploratie van het onderwerp is dan ook wenselijk. Ik suggereer de volgende lijnen:

Ten eerste leidt de studie van meerdere cases tot een rijker beeld van co-regulering. Interessant is bijvoorbeeld de methodiek met betrekking tot arbeidsomstandigheden, die is ontwikkeld binnen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hierin is uitgestippeld hoe het ministerie, publieke inspecties, beheerstichtingen, certificerende instellingen de Raad voor de Accreditatie tot elkaar in verhouding staan. Het Ministerie sluit convenanten met de betrokken partijen. Een beroemde casus op het gebied van arbeidsomstandigheden is de asbestinventarisatie en –verwijdering, maar ook andere cases, zoals het verticale transport, vallen onder dit regime. Een dergelijk regime is net als Toezicht op Controle ontwerpachtig. Er zijn uiteraard verschillen. De beheerstichtingen kunnen bijvoorbeeld financieel worden vergoed en er is een explicietere relatie met de Raad



voor de Accreditatie. Een andere interessante ontwikkeling is de verspreiding van 'horizontaal toezicht' bij de nVWA. Zij nemen het gebruik van de Belastingdienst over om convenanten te sluiten met brancheorganisaties. Deze nieuwe omgang met onder toezicht gestelden leidt zeer waarschijnlijk tot nieuwe vormen van coördinatie.

Ten tweede heb ik het gehouden op drie dominante regelgevende domeinen voor co-regulering, namelijk publieke toezichthouders, private toezichthouders en onder toezicht gestelden. Een uitdaging is om het idee van regelgevende domeinen uit te breiden tot andere partijen. Belangengroepen, banken en verzekeringsmaatschappijen zijn weliswaar niet om hun regels als gesprekspartner gekozen, maar kunnen met hun normen en voorwaarden van grote invloed zijn op een sector (Gunningham en Grabosky, 1998). Het is in de internationale literatuur gebruikelijk om ook belangengroepen (non-gouvernementele organisaties) in de analyse mee te nemen. Deze hebben een diverse institutionele achtergrond en participeren in sommige co-reguleringsregimes. Met een horizontale analyse kan hun bijdrage aan een regime explicieter worden gemaakt. Wellicht dragen zij bij aan probleemoplossing, motivatie of gezag. Wellicht ondermijnen zij die juist.

Ten derde is het in dit proefschrift geschetste plaatje complexer - en wellicht daarmee boeiender - te maken door meerdere bestuurlijke niveaus te beschouwen, zoals gemeenten, provincies en Rijk. Wat als co-regulering geschiedt op meerdere niveaus en er derhalve sprake is van *multi-level governance*? In een dergelijk geval zijn meerdere lagen publieke toezichthouders betrokken. De confrontatie tussen regels evenals de te vinden oplossingen kunnen zich op meerdere niveaus afspelen. Er kunnen zich bovendien op het ene niveau conflicten voordoen en op een ander niveau kan probleemoplossing institutionaliseren. Heeft een dergelijk *multi-level* scenario effect op probleemoplossing? Gelden hiervoor andere kansen en bedreigingen?

In het verlengde van bovenstaande complicatie geldt de mogelijkheid om co-regulering op internationaal niveau te beschouwen. Internationaal zijn de instituties van publieke toezichthouders beduidend zwakker. Welk effect heeft dit op co-reguleringsregimes? Internationaal is er al veel onderzoek naar met name duurzame bosbouw, arbeidsomstandigheden bij multinationals en duurzame visserij (Barnett en Finnemore, 2004; Gulbrandsen, 2005; Hallström en Boström, 2010; Marx, 2011, etc.). Mijn onderzoeksopzet en -uitgangspunten zouden een bijdrage kunnen leveren aan deze literatuur.

Tenslotte zou vervolgonderzoek de gevonden en gebruikte concepten kunnen verfijnen. Het ontstaan van centrifugale en centripetale krachten, *overdesign*, overgevoeligheid, *capture*, *reverse capture*, zijn bijvoorbeeld allemaal te zien als ontwikkelingsscenario's voor co-regulering. Vervolgonderzoek zou als doel kunnen hebben om scherper te krijgen hoe deze scenario's zich voltrekken, in welke institutionele settingen dit het meest waarschijnlijk gebeurt en hoe de scenario's kunnen worden beïnvloed.

Er is altijd genoeg onderzoek te doen. Maar leidt dat ergens toe? Bovenstaande suggesties nodigen in mijn overtuiging uit tot leren over co-regulering. Zonder leren is het onmogelijk om duurzaam tot een hogere kwaliteit van toezicht te komen. Leren leidt bovendien tot aangrijpingspunten voor een betere besteding van publieke en private middelen. En bij een goede besteding van middelen kan er moeilijk sprake zijn van een administratieve last, voor wie dan ook.

## Literatuurlijst

- Aldrich, H. (1999) *Organizations Evolving*, London: Sage
- Ayres, I. (1991) Tripartism: Regulatory Capture and Empowerment, in *Law and Social Inquiry*, 16 (3): 435 – 496
- Ayres, I. en J. Braithwaite (1992) *Responsive Regulation*. Oxford: Oxford University Press
- Baarsma, B., F. Felsö, S. van Geffen, J. Mulder en A. Oostdijk (2003) *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, Amsterdam: Research voor Beleid
- Baarsma, B.E. (2010) “Afwegingskader bij het gebruik van zelfreguleringsinstrumenten”, in *Tijdschrift voor Toezicht*, nr.3: 7-29
- Bakker, E. de, T. Brandsen en M. Oude Vrielink (2007) “Grenzen aan governance: Een analyse van Toezicht op Controle”, in *Bestuurskunde*, 4
- Baldwin, R. en J. Black (2008) “Really Responsive Regulation”, in *The Modern Law Review*, 71: 59-94
- Balleisen, E.J. en D.A. Moss (2010) *Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation*, New York: Cambridge University Press
- Bamberger, K.A. (2006) “Regulation as Delegation: Private Firms, Decisionmaking and Accountability in the Administrative State”, in *Duke Law Journal*, 56 (2): 377-468
- Barkay, T. (2009) “Regulation and Voluntarism: A Case Study of Governance in the Making”, in *Regulation & Governance*, 3: 360-375
- Barnett, M. en M. Finnemore (2004) *Rules for the World; International Organizations in Global Politics*, Ithaca: Cornell University Press
- Bartle, I en P. Vass (2005) *Self-Regulation and the Regulatory State; A Survey of Policy and Practice*, Centre for the Study of Regulated Industries (CRI); Research Report 17, University of Bath
- Beck, U. (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*, Newbury Park: Sage
- Bekkers, V., V. Homburg en A. Ringeling (2002) “Informatierelaties in toezichtsarrangementen”, in *Bestuurswetenschappen*, 56, no. 6
- Black, J. (2002) *Critical Reflections on Regulation*, London: London School of Economics and Political Science
- Black, J. en R. Baldwin (2010) “Really Responsive Risk-Based Regulation”, in *Law & Policy*, vol 32 (2): 181-213
- Bonnici, J.P.M. (2008) *Self-Regulation in Cyberspace*, The Hague: T.M.C. Asser Press

- Börzel, T.A. en T. Risse (2010) "Governance without a State: Can it Work", in *Regulation & Governance*, 4: 113-134
- Brandsen, T., T. Cardoso Ribeiro en P. Frissen (2005) *De last van sturing*. Rapport voor het Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, <http://www.innovatienetwerk.org/nl/bibliotheek/rapporten/79/DelastvansturingEennieuwpersectiefvoordelandbouw>
- Brandsen, T. en P.M. Karré (2010) "Hybride organisaties: een overzicht van het onderzoek in de Nederlandse Bestuurskunde", in *Bestuurswetenschappen*, nr. 2
- Braithwaite, J. (2000) "The New Regulatory State and the Transformation of Criminology", in *British Journal of Criminology*, vol.40, pp.222-238
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1999) *Management in netwerken*, tweede druk, Utrecht: Lemma
- Bruijn, H. de en E.F. ten Heuvelhof (2005) *Handhaving; Het spel tussen inspecteur en inspectee*, Utrecht: Lemma
- Bruijn, H. de en E.F. ten Heuvelhof (2007) *Management in netwerken; over veranderen in een multi-actorcontext*, Utrecht: Lemma
- Bruijn, H. de, E.F. ten Heuvelhof en R. In 't Veld (2010) *Processmanagement; Why Project Management Fails in Complex Decision Making Processes*, Dordrecht: Kluwer
- Brunsson, N. en B. Jacobsson (2000) "The Contemporary Expansion of Standardization", in N. Brunsson, B. Jacobsson and Associates, *A World of Standards*, Oxford: Oxford University Press
- Burns, T.R., T. Baumgartner en P. Deville (1985) *Man, Decisions, Society. The Theory of Actor-System Dynamics for social Scientists*, New York: Gordon and Breach
- Campbell, J.L. en O. Pedersen (2001) "The Rise of Neoliberalism and Institutions", in J.L. Campbell en O. Pederson (eds.) *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton: Princeton University Press
- Cashore, B., G.C. van Kooten, I. Vertinsky, G. Auld en J. Affolderbach (2005) Private or Self-regulation? A Comparative Study of Forest Certification Choices in Canada, the United States and Germany, in *Forest Policy and Economics*, 7: 53-69
- Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell
- Clarke, M. (2000) *Regulation. The Social Control of Business between Law and Politics*, London: Macmillan
- Considine, M. en J.M. Lewis (1999) "Governance at Ground Level: The Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks", in *Public Administration Review*, vol.59 (6): 467-480
- Crawford, S.E.S. en E. Ostrom (1995) "A Grammar of Institutions", in *American Political Science Review*, vol. 89 (3), pp. 582-600

- Dean, M. (2010) *Governmentality; Power and rule in Modern Society*, 2<sup>nd</sup> Edition, London: Sage
- DeMarzo, P.M., M.J. Fishman en K.M.Hagerty (2005) “Self-Regulation and government Oversight”, in *Review of Economic Studies*, vol.72, pp.687-706
- Denzin, N. (1984) *The Research Act*, Englewood Cliffs: Prentice Hall
- DiMaggio, P.J. en W.W. Powell (1991) “Introduction”, in W.W. Powell en P.J. DiMaggio (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press
- Edelenbos, J. (2000) *Proces in vorm; Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht: Lemma
- Easterby-Smith, M., R. Thorpe en A. Lowe (2002) *Management Science*, Second Edition, London: Sage
- Eeten, M. van (1999) *Dialogues of the Deaf; Defining New Agendas for Environmental Deadlocks*, Delft: Eburon
- Eijlander, Ph. (2008) “Over de groei en bloei van certificatie: Haarlemmerolie voor het handhavingstekort?” in *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 2008(7), 607-615
- Entwistle, T., G. Bristow, F. Hines, S. Donaldson en S. Martin (2007) “The Dysfunctions of Markets, Hierarchies and Networks in the Meta-governance of Partnership”, in *Urban Studies*, vol. 44 (1): 63-79
- Foucault, M. (1991) “Governmentality”, in G. Burchell, C. Gordon, en P. Miller (eds) *The Foucault Effect*, Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, pp. 87-104
- Gabriël-Breukers, S.K. (2008) *Hulp bij de handhaving. Een onderzoek naar de mogelijkheden om de handhaving af te stemmen op privaatrechtelijke systemen van kwaliteitsborging, in het bijzonder door middel van het vorderen van informatie-overdracht*, Nijmegen: WLP
- Gerring, J. (2007) *Case Study Research; Principles and Practices*, Cambridge: Cambridge University Press
- Goodin, R.E. (1996) “Institutions and their Design”, in R.E. Goodin (ed), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press
- Grabosky, P.N. (1995) “Using Non-Governmental Resources to Foster Regulatory Compliance”, in *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol.8 (4), pp.527-550
- Grabosky, P. en J. Braithwaite (1986) *Of Manners Gentle: Enforcement Strategies of Australian Business Regulatory Agencies*. Melbourne: Oxford University Press
- Gray, G.C. (2002) “A Socio-Legal Ethnography of the Right to Refuse Dangerous Work”, in *Studies in Law, Politics, and Society*, 24: 133-169

- Gray, G.C. en S.S. Silbey (2011) "The Other Side of the Compliance Relationship", in C. Parker en V. Lehmann Nielsen, *Explaining Compliance; Business Responses to Regulation*, Cheltenham UK: Edward Elgar
- Gulbrandsen, L.H. (2005) "The Effectiveness of Non-State Governance Schemes: A Comparative Study of Forest Certification in Norway and Sweden", in *International Environmental Agreements*, nr. 5: 125-149
- Gunningham, N. en J. Rees (1997) "Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective", in *Law and Policy*, vol.19 (4), pp.363-414
- Haines, F. (2011) "Addressing the Risk, Reading the Landscape: The Role of Agency in Regulation", in *Regulation & Governance*, 5: 118-144
- Hallström, K.T. en M. Boström (2010) *Transnational Multi- Stakeholder Standardization; Organizing Fragile Non- State Authority*, Cheltenham: Edward Elgar
- Haufler, V. (2001) *A Public Role for the Private Sector; Industry Self-Regulation in a Global Economy*, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace
- Haufler, V. (2003) "New Forms of Governance: Certification Regimes as Social Regulations of the Global Market", in E. Meidinger, C. Elliot en G. Oesten (eds.) *Social and Political Dimensions of Forest Certification*, Remagen-Oberwinter: Forstbuch
- Harvey, D. (2007) *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press
- Havinga, T. (2006) "Private Regulation of Food Safety by Supermarkets", in *Law & Policy*, 28 (4): 515-533
- Heijden, J. van der (2009) *Building Regulatory Enforcement Regimes; Comparative Analysis of Private Sector Involvement in the Enforcement of Public building Regulations*, Amsterdam: IOS Press
- Hirst, P. (2000) "Democracy and Governance", in J. Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press
- Hoek, H. (2007) *Governance & gezondheidszorg; Private, publieke en professionele invloeden op zorgaanbieders in Nederland*, Assen: Van Gorcum
- Hood, C. (1991) "A Public Management for All Seasons?" in *Public Administration*, vol.69(1), pp. 3-19
- Hood, C., H. Rothstein en R. Baldwin (2001) *The Government of Risk; Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford: Oxford University Press
- Huizenga, F. (1993) *Interactieregimes in het openbaar bestuur. Een methodologische studie*, Amsterdam: VU Uitgeverij
- Hutter, B. (2006) *The Role of Non-State Actors in Regulation*, Discussion Paper 37, The Centre for Analysis of Risk and Regulation (CARR), London School of Economics

Hutter, B.M. en C.J. Jones (2007) From government to governance: External influences on business risk management, in *Regulation & Governance* 1: 27-45

Hysing, E. (2009a) "From Government to Governance? A Comparison of Environmental governing in Swedish Forestry and Transport", in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 22 (4): 647-672

Hysing, E. (2009b) "Governing *Without* Government? The Private Governance of Forest Certification in Sweden", in *Public Administration*, 87 (2): 312-326

Janssens, F.J.G. (2005) *Toezicht in discussie; over onderwijstoezicht en Educational Governance*, Oratie uitgesproken aan de Universiteit Twente op 7 september 2005

Jepperson, R.L. en J.W. Meyer (1991) "The Public Order and the Construction of Formal Organizations", in W.W. Powell en P.J. DiMaggio (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press

Jessop, B. (1998) "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development", in *International Social Science Journal*, 50 (155)

Jessop, B. (2002a) "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development", in *International Social Science Journal* 50 (155)

Jessop, B (2002b) *The Future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity

Jessop, B. (2003) "Governance, Governance Failure, and Meta-Governance", paper gepresenteerd op het International Seminar "Policies, Governance and Innovation for Rural Areas", Università della Calabria, 21-23 November

Jessop, B. (2004) "Multi-level Governance and Multi-level Meta-governance", in I. Bache and M. Flanders, *Multi-level Governance*, Oxford: Oxford Press

Jong, M. de (1999) *Institutional Transplantation; How to Adopt Good Transport Infrastructure Decision-Making Ideas from Other Countries?* Delft: Eburon

Jordan, A., R.K.W. Wurzelen A. Zito (2005) "The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?", in *Political Studies*, vol.53, pp.477-496

Kagan, Robert A. en John T. Scholz (1984) "The Criminology of the Corporation and Regulatory Enforcement Strategies", in Keith Hawkins en John M. Thomas (eds) *Enforcing Regulation*, Boston : Kluwer-Nijhoff Publishing.

Kelly, J. (2006) "Central Regulation of English Local Authorities: An Example of Meta-Governance?", in *Public Administration*, vol.84 (3): pp. 603-621

Kersbergen, K. van en F. van Waarden (2004) "Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy", In *European Journal of Political Research*, 43: 143-171.

- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan. (eds.) (1997) *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- King, A.A. en M.J. Lenox (2000), "Industry Self-Regulation without Sanctions: The Chemical Industry's Responsible Care Program", in *Academy of Management Journal*, vol.43, nr.4, 698-716
- Kjaer, A.M. (2004) *Governance*, Cambridge: Polity
- Klijn, E.H. (1996) *Regels en sturing in netwerken*, Delft: Eburon
- Klijn, E.H. (2008) "*It's the management, stupid!*" *Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*, Utrecht: Lemma
- Klijn, E.H. en J. Edelenbos (2007) "Meta-governance as Network Management", in E. Sörensen en J. Torfing, *Theories of Democratic Network Governance*, New York: Palgrave MacMillan
- Klijn, E.H., J.F.M. Koppenjan en E.M. van Bueren (2000) *Spelen met onzekerheid; Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en de mogelijkheden voor management*, Delft: Eburon
- Knoke, D. en J. H. Kuklinkski (1991) "Network Analysis; Basic Concepts", in G.J. Thompson, J. Frances, R. Levačić en J. Mitchell (eds) *Markets, Hierarchies & Networks; The Coordination of Social Life*, London: Sage
- Kooiman, J. (2003) *Governing as Governance*, London: Sage
- Kooiman, J. en S. Jentoft (2009) "Meta-Governance: Values, Norms and Principles, And the Making of Hard Choices", in *Public Administration*, vol. 87 (4): 818-836
- Kools, C. (2005) *Controle is goed, vertrouwen nog beter. Over bestuurders en corporate governance*. Assen: Van Gorcum
- Koppenjan, J. en E.H. Klijn (2004) *Managing Uncertainties in Networks*, London: Routledge
- Koppenjan, J., M. Kars en H. van der Voort (2011) "Politicians as Metagovernors – Can Metagovernance Reconcile Representative Democracy and Network Reality?", in J. Torfing en P. Triantafillou (eds.) *Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy*, Colchester: ECPR Press
- Lane, C. en R. Bachman (eds.) (1998), *Trust within and between organizations; conceptual issues and empirical applications*, Oxford: Oxford University Press
- Levi-Faur, D. (2006) "Regulatory Capitalism: The Dynamics of Change beyond Telecoms and Electricity", in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol.19 (3), pp. 497-525
- Lidestav, G. en S. Berg Lejon (2011) "Forest Certification as an Instrument for Improved Forest Management within Small-scale Forestry", in *Small-scale Forestry*, Springer



- Lynn jr, L. (2010) "Adaptation? Transformation? Both? Neither? The Many Faces of Governance", Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Working paper no.20
- Majone, G. (1994) "The Rise of the Regulatory State in Europe", in *West European Politics*, vol.17, pp.77-101
- Majone, G. (1997) "From the Positive to the Regulatory State. Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", in *Journal of Public Policy*, vol.17, pp.139-167
- Mandell, M.P. en R. Keast (2008) "Evaluating the Effectiveness of Interorganizational Relations through Networks", in *Public Management Review*, vol.10 (6): 715-731
- March, J.G. en J.P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press
- Marx, A. (2011) "Global Governance and the Certification Revolution: Types, Trends and Challenges", in David Levi-Faur (ed.) *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham UK: Edward Elgar
- May, P.J. (2007) "Regulatory Regimes and Accountability", in *Regulation & Governance*, vol.1, nr.1, 8-26
- Mayntz, R. (2003) "New Challenges to Governance Theory", in H. Bang (ed.) *Governance as Political and Social Communication*, Manchester: Manchester University Press
- Meijer, G (1988) *Het neoliberalisme; Neoliberalen over economische orde en economische theorie*, Assen: Van Gorcum
- Mertens, F. (2006) "Toezicht door inspecties", in F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller (red.), *Handhaving*, Deventer: Kluwer
- Mertens, F. (2011) *Inspecteren; Toezicht door inspecties*, Den Haag: Sdu- uitgevers
- Meyer, J., en B. Rowan (1977) "Institutionalizing Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", in *American Journal of Sociology*, nr.83: 340-363
- Moran, M. (2003) *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper Innovation*, Oxford: Oxford University Press
- Murray, A.D. (2007) *The Regulation of Cyberspace; Control in the Online Environment*, New York: Routledge-Cavendish
- Neuman, W.L. (2007) *Basics of Social Research; Qualitative and Quantitative Approaches*, Second Edition, Boston: Pearson
- Nooteboom, B., 2002, *Trust: forms, foundations, functions, failures and figures*, Cheltenham: Edgar Elgar Publishing
- North, D.C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press

- Ogus, A.I. (2004) *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Oxford and Portland Oregon: Hart Publishing
- Osborne, D. en T. Gaebler (1992) *Reinventing Government*, Reading MA: Addison- Wesley
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons; The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge UK: Cambridge University Press
- Oude Vrielink-Van Heffen, M. en B. Dorbeck-Jung (2006), Kan zelfregulering regeldruk verminderen? in *Bestuurskunde*, 15 (4).
- O'Toole, L.J. (1997) "Treating Networks Seriously: Practical and Research-based Agendas in Public Administration" in *Public Administration Review*, vol. 44
- Parker, C. (2002) *The Open Corporation; Effective Self-Regulation and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press
- Parker, C. en V. Nielsen (2009) "The Challenge of Empirical Research on Business Compliance in Regulatory Capitalism", in *Annual Review of Law and Social Sciences*, 5, pp. 45-70
- Patton, M.Q. (1987) *How to Use Qualitative Methods in Evaluation?* Newbury Park: Sage
- Patton, D.E. en S.S. Olin (2006) "Scientific Peer Review to Inform Regulatory Decision Making: Leadership Responsibilities and Cautions", in *Risk Analysis*, vol.26 (1), pp. 5-19
- Peters, B.G. (1999) *Institutional Theory in Political Science; The 'New Institutionalism'*, London: Continuum
- Peters, B.G. (2010) "Governance as Political Theory", Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Working paper no.22
- Peters, B.G. en J. Pierre (1998) "Governance without Government? Rethinking Public Administration", in *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.8 (2)
- Pierre, J. ed. (2000) *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press
- Poelje, G.A. Van (1931) *Osmose*, Alphen aan den Rijn: Samsom
- Potoski, M. en A. Prakash (2009) "A Club Theory Approach to Voluntary Programs", in M. Potoski en A. Prakash, *Voluntary Programs; A Club Theory Perspective*, Cambridge MA: MIT Press
- Powell, W.W. (1991) "Neither Market nor Hierarchy; Network Forms of Organization", in G.J. Thompson, J. Frances, R. Levačić en J. Mitchell (eds) *Markets, Hierarchies & Networks; The Coordination of Social Life*, London: Sage
- Power, M. (2003) "Evaluating the Audit Explosion", in *Law and Policy*, vol.25 (3), pp.185-202

- Rametsteiner, E en M. Simula (2002), "Forest Certification – an Instrument to Promote Sustainable Forest Management?", in *Journal of Environmental Management*, nr.67, 87-98
- Rhodes, R.A.W. (1992) *Beyond Westminster and Whitehall*, London: Routledge (Revised edn)
- Rhodes, R.A.W. (1997a), From Marketisation to Diplomacy: It's the Mix that Matters, in *Australian Journal of Public Administration*, 56(2)
- Rhodes, R.A.W. (1997b) *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press
- Rhodes, R.A.W. (2007) "Understanding Governance: Ten Years On", in *Organization Studies*, vol.28 (8): 1243-1264
- Riele, W. te, R. Beerepoot, C. Hermans, H. Heins, L. Huntjens, N. Kastelein en F. Theissen (2010) *Certificatie en regeldruk; Inventarisatie van certificatie voor ACTAL*, rapport Berenschot in opdracht van het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (Actal)
- O'Rourke, D. (2003) "Outsourcing Regulation: Analyzing Nongovernmental Systems of Labor Standards and Monitoring", in *The Policy Studies Journal*, vol.31 (1), pp.1-29
- Sabatier, P.A. (1988) "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein", in *Policy Sciences* 21 (2)
- Scharpf, F. (1993) "Coordination in Hierarchies and Networks" in F. Scharpf, *Games in Hierarchies and Networks; Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Boulder: West View
- Schepel, H. (2005) *The Constitution of Private Governance; Product Standards in the Regulation of Integrating Markets*, Oxford and Portland: Hart Publishing
- Scott, C. (2002) "Private Regulation of the Public Sector: a Neglected Facet of Contemporary Governance", in *Journal of Law and Society*, 29 (1): 56-76
- Scott, C. (2003) "Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State", in J. Jordana en D. Levi-Faur (eds.) *The Politics of Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar
- Scott, W.R. (1995) *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks: Sage
- Scott, W.R. (2008) *Institutions and Organizations; Ideas and Interests*, Third Edition, London: Sage
- Sinclair, D. (1997) "Self-Regulation Versus Command and Control? Beyond False Dichotomies" in *Law & Policy*, vol. 19, no.4
- Sörensen, E. en J. Torfing (2005) "The Democratic Anchorage of Governance Networks", in *Scandinavian Political Studies*, 28 (3): 195-218
- Sörensen, E. en J. Torfing (2007) *Theories of Democratic Network Governance*, New York: Palgrave MacMillan

- Stake, R.E. (1995) *The Art of Case Study Research*; Thousands Oaks: Sage
- Steenhuisen, B. en H. van der Voort (2012) “Schandalig! Te veel én te weinig! Narratieve analyse van het debat over de juiste hoeveelheid toezicht”, in *Tijdschrift voor Toezicht*, vol. 3 (1)
- Stoker, G. (1998) “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal*, 50 (155): 17-28
- Streeck, W. en P.C. Schmitter (1991) “Community, Market, State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order”, in G.J. Thompson, J. Frances, R. Levačić en J. Mitchell (eds) *Markets, Hierarchies & Networks; The Coordination of Social Life*, London: Sage
- Swanborn, P.G. (1984) *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Inleiding in ontwerpstrategieën*, Meppel: Boom
- Swanborn, P.G. (2000) *Case studies: Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam: Boom
- Tan, Y-H (2011) *Technieken voor verantwoord vertrouwen*, Delft: Delft University of Technology
- Thelen, K. en S. Steinmo (1992) “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, in S. Steinmo, K. Thelen en F. Longstreth (eds.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press
- Thompson, G., J. Frances, R. Levačić en J. Mitchell (eds) (1991) *Markets, Hierarchies & Networks; The Coordination of Social Life*, London: Sage
- Thorelli, H.B. (1986) “Networks: Between Markets and Hierarchies”, in *Strategic Management Journal*, vol. 7 (1): 37-51
- O’Toole, L.J. (1997) “Treating Networks Seriously: Practical and Research-based Agendas in Public Administration” in *Public Administration Review*, vol. 44
- O’Toole, L.J. (2007) “Governing Outputs and Outcomes of Governance Networks”, in E. Sörensen en J. Torfing, *Theories of Democratic Network Governance*, New York: Palgrave MacMillan
- Triantafillou, P. (2007) “Governing the Formation and Mobilization of Governance Networks”, in E. Sörensen en J. Torfing, *Theories of Democratic Network Governance*, New York: Palgrave MacMillan
- Veld, R. in ‘t (1995) *Spelen met vuur*, Amsterdam: Vuga
- Voort, H. van der (2011) “Confrontaties van co-regulering; Over bestuurlijke afstemming tussen publieke toezichthouders, private toezichthouders en onder toezicht gestelden”, in *Tijdschrift voor Toezicht*, vol. 2 (2)

- Waarden, F. van (2011) "Varieties of Private Market Regulation: Problems and Prospects", in David Levi-Faur (ed.) *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham UK: Edward Elgar
- Walker, C. (2008) *Deregulation, reregulation or neoregulation? The impact of regulatory reform on economic governance regimes. A case study of the Australian heavy vehicle sector*,
- Weening, H. (2006) *Smart Cities; Omgaan met onzekerheid*, Delft: Eburon
- Wendel de Joode, R. van (2005) *Understanding Open Source Communities; An Organizational Perspective*, Enschede: Febodruk
- Wester, F. (1981) "De case study", in: M. Albinski (red.) *Onderzoekstypen in de sociologie*, Assen: Van Gorcum
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012) *Publieke zaken in de marktsamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Whitehead, M. (2003) "In the Shadow of Hierarchy: Meta-Governance, Policy Reform and urban Regeneration in the West Midlands", in *Area*, vol.35(1): pp. 6-14
- Wright, J.S.F. en B. Head (2009) "Reconsidering Regulation and Governance Theory: A Learning Approach", in *Law & Policy*, 31 (2): 192-216
- Yin, R.K. (1984) *Case Study Research: Design and Methods*, Beverly Hills: Sage
- Yin, R.K. (2003) *Case Study Research; Design and Methods*, Third Edition, Thousand Oaks: Sage
- Zwanenberg, P. van, A. Ely, A. Smith, C. Chuanbo, D. Shijun, M.E. Fazio en L. Goldberg (2011) "Regulatory Harmonization and Agricultural Biotechnology in Argentina and China: Critical Assessment of State-Centered and Decentered Approaches", in *Regulation & Governance*, 5: 166-186

## Respondenten

### Oriëntatiegesprekken

<b>Naam</b>	<b>Functie</b>	<b>Organisatie</b>
Ir. W. J. Berkel	Senior Auditor Keuringsinstanties	Voedsel- en Warenautoriteit
Ing. E.J. Bloemendaal Dr. Ing. M. de Bree F.W.J. van Ekerschot	Senior Productdeskundige Directeur-eigenaar Programmacoördinator Schoon en zuinig gebouwde omgeving	Voedsel- en Warenautoriteit Next Step Management Ministerie van VROM
Ing. R. Henny	Unitmanager Toezichteenheid Goederenvervoer	Inspectie Verkeer en Waterstaat
E. Hillen	Managing Director	Stichting Samenwerking voor Veiligheid (SSVV)
L. Lammers	Projectleider Toezicht Attractieparken	Voedsel- en Warenautoriteit
Drs. M. Mikkers	Senior Adviseur Ongevallenonderzoek	Inspectie Verkeer en Waterstaat
J.A.M. Poolman	Senior Policy Officer Product Safety	Voedsel- en Warenautoriteit
Dr. P.B.M. Robben	Directeur Kenniscentrum	Inspectie voor de Gezondheidszorg
Drs. H. de Ruijter	Inspecteur	Inspectie Verkeer en Waterstaat
Ing. H. Sukel	Senior Consultant	Raad voor de Accreditatie

### Casus legpluimveesector

J. Brok	Secretaris	Nederlandse Vakbond Pluimveehouders
Ir. B.M. Dellaert	Secretaris	Productschap Vee, Vlees en Eieren
Mr. M. Goossens	Teamcoördinator Dier en Voedsel; Directie Wetgeving en Juridische Zaken	Ministerie van LNV

<b>Naam</b>	<b>Functie</b>	<b>Organisatie</b>
M. de Gruijter	Beleidsmedewerker	Productschap Vee, Vlees en Eieren
Ir. C.L. Hagen	Senior Beleidsmedewerker en Kwaliteitsmanager	Comore/ CBD
Drs. Ing. J. Kossen	Kwaliteitsmanager	Controlebureau Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE)
J.W. Lagerweij	Voorzitter vakgroep pluimveehouderij	LTO Noord
A. Lam	Bestuurslid Stichting IKB ei	
	Inspecteur Directie Toezichtbeleid en Communicatie	Voedsel- en Waterautoriteit
J. Mans	Voorzitter Stuurgroep Pluimvee	Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LTTB)
Ir. A. Mijs	Voorzitter	Algemene Nederlandse Vereniging van Eierhandelaren (ANEVEI)
Ir. M.L.H. Pelk	Senior Adviseur Beleidsinteractie	Algemene Inspectiedienst (AID)
Ir. J.N. Schouwenburg	Secretaris	Stichting IKB ei
P. Smakman	Secretaris/Directeur	Controlebureau Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE)
Ir. A.C.M. van Straaten	Senior Beleidsmedewerker Directie Agroketens en Visserij	Ministerie van LNV
Drs. G. Theunissen	Programmamanager Programma Ketens; Directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid	Ministerie van LNV
Ir. G. van der Ven	Managing director	ISACert
Mr. D. Verburg	Lid Managementteam; Directie Wetgeving en Juridische Zaken	Ministerie van LNV

<b>Naam</b>	<b>Functie</b>	<b>Organisatie</b>
Ing. A. Vlaardingerbroek	Beleidsmedewerker Voedselveiligheid en Certificering	Centraal Bureau voor de Levensmiddelenhandel
Dr. M.J.B.M. Weijtens	Lid Managementteam Veiligheid Levensmiddelen; Directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid	Ministerie van LNV
Drs. Ing. E. Wieles	Hoofd Ontwikkeling en Kwaliteit	Raad voor de Accreditatie
Ing. J.T. Wolleswinkel	Voorzitter	Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders
L. van der Ziel	Directeur	INDAS

### **Casus Touringcarsector**

H. van Arensbergen	Inspecteur	Inspectie Verkeer en Waterstaat
Th. Bons	Accountmanager Internationaal; secretaris Klantenraad Bussen	KLPD
M. Bonthuis	Vaktechnisch specialist vervoerswetgeving	KLPD
W. Dijkstra	Inspecteur	Inspectie Verkeer en Waterstaat
B. Duin	Directeur- eigenaar; sectorkundige voor de Raad voor de Accreditatie	Duin Consultancy
Y. Eding	Inspecteur	Inspectie Verkeer en Waterstaat
L. Heijs	Plaatsvervangend Hoofd Verkeerspolitie	KLPD
Ing. R.J. Henny	Unitmanager Personenvervoer	Inspectie Verkeer- en Waterstaat
J. Jacobi	Unitmanager Besloten Busvervoer, afdeling Personenvervoer	Inspectie Verkeer en Waterstaat
Ing. G.H.J.H. Kaizer	Lead Auditor System Certification	KEMA Quality BV



<b>Naam</b>	<b>Organisatie</b>	<b>Functie</b>
M. Kupers	Directeur-Eigenaar	Kupers Touringcars/ Reisinfo
H. van den Munckhof	Directeur; Lid Bestuur KNV en SKTB	Munckhof Groep
K. Onderwater	Bedrijfsleider	Th. Lubbe Reizen
J. Romeijn	Directeur-Eigenaar	Sundio Groep
Drs. P. Schröder	Medewerker Training	Raad voor de Accreditatie
M. Snijders	Personneelsmanager	Koninklijke Beuk Touringcars
W. Stappers	Directeur- eigenaar	Q, M + T Consultancy
A.J. van Termeij	Auditor en adviseur	L.A. Raadhuis
R. Verhagen	Directeur	ViaNorm
Mr. O.P.C.M. Weterings	Directeur	Stichting voor informatie en ordering van de bedrijfstak besloten busvervoer (STO)
Mr. Drs N.J.J. Zethof	Secretaris	Stichting Keurmerk Touringcarbedrijf (SKTB)

#### **Casus uitzendbureaus**

J. Berentsen	Manager Bedrijfsvoering	CROP Certificering
P. Boer	Directeur	Vereniging tot Regulering Onderaanneming (VRO)
dhr. H. Chuah	Senior manager Risk- en Kwaliteitsmanagement	Randstad NV
Drs. E.J.A. Craanen	Directeur	CROP Certificering BV
Drs. P.H. Dijkstra	Beleidsmedewerker Arbeidsverhoudingen	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
drs. A. van der Gaag	Directeur	Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU)
R. de Geus	Directeur-Eigenaar; Sectordeskundige voor de Raad voor de Accreditatie	R. de Geus
mw. G. Görtz	Directeur	Seggment – Mimao Uitzendwerk

<b>Naam</b>	<b>Organisatie</b>	<b>Functie</b>
M. Hagendoorn	Beleidsmedewerker Team Ondernemingen	Belastingdienst
Mr. W.J.M. van Heijningen	Directie Arbeidsmarktfraude; Landelijk projectleider	Arbeidsinspectie
Drs. D. Hortensius	Senior Consultant Managementsystemen	NEN
Mr. R.H.L. Huisman	Secretaris	Stichting Normering Arbeid (SNA)
R.P. Jeroense	Senior Auditor	Safex Certificatie Instelling
Drs. D.J. van de Kerke	Directeur	Safex Certificatie Instelling
Ir. W.J.M. Klessens	Algemeen Secretaris	Centrale Organisatie voor de Vleessector
Th. van Leeuwen	Directeur	Cicero
P. Meij	Senior Adviseur Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid	Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU)
Mr. L.J.M. Moeleker	Lid bestuur	Stichting Normering Arbeid (SNA)
M. Roosien	Directeur-Eigenaar	Meiroo Consulting & (Interim) Management
Mr. A. van Rijs	Senior Juridisch Medewerker	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mr. F. van der Scheer	Directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mr. G.A. Scholten	Team Ondernemingen	Belastingdienst
Drs. P. Schröder	Medewerker Training	Raad voor de Accreditatie
Mr. L. Spangenberg	Medewerker Arbeidsvoorwaarden en Internationale Zaken	Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU)

## Slotgesprekken

R. van Dorp	Programmamanager e-inspecties	Inspectie Leefomgeving en Transport
Drs. M.J.T.M. van Helvoort	Programmamanager Systeemtoezicht	Inspectieraad
K. Pasmooij	Voorzitter (tot 7 december 2012)	Vereniging Overleg Certificatie-instellingen
Drs. E. Ronteltap	Senior Beleidsmedewerker Mededinging en Consumenten	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
R. Velders	Directeur- eigenaar	Velders Consultancy

## Samenvatting

### Naar een drie-eenheid van co-regulering?

#### Over spanningen tussen drie toezichtregimes

*Aanleiding: de beperkte waarde van huidige evaluaties van co-regulering*

Zelfregulering is verleidelijk voor publieke toezichthouders. Verschijningsvormen van zelfregulering, zoals certificaten en keurmerken, kunnen aangrijpingspunten vormen voor risicogebaseerd toezicht. Samenwerking tussen publieke toezichthouders en zichzelf regulerende instanties is daarom beloftevol voor zowel de efficiency als de kwaliteit van publiek toezicht: met behulp van toezicht door private partijen kunnen ‘de goeden’ van ‘de kwaden’ worden onderscheiden en kunnen de publieke toezichthouders zich tot ‘de kwaden’ richten.

Samenwerking leidt tot co-regulering: een tussenvorm van klassiek toezicht door de overheid en zelfregulering, waarbij enige vorm van coördinatie bestaat tussen het toezicht vanuit de publieke toezichthouder en het toezicht vanuit de zelfregulerende industrie.<sup>1</sup> Dit onderzoek gaat over vervlechting tussen publiek en privaat toezicht, toegespitst op co-regulering. Co-regulering is bepaald niet zeldzaam. Het is een realiteit in tijden van hooggespannen verwachtingen voor publiek toezicht en een tegelijkertijd krimpend publiek toezichtregime. Co-regulering herbergt de belofte voor overheden om met zowel krimp als hoge maatschappelijke verwachtingen om te gaan. Worden deze beloften ingelost?

In dit boek problematiseer ik de evaluatie van co-regulering. Er is al veel geschreven over zelfregulering en de voor- en nadelen voor publieke toezichthouders om met zelfregulering rekening te houden bij het vervullen van hun publieke toezicht. Uit de literatuur klinkt met name veel kritiek op de motivatie, de institutionele kracht en de capaciteit van zelfregulerende instanties om wet- en regelgeving na te leven.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> In dit boek gaat ‘co-regulering’ dus meer over toezicht dan over regulering. Het komt overeen met de Engelse term *co-regulation*, waarin de toezichtcomponent vanzelfsprekender is besloten dan in het Nederlandse woord ‘regulering’. De nogal ruime definitie is ook gebruikelijk in de Engelstalige literatuur.

<sup>2</sup> o.a. Gunningham, N. and J. Rees (1997) “Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective”, in *Law and Policy*, vol.19 (4), pp.363-414; Hutter, B. (2006) *The Role of Non-State Actors in Regulation*, Discussion Paper 37, The Centre for Analysis of Risk and Regulation (CARR), London School of Economics; Börzel, T.A. en T. Risse (2010) “Governance without a State: Can it Work”, in *Regulation & Governance*, 4, pp. 113-134

Om deze redenen zouden publieke toezichthouders behoedzaam met zelfregulering om moeten gaan. Het is echter mijn overtuiging dat we ook behoedzaam met dergelijke evaluaties om moeten gaan. Ten eerste zijn ze vaak overheidscentristisch. De overheid wordt impliciet verondersteld een hiërarchisch bovengeschiedte speler te zijn in een proces dat netwerkachtig is. De evaluaties lijken te meten of zelfregulering interessant is voor de overheid, nauwelijks voor andere betrokkenen. ‘Naleving’ betekent automatisch naleving van wet- en regelgeving, niet enig andere regel van een private partij. Ten tweede zijn de evaluaties vaak instrumenteel. De evaluaties gaan over de vraag of co-regulering ‘werkt’ (voor de overheid) en minder over wat er eigenlijk gebeurt als publieke en private toezichtregimes vervlochten raken.<sup>3</sup>

Het gevaar van overheidscentrisme en instrumentalisme is een wat platte discussie, waarin verontwaardiging klinkt over zelfregulerende bedrijven die niet aan de verwachtingen van publieke toezichthouders voldoen, maar veel minder over de verwachtingen jegens publieke toezichthouders zelf. Bovendien wordt de effectiviteit van het alternatief voor co-regulering – klassiek overheidstoezicht – buiten de discussie geplaatst.

*Het onderzoek: naar een horizontaal perspectief op co-regulering*

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

*Wat gebeurt er met het borgen van naleving als publieke toezichtregimes vervlochten raken met private toezichtregimes?*

In dit onderzoek probeer ik met een ‘horizontaal perspectief’ instrumentalisme en overheidscentrisme te omzeilen in mijn exploratie van co-regulering. Ik gebruik institutionele theorie om een dergelijk ‘horizontaal perspectief’ handen en voeten te geven. Dit heeft tot een aantal uitgangspunten voor onderzoek naar co-regulering geleid.

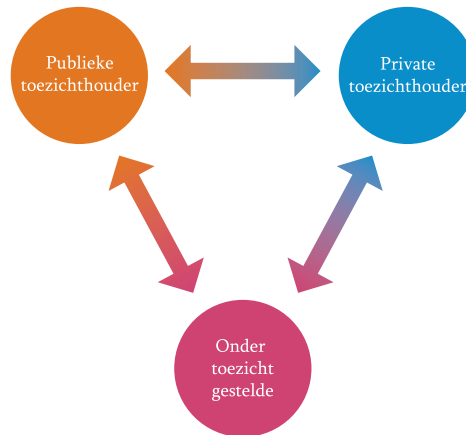
Ten eerste neem ik niet overheden als centrale actor voor co-regulering. Ik zie co-regulering als een spel tussen drie groepen (‘domeinen’) van actoren, die allen verschillende regels stellen aan de onder toezicht gestelden. Dit zijn ten eerste publieke toezichthouders, van inspectie tot en met de Tweede Kamer, die wettelijke normen stellen en handhaven. Ten tweede zijn er de zelfregulerende onder toezicht gestelden, die hun eigen motieven hebben

---

<sup>3</sup> Andere auteurs die kanttekeningen plaatsen bij het overheidscentrisme en instrumentalisme zijn Black, J. (2002) *Critical Reflections on Regulation*, London: London School of Economics and Political Science; Gray, G.C. and S.S. Silbey (2011) “The Other Side of the Compliance Relationship”, in C. Parker and V. Lehmann Nielsen, *Explaining Compliance: Business Responses to Regulation*, Cheltenham UK: Edward Elgar; Haines, F. (2011) “Addressing the Risk, Reading the Landscape: The Role of Agency in Regulation”, in *Regulation & Governance*, 5: pp. 118-144

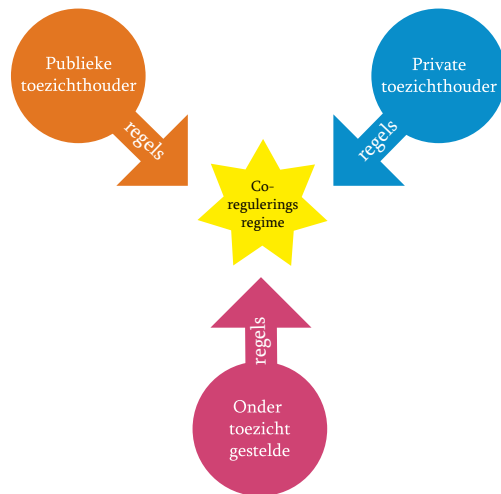
om zichzelf normen te stellen. Dit is het domein van onder meer bedrijven en branche-organisaties. Ten derde zijn er de conformiteitsbeoordelende instellingen, door mij ‘private toezichthouders’ gedoopt, die vanuit methodologische invalshoek tot normen komen voor co-regulering. Tot dit domein behoren de Raad voor de Accreditatie, certificerende instellingen en standaardiseringsorganisaties.

Co-regulering impliceert een samenwerking tussen deze drie regelgevende domeinen, zoals afgebeeld in figuur 1.



*Figuur 1: Co-regulering*

Ten tweede ga ik er vanuit dat co-regulering spanningen met zich meebrengt. De drie domeinen leveren verschillende regels, vanuit verschillende motieven en vanuit een verschillende historie. Alle domeinen ondervinden prikkels om in het te ontwikkelen co-reguleringsregime hun regels te laten prevaleren boven die van anderen. Er zullen daarom regelmatig moeilijk oplosbare issues op de bestuurlijke agenda verschijnen, met de confrontatie tussen deze regels als achtergrond.



*Figuur 2: Regels in een co-reguleringsregime*

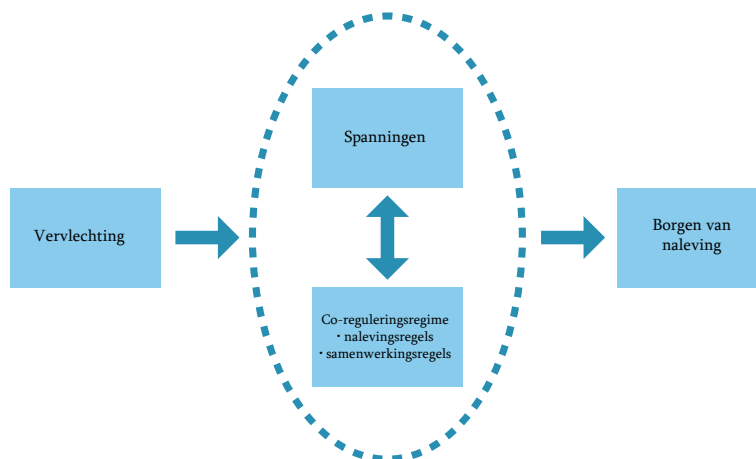
Co-regulering kent daarom een hoog conflictpotentieel. Voortdurend zullen spanningen ontstaan tussen de drie regelgevende domeinen, zoals afgebeeld in figuur 2. Deze zullen resulteren in hardnekkige, telkens terugkerende, issues op de bestuurlijke agenda van betrokkenen.

Ten derde beschouw ik co-reguleringsregimes niet alleen op instrumentele waarden, maar ook op de omgang met de spanningen. Voor een evaluatie kan het leerzaam zijn om een balans op te maken van de voor- en nadelen van een regime voor de afzonderlijke domeinen. Een dergelijke analyse is echter van beperkte waarde. Co-regulering suggereert een voortdurend geduw en getrek tussen de domeinen. Dit maakt co-regulering een dynamisch proces. Het ene issue zal beslecht worden ten faveure van het ene domein, het volgende issue zal wellicht anders (of niet) worden beslecht. Een balans van voor- en nadelen per domein zal zelden meer zijn dan een momentopname en doet daarmee weinig recht aan de dynamiek van co-regulering. Deze dynamiek wordt erkend in de literatuur over 'governance' en 'metagovernance'.<sup>4</sup> In deze literatuur worden processen van interactie beschreven en geduid. Ook bevat deze literatuur ideeën over hoe een oordeel te vellen over dergelijke processen. Belangrijke conclusie hieruit is dat co-regulering als een proces beschouwd moet worden. Het suggereert een voortdurende interactie tussen de drie domeinen. Dominante normen voor dergelijke processen zijn voortgang en rijkdom.

<sup>4</sup> Onder meer Koppenjan, J. en E.H. Klijn (2004) *Managing Uncertainties in Networks*, London: Routledge; Jessop, B. (1998) "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development", in *International Social Science Journal*, 50 (155); Sørensen, E. en J. Torfing (2007) *Theories of Democratic Network Governance*, New York: Palgrave MacMillan

Deze normen zijn te vertalen in een doorgaand proces, dat oplossingen genereert voor die hardnekkige bestuurlijke issues. De ‘voortgang’ impliceert de aanwezigheid en het behoud van commitment van betrokken partijen. De ‘rijkdom’ suggereert het vermogen spanningen te matigen. Vanuit ‘governance’ kunnen co-reguleringsregimes dus niet worden geduid op hun uitkomsten op een enkel moment, maar op de manier waarop ze met de spanningen omgaan om zo een doorgaand en rijk proces mogelijk te maken.

Een regime laat zich kennen door haar omgang met spanningen. De spanningen kunnen aanleiding vormen een regime te veranderen. Dit suggereert een wederzijdse beïnvloeding van regime en spanningen. Deze interactie tussen spanningen en regime noem ik het ‘proces van co-regulering’ en functioneert als intermediaire variabele tussen vervlechting en het borgen van naleving (omstippeld in figuur 3). Het is juist de wisselwerking tussen regime en spanningen die bepaalt hoe naleving wordt bevorderd.



*Figuur 3: Het onderzoeksmodel*

De empirische deelvragen van deze studie bouwen hier logisch op voort:

1. Welke nalevings- en samenwerkingsregels bestaan er in een co-reguleringsregime?
2. Hoe manifesteren spanningen van co-regulering zich?
3. Hoe versterken of matigen de regels de spanningen van co-regulering?
4. Welke effecten heeft de wisselwerking tussen spanningen en regime op het borgen van naleving?<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Een direct causaal verband tussen toezicht en naleving is niet te leggen, zeker niet in het kader van dit onderzoek. Ik gebruik ‘het borgen van naleving’ als proxy.



## *Case studies*

Voor mijn empirische onderzoek maak ik gebruik van drie casestudies.

*Co-regulering in de legpluimveesector.* Het voormalige ministerie van LNV heeft in 2005 het beleidskader 'Toezicht op controle' ontwikkeld. Hierin wordt aangeduid onder welke voorwaarden publieke toezichthouders en zelfregulerende instanties met elkaar kunnen samenwerken. De toezichthouders krijgen een metarol: ze bewaken of de (zelf)regulering op een gewenste manier verloopt. Een toepassing van dit kader geldt de legpluimveesector, in het bijzonder het private kwaliteitsschema 'IKB ei'. Het beleidskader is gezamenlijk met sectorvertegenwoordigers uitgewerkt in een arrangement, op initiatief van en onder de voorwaarden van de overheid. Accreditatie is hierin een eis. De publieke toezichthouder was in deze case sterk betrokken. Zij was initiatiefnemer en ontwikkelaar van het beleidskader. Bovendien was zij betrokken bij meerdere toezichtactiviteiten, zoals normstelling, informatieverzameling en interventies. Het beleidskader Toezicht op Controle is een voorbeeld van een institutioneel ontwerp. De spanningen tussen de domeinen gingen uiteindelijk over het ontwerp zelf. Weliswaar hadden alle partijen een gezamenlijk toezichtarrangement getekend, dat op het ontwerp volgde, maar uiteindelijk bleken de regels in de beleving van de private partijen te strikt. De bezwaren gingen met name over de eisen die publieke toezichthouders stelden aan private controles, zoals over inspectiefrequenties en sancties. Een bijzondere rol is in deze case weggelegd voor hybride organisaties. Een private inspectie-organisatie met publieke taken had een voorkeur voor strenge publieke eisen aan private controle. Het Productschap en de beheerstichting – een door onder toezicht gestelden opgerichte organisatie die ontwikkeling van private normen begeleidt en normen beheert - behartigden met name de belangen van de branche. De partijen kwamen in de loop van de tijd niet tot elkaar en er ontstonden nauwelijks innovatieve oplossingen van de problemen. Het regime bestaat niet meer in haar oorspronkelijke vorm.

*Co-regulering in de touringcarsector.* Op initiatief van de branchevereniging voor het touringcarvervoer, KNV Busvervoer, zijn normen ontwikkeld ten behoeve van een keurmerk voor touringcarbedrijven. De normen gaan over kwaliteit en veiligheid van het touringcarvervoer. Onderdeel van de normen is het behalen van een certificaat. Een ander onderdeel gaat over de hoeveelheid overtredingen die publieke toezichthouders constateren. De keurmerkverlening wordt vervolgens gedaan onder het beheer van een stichting, die hiertoe informatie verzamelt bij publieke en private toezichthouders. Hiertoe

heeft de stichting bilaterale informatie- overeenkomsten met hen gesloten. Wederzijdse afhankelijkheden tussen publieke toezichthouder en onder toezicht gestelden ontstaan doordat ze beide afhankelijk worden van hun samenwerking. Co-regulering is hier een initiatief van onder toezicht gestelden. De beheerstichting en de achterliggende branche-organisatie hebben een netwerk gecreëerd rond kwaliteit, met hierin publieke toezichthouders, private toezichthouders en afnemers. Een voorbeeld van een spanning betreft de afhankelijkheid van informatie. De kwaliteit van het keurmerk werd afhankelijk van informatievoorziening door publieke toezichthouders. Deze voelden zich steeds minder gehouden aan informatieleverantie, omdat zij andere prioriteiten kregen. Oplossingen werden in onderling overleg gevonden, met de beheerstichting als moderator. De beheerstichting ontwikkelde zich als verbinder tussen de domeinen, omdat kennis en waardevolle contacten zich daar concentreerden.

*Co-regulering in de uitzendbranche.* Op initiatief van de uitzendbranche, onder dreiging van (her)invoering van een vergunningstelsel voor uitzendbureaus, zijn normen ontwikkeld voor de organisatie van uitzendbureaus. De normen gaan met name over belastingafdracht en het welzijn van uitzendkrachten. De normen vertonen bewust sterke overlap met wettelijke bepalingen, gehandhaafd door de Belastingdienst en de (voormalige) Arbeidsinspectie. Dit heeft te maken met het belangrijkste motief van zelfregulering. Dat is het reduceren van risico's voor de inleners van uitzendkrachten. Deze worden namelijk aansprakelijk gesteld als de inspecties misstanden zouden aantreffen. De zelfregulering bestaat uit inspecties door private instellingen en een inschrijving in een register. De inschrijvingen in het register en de normen worden beheerd door een juridisch onafhankelijke stichting. Een lobby van onder toezicht gestelden wil voordeel behalen voor gecertificeerde uitzendbureaus, middels gunsten van de publieke toezichthouders. De eerste gunsten zijn belegd in convenanten met een publieke toezichthouder, in dit geval de Belastingdienst. De Arbeidsinspectie overweegt het opstellen van een dergelijk convenant. Betrokkenheid is nog licht en pril in deze case, maar is wel voortdurend onderwerp van discussie.

De case betreft een co-reguleringsregime in een pril stadium. Inleners zijn aansprakelijk voor boetes van publieke toezichthouders aan uitzendbureaus. Dit gaf uitzendbureaus een prikkel om zich met kwaliteit te profileren en heeft zelfreguleringsinitiatieven gebundeld. De Tweede Kamer heeft in een motie aangegeven zelfregulering een kans te geven. Het is co-regulering geworden toen de lobby van de uitzendbranche druk uitoefent op publieke toezichthouders om het register te erkennen en er publieke consequenties aan te verbinden. De spanningen gaan over hoe ver de publieke toezichthouder hieraan wil

toegeven. Ook in deze case vormt de beheerstichting het kruispunt voor kwaliteit, met verbindingen tussen de domeinen, tussen werkgevers en werknemers en tussen elkaar concurrerende brancheorganisaties.

*Analyse en conclusies: wat gebeurt er met het borgen van naleving?*

De casestudies laten veel mechanismen van co-regulering zien die naleving bevorderen door de 'goeden' van de 'kwaden' van elkaar te scheiden en de 'kwaden' zonodig te neutraliseren.

*1. Er ontstaan inhoudelijke synergieën die naleving bevorderen, zoals complementariteit van publieke en private instrumenten van naleving*

Veel van deze mechanismen zijn terug te voeren op de verschillen tussen publieke en private toezichthouders. Dit maakt dat de instrumenten die ze gebruiken, elkaar kunnen aanvullen. De verschillen gelden voor veel aspecten van toezicht, zoals de regels, de toezichtbenadering, de toezichtmethoden en de bezoekfrequenties. Op het karikaturale af: de leerbenadering van privaat toezicht ('kijken of onder toezicht gestelden het goed doen') verschilt grofweg van de controlebenadering van publiek toezicht ('kijken of onder toezicht gestelden overtredingen maken'). De toezichtmethoden - zoals systeemtoezicht, producttoezicht of persoonstoezicht - kunnen elkaar aanvullen, ongeacht wie wat doet. Ook de sancties verschillen. Per geval verschilt wiens sancties het zwaarst wegen. Een koppeling tussen sancties kan daarom extra druk zetten op de onder toezicht gestelden om regels na te leven. Tenslotte komen private toezichthouders door de andere financiering veelal vaker langs dan publieke toezichthouders.

*2. Er ontstaan procesmatige synergieën die naleving bevorderen, zoals procesarrangementen, leereffecten en vertrouwen*

Niet alleen de combinatie van instrumenten levert toegevoegde waarde voor naleving. Er ontstaan ook veel procesmatige arrangementen die samenwerking en het onderlinge vertrouwen tussen publieke toezichthouders, onder toezicht gestelden en private toezichthouders verbeteren. In sommige gevallen bestond voor co-regulering al een overlegcultuur. Boven bestaande overlegvormen ontstaan fora die zijn geïnstigeerd door de private toezichthouder. Voor accreditatie is immers maatschappelijk draagvlak onder normenschema's vereist. Ook de publieke toezichthouder kan overleg initiëren, met name wanneer co-regulering beleid raakt, zoals het geval was in de legpluimveesector en de

uitzendbranche. De ogenschijnlijke wirwar aan overlegvormen zorgt voor snelle informatie-uitwisseling en leereffecten. Publieke en private toezichthouders raken geïnformeerd over elkaars activiteiten. Bovendien kunnen de overlegvormen op den duur leiden tot draagvlak voor elkaars regels.

Er schuilen aldus veel nalevingsbevorderende mechanismen achter co-regulering. Opvallend is bovendien dat ze niet allemaal tevoren zijn bedacht. Sommige mechanismen zijn onderdeel van een bewuste strategie, maar anderen ontstaan schijnbaar toevalligerwijs.

Echter, deze potentie wordt niet altijd volledig benut. Dit hangt voor een groot gedeelte af van de samenwerking. Denk hier aan de bereidheid informatie te delen, te sanctioneren en de kwaliteit van de eigen regeling op peil te houden, opdat andere toezichthouders er van kunnen profiteren. Met andere woorden: er zal slechts een zwak verband bestaan tussen vervlechting en het borgen van naleving, indien samenwerking niet goed verloopt. De volgende drie conclusies geven aan dat samenwerking - en daarmee de potentieel voor naleving - niet gemakkelijk te realiseren is.

### *3. De synergieën zijn kwetsbaar voor lauwwarm commitment*

De idee achter co-regulering is aantrekkelijk voor allen, maar de voor naleving essentiële commitments zijn al gauw een brug te ver. Co-regulering belooft enerzijds efficiency voor publieke toezichthouders en onder toezicht gestelden, omdat door samenwerking inspecties effectiever en daarmee efficiënter kunnen worden ingericht. Het verschaft bovendien legitimiteit aan private regelingen, omdat de overheid deze regelingen met co-regulering – impliciet of expliciet – erkent.

Anderzijds zijn de commitments fors. Publieke toezichthouders blijken angstig voor incompatibiliteiten, zoals marktverstoring door het prefereren van het ene privaat kwaliteitssysteem boven het andere. Private toezichthouders blijken angstig voor beïnvloeding van hun kwaliteitssystemen door verplichtingen vanuit de overheid. Onder toezicht gestelden zijn angstig voor extra kosten. Dit geldt vooral voor de koepels die zelfregulering organiseren. Zij moeten de extra kosten moeten immers verantwoorden aan hun deelnemers.

De combinatie van beloftes en angsten kan leidt tot lauwwarm commitment, ofwel ‘ja’ zeggen en ‘nee’ doen. Lauwwarm commitment heeft verschillende verschijningsvormen.

In de theorie wordt al gesproken van *window dressing* en *shams* door onder toezicht gestelden.<sup>6</sup> Zelfregulering, en daarmee co-regulering, is in een dergelijk geval voor hen niets anders dan de schijn van naleving ophouden. Een ander voorbeeld is formalisme door publieke en private toezichthouders, ofwel het blijven vasthouden aan de eigen normen en deze als hard presenteren, om problemen met verantwoording te vermijden. Dit kan ten koste gaan van de efficiency voor onder toezicht gestelden, wat hun commitment weer doet afnemen. Bovendien kan formalisme fricties tussen de domeinen opleveren.

Bovengenoemde voorbeelden geven aan dat lauwwarm commitment niet alleen een verschijnsel is van de private partijen, maar ook van publieke. Ook overheden blijken angstig om zich volledig aan co-regulering over te geven. Lauwwarm commitment stelt het vertrouwen van andere partijen op de proef. Voor zover het gaat om het vertrouwen van private partijen geeft lauwwarm commitment kansen voor niet-nalevers, omdat zij zich bij een gebrek aan vertrouwen gelegitimeerd voelen van normen af te wijken. Gevolg is dat gezamenlijke nalevingsregels beperkt effectief zijn en zelfs dat samenwerking kan stranden.

#### 4. De synergieën zijn kwetsbaar voor overdesign en overgevoeligheid

Een co-reguleringsregime krijgt met enige regelmaat hardnekkige bestuurlijke issues te verwerken, omdat er altijd spanningen bestaan tussen publieke toezichthouder, private toezichthouder en onder toezicht gestelde. Flexibiliteit van het regime is daarom van groot belang. Het is immers van belang om met de spanningen om te gaan en de issues op te lossen. Mijn studie geeft aan dat er te veel en te weinig flexibiliteit kan bestaan. Met andere woorden: flexibiliteit blijkt een optimum te hebben.

Enerzijds kan een regime te weinig flexibel zijn. Uit mijn studie blijkt dat een gebrek aan flexibiliteit realistisch is. In één van de cases heeft de publieke toezichthouder de neiging vertoond om samenwerking vanaf de ontwerpstoel vorm te geven. Een ontwerp bestaat uit een aantal regels die dienen als randvoorwaarden voor samenwerking. Een dergelijke benadering leidt al snel tot *overdesign*. Hierbij manifesteert de ontwerper zich als hiërarch en laat deze te weinig ruimte aan de andere betrokkenen. *Overdesign* vanuit een toezichthouder drijft potentieel verbindende instituties in de armen van de onder toezicht gestelden, terwijl deze instituties een essentiële verbindingsrol kunnen vervullen tussen de drie domeinen (zie hiervoor de laatste conclusie). Deze rol vervullen zij het beste als zij

---

<sup>6</sup> o.a. Potoski, M. en A. Prakash (2009) "A Club Theory Approach to Voluntary Programs", in M. Potoski en A. Prakash, *Voluntary Programs: A Club Theory Perspective*, Cambridge MA: MIT Press

zich probleemeigenaar voelen van co-regulering. Een te sterke focus op een ontwerp vanuit een enkel domein gaat ten koste van hun probleemeigenaarschap. De opgelegde regels dreigen te politiseren, waardoor de discussies niet meer gaan over naleving, maar over de tevoren opgestelde regels. Behalve de ontwerper wenst geen van de betrokkenen zijn vingers aan deze discussies te branden. In dit klimaat ondervinden potentieel verbindende instituties geen prikkels om zich onafhankelijk van hun (private) oprichters op te stellen. Daarom is *capture* waarschijnlijker in het geval van *overdesign*.

Anderzijds kan een regime te flexibel zijn. Ook dit blijkt een realistisch scenario voor co-reguleringsregimes. Een regime kan verworden tot een geheel aan oplossingen zonder duidelijke rationale. Indien de publieke toezichthouder, private toezichthouder en/of de onder toezicht gestelden weinig toeschietelijk zijn en zich moeilijk laten verbinden, dan is het moeilijk een gemeenschappelijk regime te ontwikkelen. Spanningen worden ad hoc gematigd, met af en toe een regel ten faveure van de één en af en toe van de ander. Zo ontstaat overgevoeligheid. In het uiterste geval zal de rationale van de gemeenschappelijke regels niet meer aan derden uit te leggen zijn. Het externe gezag van het regime is daarmee in het geding. Dit maakt het voortbestaan van het regime kwetsbaar ten tijde van bijvoorbeeld reorganisaties en beleidsveranderingen.

##### *5. Verbindende instituties zijn cruciaal voor de benutting van de synergieën*

Spanningen worden zelden vanuit een enkel domeinen gematigd. Problemen worden opgelost tussen de drie domeinen in. Door vervlechting ontstaan nieuwe netwerken. Intermediaire instituties, zoals de beheerstichtingen in de drie cases, blijken een groot potentieel te hebben om zich in deze netwerken stevig te positioneren. Zij onderhouden belangrijke overlegvormen, harmoniseren norminterpretaties en zijn een centraal informatiepunt over de diverse relevante normen voor de drie domeinen. Hun verbindende rol kan in de loop van de tijd groeien, vooral als zij zich onafhankelijk weten op te stellen van hun oprichters. Dit zijn meestal private koepels van onder toezicht gestelden. Het resultaat is een regime met de potentie om met spanningen om te gaan.

Dit is echter niet vanzelfsprekend. Intermediaire – of verbindende - instituties zijn vatbaar voor *capture*, ofwel een overmatige dominantie door achterliggende industriële organisaties. In een dergelijk geval worden intermediaire instituties spreekbuis van de onder toezicht gestelden en verliezen zij hun verbindende vermogens. Ik heb echter geobserveerd dat de rol van verbindende instituties in de loop van de tijd toe kan nemen, omdat kennis en relaties bij hen samenkomen. Daarmee worden andere partijen meer van hen afhankelijk. Dit betekent dat *capture* kan verminderen bij voortgang van het proces.

### *Aanbevelingen: naar een eerlijke evaluatie van co-regulering*

Vervlechting zal aldus niet altijd een positieve impuls aan naleving geven. Een evaluatie van co-regulering moet zich daarom niet alleen richten op de directe effecten op naleving. Ze zal zich vooral moeten richten op de institutionalisering van co-regulering, gericht op het matigen van spanningen.

Mijn analyses hebben bijgedragen aan het vinden van een aantal cruciale randvoorwaarden voor een doorgaand, rijk proces. Hierop bouw ik mijn voorstel voor een evaluatie van co-regulering. Hieronder werk ik drie principes voor evaluatie uit en illustreer ze met concrete, operationaliseerbare vragen.

Het eerste principe is het evalueren vanuit meerdere perspectieven, dus niet alleen dat van de publieke toezichthouder. Een dergelijke analyse leidt tot een momentopname van co-regulering. Al snel zal duidelijk worden dat co-regulering niet iedereen tevreden zal kunnen stellen. Uitspraken zullen gedaan moeten worden over de tevredenheid van de betrokkenen (publieke toezichthouders, private toezichthouders en onder toezicht gestelden) en de balans van winnaars en verliezers. Immers, een regime dat voor een enkel domein veel positiever uitpakt dan voor een ander domein, is hoogstwaarschijnlijk geen duurzaam regime.

Het tweede principe is het evalueren van de posities van participanten in het proces van co-regulering. Kernvraag hierbij is of alle betrokkenen gemotiveerd zijn om problemen op te lossen. Voorts is het van belang dat er een probleemeigenaar is – ongeacht publiek of privaat - die het proces van co-regulering gaande houdt. Een dergelijke analyse leidt tot uitspraken over de bereidheid van betrokkenen om te bewegen en de bereidheid van een deel van deze betrokkenen om de beweging te initiëren. De bereidheid is voorwaardelijk voor de continuïteit van co-regulering.

Het derde principe is het evalueren van het gezag van het co-reguleringsregime. Kernvraag is of de significantie van het regime door alle domeinen (intern gezag) als ook de omgeving (extern gezag) wordt onderschreven. Een analyse vanuit dit principe leidt tot uitspraken over de weersbestendigheid van het regime. Bij intern en extern gezag kan het regime een buitje hebben. Zonder een dergelijk gezag bestaan er (te) veel prikkels vanuit de domeinen om zich van het regime te distantiëren.

## Summary

### Towards a trinity of co-regulation

#### About conflicts among three regulatory regimes

Self-regulation is an attractive phenomenon for public regulators. Artefacts of self-regulation – such as certificates and hallmarks – may be suitable indications of compliance, and may serve as inputs for risk analyses. That’s why cooperation between public regulators and self-regulating industries may be promising for both the efficiency and the quality of public oversight. With the help of regulation and oversight by private parties the good apples may get more visible and the public regulators may concentrate themselves on the bad.

This thesis is about co-regulation, which is a result of any form of coordination among public regulators and a self-regulating industry. Coordination is about typical oversight activities, such as norm setting, information gathering, judgment and intervention.<sup>7</sup> Co-regulation is an indicator of public regulatory regimes getting interwoven with private regulatory regimes. Co-regulation isn’t rare at all. It is a reality in times of high expectations of public regulation and at the same time a shrinking public regulatory regime, at least in The Netherlands. Co-regulation houses a promise for governments to deal with both budget cuts and high expectations from society. But will these promises be made true?

In this book I focus on the evaluation of co-regulation. Much has been written about self-regulation, especially about the advantages and risks for public regulators to anticipate on it. From literature on regulation and governance evaluations on self-regulation appear regularly. They tend to be critical. The motivation, institutional strength and capacity of self-regulating industries often is criticized. The criticisms imply carefulness by public regulators to get involved in self-regulation.<sup>8</sup> However, from my point of view, one should also be careful with these kinds of evaluations. First, they tend to be government-centric. Government implicitly is expected to be a hierarchical superior actor in a process that

---

<sup>7</sup> In this book refers to the Dutch word *toezicht*, which is broader than enforcement but narrower than ‘regulation’ in the Anglo-Saxon literature. In this book the law is seen as a given. ‘Norm setting’ is about operational norms that regulators and inspectorates develop and use as a consequence of their discretionary freedoms.

<sup>8</sup> For example: Gunningham, N. and J. Rees (1997) “Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective”, in *Law and Policy*, vol. 19 (4), pp.363-414; Hutter, B. (2006) *The Role of Non-State Actors in Regulation*, Discussion Paper 37, The Centre for Analysis of Risk and Regulation (CARR), London School of Economics; Börzel, T. and T. Risse (2010) “Governance without a State: Can it Work, in *Regulation & Governance*, vol. 4, pp. 113-134



seems to be networked. The evaluations seem to measure whether self-regulation is interesting for government, and barely for other involved actors. ‘Compliance’ almost automatically means compliance to public laws and regulations, and not any other (private) rule. Second, the evaluations tend to be overly instrumental. The evaluations are about the question whether self-and co-regulation ‘works’ (for the government), and barely about what actually happens when public and private regulatory regimes get interwoven.

The danger of government-centrism and instrumentalism is a poor discussion about private industries not keeping up to public expectations. The discussion barely is about the expectations about public actors themselves. Moreover, there is a danger of keeping the effectiveness of classic governmental regulation – to be compared to self-regulation - out of the discussion.

*The study: towards a decentred perspective of co-regulation*

Main question of this thesis is:

*What happens to safeguarding compliance if public regulatory regimes get interwoven with private regulatory regimes?*

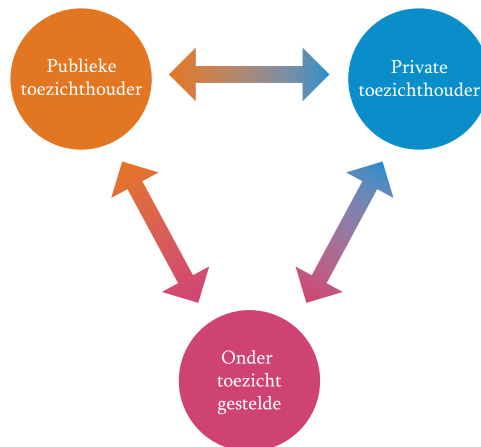
In this thesis I try to avoid an overdose of instrumentalism and government centrism by using a decentred perspective to study co-regulation.<sup>9</sup> I use institutional theory to specify this perspective and develop principles for empirical research on co-regulation. As a first principle I will not take governments as central actors for co-regulation. I see co-regulation as a game among three groups (‘domains’) of actors, that pose different rules towards the regulated industries (from now on: ‘the regulated’). Among them, of course, are public regulators – taken broadly, comprising inspectorates, policymakers, and public representatives – that set and enforce legal rules. A second domain is the regulated, that in case of self-regulation develop rules for themselves. They have their own motives to do so. This is the domain of industries and their associations. A third domain is the standardization industry, labelled as ‘private regulators’, that develop methodological and

---

<sup>9</sup> See also Julia Black (2002) *Critical Reflections on Regulation*, London: London School of Economics and Political Science; Gray, G.C. and S.S. Silbey (2011) “The Other side of the Compliance Relationship”, in C. Parker and V. Lehmann Nielsen, *Explaining Compliance; Business Responses to Regulation*, Cheltenham UK: Edward Elgar; Haines, F. (2011) “Addressing the Risk, Reading the Landscape: The Role of Agency in Regulation”, in *Regulation & Governance*, vol. 5, pp. 118-144

institutional rules as requirements to their services. These services are for example certification, accreditation and the provision of hallmarks.

Co-regulation implies cooperation among three domains that expect compliance from the regulated to their rules, as shown in figure 1.



*Figure 1: Co-regulation as cooperation among three domains*

A second principle is the focus on rule conflict. The three domains develop different rules for the regulated, have different motives to do so that can be explained from different histories. All domains have incentives to prefer their own rules above that of others in the co-regulatory regime-to-be-developed. This results in ever recurring tough issues on the agenda of those involved in co-regulatory regimes. This is why co-regulation has a high potential for conflict. Regularly conflict may arise among the three regulating domains, as shown in figure 2. Those conflicts may be dealt with in a joint co-regulation regime.

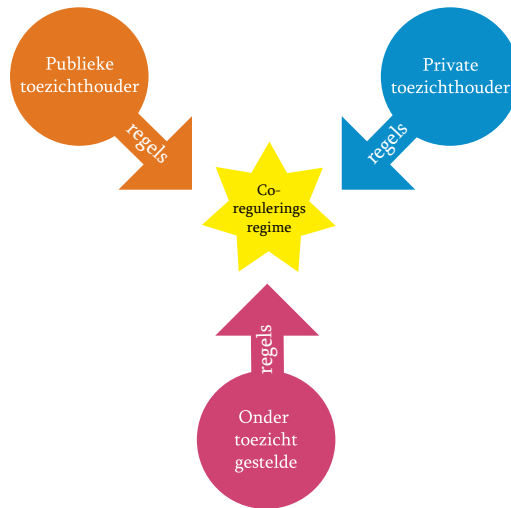
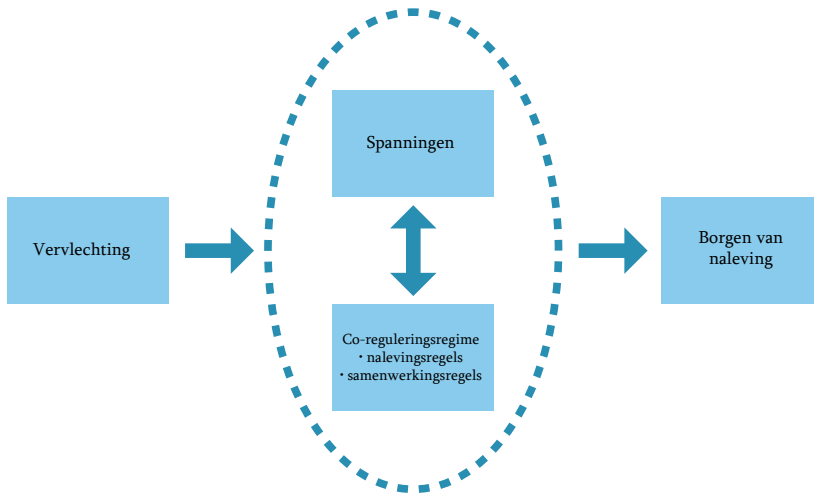


Figure 2: Rules in a co-regulatory regime

As a third principle I not only review co-regulatory regimes on their instrumental values, but also on the way they deal with conflict. For an assessment of co-regulation it may be logical to assess the advantages and drawbacks of a regime for each domain. Such an analysis, however, may have limited value. Co-regulation implies a continuous push and pull among the three domains. This makes co-regulation a dynamic process. A first issue will be tackled in favor of one domain, a second issue will be tackled differently (or not). A balance sheet of advantages of drawbacks for every domain will provide a picture, not a film and will not respect the dynamics of co-regulation. These dynamics is acknowledged in literatur on ‘governance’ and ‘metagovernance’.<sup>10</sup> In this literature processes of interaction are described and pointed out. There are also ideas about how to evaluate those processes. There is relative consensus about the importance of continuity and richness of processes. For co-regulation – if understood as a process – this suggests a continuous process that generates solutions for the recurring issues. ‘Continuous’ suggests the presence and commitment of the actors involved. The ‘richness’ suggests an ability to mitigate conflict. The idea of ‘governance’ implies that it is more useful to define co-regulatory regimes on the way they deal with conflict rather than their outcomes on a single moment in time.

<sup>10</sup> See for example J. Koppenjan and E.H. Klijn (2004) *Managing Uncertainties in Networks*, London: Routledge; Jessop, B. (1998) “The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development”, in *International Social Science Journal*, vol. 50 (155); Sørensen, E. and J. Torfing (2007) *Theories of Democratic Network Governance*, New York: Palgrave MacMillan

Co-regulatory regimes deal with rule conflict. At the same time these regimes may be a subject of change as well. This iteration between conflict and regime I call the ‘process of co-regulation’ and functions as an intermediate variable between interwovenness of regimes and compliance (see figure 3).



Taking the interchange between regime and rule conflict as a variable provides the opportunity to incorporate the dynamics of co-regulation in the study. The questions for the empirical study are:

1. What rules form the co-regulatory regime?
2. How does rule conflict manifest in the co-regulatory process?
3. How does the regime enhance or mitigate these conflicts?
4. What effects does the interchange of conflict and regime have on safeguarding compliance?

For my empirical research I used three case studies.

Co-regulation in the poultry sector. In 2005 the former Dutch Ministry of Agriculture developed the policy framework “Toezicht op Controle”.<sup>11</sup> It contains public conditions for a regime of cooperation between public regulators and self-regulating institutions. The public regulators will have a meta-role: they check on whether self-regulation develops well. The poultry sector applied for a regime described in the policy framework.

<sup>11</sup> Translates into “Supervising audits”, from now on TOC, for convenience

Their own quality system “IKB ei”<sup>12</sup> would be suitable for such a regime. The TOC-regime has been developed further into a tailor-made arrangement for the poultry sector, by representatives of both public and private actors. Accreditation by the Dutch Accreditation Council has been one of the conditions in the framework.

The policy framework TOC is an example of an institutional design. The conflicts among the domains eventually dealt about the design itself. Although all actors have agreed upon a joint arrangement following the design, the rules in the framework and the arrangement eventually felt too strict for the private actors involved. The objections concerned the requirements public regulators formulated on the frequencies of private audits and the sanctioning by private auditors. A special role is being played by hybrid organizations. A private inspectorate with mandated public tasks preferred strict public conditions for private inspections. The Commodity Board and the scheme manager – which is an institution founded by the regulated industry to manage the standard-setting process – have mainly advocated the interests of the regulated industry. The actors involved haven’t come to mutual agreements and little innovative solutions to the conflicts emerged. The regime has been abolished in its original form.

Co-regulation in the touringcar industry. The sector association KNV<sup>13</sup> has initiated the development of standards for the safety of coach travel. Compliance to the standards by coach companies would be honoured by a hallmark, visible as a sticker on a bus. One of the conditions for requiring a hallmark is securing a certificate on the basis of quality management system norms. A second type of conditions is based on the number of infringements signaled by public regulators. Hallmark provision is being organized by a foundation that gathers information from public and private regulators, facilitated by bilateral agreements with them. Mutual dependencies between public regulators and regulated industry emerge because they get dependent on their cooperation. Co-regulation is the initiative of the regulated industry here. The scheme manager – which is the foundation – and the sector association that founded it, have created networks around quality of coach travel, wherein public regulators, private regulators and customers participate. Conflict emerged around the way self regulation became dependent upon the efforts of public regulators. The more companies public inspectors inspect, the more information about the companies gets into the self-regulatory system, the better the systems is an indication of the quality of the sector. Public regulators, however, changed its priorities and reduced its inspections. Solutions of the conflicts have been found after

---

<sup>12</sup> Integrale Kwaliteitsbeheersing ei; translates into “Integral Quality Management of Eggs”

<sup>13</sup> Royal Dutch Travel, more specifically the bus division.

mutual consultations in the networks created, with the foundation as host and moderator. The foundation developed as a main connector between the three domains, because knowledge and valuable contacts concentrated there.

Co-regulation of employment agencies. The temporary employment agency sector developed a scheme of standards for the organization and administration of its companies. This happened under the threat of reintroducing a license regime by public regulators. The standards mainly deal about tax behavior and welfare issues of employees. The standards consciously overlap legal standards, enforced by public inspectorates. This can be explained with the motive of this self regulation, which is reducing the risks for the customers of employment agencies (from now on: employer, for convenience) to get fined by the public regulator. Employers are being held liable for infringements by employment agencies, as signaled by public inspectorates. Self regulation consists of an inspection regime, wherein inspections are carried out by private regulators. If results are satisfactory, the name of the employment agency gets registered. Registration and scheme management are carried out by a foundation, founded by the regulated industry. A lobby of sector associations is requesting for benefits for registered companies to public regulators. Public regulators, however, are hesitating in first instance. They favour strict separation of public and private responsibilities. First moves towards cooperation with the regulated – towards co-regulation that is - involve covenants between public inspectorates and the foundation. Co-regulation is still in an early stage in this case, but a topic of continuous discussion. The conflicts are about the willingness of public regulators to make the move towards co-regulation. Also in this case the scheme manager – the foundation – became crossroads of quality. This is even more so in this case, because there are multiple, antagonistic sector associations involved and the foundation became an attractive - relatively neutral - partner for other actors to do business with. These other actors have been public regulators, employers, and employees. The foundations developed single ties towards all these actors.

### *Analysis and conclusions: what happens to safeguarding compliance?*

The case studies show many mechanisms of co-regulation that enhance compliance by separating the ‘good’ from the ‘bad’ and neutralize the ‘bad’- if necessary.

#### *1. Compliance-enhancing synergies emerge, such as complementarity of public and private instruments*

Many of these mechanisms can be explained by the differences between public and private regulators. This makes the instruments they use complementary. The differences are about several aspects of regulation and supervision, such as the rules, the inspection approach, the inspection methods and inspection frequencies. With the danger of making a caricature: the learning approach of private regulation (“questioning whether the regulated are doing a good job”) roughly differs from the control approach of public regulation (“questioning whether the regulated violate rules”). The inspection methods – like system-based oversight, supervision of products, supervision of competences, etc – may complement each other, no matter who does what. Also sanctions may differ. It depends per case what sanctions are felt to be more deterrent. That’s why a coupling between sanctions can result in extra pressure on the regulated to comply. Finally, usually private regulators visit the regulated more frequently than public regulators, which may provide added value towards public regimes.

#### *2. Process synergies emerge, such as learning effects and trust*

Not just a combination of instruments may provide added value for safeguarding compliance. Also process arrangements that improve cooperation and mutual trust emerge. In some cases a culture of mutual consultation already existed before the introduction of co-regulation. In addition to such consultations, forums emerge that are instigated by the private regulators. The main rule that inspires this is the requirement for accreditation to gain societal support under norm schemes.<sup>14</sup> Also public regulators may initiate consultations, most importantly if co-regulation touches their policies, like in the poultry case and the employment agency case. The many consultations may seem a labyrinth, but they result in fast information exchange and learning effects. Public and private regulators get informed about each other’s activities. Moreover, the consultations may create support for each other’s rules on the long run.

---

<sup>14</sup> Dutch Accreditation Council; RvA-R013

So co-regulation encompasses many compliance enhancing mechanisms. Note that some mechanisms are result of deliberate strategy, but others seem to emerge by chance. However, this potential for compliance is not always utilized. This utilization largely depends on cooperation, more specifically the willingness to share information, the willingness to sanction and the willingness to keep the quality level of own regulations, so that other regulators may profit from it. In other words: only a weak relation will be found between interwovenness of public and private regimes on the one hand and compliance on the other hand without good cooperation. Three more conclusions show that this ‘good cooperation’ is not realized easily.

### *3. The synergies are vulnerable to lukewarm commitment*

The idea behind co-regulation is attractive for all, but when things are getting specific commitments that are essential for compliance seem to be too demanding. Co-regulation on the one hand promises efficiencies for both public regulators and the regulated, because with the help of private parties inspections are able to organize their inspections more efficiently. Moreover, co-regulation adds to the legitimacy of self-regulation efforts, because by co-regulation governments acknowledge them – either implicitly or explicitly. On the other hand co-regulation is demanding. Public regulators appear to be anxious for incompatibilities – like market disruptions by preferring certain private quality systems over others. Private regulators appear to be afraid of governments influencing the soundness of their quality systems. The regulated appear to be afraid of extra costs. This especially is the case for trade organizations that organize self-regulation, because they have to account for extra costs to their members.

The combinations of promises and fears result in lukewarm commitments – saying ‘yes’, but doing ‘no’. Lukewarm commitments become visible in several ways. The regulated may show window dressing strategies and shams, like already found in other empirical studies.<sup>15</sup> Self-regulation – and as a result also co-regulation – in such a case is not more than keeping up appearances. A different example is formalism by public and private regulators. This shows in sticking to their own rules and present them as hard preconditions for interaction, this way avoiding accountability problems towards their inner forums. Such formalism may be costly for the regulated and may cause frictions, which in turn damage their commitment severely.

---

<sup>15</sup> i.e. Potoski, M. en A. Prakash (2009) “A Club Theory Approach to Voluntary Programs”, in M. Potoski en A. Prakash, *Voluntary Programs: A Club Theory Perspective*, Cambridge MA: MIT Press



The examples show that not only private parties show lukewarm commitments – like shown in many empirical studies about self-regulation – but also public regulators. Governments too appear to be anxious to commit fully to co-regulation. Lukewarm commitment by governments tests the trust of other parties. Lukewarm commitment provides chances for private parties that are not willing to comply to public rules, because they may feel legitimized to deviate from public rules if they feel not trusted. As a result the effectiveness of joint rules is limited and cooperation may fail.

#### *4. The synergies are vulnerable to overdesign and oversensitivity.*

A co-regulation regime gets confronted with recurring issues, because of tensions among the three domains. This stresses the importance of a regime's flexibility, because it has to deal with unexpected tensions and issues. The case studies show that a regime can show too little flexibility, but also too much flexibility. In other words: flexibility seems to have an optimum.

On the one hand a regime can show too little flexibility. My case studies show that a lack of flexibility is all-but-just-theoretical. In the poultry case the public regulator tended to design cooperation. An institutional design had to serve as preconditions for cooperation. Such an approach easily result in overdesign. The designer manifests himself as a hierarchical power that leaves little space for other parties. It is hard for a designer to get rid of problem ownership. If tensions arise, problem ownership of these tensions are easily shifted towards the designer, for they can be seen as mistakes of the design. The institutional design may get politicized, which causes the discussions dealing about the design instead of compliance. Except for the designer nobody wants to get his fingers burned by these discussions.

On the other hand a regime can show too much flexibility. This is also a realistic scenario, especially if the domains are not eager to let themselves connect to each other. In such a case it is difficult to evolve a joint regime. A regime may become a whole of solutions without a common rationale. Issues are solved on an ad hoc basis, some in favour of one party and other issues in favour of the other. This way a regime becomes oversensitive. Eventually it may become too difficult to account for the regime's rationale to external parties. In that case the external authority of the regime is at stake. The regime may get vulnerable in times of change, for instance in the case of reorganizations and policy changes.

### *5. Intermediate institutions are crucial for materializing the synergies*

Tensions seldom are mitigated by as single domain. This appeared to happen in between the three domains, in emerging networks. Within these new networks new nodes emerge, wherein the main issues are discussed and knowledge gets concentrated. In the cases studied especially scheme managers – foundations that are usually erected by the regulated to organize scheme development and maintenance – gained importance. They manage important consultations, harmonize interpretations of norms and serve as information hubs for the variety of relevant rules from the three domains. Their intermediate role may grow in importance over time, especially if they are able to act independent from their founders, which are usually trade organizations. The result is a regime that has the potential to deal with the tensions that are inherent to co-regulation.

This independence, however, is not self-evident. Intermediate institutions are vulnerable to capture. They may get dominated by powerful industries. In that case intermediate institutions would be not more than oracles of the regulated and may lose their potential to connect the domains. My cases show such capture processes, but they also show that the role of intermediate institutions may gain importance over time, because of their hub position in terms of knowledge and relations. This hub position may make them more independent from other parties, such as the regulated industries. This suggests that capture can decrease as the co-regulation process continues.

#### *Recommendations: towards a fair assessment of co-regulation*

Interwovenness of public and private regimes may serve safeguarding compliance, but this potential is not always utilized. Those interested in compliance should target this utilization, not only the direct effects of intertwinement on safeguarding compliance. A focus on this utilization leads to issues of institutionalization of co-regulation into regimes and the ability of regimes to deal with tensions that are inherent to mixed regimes.

My analysis has contributed to finding several crucial conditions for a continuing and rich process of co-regulation that is able to deal with tensions among domains. They lead to a suggestion for the assessment of co-regulation. Under here, I'll describe three principles for assessment and illustrate them with the help of specific questions.

The first principle is assessment from multiple perspectives, not only from the public regulator's perspective. Such an analysis results in a snapshot of co-regulation, not a film.

It will prove impossible to satisfy all parties. An assessment includes statements about the satisfaction of parties involved (from all three domains) and their profit and loss accounts. The latter is important, because if a regime proves to be much more profitable for one domain than for the other, the regime may not last.

The second principle is assessing the positions of participants in the process of co-regulation. Core question here is whether all involved are motivated enough to solve issues. Also the existence of a problem owner is important here – either public or private – that moves the process of co-regulation forward. Such an analysis results in statements about the willingness from those involved to move. This willingness is essential for the continuation of the process of co-regulation.

The third principle is assessing the external authority of the co-regulation regime. Core question here is whether the regime's significance is acknowledged by those involved (internal authority) and those on the sidelines (external authority). Such an analysis results in statements about the robustness of the regime. With sufficient internal and external authority tensions may not be fatal to the regimes. Without authority domains will have (too) many incentives to distance themselves from the regime.

## **Curriculum Vitae Haiko van der Voort**

Haiko van der Voort werd op 20 augustus 1972 in Emmeloord geboren. Nadat hij geslaagd was voor het VWO-examen op het Zuyderzeecollege in Emmeloord ging hij in 1990 Bestuurskunde studeren aan de Rijksuniversiteit Leiden. Hij studeerde in 1996 af met een scriptie over strategisch gedrag van kleine gemeenten die worden geconfronteerd met plannen over gemeentelijke herindeling.

Na zijn studie is hij aangetrokken als projectmedewerker voor het onderwijs Technische Bestuurskunde aan de gelijknamige faculteit van de TU Delft, thans de faculteit Techniek, Bestuur en Management. Hij geeft onderwijs over organisatiekunde en besluitvormingstheorie, voor de TU- bacheloropleiding Technische Bestuurskunde, de TU- masteropleidingen System Engineering, Policy Analysis and Management en Management of Technology, voor Delft Toptech en voor externe organisaties.

Hij doet bestuurskundig onderzoek naar publieke besluitvorming in een sociaal- complexe en technologisch- complexe omgeving. Onderzoeksonderwerpen waren systeeminnovatie in de farmaceutische industrie, toezicht op het kwaliteitsmanagement van bedrijven, introductie van prestatiemeting voor ziekenhuizen en bestuurlijke besluitvorming rond het project RandstadRail.

Hij publiceert hierover regelmatig in Nederlandse en internationale tijdschriften. Kernconcepten hierin zijn (zelf)regulering, governance, organisatietheorie en procesmanagement. Toepassingsgebieden zijn divers: verkeer en vervoer, gezondheidszorg, onderwijs, financiën en ict.

## **Curriculum Vitae Haiko van der Voort**

Haiko van der Voort was born August 20, 1972 in Emmeloord, the Netherlands. After finishing high school in Emmeloord he started studying Public Administration at Leiden University. His master thesis was about strategic behavior of small municipalities that are confronted with municipal restructuring plans.

He was hired as a project assistant for education matters at the faculty of Technology, Policy, and Management. He has stayed there until now. He provides courses about organization science and governance theory for bachelors students, master students, and professionals, both inside and outside the TPM-faculty.

His research is about public decision making in socio-technical systems. Research topics included system innovation in the pharmaceutical industries, the relation between public inspectorates and private quality management, introduction of performance measurement for hospitals and decision making about the Dutch railproject RandstadRail.

He publishes regularly in both Dutch and international journals. Core concepts in these publications are (self-) regulation, governance, organization theory and process management. Application areas are diverse: finance, traffic, health, education, and ict.





Publieke toezichthouders zijn vaak onderwerp van kritiek. Ze zouden enerzijds een administratieve last vormen voor het bedrijfsleven, anderzijds wordt hen na incidenten veelal verweten niet of te slap te hebben opgetreden. In deze vijandige omgeving en budgettaire krapte staan zij voor de uitdaging kwalitatief goed toezicht te houden met beperkte middelen. In deze context is het aantrekkelijk voor publieke toezicht om samen te werken met private partijen die ook toezicht houden en indicaties kunnen geven welke bedrijven en instellingen meer of minder publiek toezicht verdienen.

Dit boek gaat over co-regulering, ofwel samenwerking tussen publieke toezicht- houders enerzijds en private partijen die zich met zelfregulering bezig houden anderzijds. Denk bij de laatsten aan branche-organisaties die keurmerken willen uitgeven, maar ook private instellingen die zich hebben gespecialiseerd in normalisering. Allen stellen ze regels aan bedrijven en instellingen. Samenwerking kan daarom efficiënt zijn, omdat het overlap kan verminderen. Maar de regels die de verschillende partijen stellen zijn wel heel verschillend. De spanningen tussen die regels bemoeilijkt samenwerking dermate, dat co-regulering wel eens mislukt.

Het boek bevat drie studies over het verloop van samenwerking tussen publieke en private toezichthouders. De studies wijzen uit dat co-regulering gevoelig is voor lauwwarm commitment: de deelnemers uiten zich positief over co-regulering, maar trekken zich terug wanneer het inspanningen of geld kost. Dit geldt niet alleen voor private partijen, maar ook voor publieke toezichthouders. In twee van de studies ontstaan echter ook organisaties die de verschillende toezichthouders met elkaar willen en steeds meer kunnen verbinden. Zij brengen de samenwerking verder, temidden van de onvermijdelijke spanningen tussen de toezichthouders.

Dit boek geeft een gedetailleerde, empirische beschrijving van de avonturen die toezichthouders staan te wachten als ze eenmaal beslissen tot co-regulering. Het leidt tot een nieuwe methode om co-regulering te evalueren, zowel voordat wordt besloten er toe over te gaan als ook tijdens de rit.

