



rijksuniversiteit
 groningen

faculteit rechtsgeleerdheid

vakgroep bestuursrecht
& bestuurskunde

Regulering, toezicht en de risico-regel-reflex

Een bestuurskundig essay in het kader van het programma *Risico's en verantwoordelijkheden*

Groningen, augustus 2014

Ko de Ridder

Sanne Reinders

Woord vooraf

Dit essay is geschreven in opdracht van de leiding van het programma *Risico's en verantwoordelijkheden*. De onderzoekers zijn beiden bestuurskundige en verbonden aan de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

De onderzoekers werden in hun werk bijgestaan door een klankbordgroep bestaande uit:

Prof. dr. Ira Helsloot (Radboud Universiteit Nijmegen)

Jan de Jong, M.Eng. h.t. Inspecteur-generaal der Mijnen

Ir. Andries Oldenkamp, concern-adviseur Voedsel- en warenautoriteit

Dr. Els van Schie, pl.v. Inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport

De discussies in de klankbordgroep waren kritisch en opbouwend en hebben veel bijgedragen aan de gedachtenvorming waarover in dit essay verslag wordt gedaan. Jan van Tol, Programmaleider *Risico's en verantwoordelijkheden* bij het Ministerie van BZK was een kritische mee-lezer die veel waardevolle kanttekeningen plaatste bij eerdere versies van de tekst.

Het essay zoals het er thans ligt is uiteraard geheel de verantwoordelijkheid van de auteurs.

Groningen, augustus 2014

Ko de Ridder

Inleiding

De risico-regel-reflex, het verhaal

Het begint vaak met verhalen, ook in het openbaar bestuur.¹ Professionals gebruiken verhalen om enige orde in eigen en andermans ervaringen te scheppen. Verhalen worden doorverteld, als voorbeelden van *good practices* of juist als afschrikwekkende voorbeelden. Verhalen selecteren, accentueren en verlenen betekenis aan ervaring.² Voor een onderzoeker zijn verhalen die rondgaan een bron om de praktijk waarin ze rondgaan te leren kennen.³

Zo begon het ook met de inzichten in de *risico-regel-reflex*. Verhalen, aanvankelijk verhalen uit de Britse bestuurlijke praktijk, vertelden van overheidsmaatregelen in reactie op een veiligheidsincident, die konden worden gekwalificeerd als disproportioneel ('schieten met een kanon op een mug'), als een averechts werkend middel ('remedie erger dan de kwaal') en als een vicieuze cirkel ('als het medicijn niet werkt wordt de dosis verhoogd'). In al deze verhalen werd het kwaad herleid tot een overschatting van maatschappelijke risico's en tot het overdrijven van de verantwoordelijkheid van de overheid voor zulke risico's – ten koste van individuele risicoverantwoordelijkheid.⁴ In Nederland deden vergelijkbare verhalen de ronde, verhalen over een doorgeschoten overheidsstreven om elk veiligheidsrisico uit te bannen. Het klassieke voorbeeld is de aanpak van de legionellabestrijding na een ramp, in 1999, tijdens een bloemententoonstelling in Bovenkarspel. De ramp zelf was ernstig genoeg (32 doden) om overheidsbemoeienis te rechtvaardigen. Echter, al na enige jaren deed het verhaal de ronde dat de inzet van mensen en middelen voor dit ene risico uit de hand was gelopen en ten koste ging van de aanpak van andere, minder zichtbare bedreigingen van veiligheid en gezondheid. Deze geluiden waren met name ook te beluisteren onder medewerkers van de met de bestrijding van de legionella belaste rijksdiensten. Enkele jaren later stelde het RIVM vast dat deze maatregelen inderdaad zeer weinig opleverden.⁵

Onderzoekers en *reflective practitioners* kunnen praktijkverhalen systematiseren tot patronen, interpretaties en veronderstellingen. Een klassiek voorbeeld daarvan uit een tijd dat overheidsinterventies in de samenleving vooral de vorm hadden van *planning*, is het boek van Hall over beleidsrampen.⁶ Een enigszins vergelijkbare Nederlandse studie uit diezelfde tijd is *Regeren in Modderland* van Aquina.⁷ Dit boek bevat drie verhalen over infrastructuurprojecten waarvan de beleidsvorming

¹ Steven Maynard-Moody and Michael Musheno, *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*, Ann Arbor: University of Michigan Press 2003.

² James Killingsworth, 'War Stories, Principles, And Public Administration' in: *Southern Review of Public Administration*, (Vol. 6, No. 2) 1982: 227-239.

³ Sonia M. Ospina & Jennifer Dodge, 'It's About Time: Catching Method Up to Meaning—The Usefulness of Narrative Inquiry in Public Administration Research', in: *Public Administration Review* (Vol. 65, No. 2) 2005: 143-157; Jennifer Dodge, Sonia M. Ospina & Erica Gabrielle Foldy, 'Integrating Rigor and Relevance in Public Administration Scholarship: The Contribution of Narrative Inquiry', in: *Public Administration Review* (Vol. 65, No. 3) 2005: 286-300; Sonia M. Ospina & Jennifer Dodge, 'Narrative Inquiry and the Search for Connectedness: Practitioners and Academics Developing Public Administration Scholarship', in: *Public Administration Review* (Vol. 65, No. 4) 2005: 409-423.

⁴ Better Regulation Commission, *Risk, Responsibility and Regulation – Whose risk is it anyway?*, London 2006.

⁵ Het RIVM berekende dat de kosteneffectiviteit van algemene maatregelen ter bestrijding van legionella in dezelfde orde van grootte viel als neurochirurgie bij kwaadaardige hersentumoren, nl. € 100 000 - € 1000 000 per bespaard naar kwaliteit gewogen levensjaar. Zie *Nuchter omgaan met risico's*, RIVM rapport 251701047/2003, p. 34.

⁶ Peter Hall, *Great Planning Disasters*, Oakland: UC Press 1982.

⁷ H.J. Aquina, *Regeren in Modderland*, Amsterdam: Kobra 1985.

achteraf als irrationeel en zelfs onbehoorlijk kon worden aangemerkt. Toch, zo constateerde de onderzoeker, waren de betrokken beleidsvoerders elk afzonderlijk rationeel te werk gegaan.

Een patroon van irrationele collectieve keuzen – dat is ook een centraal element in de systematisering van risico-regel-reflexervaringen zoals die de laatste tien jaar gestalte kreeg.⁸ De kern is een *overreactie* van de overheid op een risico of (veiligheids)incident in de vorm van meer regels en meer toezicht dan nodig om het risico op een adequaat niveau te controleren. Andere benoemde elementen zijn omstandigheden die zouden kunnen bijdragen aan zo'n overreactie, bijvoorbeeld:

1. Het ontstaan van een mediahype,
2. Politieke scoringsdrift,
3. Professionele *group think*,
4. Misvattingen bij de overheid over de bereidheid van burgers om risico's te accepteren,
5. Overschatting van risico's zonder een duidelijk incident als aanleiding.

Om de geldigheid van zulke interpretaties te testen dienen geconstateerde patronen te worden omgevormd tot algemene theoretische uitspraken. De algemene vraag voor onderzoek op dit terrein zou kunnen zijn, onder welke omstandigheden en door welke factoren zodanig op een incident, een calamiteit of een vermeend risico wordt gereageerd dat de kosten van die reactie (in de vorm van meer regels of meer controle) de baten (verre) overtreffen. Deelvragen kunnen gaan over de specifieke betekenis van de hiervoor genoemde vijf omstandigheden, als ook over de invloed van andere factoren op het ontstaan en verloop van risico-regel-reflexprocessen. In het kader van het programma *Risico's en verantwoordelijkheden* is een aantal factoren bestudeerd. Zo is onderzocht wat de risicoperceptie van de Nederlandse burger is – mede om na te gaan of de bereidheid onder de burgerij om risico's te accepteren inderdaad zo gering is als de media en de politiek soms lijken te denken.⁹ In ander onderzoek is nagegaan wat de frequentie is van het verschijnsel risico-regel-reflex.¹⁰ Systematisch (verklarend) onderzoek naar het ontstaan, verloop en uitkomsten van risico-regel-reflexprocessen ontbreekt echter nog. Overigens is ook de theorievorming nog niet veel verder gekomen dan het stadium van systematiseren en interpreteren van verzamelde verhalen.

Toezicht en de risico-regel-reflex: het onderzoek

De risico-regel-reflexbenadering is een aanzet tot een theorie over (collectieve) besluitvorming. In de beleidswetenschap zijn er twee centrale modellen (met allerlei varianten) voor het beschrijven en verklaren van besluitvorming over beleid: het rationele model en het arena-model. In het eerste model is de beleidsvoerder een actor die een probleem analyseert, daarbij maatregelen bedenkt (inclusief niets doen), de maatregelen doorrekent op hun positieve en negatieve gevolgen en dan het optimale alternatief kiest. In het arena-model is een beleidskeuze de vaak onverwachte en onbedoelde uitkomst van de strevingen van een groot aantal in een beleidsarena opererende actoren die elk eigen denkbeelden hebben en specifieke belangen nastreven. De risico-regel-reflexbenadering is te beschouwen als een verbijzondering van het arena-model. Toezichthoudende

⁸ Met name in het werk onder de paraplu van het programma *Risico's en verantwoordelijkheden* van het ministerie van BZK. Zie bijv. de publicatie *Dialogen risico's en verantwoordelijkheden* (Den Haag 2012).

⁹ Elmara Bemer, Sibolt Mulder en Dieter Verhulst, *Burgers over risico's en verantwoordelijkheden*, TNS-Nipo, Amsterdam 2012. Zie ook publieksonderzoek *Risico's en gevaren in de Drechtsteden* (Crisislab iov R&V) en SCP/COB 2^e kwartaal 2014

¹⁰ Remco Roos, *Reflexen of reflectie? Een onderzoek naar de omvang van de risico-regelreflex*, masterscriptie Universiteit Utrecht 2012.

instanties kunnen actor zijn in een beleidsarena waar zich een risico-regel-reflex voor doet. De centrale vraag voor het onderhavige literatuuronderzoek was:

Wat is de rol van het toezicht en de toezichthouder bij risico-regel-reflexprocessen in afzonderlijke risicodomeinen?

Deze algemene vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

a) Welke bijdragen leveren toezichthouders en toezichtsarrangementen aan het ontstaan, het versterken of dempen en het voorkomen van overreacties op risico's en incidenten?

De toezichthouder wordt dan gezien als een actor in de beleidsarena die invloed heeft op het verloop van de besluitvorming in die arena.

b) Welke gevolgen hebben risico-regel-reflexgebeurtenissen voor toezichthoudende instanties?

De toezichthouder wordt dan gezien als een object ('slachtoffer') van gebeurtenissen en beslissingen in de beleidsarena.

Volgens de aanvankelijke opzet van het onderzoek zouden deze vragen worden beantwoord op grond van een literatuuronderzoek. Deze aanpak was gebaseerd op de volgende veronderstellingen:

- a) er zou in ruime mate casus materiaal over risico-regel-reflexprocessen voor handen zijn,
- b) in het beschikbare casusmateriaal zou de rol van toezichthouders en toezicht voldoende zichtbaar worden gemaakt,
- c) de casus zouden op een toereikende gemeenschappelijke conceptualisering zijn gebaseerd.

Uitvoerig literatuuronderzoek wees echter uit dat deze veronderstellingen niet juist waren. Veronderstelling b) was het meest foutief: er bleken zeer weinig casus van risico-regel-reflexprocessen voorhanden waarin de betekenis van toezichthouders of toezichtsverschijnselen werd gedocumenteerd. Ook veronderstelling c) kon een nauwkeurige beoordeling niet doorstaan: de begripsvorming rond risico-regel-reflexverschijnselen bleek nog weinig systematisch en toereikend.

Gegeven deze beperkingen is in overleg met de opdrachtgever voor een andere insteek van het onderzoek gekozen. De oorspronkelijke opzet van het onderzoek was inductief van aard: uit beschrijvingen van concrete risico-regel-reflexprocessen zouden algemene inzichten omtrent rol en betekenis van toezicht worden afgeleid. De nieuwe opzet moest deductief worden: uit meer algemene (aan de literatuur te ontleen) inzichten over beleidsprocessen in het algemeen en over het functioneren van complexe organisaties in dat soort processen worden meer specifieke uitspraken afgeleid omtrent gedrag van toezichthouders in risico-regel-reflexprocessen. De vraagstelling werd dienovereenkomstig als volgt aangepast:

Wat zou, gegeven de inzichten in processen van beleidsvoering en bureaucrativering, de rol van het toezicht en de toezichthouder in risico-regel-reflexprocessen op een risicodomein kunnen zijn?

Het onderzoek werd voorts toegespitst op de eerste deelvraag:

Op welke wijzen zouden toezichthouders en toezichtsarrangementen kunnen bijdragen aan het ontstaan, het versterken of dempen en het voorkomen van overreacties op veiligheidsincidenten?

In het navolgende betoog worden de gestelde vragen langs de volgende weg beantwoord. Het betoog valt in vier delen uiteen. Het eerste deel is theoretisch van aard. Hoofdstuk 1 bevat een uitwerking van de kale kern van de risico-regel-reflex. Tevens behandelt dit hoofdstuk het vraagstuk van de rationaliteit van beleidsafwegingen. Vervolgens, in hoofdstuk 2, bespreken we de aard van regulering en toezicht.

Het tweede deel bevat een analyse van problemen die bij *regulering* kunnen voorkomen. De verschillende inzichten worden uiteengezet aan de hand van:

- 1) het beleidsbureaucratische *mechanisme* dat een risico-regel-reflexproces zou kunnen veroorzaken,
- 2) het specifieke risico-regel-reflex*probleem* dat het mechanisme zou kunnen produceren,
- 3) een *voorbeeld* uit de praktijk van een dergelijk mechanisme in werking, en
- 4) een *aanpak* die het probleem op zou kunnen lossen.

Het derde deel behandelt op overeenkomstige wijze de inzichten die zijn verkregen aangaande de problemen van *bureaucratische organisatie*, zoals toezichthoudende instanties. In het vierde deel volgt een recapitulatie waarin wordt beschreven hoe de problemen van bureaucratie en regulering aangepakt kunnen worden door toezichthoudende instanties. Deze handreiking wordt geïllustreerd met een aantal wat uitgebreider beschreven voorbeelden waarbij inspectiediensten binnen de beleidsarena te maken krijgen met RRR-processen.

Deel 1: De risico-regel-reflex en toezicht

1. De risico-regel-reflex en rationale beleidsvoering

De kale kern

De studie van het verschijnsel risico-regel-reflex is – zoals in de Inleiding opgemerkt – nog niet zo ver dat er een systematische begripsvorming tot stand is gekomen. Er is nog geen eenduidig concept dat het verschijnsel benoemt en dat zich leent voor operationalisering en empirisch onderzoek. Uit de beschikbare teksten kan wel een ‘kale kern’ worden afgeleid, een aanduiding van de centrale elementen van risico-regel-reflexprocessen.¹¹

De kale kern van de risico-regel-reflexbenadering kan als volgt worden geformuleerd:

- elke hoogontwikkelde samenleving kent veiligheidsrisico's die een neveneffect zijn van de toepassing van technologie in ruime zin;
- in sommige gevallen manifesteert een veiligheidsrisico zich in de vorm van een gebeurtenis met een relatief omvangrijke inbreuk in de veiligheid van burgers en een daarmee verbonden relatief omvangrijke materiële en immateriële schade (*veiligheidsincident*);
- de samenleving (de overheid dan wel individuen, groepen burgers of organisaties) reageert op een veiligheidsincident met collectieve of individuele maatregelen die er toe dienen vergelijkbare veiligheidsincidenten in de toekomst te voorkomen;
- soms zijn de collectieve veiligheidsmaatregelen disproportioneel in die zin dat de maatschappelijke kosten van de maatregelen (aanzienlijk) hoger zijn dan de (materiële en immateriële) schade indien een vergelijkbaar incident zich opnieuw voordoet.

Om risico-regel-reflexprocessen zoals hier bedoeld te kunnen identificeren dienen de verschillende elementen van deze kale kern te worden geoperationaliseerd.

Risico's en incidenten

Elke hoogontwikkelde samenleving kent veiligheidsrisico's die een neveneffect zijn van de toepassing van technologie. Daartegenover staat dat technologie veel heeft bijgedragen aan het verminderen van doorgaans aanzienlijk grotere veiligheidsrisico's.

Een veiligheidsincident kent zowel een technische component als een gedragscomponent; beide dragen bij aan het veiligheidsrisico. Een voorbeeld: technologie zorgt voor een overvloed aan allerlei verschillende voedingsmiddelen. Consumenten kunnen zodanig gebruik maken van met name overdadig beschikbare suikers en vetten dat overgewicht het gevolg is. Het veiligheidsrisico is bedreiging van gezondheid als gevolg van dat overgewicht. Zowel de technologie (wettelijk maximum voor suikergehalte of vetgehalte) als het gedrag (voorlichting) zijn aangrijpingspunten voor collectieve veiligheidsmaatregelen.¹²

Reacties

De reacties vanuit de samenleving op een veiligheidsrisico of -incident kunnen zowel individueel als collectief zijn. Individueel kan men zich verzekeren tegen toekomstige schade. Daaraan zijn beperkingen: een verzekering van een risico met een ongekende kans en een ongekend effect is vaak

¹¹ Zie voor het begrip “kale kern”: W.C. Ultee, W.A. Arts, H.D. Flap, *Sociologie: Vragen, Uitspraken, Bevindingen*, derde dr. 2003.

¹² Het RIVM raamde dat de jaarlijkse sterfte als gevolg van het risico ‘overgewicht’ ongeveer vier maar zoveel is als de jaarlijkse sterfte ten gevolge van verkeersongevallen en honderd maal zoveel als het aantal sterfgevallen veroorzaakt door legionella in drinkwatersystemen. *Nuchter omgaan met risico's*, RIVM rapport 251701047/2003, p. 17.

niet te betalen en wordt dan ook niet aangeboden op de markt. De individuele burger kan de eigen materiële omstandigheden verbeteren om individuele schade van een inbreuk op veiligheid te voorkomen (niet in uiterwaarden wonen, zelf je huis versterken om de gevolgen van een eventuele aardbeving op te vangen). Individuele maatregelen zijn gebaseerd op individuele risicoafwegingen. De *moral hazard* (zelf minder voorzorgen nemen, meer nemen dan nodig) die besloten ligt in collectieve maatregelen, ontbreekt.

Collectieve maatregelen weerspiegelen het principe van 'draagt elkanders lasten'. Als risico's ongelijk en willekeurig zijn gespreid zorgen collectieve maatregelen voor een egalisering van de risicolast. Zij zijn meer kostenefficiënt, voor zover de collectieve lasten de som van individuele investeringen met gelijk effect overtreffen (één dijk is efficiënter dan duizend terpen). Collectieve voorzieningen dragen het euvel van *moral hazard* en van liftersgedrag met zich mee. Collectieve maatregelen in de vorm van regulering, toezicht en handhaving (*command and control*) hebben als mogelijke negatieve neveneffecten: 'administratieve lasten', en 'rem op innovatie' (uitsluiting nieuwe toetreders). Regulering en toezicht worden disproportioneel als de maatschappelijke kosten (alle negatieve neveneffecten bij elkaar opgeteld) beduidend groter zijn dan de maatschappelijke baten in termen van een reductie van risico's.

Disproportionaliteit en rationaliteit

Disproportionele collectieve veiligheidsmaatregelen zijn in beginsel irrationele reacties op veiligheidsincidenten. Dat veronderstelt dat er rationele reacties mogelijk zijn. Een rationele reactie is een maatregel dan wel afzien van een maatregel, gebaseerd op een integrale afweging van alle maatschappelijke kosten en baten van enerzijds de te nemen maatregel en anderzijds het veiligheidsrisico. Rationalisering van overheidsbeleid is het streven van een stroming binnen de beleidswetenschap die al bijna honderd jaar geleden, ten tijde van de Grote Depressie, tot bloei kwam. Voorbeelden zijn: de Keynesiaanse macro-economie, het Nederlandse vooroorlogse plansocialisme, de naoorlogse Amerikaanse *Policy Sciences Movement*.¹³ Het uitgangspunt was steeds dat overheidsmaatregelen gefundeerd kunnen worden in wetenschappelijke kennis, en dat hun veronderstelde werking *evidence based* kan zijn. Aanvankelijk betrof de rationalisering vooral het ontwerpen van nieuw beleid (planning), later ook de uitvoering van beleid. In Nederland is sedert het midden van de jaren '90 van de vorige eeuw een streven om ook overheidstoezicht (als bijzondere vorm van beleidsuitvoering) op meer rationele leest te schoeien.

Het denkbeeld van rationalisering van overheidsbeleid kwam in de jaren vijftig van de vorige eeuw steeds meer onder kritiek te liggen.¹⁴ Het belangrijkste punt van kritiek was: mensen zijn principieel beperkt rationeel in die zin dat zij niet in staat zijn om alle relevante feiten te kennen, om alle mogelijke gebeurtenissen te voorzien en om alle consequenties van handelen en niet-handelen te overzien. Besluitvormers "hebben niet te maken met een beperkt universum van relevante consequenties, maar worden geconfronteerd met een open systeem van variabelen, een werkelijkheid waarin niet alle consequenties kunnen worden doorgerekend".¹⁵

¹³ Deze typisch naoorlogse vernieuwingsbeweging was een rechtstreekse erfgenaam van het achttiende-eeuwse positivisme, met inbegrip van de verwachting dat uiteindelijk één geïntegreerde wetenschap de bewegingswetten van natuur én samenleving zou beschrijven en manipuleerbaar maken. Zie bijv. D. Lerner and H. Lasswell (ed.s), *The policy sciences, recent developments in scope and method*, Stanford (Cal.) 1951.

¹⁴ Charles E. Lindblom, "The Science of 'Muddling Through'," *Public Administration Review*, (Vol. 19) 1959, pp. 79-99.

¹⁵ Amitai Etzioni, "Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making", *Public Administration Review*, (Vol. 27, No. 5) 1967, pp. 385-392.

Een tweede punt van kritiek betrof de objectiveerbaarheid van de vergelijking van alternatieven en hun consequenties. Volgens de critici konden beleidscentra niet beschikken over een uniforme, eenduidige en algemeen aanvaarde set van normen aan hand waarvan beleidsmaatregelen (of het afzien ervan) zouden kunnen worden getoetst en vergeleken. Het alternatief van de critici was 'incrementalisme' (Lindblom) of *piece meal engineering* (Popper). Centrale gedachte: er is nooit zomaar één juiste set van maatregelen voor een gegeven probleem – we hebben meestal niet beter dan “een nooit eindigende serie pogingen om het probleem aan te pakken” (Lindblom). Kleine stapjes in een bepaalde richting, die bijtijds gecorrigeerd kunnen worden als de richting onjuist blijkt, zijn beter dan grote sprongen met soms onomkeerbare effecten. In de praktijk heeft overheidsbeleid doorgaans het karakter van een of andere vorm van *mixed scanning* (Etzioni) waarbij integrale afwegingen worden ingevuld met *trial and error* voor concrete maatregelen.

Collectief beleid, gericht op het voorkomen van collectieve risico's, is te kwalificeren als de 'borging van een publiek belang'. Een relatief recente stap in het streven om de keuzen voor of tegen overheidsinterventies verder te rationaliseren is de 'calculus van het publieke belang'. Rond de eeuwwisseling zijn in Nederland uitvoerige debatten gevoerd over de keuze en de borging van publieke belangen.¹⁶

Uit de geschiedenis van dit debat valt te leren dat rationalisering van overheidsbeleid een even wijkend als wenkend perspectief is. Dankzij een gereedschapskist vol besluitvormingsinstrumenten kunnen keuzen voor of tegen maatregelen rationeler worden onderbouwd dan in het verleden – maar er blijven principiële beperkingen.

Veiligheidsmaatregelen dienen ter voorkoming, in de toekomst, van gebeurtenissen die overeen komen met veiligheidsincidenten uit het verleden. Eén van de lessen uit het beleidswetenschappelijk debat is, dat de toekomst principieel onkenbaar is. Dat neemt niet weg dat er allerlei manieren zijn ontwikkeld om de kans op bepaalde gebeurtenissen in te schatten, bijvoorbeeld op basis van ervaringen in het verleden of met behulp van modellen waarin gereconstrueerde mechanismen zijn opgenomen. Het econometrisch model van het Centraal Planbureau is een voorbeeld van het laatste, net zoals de geologische modellen van de aardkorst die worden gebruikt om de kans op aardbevingen in te schatten.

Een veiligheidsrisico is de kans dat een gebeurtenis zich voordoet, maal het effect van die gebeurtenis. Op de wijze van waardering van effecten is het tweede punt van kritiek van de incrementalisten van toepassing. Is er in concreto een set van waarden te vinden aan de hand waarvan de positieve en negatieve effecten van maatregelen (met inbegrip van niet-handelen) kunnen worden vergeleken? Kosten-batenanalysetechnieken zijn ontworpen om op dit vlak ten minste een bepaald niveau van intersubjectieve rationaliteit aan de besluitvorming toe te voegen. Echter, om te kunnen functioneren dienen kosten-batenanalysetechnieken door alle betrokkenen te worden aanvaard. Emoties en gevoelens moeten dan tussen haakjes worden gezet.

Er zijn dus principiële beperkingen aan de rationaliteit van beleidsafwegingen. Dat geldt ook voor afwegingen met betrekking tot het (al dan niet) nemen van maatregelen na een veiligheidsincident. Hoe is dan vast te stellen of collectieve veiligheidsmaatregelen disproportioneel zijn? Deze vraag

¹⁶ WRR, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag 2000; “Reactie van het kabinet op het WRR-rapport «het Borgen van publiek belang»”, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 771, nr. 1; C.N. Teulings, A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, *De Calculus van het publieke belang*, Den Haag 2003; Commissie Marktwerking en Publieke Belangen SER: *Overheid én markt: het resultaat telt!* Hfst. , “Publieke belangen als uitgangspunt”, Den Haag 2010.

geldt voor de beleidsvoerder die reageert op een veiligheidsincident, maar ook voor de onderzoeker die achteraf wil vaststellen of er sprake was van disproportionele maatregelen.

2. Regulering en toezicht

Regulering

Een van de belangrijkste beleidsinstrumenten die de overheid ter beschikking staan voor de borging van publieke belangen is *regulering en handhaving*. In de verschillende (westerse) landen zijn allerlei stijlen van regulering te onderkennen. Grofweg zijn er drie typen.¹⁷ De oorsprong van de moderne regulering is ongetwijfeld de Verenigde Staten, waar in de eerste helft van de vorige eeuw een vorm van overheidsinterventie werd ontwikkeld die is gekarakteriseerd als “the administrative technology of controlling business through law-backed specialized agencies, rather than through public ownership.”¹⁸ Het alternatief van overheidseigendom was gebruikelijk in Europa: nutsbedrijven, mijnbouw en railvervoer waren doorgaans stevig in handen van overheden. De ervaringswijsheid die ten grondslag lag aan de Amerikaanse wijze van overheidsinterventie was opgedaan ten tijde van de Grote Depressie en had geleid tot de overtuiging dat de overheid niet alleen in staat was om in markten te interveniëren, maar dat ook behoorde te doen om marktfalen te corrigeren en burgers te beschermen tegen gevaren en risico’s. De regulering had de vorm van wat economen later laatdunkend *command and control* zijn gaan noemen: publieke diensten (*regulatory agencies*) werden door de wetgever gemachtigd om regels uit te vaardigen en toe te passen door middel van vergunningverlening, toezicht en zo nodig interveniëren.

De tweede – op het Europese vasteland dominante – stijl van regulering was sterk gekleurd door de corporatistische ervaringen. Vaak nam men zijn toevlucht tot sectorale zelfregulering, waarbij werkgevers en werknemers de legitimiteit verschaften aan het gezag dat de regels uitvaardigde – zij het binnen een door de overheid geschapen wettelijk kader. In de tweede helft van de twintigste eeuw werd dit model allengs vervangen door een meer legalistische stijl van regulering: gedetailleerde overheidswetgeving, te handhaven door inspectiediensten onder gezag van een minister. Rond de eeuwwisseling ontstonden daarnaast de marktautoriteiten, die in meer dan één opzicht dichter bij het Amerikaanse voorbeeld komen dan de klassieke overheidsinspecties.

Een derde model van regulering heeft zijn oorsprong in de juridische traditie van het Verenigd Koninkrijk. De Thatcher-revolutie, die grote delen van de Britse economie liberaliseerde en privatiseerde, deed niet veel om de oude staatscontrole te vervangen door regulering. Het bedrijfsleven werd, zoals de traditie was, geacht zichzelf te reguleren (*cooperative regulation*).¹⁹ De oorspronkelijke vorm van *cooperative regulation* kende weinig wetgeving en een marktmeester of toezichthouder met veel discretionaire ruimte voor oordeelsvorming maar met weinig of geen bevoegdheden om te sanctioneren. De kunst van het reguleren naar Brits gezichtspunt was de kunst van het onderhandelen en overtuigen. Onder New Labour kwam de *Risk Society* hoog op de politieke agenda en daarmee deed een meer autoritaire vorm van regulering en toezicht zijn intrede. Dat

¹⁷ A. Haan-Kamminga, *Supervision on takeover bids*, Deventer 2006.

¹⁸ Michael Moran, “Review Article: Understanding the Regulatory State”, in: *British Journal of Political Science*, 2002, 392.

¹⁹ Neil Gunningham and Joseph Rees, “Industry Self-Regulation: an Institutional Perspective”, *Law and Policy*, (19 nr 4), 1997, 363–414.

neemt niet weg dat het bevorderen van eigen normbesef en verantwoordelijkheid onder de gereguleerden nog steeds tot de kern van de Britse benadering van regulering behoort.²⁰

Toezicht

Toezicht is vrijwel steeds de begeleider van regulering. Een praktische manier om toezicht als verschijnsel te definiëren is toezicht te behandelen als een relatie.²¹ Een toezichtsrelatie is een formele relatie tussen twee actoren, waarin de ene actor (de toezichthouder) de formele bevoegdheid heeft om te interveniëren in de keuzen en beslissingen van de andere actor (de onder toezicht gestelde). Toezicht uitoefenen is een *secundaire* activiteit; de primaire verantwoordelijkheid voor de behartiging van taken die tot het object van toezicht behoren, ligt per definitie bij de onder toezicht gestelde: daarmee onderscheidt een toezichtsrelatie zich van een hiërarchische relatie. De ideaaltypische toezichthouder heeft geen instructiebevoegdheden ten aanzien van de onder toezicht gestelde. Ook anderszins is er geen sprake van een gezagsverhouding of van 'overwegende invloed'.

Een tweede kenmerk van de ideaaltypische toezichtsrelatie is, dat het toezicht wordt uitgeoefend ter bescherming van een specifiek en welomschreven belang. De ratio achter een toezichtsrelatie is, dat de beslissingen en activiteiten van onder toezicht gestelden dat belang zouden kunnen schaden. Het belang en de te vermijden inbreuken op dat belang worden doorgaans in regels vastgelegd. Terwijl de onder toezicht gestelde bij zijn beslissingen steeds integrale afwegingen zal maken van alle ter zake doende belangen, heeft de toezichthouder slechts de borging van het ene hem toevertrouwde belang voor ogen. Anders gezegd, de onder toezicht gestelde maakt integrale afwegingen en de toezichthouder toetst de uitkomsten van die afwegingen aan het specifieke door hem te behartigen belang.

Hoe specifiek en afgebakend ook, inspecties, marktautoriteiten en andere toezichthouders hebben intussen wel een aanzienlijke opgave om deze verantwoordelijkheid te verwezenlijken. De moeilijkheid schuilt minder in de mogelijkheden om te interveniëren als wel in de informatiepositie van de toezichthouders. Hoe komt een toezichthouder aan voldoende gegevens over de wijze waarop de vele (soms honderdduizenden) onder toezicht gestelden omgaan met het specifieke publieke belang dat de toezichthouder dient te borgen? Toezichthouders hebben daar allerlei vaak ingenieuze methoden voor ontwikkeld. Toch kampen ze steeds met een specifiek probleem: het selectieprobleem. Het selectieprobleem heeft de volgende vorm. We veronderstellen dat de nalevingsbereidheid op een toezichtsdomein op een bepaalde wijze is verdeeld. Volgens een veel voorkomende verdeling zal tien tot twintig procent van de normadressaten²² de norm uit zichzelf na leven. Tien tot twintig procent heeft een ernstig nalevingsprobleem. De middenmoot, de overige zestig tot tachtig procent van de normadressaten, behoeft slechts periodiek een lichte (sociale) prikkel om zich aan de norm te houden. Deze verdeling laat in de werkelijkheid nogal wat variatie zien, afhankelijk van het toezichtsdomein, maar hoe de verdeling ook is, de toezichthouder ziet zich in elk geval geplaatst voor de opgave om de relatief kleine groep normontwijkers uit de grote totale populatie te selecteren. Daarvoor is altijd ook informatie nodig over het gedrag van alle leden van de

²⁰ Men herkent dit bijvoorbeeld in het werk van de Britse *Better Regulation Commission* (1997-2008) en het daaraan ten grondslag liggende *Hampton Report*.

²¹ Uitvoerder in: J. de Ridder, 'Proxy toezicht', *Tijdschrift voor Toezicht*, 2013, 1.

²² Onder "normadressaat" verstaan we elke actor (individu dan wel organisatie) voor wie een bepaalde regeling geldt. Soms is de verzameling normadressaten heel duidelijk afgebakend, bijvoorbeeld die van de "Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012" en soms is de verzameling normadressaten onbepaald: de *Wegenverkeerswet* reguleert het gedrag van allen die aan het verkeer deelnemen.

populatie. Dat brengt aanzienlijke toezichtslasten met zich mee, ook voor degenen die van zichzelf menen geheel normgetrouw te zijn.

Eén oplossing van het selectieprobleem gaat in de richting van het ontkennen ervan: ga uit van vertrouwen in de normadressaten. Geef ze een “toezichtsvakantie”, maar reageer snel en streng als het vertrouwen beschaamd wordt. Men vindt deze benadering zowel in de thans vigerende *Kaderstellende Visie voor Toezicht* als ook in het *Hampton Report*. Deze benadering bevat een verzwegen premisse, namelijk dat het mogelijk is de rotte appels relatief eenvoudig uit de mand te halen zonder de gezonde appels lastig te vallen. Daarmee wordt het selectieprobleem genegeerd. Deze oplossing, ook wel aangeduid als “geborgd vertrouwen” is inmiddels al weer op zijn retour. Een andere oplossing is risicogestuurd toezicht: met behulp van risicoprofielen zou men op basis van een beperkt aantal, liefst openbaar toegankelijke gegevens de waarschijnlijk rotte appels kunnen identificeren. Toepassingen van deze oplossing worden nog steeds ontwikkeld en verfijnd.

De ideale vorm van regulering en toezicht

Regulering en toezicht zijn nooit onomstreden geweest. Steeds was er het vermoeden van gebrek aan effectiviteit en efficiëntie en van perverse effecten. De ervaringen en de reflectie daarop van vooral de laatste decennia hebben wel een beeld opgeleverd van hoe regulering en toezicht er *idealiter* uit zouden moeten zien. Centraal in dat ideaalbeeld staat de gedachte dat de uitoefening van toezicht gericht dient te zijn op het beschermen van maatschappelijke belangen en niet op het straffen van overtreders van regels. Regulering ter beteugeling van een maatschappelijk risico is idealiter gebaseerd op een evenwichtige afweging van alle relevante omstandigheden en factoren. Toezicht in het verlengde van die regulering dient om concrete veiligheidsrisico's in het functioneren van bedrijven en organisaties aan te pakken en om vanuit dat perspectief naleving af te dwingen. Toezicht op naleving en zo nodig bestraffing van niet-naleving is in dit perspectief een van de vele middelen die de toezichthouder ter beschikking heeft. Regulering en toezicht, op deze leest geschoeid, zou disproportionaliteit in het toezicht moeten voorkomen en de verantwoordelijkheid voor risico's daar neerleggen waar die het beste past.

Een vroege pleitbezorger van een dergelijke benadering was Sparrow, die er de term *problem solving* voor muntte.²³ De beleidsmatige uitwerking van dit soort denkbeelden vindt men in documenten zoals de al genoemde Kaderstellende visie voor toezicht (*Minder last, meer effect*) en het werk van de Britse *Better Regulation Commission*. Een goed voorbeeld van de uitwerking biedt het Hampton Rapport²⁴ (zie box).

²³ Een zeer bekende tekst die deze benadering uitdraagt is: Malcolm K. Sparrow, *The Regulatory Craft. Controlling Risks, Solving Problems and Managing Compliance*, Washington DC 2000. Sparrow is een naar de VS geëmigreerde Engelsman, die werd gevormd in de Britse traditie van *cooperative regulation* en die dat probeert ingang te doen vinden in de Amerikaanse cultuur van *command and control*.

²⁴ Philip Hampton: *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*; London, HM Treasury 2005.

The Hampton recommendations

- reducing inspections where risks are low, but increasing them where necessary
- making much more use of advice, applying the principle of risk assessment
- substantially reducing the need for form-filling and other regulatory information requirements
- applying tougher and more consistent penalties where necessary
- reducing the number of regulators that businesses deal with from thirty-one to seven
- entrenching reform by requiring all new policies and regulations to consider enforcement, using existing structures wherever possible
- creating a business-led body at the centre of government to drive implementation of the recommendations and challenge departments on their regulatory performance

The Hampton Principles

Key principles that should be consistently applied throughout the regulatory system:

- regulators, and the regulatory system as a whole, should use comprehensive risk assessment to concentrate resources on the areas that need them most
- regulators should be accountable for the efficiency and effectiveness of their activities, while remaining independent in the decisions they take

Een in veel opzichten vergelijkbaar Nederlands document is de tweede kaderstellende visie op Toezicht (*Minder last meer effect*). Dit bevat onder meer de volgende principes voor goed toezicht:

1. Selectiviteit in de mate waarin de overheid zelf zorg draagt voor het houden van toezicht;
2. Vorm en omvang van toezicht dienen bepaald te worden op basis van een afweging van risico's, kosten en baten.
3. De uitvoering van het toezicht moet Slagvaardig, Samenwerkend, Onafhankelijk, Transparant en Professioneel zijn.

Een significante stap in de richting van een meer evenwichtige regulering was de vervanging van middelvoorschriften door doelvoorschriften; de verantwoordelijkheid voor adequate keuzen in de bedrijfsvoering om de vereiste veiligheid te borgen kwam daardoor meer bij de normadressaat te liggen. Parallel daarmee zijn toezichthouders de normadressaten meer op hun eigen verantwoordelijkheid voor collectieve belangen gaan aanspreken. In het verlengde van deze eerste stappen zijn allerlei grote en kleine verbeteringen van regulering en toezicht uitprobeerde. Goede denkbeelden te over, en toch slagen toezichthouders er niet altijd in om de risico-regel-reflex te vermijden. De werkelijkheid blijkt weerbarstig te zijn. In het vervolg van dit essay zullen we een aantal factoren en omstandigheden bespreken die een belemmering kunnen vormen voor de toepassing van deze goede principes en ideeën.

Deel 2: Problemen van regulering

3. Ervaringen met Regulering

De moderne regulering – “the administrative technology of controlling business through law-backed specialized agencies rather than through the technique of public ownership” – heeft zijn oorsprong voor een groot deel in de Verenigde Staten van de twintiger en dertiger jaren van de vorige eeuw. Regulering betekende aanvankelijk met name het formuleren en handhaven van gedragsregels (geboden, verboden) voor private actoren per specifieke sector.²⁵ De ratio erachter was het beschermen van publieke belangen; het tegengaan van de afwenteling (door ondernemingen) van negatieve externe effecten van hun bedrijfsvoering op de samenleving als geheel. De regulering van financiële markten en financiële instellingen ten tijde van de Grote Depressie werd bijvoorbeeld gezien als een wapen om nieuwe financiële crises te voorkomen. Een vroeg en enigszins vergelijkbaar voorbeeld van regulering in Nederland was de Wet op het Levensverzekeringsbedrijf (1923) met als toezichthouder de Verzekeringkamer. Een andersoortige vorm van regulering is gericht op de borging van specifieke publieke belangen, niet in afzonderlijke sectoren maar in de economie als geheel. Een klassiek voorbeeld is het voorkomen van ongevallen en ziekte op de werkplaats: de eerste vorm van arbeidsinspectie in ons land dateert van 1890. De Amerikaanse Food & Drugs Administration begon zijn bestaan in 1906. Het vraagstuk dat in verband met de sectorgewijze regulering de meeste aandacht kreeg is *agency capture* (zie hierna).

Een tweede onderwerp dat vanaf de jaren '50 de aandacht van politicologen en bestuurskundigen trok was het verschijnsel *non-decisionmaking*.²⁶ Dit is in zekere zin de tegenhanger van de risico-regel-reflex: waar het laatstgenoemde concept de aandacht vestigt op een in de moderne tijd geconstateerde *overmatige* beleidsdruk was toentertijd juist het probleem dat veel maatschappelijke problemen onder de radar van het publieke en politieke debat bleven. Veel van de grootschalige regulering van specifieke publieke belangen (milieu, externe veiligheid) voor de economie als geheel komt pas in de jaren '70 op gang.²⁷ Vrij snel ontstond ook weerstand; administratieve lasten en deregulering werden een politiek item.²⁸ In de literatuur van de afgelopen decennia werd het systeem van *command and control* regulering afgedaan als ouderwets, ineffectief en inefficiënt.²⁹ Ook kwam de vraag op of de maatschappelijke kosten van regulering wel steeds gerechtvaardigd worden door de maatschappelijke opbrengsten in termen van de borging van het betreffende publieke belang. In de praktijk ging men experimenteren met nieuwe vormen van regulering die meer flexibiliteit en maatwerk mogelijk moesten maken en meer selectieve interventies dienden op te leveren.

²⁵ Michael Moran. 'Review Article: Understanding the Regulatory State', in: *British Journal of Political Science*, 32, 2002, p. 391–413. De Amerikaanse 'specialized agencies' hebben (anders dan hun Europese counterparts) vergaande regelgevende bevoegdheden.

²⁶ E.E. Schattschneider, *The semisovereign people*, Hinsdale, Ill. 1960; Peter Bachrach, Morton S. Baratz, 'Two Faces of Power', in: *The American Political Science Review*, (56, 4) 1962, p. 947-952; Roger W. Cobb en Charles D. Elder. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore 1972.

²⁷ De Amerikaanse federale *regulatory agencies* OSHA (occupational safety) en EPA (milieu) werden allebei in 1970 opgericht. Eind jaren '70 worden de eerste Nederlandse milieuwetten van kracht.

²⁸ Richard B. Stewart, 'Regulation and the Crisis of Legalisation in the United States', in Terence Daintith, ed., *Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches*, Berlin, 1988 p. 97–133. In Nederland kwam rond 1980 een dereguleringsbeweging op gang die culmineerde in het werk van de Commissie-Geelhoed: *Deregulering van overheidsregelingen. Eindbericht van de commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen*, TK 1983-1984, 27 931, nr.9.

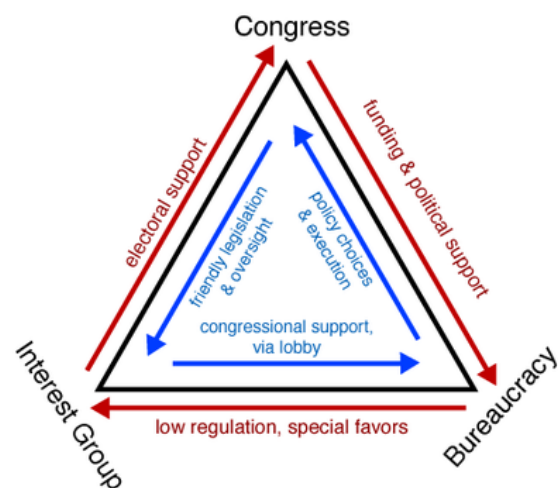
²⁹ R. Baldwin, M. Cave en M. Lodge, *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*. 2nd ed. Oxford 2011.

De kleine eeuw aan ervaringen met regulering, zoals hierboven in vogelvlucht geschetst, levert inzichten op in een aantal problemen of dilemma's die eigen zijn aan toezicht en regulering.

4. Agency capture

Het mechanisme

*Regulatory capture*³⁰ is het verschijnsel (in de Amerikaanse bestuurlijke arena) dat de geregeerden of normadressaten er in slagen om regulering en toezicht om te buigen ten gunste van hun eigen belangen en ten detrimente van de publieke belangen die de regulering geacht wordt te borgen. Om te begrijpen hoe dat in zijn werk gaat is het model van de *ijzeren driehoek* van lobbygroepen, politici en ambtenaren ontwikkeld, drie actoren, elk met een eigen prikkel om te reguleren ten behoeve van de belangen van de geregeerden.³¹ Dit soort processen heeft een sterk negatieve invloed op de maatschappelijke baten van regulering. De toetreding van nieuwkomers in de markt wordt zeer beperkt hetgeen de concurrentie in de markt beperkt. Het te borgen publieke belang wordt gerelativeerd ten gunste van de belangen van de *insiders*.³²



Agency capture houdt in dat de toezichthouder zo sterk onder invloed staat van de geregeerden dat hij bij de toepassing van de regels de belangen van de geregeerden laat prevaleren. In Amerikaanse verhoudingen, waar de regulatory agency niet alleen verantwoordelijk is voor toezicht en handhaving, maar ook voor een groot deel van de regelgeving, vallen beide verschijnselen vaak samen. In zijn algemeenheid gaat het om een vergaande inbreuk op het principe van *onafhankelijk toezicht*.

In de Nederlandse situatie doet het verschijnsel zich op twee specifieke manieren voor. De eerste vorm van *capture* ontstaat doordat toezichthouder en onder toezicht gestelde een inherente neiging hebben om de onderlinge afstand te verkleinen.³³ Beide actoren in de toezichtsrelatie staan onder de prikkel om kostbare en moeilijk te hanteren conflicten te vermijden. Voor de toezichthouder kan dit een reden zijn om in een vroeg stadium al te interveniëren in de keuzen van de onder toezicht gestelde, onder benamingen als *compliance assistance*. Voor de onder toezicht gestelde kan het een reden zijn om al in een vroeg stadium de opvattingen van de toezichthouder in te winnen onder het motto: de toezichthouder is een partner, een vriend, een adviseur. De uitkomst kan zijn, dat de toezichthouder in feite medeverantwoordelijk wordt voor de keuzen van de onder toezicht gestelde. Het evenwicht tussen de distantie en de betrokkenheid – die beide van een toezichthouder verwacht kunnen worden – luistert nauw. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid suggereert in zijn rapporten

³⁰ Marver Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton, NJ 1955; Barry Mitnick, *The Political Economy of Regulation*, New York 1980.

³¹ Hugh Hecl, 'Issue Networks and the Executive Establishment', in: Anthony King (ed.), *The new American Political System*, pp 87-107, 115-124; Washington, D.C. 1978.

³² Paul E. Peterson, 'The Rise and Fall of Special Interest Politics', *Political Science Quarterly*, 105, No. 4, pp. 539-556;

³³ Deze regelmaat staat ook wel bekend als *de tweede wet van het toezicht*. Zie J. de Ridder, *Een Goede Raad voor Toezicht*, Den Haag 2004.

inzake Chemiepak en Odfjell dat de toezichthouders zich teveel lieten leiden door de belangen van de onder toezicht staande bedrijven.³⁴

De tweede vorm waarin het verschijnsel zich in Nederland vaak voordoet is wat men zou kunnen noemen *political capture*. Met name op lokaal niveau is het opleggen van sancties vaak een bevoegdheid van een politiek orgaan, in casu het College van B&W of het College van GS. De natuurlijke opstelling van zulke politieke organen is om een integrale afweging te maken van alle verschillende belangen die bij de sanctiebeslissing in het geding zijn. Gevolg is niet zelden dat het te beschermen publieke belang (bijvoorbeeld milieuveiligheid) het aflegt tegen andere belangen. Afgezien daarvan dat de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid (*level playing field*) bij zulk willekeurig optreden in het gedrang komen, is zo'n politieke afweging zelden de (integrale) afweging van maatschappelijke kosten en baten die een incidentele afwijking van geldende regels zou kunnen rechtvaardigen.³⁵

Het probleem

De genoemde inbreuken op de onafhankelijkheid van het uitgeoefende toezicht zouden op het eerste gezicht kunnen leiden tot een matiging van de risico-regel-reflex bij toezichthouders. Disproportioneel zware interventies worden over de hele linie vermeden. Het probleem is echter, dat interventies ook worden vermeden indien zij volgens de principes van goed toezicht juist vereist zijn (*applying tougher and more consistent penalties where necessary*). In de Nederlandse literatuur staat het vermijden van adequate sanctionering bekend als "het handhavingstekort".³⁶ Handhavingsmijding is evenzeer disproportioneel als overtrokken sanctionering: het ondermijnt de geloofwaardigheid van de betreffende normen. Voorbeelden van dit verschijnsel zijn te vinden in de empirische literatuur over dit onderwerp.³⁷

De aanpak

Om disproportionele keuzen ten aanzien van interventies te vermijden kan men allerlei meer en minder ingrijpende maatregelen treffen. In de literatuur worden die ook regelmatig genoemd:

- *Systematisch vasthouden aan de onafhankelijkheid van de toezichthouder*
Dit is de meest verreichende voorziening die de uitoefening van het toezicht moet beschermen tegen de wisselvalligheid van politieke oordelen.
- *Transparantie en openbaarheid*
Indien de oordelen van toezichthouders (in beginsel) openbaar zijn, ligt er een basis voor een maatschappelijke discussie over de (on)aanvaardbaarheid van geconstateerde veiligheidsrisico's en over nut en noodzaak van eventuele interventies.
- *Consultatie van het veld*
Ondernemingen en andere betrokkenen worden geraadpleegd over de risico's en daarmee samenhangende problemen die in de sector aanwezig zijn en over mogelijke oplossingen waaronder regulering en handhaving. Dit schept duidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling en creëert afstand tot individuele onder toezicht gestelden.
- *Ken het toezichtsveld en houdt toezicht op basis van risicoanalyses*

³⁴ Zie over deze gevallen deel 4 van het onderhavige rapport.

³⁵ J. de Ridder en N. Struiksmā, *De kern van de zaak?* Den Haag: WODC 2008.

³⁶ F.C.M.A. Michiels, *Handhaving op niveau*, Deventer 2001.

³⁷ Zie bijv. J. de Ridder, N. Struiksmā & H.B. Winter, *De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving*, WODC 253, Den Haag 2007.

Afgezien van de efficiëntie voordelen die dit oplevert kan risicogestuurd toezicht voorkomen dat verantwoordelijkheden verschuiven van de onder toezicht gestelde naar de toezichthouder.

- *Sanctiebeslissingen worden nooit genomen dan na een second opinion – en genomen sanctiebeslissingen worden uitgevoerd*

Het vierogenprincipe (op talloze manieren uit te werken afhankelijk van de toezichtsrelatie) kan voorkomen dat toezichthouder en onder toezicht gestelde 'partners' worden.

- *Interventies en sancties worden op maat gekozen en toegepast met het oog op een snelle en effectieve oplossing van het vigerende probleem*

Wat een adequate interventie is wordt bepaald door de omstandigheden. Grove nalatigheid met ernstige gevolgen dient tot een proces-verbaal te leiden. Een geconstateerd potentieel risico met een onbekende kans en onbekende gevolgen vergt consultatie van de actoren in het toezichtsdomein om een gezamenlijke risicoanalyse tot stand te brengen. Een herstelsanctie kan worden opgelegd om reeds veroorzaakte schade teniet te laten doen. Enzovoorts.

Een voorbeeld

Een casus waarin de proactieve rol van de toezichthouder dempend heeft gewerkt op de risico-regel-reflex, is de rol die het Staatstoezicht op de Mijnen heeft gespeeld in de nasleep van de Blow-out in de Golf van Mexico. Op verzoek van het SodM voerden alle onder toezichtstaande ondernemingen een eigen controle uit en rapporteerden daarover aan SodM. Uit deze rapportage bleek dat er geen tekortkomingen in de preventieve sfeer werden geconstateerd. Ook deed SodM eigen onderzoek naar de omstandigheden in de Golf in vergelijking met die in de Noordzee. Daaruit kon worden geconcludeerd dat de risicoprofielen totaal verschillend waren. Toen de Tweede Kamer in reactie op de Blow-out de minister de vraag stelde of een dergelijke ramp zich ook in de Noordzee voor zou kunnen doen (een intro voor een risico-regel-reflex) kon de minister de reflex dempen met behulp van informatie van de inspectie.

5. Rechtsstaat

Het mechanisme

De kritiek op de klassieke *command and control* regulering is niet zonder gevolg gebleven. In binnen- en buitenland is veel geëxperimenteerd met nieuwe vormen van regulering die flexibiliteit en maatwerk moeten leveren, en met risicogestuurd en probleemgericht toezicht.³⁸ In het algemeen gesproken zijn er drie typen alternatieven voor de traditionele regulering. Het eerste alternatief kan aangeduid worden als *soft law*. De traditionele rechtstatelijke benadering vereist bindende rechtsregels, vastgesteld door democratisch gekozen wetgevers. De alternatieve vorm benadrukt de betrokkenheid van gereguleerden en andere stakeholders. In deze categorie vallen zaken als

³⁸ K. Walsh, *Public services and market mechanisms: competition, contracting and the new public management*, London: Macmillan 1995; Gráinne de Búrca & Joanne Scott (ed's.), *Law and new governance in the EU and the US*, Oxford: Hart 2006; Jason M. Solomon, "Law and Governance in the 21st Century Regulatory State", University of Georgia School Of Law Research Paper Series No. 08-005, 2008.

cooperative regulation en *responsive regulation*,³⁹ maar ook zelfregulering, al dan niet onder druk van een dreiging van overheidsregulering.

Het tweede alternatief betreft de toepassing en handhaving van de regels. De traditionele benadering hecht veel belang aan beginselen van behoorlijk bestuur zoals het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur. In de alternatieve benadering staat de behandeling van het afzonderlijke geval, met zijn eigen individuele merites centraal. Probleemoplossing per geval is dan het uitgangspunt. Van belang is niet zozeer de naleving van de regels als wel de aanpak van het probleem waarin de regel beoogt te voorzien. Experimenten in deze richting dragen namen als 'interactieve implementatie', '*compliance assistance*', 'uitproberen van best practices' en '*bench mark* beoordeling'.

Het derde alternatief komt neer op het benutten van marktwerking. Normschendingen en kwalijke praktijken worden dan niet zozeer gesanctioneerd als wel openbaar gemaakt. Transparantie, *namings&shaming* en vergelijkbare schandpaaltechnieken worden gebruikt om afnemers te prikkelen tot andere keuzen.

Het probleem

Al deze experimenten met vrijere vormen van regulering zijn helemaal in lijn met de algemene benadering zoals die in hoofdstuk 2 is uiteengezet. Zij zouden moeten bijdragen aan een optimaal maatschappelijk effect tegen minimale kosten. Echter, veel van deze alternatieven blijken in de praktijk snel op grenzen te stuiten.⁴⁰ Overheidsinterventies, in welke vorm dan ook, zijn nu eenmaal gebonden aan de beginselen van de rechtsstaat: het legaliteitsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur. Als de wetgever of het bestuursorgaan dat over het hoofd ziet is er altijd nog de rechter om hen er aan te herinneren. Kortom, de rechtsstaat stelt grenzen aan wat er mogelijk is aan coöperatieve regulering. Beter gezegd: de rechtsstaat stelt een scherpe grens. Overheidsinterventies behoeven altijd een wettelijke basis, zowel voor wat betreft de bevoegdheid om te interveniëren als voor wat betreft de normen waaraan de gereguleerden dienen te voldoen. Als er materiële normen zijn en de overheid is verantwoordelijk voor de handhaving ervan, ontstaat er bovendien een 'beginselplicht tot handhaving': de overheid kan niet zomaar beslissen om nu eens wel en dan weer niet te handhaven.

Een voorbeeld

De regulering van de markt van kinderopvang biedt een voorbeeld van alternatieve regulering die snel op grenzen stuitte.⁴¹ Met de Wet op de kinderopvang werd in 2004 een vergaande regulering van de kinderopvang in het leven geroepen. Kindveiligheid is een gevoelig onderwerp en de wetgever nam dan ook geen halve maatregelen. Men zou zelfs kunnen beargumenteren dat de wetgever de verantwoordelijkheid voor de kindveiligheid in dit geval aan de ouders heeft onttrokken en nogal eenzijdig bij de overheid heeft gelegd. Echter, het wettelijk stelsel kende ook een voorziening om de eenzijdigheid van *command&control* te temperen. De Wet op de kinderopvang zelf, de basis voor de regulering, bevat vooral formele regels aangaande toezicht op kinderdagverblijven en

³⁹ Ian Ayres & John Braithwaite, *Responsive regulation. Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press 1995.

⁴⁰ De bundel van Gráinne de Búrca & Joanne Scott (*Law and new governance in the EU and the US*), met beschouwingen over de ervaringen met een groot aantal van de in de hoofdstuk genoemde alternatieven, laat goed zien wat de beperkingen zijn.

⁴¹ Uitvoerder: J. de Ridder, *Toezicht op de kinderopvang. Rapport van een onderzoek naar aanleiding van enige vraagpunten van de commissie-Gunning over de inrichting van het toezicht op de kinderopvang*, Groningen 2012.

gastouderopvang. De materiële normen waaraan de kinderopvang moet voldoen kwamen aanvankelijk tot stand in een vorm van zelfregulering: een convenant, in opdracht van de minister afgesloten tussen organisaties van afnemers en aanbieders in de sector (de Brancheorganisatie Kinderopvang, MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening en BOInK Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang.)

Regels in een convenant dat is vastgesteld in een onderling overleg van belangengroepen, kunnen echter nooit zomaar bindend zijn voor individuele normadressaten. De constructie sneuvelde dan ook meteen de eerste de beste keer dat een geschil over de handhaving van de beleidsregels bij de Raad van State belandde, zeven jaar na de invoering van de wet.⁴² Een ondernemer had de, naar het oordeel van de rechter gegronde, klacht dat de normen waaraan hij zou moeten voldoen een wettelijke basis misten. Waarom zouden willekeurige ouders en collega-ondernemers hem de wet kunnen voorschrijven? Het instrument van het convenant is dus niet zomaar een werkbaar alternatief voor conventionele regelgeving. Maar wat dan wel?

De aanpak

De rechtsstaat stelt grenzen aan buigzame regulering en maatwerkoplossingen in het toezicht. Er zijn twee manieren om die grenzen te erkennen zonder de *problem solving* benadering op te geven. De eerste manier is echte private regulering. Dergelijke regulering bestaat op grote schaal (NEN-normen bijvoorbeeld) en de markt blijkt in staat om dat soort normen te handhaven, onder meer via stelsels van certificatie en accreditatie. Zo zou het publieke bouw- en woningtoezicht wellicht (grotendeels) vervangen kunnen worden door een systeem van private normstelling en private handhaving.⁴³

Waar overheidsregulering aangewezen is, maakt de rechtsstaat flexibiliteit en maatwerk niet geheel onmogelijk. Het legaliteitsbeginsel wijst de wetgever aan als de autoriteit die bindende voorschriften vaststelt. Niettemin, voor overheidsregulering in al zijn vormen is uitvoerige openbare consultatie van het veld een eerste vereiste. Datzelfde geldt voor nadere normering in risicoanalyses, beleidsregels en toezichtskaders. Formele sanctionering is op zijn best het sluitstuk van handhaving door overheidstoezichthouders. Een flexibele escalatie van interventies – van het belangstellende gesprekje en de *nudge* tot de officiële waarschuwing en de onmiddellijke stopzetting - is wezenlijk voor het arsenaal van de publieke toezichthouder. In de (Nederlandse) praktijk van regulering en toezicht vindt men hier overigens al veel voorbeelden van. Daar waar ‘het gesprek met het veld’ ontbreekt bij de opstelling van regels en bij de toepassing van interventies ligt het risico van disproportionaliteit op de loer. Tegelijkertijd laat het voorbeeld van de regulering van de kinderopvang zien dat te grote zeggenschap van belangengroepen bij de opstelling van materiële vereisten ook tot onevenwichtige regelgeving kan leiden.

⁴² Uitspraak Afdeling Rechtspraak RvSt., d.d. 21 december 2011, 201103651/1/H2.

⁴³ Ira Helsloot en Arjen Schmidt, *Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw?* Den Haag: Boom 2012; A.R. Neerhof, *Certificering en normalisatie in het publieke bouwrecht*, Den Haag: IBR 2013.

Deel 3. Problemen van bureaucratie

Toezichthoudende instanties zijn organisaties, grote complexe organisaties over het algemeen. De afgelopen vijftien jaar stond het Nederlandse toezichtsveld onder druk van een politieke beweging die er op gericht was en is om toezichthoudende instanties zoveel mogelijk te integreren. Dit heeft geleid tot een kleiner aantal toezichthoudende instanties; per organisatie zijn er meer taken, meer specialisaties en dus meer complexiteit. Grote complexe organisaties hebben een eigen interne dynamiek en eigen mechanismen. Die mechanismen kunnen in beginsel zowel bijdragen aan het optreden van disproportionele regulering en toezicht als ook aan het afremmen ervan.

6. De vicieuze cirkel

Het mechanisme

Een eerste mechanisme dat inherent is aan de bureaucratische vormgeving van regulering en toezicht staat bekend onder de door de Fransman Crozier gemunte term “de vicieuze cirkel van de bureaucratie”.⁴⁴ Andere benamingen zijn *regulatory creep* en *regulatory spiral*.⁴⁵ Hoewel sluipende regulering meer oorzaken heeft gaat het hier om soms bijna automatische terugkoppelingseffecten bij de toepassing en handhaving van regels. Een typische storingsreactie op de constatering dat de uitvoering grote gebreken vertoont, is die uitvoering verder in te kaderen in nieuwe regels. De nieuwe regels zullen ook gaten vertonen of onbedoelde averechtse effecten oproepen, hetgeen opnieuw de reactie van verdergaande regulering en strenger toezicht oproept. Ook rechterlijke interventies kunnen aan dit effect bijdragen. Deze dynamiek vindt zijn oorsprong in de omstandigheid dat uniforme regels nooit helemaal bij het afzonderlijke geval passen. Het behoort tot de professionele bekwaamheid van degene die de regel toepast, om het concrete geval onder een algemene regel te brengen. Indien deze bekwaamheid ontoereikend is of indien de druk van de *streetlevel bureaucrat* tot onvolledige toepassing leidt, ontstaat het gat dat met nieuwe regels opgevuld wordt. Naarmate de programmering op deze wijze toeneemt zal de werkelijkheid nog meer gaan wringen met de regels.

Het probleem

De vicieuze cirkel leidt ertoe dat er veel meer regels ontstaan dan gerechtvaardigd is door het oorspronkelijke publieke belang dat de regulering geacht wordt te borgen. Voor de uitoefening van toezicht kan zulke disproportionele regeldruk twee uiteenlopende gevolgen hebben. De eerste is dat de regels goeddeels worden genegeerd. Er is dan een zodanig grote kloof tussen de voorschriften en de werkelijkheid die de voorschriften moeten beïnvloeden dat de toezichthouder zijn toevlucht neemt tot eigen interpretaties en zelfs eigen regels. Een tweede heel ander gevolg kan zijn dat de toezichthouder een strategie gaat hanteren van *going by the book* – naleving wordt het centrale doel van de toezichthouder en met zo’n veelheid van regels is er altijd wel een overtreding te vinden.⁴⁶ Uiteraard is zo’n optreden het tegenovergestelde van de probleemgerichte benadering van toezicht. Te ver gaande regulering ondermijnt zo de mogelijkheden om maatwerk te leveren – tenzij de toezichthouder contra legem te werk gaat. Kortom, te veel regels is de vijand van goed toezicht.

⁴⁴ Michel Crozier, *The bureaucratic phenomenon*, Chicago: Univ. of Chicago Press 1964.

⁴⁵ Better Regulation Task Force: *Avoiding regulatory creep*, Londen 2004.

⁴⁶ Eugene Bardach and Robert A. Kagan, *Going by the Book - The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Philadelphia: Temple UP 1981.

Een voorbeeld

Het toezicht op de kinderopvang kan ook hier als voorbeeld dienen.⁴⁷ De wet bevat een aantal algemene normen waaraan de houder van een kindercentrum moet voldoen. Deze normen zijn gepreciseerd en uitgebouwd in beleidsregels van de minister. Vervolgens heeft de toezichthouder, i.c. de GGD, van de wettelijke normen en de vereisten in de beleidsregels een omvangrijk operationeel beoordelingskader gemaakt. GGD Nederland, serviceorganisatie voor de afzonderlijke GGD's, heeft een gespecialiseerde afdeling die steeds verfijnder maatstaven produceert met behulp waarvan de lokale toezichthouder het kindercentrum de maat kan nemen. De uitoefening van het toezicht had dan ook sterk het karakter van afvinkcontrole. De feedbackloop tussen in de praktijk ervaren leemten in de regels en de zich alsmear door ontwikkelende normstelling is hier duidelijk aanwezig. Dit ging zelfs zover dat GGD Nederland zelf aanleiding zag om te gaan wieden en vereenvoudigen in de stapeling van normen en maatstaven. Specifieke leemten in de bestaande regelgeving werden geconstateerd naar aanleiding van een zedenzaak in de Amsterdamse kinderopvang.⁴⁸ Deze gaven aanleiding tot nieuwe, vermoedelijk disproportionele regels waaronder het "vierogenprincipe" en de screening van medewerkers in de kinderopvang.⁴⁹

De aanpak

Anders dan in het Amerika van Malcolm Sparrow was het afvinken van regeltjes in de Nederlandse toezichtswereld al nooit zo alomtegenwoordig aanwezig. Toch zijn er voldoende voorbeelden te vinden van een zichzelf in stand houdende groei van het aantal en de detaillering van regels op specifieke terreinen van regulering (Arbeidsomstandighedenwet).⁵⁰ Het voorkomen of doorbreken van de vicieuze cirkel vergt een bewust omgaan met regels en de functie van regels. Een voorbeeld daarvan op het terrein van de milieuhandhaving is het stelsel van "kernbepalingen".⁵¹ In zijn meeste ontwikkelde vorm betekende de kernbepalingaanpak, dat uit het geheel van toepasselijke regels steeds die bepalingen werden geselecteerd waarvan een direct verband met een te borgen belang of een af te dekken risico viel vast te stellen. De controles waren primair gericht op bedreigingen van het risico in kwestie en niet op de overtreding van enige regel. Meer in het algemeen is een aanpak van toezicht waarin het te beschermen belang centraal staat aan te bevelen.

7. Standard operating procedures

Het mechanisme

Bureaucratische organisaties zijn gebouwd op zekerheid en op het vermijden van onzekerheid. Dit heeft belangrijke voordelen: de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden is er mee gediend, grote aantallen min of meer routinematige zaken kunnen eenvormig worden afgehandeld en de kans op eigenmachtig optreden wordt beperkt. Om zekerheid van optreden te bewerkstelligen beïnvloeden en controleren organisaties het gedrag van hun leden.⁵² Ze doen dat met behulp van *standard operating procedures* (SOP's); programma's van handelen en repertoires die vele malen zijn

⁴⁷ J. de Ridder, *Toezicht op de kinderopvang. Rapport van een onderzoek naar aanleiding van enige vraagpunten van de commissie-Gunning over de inrichting van het toezicht op de kinderopvang* Groningen 2012.

⁴⁸ Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak (commissie-Gunning), Amsterdam 2011.

⁴⁹ Ira Helsloot, Arjen Schmidt en David de Vries, *Quick scan voorgenomen en staand rijksbeleid op proportionaliteit*, zp, zd.

⁵⁰ Zie voor een aantal specifieke voorbeelden binnen de jurisdictie van lokale overheden: A. Tollenaar, *Gemeentelijk beleid en beleidsregels: de toegevoegde waarde van beleidsregels van de gemeentelijke beschikkingverlening*, Den Haag: Boom 2008.

⁵¹ J. de Ridder en N. Struiksmá, *De kern van de zaak?* Den Haag WODC 2008.

⁵² James G. March en Johan P. Olsen, "The uncertainty of the past: Organizational learning under ambiguity", *European Journal of Political Research*, (3) 1975: 147-171.

beoefend.⁵³ SOP's zijn niet alleen, en zelfs niet in de eerste plaats, te vinden in stelsels van uitgeschreven regels en hiërarchische instructies (*obtrusive controls*) maar hebben vooral ook vaak de vorm van *unobtrusive controls*. De leden van de organisatie ervaren deze laatste vorm van gedragsbeheersing als minder direct dan regels en instructies. Het gaat om 'moeilijk waarneembare beïnvloedingstechnieken' zoals selectie, opleiding en vorming, initiatie en zelfs 'indoctrinatie'. Ze zijn er op gericht de talloze keuzen van de leden van een organisatie in de goede richting te sturen door de 'premissen' van keuzebesluiten in de hoofden van mensen vast te leggen. Onder optimale omstandigheden beleeft men het eigen cultureel geleide gedrag als vanzelfsprekend. Organisaties weten langs de weg van socialisatie en sociale controle een soms zeer grote mate van gedragsbeheersing van hun leden te bewerkstelligen.

Beleidsvrijheid

Tegenover de hiervoor besproken inperking van de keuzevrijheid van de leden van een organisatie door middel van SOP's en socialisatie staat de eveneens bureaucratistische tendens om de uitvoerende ambtenaren op de werkvloer een bepaalde beleidsvrijheid te laten. Hier zien we het probleem van de *street level bureaucrat* opdoemen. De handhavingsambtenaar, geconfronteerd met een te groot aanbod aan gevallen en te weinig capaciteit voor adequate afdoening, ontwikkelt allerlei strategieën om toch het bureau leeg te krijgen. Men zoekt de krenten uit de pap (*cherry picking*). Men handelt het overschot aan gevallen af op de gemakkelijkste manier (geen interventie) of men neemt alsnog zijn toevlucht tot de eerste optie: automatische afdoening conform.⁵⁴

In de jaren '80 verscheen in Nederland een hausse aan empirisch onderzoek naar het verschijnsel 'beleidsvrijheid van ambtenaren'.⁵⁵ De beleidsvrijheid van de uitvoerende ambtenaar was in die tijd relatief groot. Dat gold ook voor inspecteurs van de klassieke inspecties. Zij hadden veelal een eigen rayon, kenden hun pappenheimers en visiteerden, oordeelden en sanctioneerden in hoge mate naar eigen inzicht. Inspecteurs van diensten als de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie van het Onderwijs beperkten hun interventies doorgaans tot een goed gesprek, onder *peers*. Men zou kunnen denken dat een dergelijke beleidsvrijheid een vrijbrief betekende voor overmatige en disproportionele interventies, ('het uitleven van persoonlijke hobby's') maar daarvoor zijn weinig aanwijzingen.

Sinds die tijd zijn er drie grote veranderingen over de inspecties heen gegaan: de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in de jaren '80,⁵⁶ *New Public Management* in de jaren '90⁵⁷ en de toezichtshervormingen van de nieuwe eeuw. De invoering van de Awb bewerkstelligde dat ook inspecties de algemene beginselen van behoorlijk bestuur gingen hanteren en willekeurig optredende inspecteurs pasten daar niet meer bij. NPM veroorzaakte onder meer de omslag van input sturing naar output sturing en de daaraan gekoppelde prestatiebeoordeling: het behalen van targets werd steeds belangrijker. De introductie daarvan in de ambtelijke organisatie heeft

⁵³ Graham T. Allison, "Conceptual Modes and the Cuban Missile Crisis," *The American Political Science Review*, (63- 3) 1969: 689-718.

⁵⁴ J. Prottas, *People processing. The street-level bureaucrat in public service bureaucracies*, Lexington Books: Lexington 1979.

⁵⁵ Voorloper was de dissertatie van A.B. Ringeling, *Beleidsvrijheid van ambtenaren*, Samson Alphen aan den Rijn 1978, de hekkensluis A.J.G.M. van Montfort, *De regels van het huis. Ambtelijke regeltoepassing bij de gemeentelijke woonruimteverdeling*, Wolters-Noordhoff: Groningen 1991.

⁵⁶ F.R. Vermeer, *Gedogen door bestuursorganen*, Kluwer Deventer 2010.

⁵⁷ Mirko Noordegraaf en Bas de Wit, "Van maakbaar naar betekenisvol bestuur. een achtergrondstudie naar (keten) governance en nieuw publiek management en de gevolgen voor toezicht en evaluatie", in: Pieter Welp c.s. *De Staat van Toezicht*, WRR 2013.

beleidsvrijheid een heel andere invulling gegeven: achteraf kunnen uitleggen wat men deed en waarom men dat deed werd steeds belangrijker.

Het probleem

Standard operating procedures kunnen in de weg staan aan meer probleemgericht toezicht en proportionele interventie. Dit soort procedures en programma's bergt het risico in zich dat de beoordelingsvrijheid van afzonderlijke leden van de organisatie zover wordt ingeperkt dat kritische reflectie verstomt en oordeelsvorming naar het geval achterwege blijft. Nalevingsproblemen worden dan behandeld als standaardgevallen en van maatwerk is geen sprake. Bij een handhavingsopgave als het controleren van automobilisten op de maximumsnelheid is vergaande routinisering een efficiënte aanpak. Voor een probleem als het beheersen van de milieurisico's van de garnalenvisserij in de Waddenzee zijn echter maatwerkoplossingen nodig. Op weer andere toezichtsdomeinen zijn combinaties van SOP's en maatwerk aangewezen.

Een bepaalde mate van beleidsvrijheid voor de inspecteur te velde kan een tegenwicht bieden aan rigoureuze regulering en proportioneel optreden bevorderen. Maar zoals gezegd, het nieuwe bestuursrecht en het nieuwe toezicht verdragen zich slecht met een al te zelfstandig opererende *street level* toezichthouder. De opgave is om een taakstelling voor de toezichthouder te ontwikkelen die proportionaliteit combineert met rechtmatigheid en efficiëntie; een dynamisch evenwicht tussen professionele keuzevrijheid en organisatorische gedragsregulering. In de praktijk is men op allerlei toezichtsdomeinen steeds op zoek naar dat juiste evenwicht.

8. Professionele passie

Het mechanisme

Toezichthoudende organisaties als inspecties en marktautoriteiten zijn professionele bureaucratieën.⁵⁸ De leden beschikken over een grote variatie aan specifieke kennis en deskundigheid die, als de organisatie adequaat functioneert, wordt ingezet voor het realiseren van de doelstellingen van de organisatie. In hoeverre de organisatie daarin slaagt hangt onder meer af van de effectiviteit van de hiervoor besproken SOP's. Naarmate de leden van de organisatie sterker zijn gesocialiseerd in de organisatie vallen hun professionele attitudes en de cultuur van de organisatie meer samen. In het extreme geval is de toezichthoudende professional *altijd* een toezichthouder die overal inbreuken ziet op het belang dat de organisatie beoogt te beschermen (vigilante houding).⁵⁹ Onder deze omstandigheden staan de leden van de organisatie – en de organisatie als geheel – onder een sterke prikkel om het belang van de doelstellingen van de organisatie te overschatten. Eén uitvloeisel van deze organisatorische identificatie is het verschijnsel “budgetmaximalisatie”:⁶⁰ de middelen die de organisatie worden toegewezen zijn in de ogen van de leden van de organisatie nimmer voldoende om de ambities en pretenties van de organisatie te verwezenlijken.

Het probleem

Het beschreven mechanisme bevat het risico dat de doelstellingen van de organisatie c.q. de belangen die de organisatie beoogt te behartigen worden verabsoluteerd. Dat kan weer tot gevolg

⁵⁸ Henry Mintzberg, *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*, Prentice Hall: New Jersey 1979.

⁵⁹ In de klassieke organisatie-theorie was een dergelijke houding overigens het ideaal van de *organisational personality*; Chester Barnard, *The functions of the executive*, Cambridge, MA: Harvard University Press 1933.

⁶⁰ William Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Aldine: Chicago 1971.

hebben dat risico's systematisch worden overschat en het vermogen van de samenleving om die risico's te beheersen wordt onderschat. Incidenten die deze perceptie van de werkelijkheid lijken te ondersteunen worden uitvergroot en gegevens en gebeurtenissen die de dominante attitude tegenspreken worden gebagatelliseerd. Anders gezegd, het kan leiden tot *cognitieve dissonantie* (het negeren van feiten en inzichten die niet stroken met de eigen vooropgezette interpretatie van de werkelijkheid)⁶¹ en *groupthink* (het denken van de leden van een organisatie die het streven naar gemeenschappelijke opvattingen zo centraal stelt dat het realistisch inschatten van alternatieven wordt ondermijnd).⁶² Het behoeft geen betoog dat dit mechanisme haaks staat op het streven naar proportionaliteit bij de besluitvorming over regulering en interventie. Indien incidenten het eigen gelijk lijken te bevestigen kan de reactie van een dergelijke organisatie een risico-regel-reflexproces op gang brengen of versterken.⁶³

Een voorbeeld

De ontwikkeling van de Veiligheidsregio van het afgelopen decennium vertoont veel aspecten van professionele dominantie. De Veiligheidsregio, ontworpen in reactie op de rampen van 2000 (Enschede en Volendam) was aanvankelijk bedacht als een licht samenwerkingsverband tussen gemeenten in een regio om hulpdiensten door oefening voor te bereiden op gecoördineerd optreden bij grootschalige veiligheidsincidenten zoals de beide genoemde rampen. Onder invloed van professionele druk heeft de Veiligheidsregio zich inmiddels omgevormd door een relatief zelfstandige regionale autoriteit die zich het integraal borgen van de openbare veiligheid in de regio tot taak rekent. "Nederland veiliger door het voorkomen en tegengaan (herstel) van maatschappelijke ontwrichting is het hoofddoel waar het Veiligheidsberaad voor staat", aldus formuleert het Veiligheidsberaad (het landelijk overleg van Veiligheidsregio's) het 'strategische doel' van de Veiligheidsregio's in zijn recent gepubliceerde *Strategische Agenda Versterking Veiligheidsberaad 2014 - 2016*. Het budget van de Veiligheidsregio's is in twaalf jaar tijd verdubbeld zonder dat er een goed inzicht is in de maatschappelijke baten van deze financiële inspanning in termen van 'meer veiligheid'.⁶⁴ Er zijn aanwijzingen dat de professionele adviezen vanuit de hoek van de Veiligheidsregio's tenderen naar een overschatting van (brand)veiligheidsrisico's.⁶⁵

De aanpak

De literatuur (met inbegrip van de vroege teksten van Janis zelf) bevat allerlei adviezen om *groupthink* en aanverwante organisatorische mechanismen te voorkomen of te corrigeren. Voor een belangrijk deel stemmen die overeen met de algemene (ideale) benadering van regulering en toezicht zoals geformuleerd in 3. Een vitale zelfkritische organisatie zorgt ervoor dat reflectie, het afwegen van alternatieven en *checks & balances* zijn ingebouwd in de besluitvormingsstructuur van de organisatie. Enkele aanbevelingen in deze context:

- laat de besluitvorming over belangrijke keuzen voorbereiden door verschillende groepen die onafhankelijk van elkaar aan hetzelfde probleem werken

⁶¹ Leon Festinger, *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford UP Stanford 1957. In de experimentele psychologie noemt men dit verschijnsel *confirmation bias*: Michael J. Mahoney, 'Publication Prejudices: An Experimental Study of Confirmatory Bias in the Peer Review System', in: *Cognitive Therapy and Research*, Vol. 1, No. 2, 1977, pp. 161-175.

⁶² Irving I. Janis, *Groupthink: Psychological studies of policy decisions and fiascoes*; Houghton Mifflin Boston 1982.

⁶³ Een empirisch onderzoek naar de werkzaamheid van deze en dergelijke mechanismen op een toezichtsdomein is de studie van M. Wiering, *Contexten van handhaving: de controle van meststoffen in Nederland en Vlaanderen*, diss. Nijmegen 1999.

⁶⁴ Andersson, Elffers Felix, *Evaluatie Wet Veiligheidsregio's* Utrecht 2013.

⁶⁵ Ira Helsloot, Iskander Haverkate, *Handhaving brandveiligheid; een pars pro toto?* 2013.

- stimuleer dat afzonderlijke leden van de organisatie analyses en interpretaties van het probleem doorspreken met vertrouwde adviseurs van buiten de organisatie
- laat afzonderlijke leden van het besluitvoorbereidingsteam ideeën op schrift stellen zonder dat men elkaars opvattingen kent
- ga steeds op zoek naar alternatieven en zorg ervoor dat alle reële alternatieven een serieuze behandeling krijgen
- nodig experts van buiten uit om deel te nemen aan de beraadslagingen
- zorg voor een *devil's advocate*
- beschouw conflicten als een noodzakelijk element in de voorbereiding van beslissingen

Deze en dergelijke technieken liggen tamelijk voor de hand. Het is echter de opgave om ze systematisch in de besluitvormingsstructuur van de organisatie te verankeren.

9. Departementalisatie

Het mechanisme

Grote complexe organisaties worden gebouwd om vergaande arbeidsdeling en specialisatie mogelijk te maken. Het is de organisatorische opgave (*the functions of the executive*) om al die verschillende taken en specialismen in gecoördineerde bedrijfsprocessen zo te laten functioneren dat het geheel de doeleinden van de organisatie dichterbij brengt. Specialisatie brengt echter een inherente prikkel met zich mee tot verzelfstandiging van het specialisme. Deze prikkel is aanmerkelijk groter in het geval van gespecialiseerde organisaties. Het is bepaald niet vanzelfsprekend dat de inspecteur van het onderwijs met zijn collega van de Arbo-inspectie mee denkt over de problemen van veiligheid van het onderwijzend personeel. Het mechanisme dat specialisatie een inherente prikkel tot verzelfstandiging bevat wordt nog versterkt door de typische bureaucratische vorm van onzekerheidsreductie: de afbakening van het eigen domein – ‘je gaat er over of niet’. Overigens is die afbakening, voor zover het gaat om de aanwending van formele bevoegdheden, ook een bestuursrechtelijk vereiste dat bekend staat als het *specialiteitsbeginsel*. Kortom, de rationele complexe organisatie kent allerlei barrières voor grensoverschrijdend optreden.

Het probleem

Het principe ‘schoenmaker, blij bij je leest’ zal in veel gevallen niet tot grote complicaties leiden. In het kader van het Programma Andere Overheid werd onderzoek gedaan naar de lasten van samenloop van de inspecties van verschillende toezichthouders en van tegenstrijdige toezichtsvereisten. Een van de bevindingen was dat de onder toezicht staande organisaties de afzonderlijke inspecties van verschillende toezichthoudende organisaties niet als een last ervoeren. Wat men wel als een last beleefde waren de steeds toenemende rapportageverplichtingen en de ondeskundigheid van sommige inspecteurs (‘ondeskundig inspecteren is overlast’).⁶⁶ Toch kan een gebrek aan samenhang in het optreden van verschillende toezichthouders en andere overheidsinstanties en het vasthouden aan het eigen domein onder omstandigheden tot complicaties leiden. Soms bevatten praktische problemen zoveel verschillende onderling samenhangende facetten dat een gecoördineerde aanpak noodzakelijk is wil het optreden van de verschillende overheidsinstanties niet tot onevenwichtige en disproportionele uitkomsten leiden.

⁶⁶ Programma Andere Overheid, *Samen werkt! Gezamenlijke bedrijfsbezoeken door rijksinspecties*, 2005. De genoemde conclusies zijn te vinden op pag. 11.

Een voorbeeld

Een voorbeeld van departementalisatie kan gevonden worden in de besluitvorming rondom de Amsterdamse metro in 2012. Na inwerkingtreding van nieuwe veiligheidseisen voor metrotunnels bleek dat de Oostlijn van de Amsterdamse metro (nog) niet voldeed aan de nieuwe eisen. De toezichthouder, de gemeentelijke Dienst Milieu en Bouwtoezicht, wees het gemeentebestuur op de overtreding van de regels en adviseerde sluiting van de metrotunnel. De wethouder Verkeer van de gemeente Amsterdam besloot echter de metrotunnel niet te sluiten. Hij kwam tot dit besluit na een afweging van de gevolgen van niet alleen het in bedrijf laten van de tunnel, maar ook de gevolgen van het sluiten van de tunnel. Wanneer de metro gesloten wordt, zullen reizigers zich op een andere manier door de stad verplaatsen. De verwachting was dat dit met name op de fiets zou gebeuren. Een dergelijke toename van de hoeveelheid fietsers in de stad Amsterdam was in het oordeel van de wethouder 1000 tot 10.000 keer zo onveilig als een metro die niet volgens de nieuwste eisen is gebouwd. Waar de toezichthouder dus enkel toezicht hield op een klein deel van de regels, had de bestuurder de mogelijkheid het hele bestek in ogenschouw te nemen.⁶⁷

De aanpak

Het samenhangprobleem kan op drie manieren worden aangepakt. De eerste manier is structureel: de organisatorische samenvoeging van inspecties en marktautoriteiten tot grotere eenheden. Deze oplossing - holistisch toezicht - was een van de idealen die centraal stonden in de toezichtshervormingen van het afgelopen decennium. Het Hampton Report bepleitte een vergaande consolidatie van het aantal toezichthoudende diensten. Het ging nog niet zover als de motie-Aptroot die één inspectie voor alles eiste, maar ook de Nederlandse hervormingen lieten ondertussen een aanzienlijke mate van consolidatie zien. De onderliggende veronderstelling is plausibel: minder inspectiediensten betekent minder afzonderlijke inspecties (en dus minder toezichtslasten), minder tegenstrijdige eisen en minder overlap. De aanpak heeft het voordeel van de eenvoud; het oogt althans rechttoe-rechtaan. Het miskent echter de kracht van specialisatie en arbeidsdeling. De ene inspecteur die over alles gaat weet van alles te weinig en zijn inspecties zullen vooral als overlast worden ervaren.

Een tweede aanpak is procedureel. Tot deze categorie behoren allerlei vormen van samenwerking tussen inspectiediensten: gezamenlijke bedrijfsprocessen, gezamenlijke risicoanalyses, integratie van databestanden en dergelijke. De transactiekosten van deze oplossing zijn wellicht hoger dan die van organisatorische integratie – maar dat staat niet bij voorbaat vast. Gericht en gestructureerde samenwerking heeft ook voordelen boven organisatorische integratie. Eén voordeel is dat afzonderlijke organisaties die gaan samenwerken gedwongen worden om de overlap van de respectieve domeinen goed te analyseren om er consequenties aan te verbinden voor versoering van het toezicht. Ook zal men moeten nadenken over onderling tegenstrijdige en schurende normen op de toezichtsdomeinen.⁶⁸

Een derde aanpak is cultureel. Eerder werd er al op gewezen dat organisaties hun leden socialiseren zodat hun attitude, (hun benadering van de wereld om hen heen en de eigen rol daarin) in overeenstemming is met de doelstellingen van de organisatie. De premissen voor keuzegedrag van

⁶⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bundel dag van de dilemma's en oplossingen*, Den Haag: 2012.

⁶⁸ Anders dan men wellicht zou verwachten is materiële integratie niet een vanzelfsprekend gevolg van organisatorische integratie. Zie voor een voorbeeld: A.Tollenaar, H.B. Winter, & J. de Ridder, *Handhaving Verkeer en Waterstaat: instrumenten voor de handhaving van V en W toezichtsdomeinen en het gebruik daarvan*, Groningen: 2011.

inspecteurs en toezichthouders zouden ook zó gevormd kunnen worden dat een bredere oriëntatie, over de grenzen van het eigen domein heen, een vanzelfsprekende attitude wordt.

Deel 4 De aanpak

10. Een recapitulatie

Inspecties en marktautoriteiten (hierna: toezichthouders) zijn complexe organisaties die werken in een gereguleerde omgeving met als doel om het regelbestand in die omgeving effectief te doen zijn. In de voorgaande delen is een aantal risico's en valkuilen van regulering en bureaucrativering de revue gepasseerd. Risico's en valkuilen die tot gevolg kunnen hebben dat de organisatie wordt meegezogen in een risico-regel-reflexproces en daaraan verbonden disproportionele interventies pleegt. Bij elk van de risico's zijn enkele middelen genoemd waarmee valkuilen ontweken kunnen worden. Zie hier een recapitulatie van de belangrijkste bevindingen.

1. De vitale toezichthouder is een onafhankelijke autoriteit op het eigen toezichtsdomein. Beide kwaliteiten zijn niet in eerste instantie de resultante van formele regels (al helpt een goede juridische positionering) maar van kwaliteiten als deskundigheid, doelbewustheid, integriteit en moed. De toezichthouder kent zijn domein als geen ander en kan gezaghebbende uitspraken doen over de veiligheidsrisico's en de mogelijkheid van riskant gedrag op dat domein.

2. In de vitale toezichtorganisatie is er een (dynamisch) evenwicht tussen professionele keuzevrijheid en gedragsregulering vanuit de organisatie. Dit is nodig voor kritische zelfreflectie en *checks and balances* in de besluitvormingsstructuur van de organisatie, als tegenwicht van de risico's van *standard operating procedures* en professionele passie.

3. De vitale toezichthouder is zich bewust van de grenzen die de rechtstaat stelt aan overheids-optreden. Idealiter is de toezichthouder in staat om binnen die grenzen te erkennen maatwerk te leveren bij het aanpakken van inbreuken op veiligheid en het oplossen van nalevingsproblemen. Daartoe beschikt de toezichthouder over een scala aan beïnvloedingsinstrumenten, waarbij formele sanctionering als stok achter de deur functioneert.

4. De toezichthouder kan het risico van de vicieuze cirkel van het stapelen van regels op regels (*regulatory creep*, een typisch risico-regel-reflexelement) voorkomen of doorbroken worden door niet uit te gaan van de regels die gehandhaafd moeten worden, maar van de publieke belangen die de regulering en het toezicht dienen te borgen.

5. De vitale toezichthoudende organisatie is in staat om over de grenzen van het eigen toezichtsdomein te kijken en zo de risico's van departementalisatie te voorkomen of tegen te gaan. Belangrijk daarvoor is dat de leden van de organisatie (de inspecteurs) de attitude ontwikkelen om als vanzelfsprekend breder en verder te kijken dan de begrenzingen die het toezichtsdomein en de door de organisatie te borgen belangen met zich mee brengen.

11. De praktijk

In hoofdstuk 1 constateerden we dat de risico-regel-reflex typisch een categorie beleidsprocessen is die zich afspelen in een interactiesysteem: de beleidsarena. In die arena is een (soms groot) aantal

Casus Salmonellabesmetting gerookte zalm

In de zomer van 2012 wordt salmonella ontdekt in gerookte zalm van de firma Foppen. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) start een onderzoek en de gerookte zalm wordt uit de winkels gehaald. Er kan echter niet voorkomen worden dat er slachtoffers vallen, duizenden mensen worden ziek en vier personen sterven. In een groter debat rondom het functioneren van de NVWA in november 2012 en januari 2013 reageert de Tweede Kamer onder andere op dit incident. De reactie van de Tweede Kamer is tweeledig.

Eenzijds eist de Kamer meer informatie over de handhavingscapaciteit van de NVWA en over de inspectiefrequentie die de NVWA hanteert. Deze reactie impliceert politieke druk om het toezicht te intensiveren. Dat had de start kunnen zijn van een risico-regel-reflexproces. De debatten kunnen echter ook geïnterpreteerd worden als een parlementaire herbezinning op de vergaande inkrimping van de NVWA in de voorgaande jaren.

Anderzijds blijkt uit de debatten dat veel parlementariërs de NVWA verantwoordelijk houden voor de besmettingen – men spreekt bijvoorbeeld openlijk zijn twijfel uit over de toezichtsmethoden die de NVWA hanteert –zonder overigens deze mening te funderen in feitelijke aanwijzingen. De minister reageert in eerste instantie door het incident in breder perspectief te plaatsen: Nederland kent een grote stabiliteit voor wat betreft salmonellabesmettingen en er wordt alles aan gedaan om dergelijke uitbraken te voorkomen. De reactie van de minister kan gezien worden als een dempend optreden in een risico-regel-reflexproces. Een tweede dempende bijdrage: in een reactie op een rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) over het incident stelt de minister dat producenten en handelaren zelf primair verantwoordelijk zijn voor de voedselveiligheid.

Inmiddels heeft de NVWA zijn eigen processen zelf tegen het licht gehouden en een aantal verbeteringen doorgevoerd. De toezichthouder was proactief en handelde zonder de berichtgeving in de media of verzoeken vanuit de politiek af te wachten. Deze zelfevaluatie heeft de minister meer handvatten gegeven om tegenwicht te bieden aan een eventuele risico-regel-reflex vanuit het parlement. Een toezichthouder die naar aanleiding van een incident direct over gaat tot actie of zelfreflectie kan het publieke debat voeden met adequate informatie en zo een risico-regel-reflexproces voorkomen.

actoren actief rond een beleidsprobleem; elke actor heeft eigen doelstellingen en handelt dienovereenkomstig. De uitkomst is een vaak onvoorspelbare en soms door niemand gewilde output van het interactiesysteem. Idealiter speelt de toezichthouder in die arena de rol van zelfstandige autoriteit die zo mogelijk anticipeert en zo nodig reageert op incidenten; die de feiten en omstandigheden beoordeelt, daarover met gezag rapporteert en indien nodig maatregelen adviseert dan wel neemt. Zodoende kan de toezichthouder een belangrijke bijdrage leveren aan het rationaliseren van de beleidsvorming.

Zo kan de toezichthouder richting geven aan het debat door een incident als een meer algemeen probleem te analyseren. Eén voorbeeld daarvan – dat al ter sprake in hoofdstuk 4 – is het optreden van het Staatstoezicht op de Mijnen na de explosie bij gasboringen in de golf van Mexico. Een ander voorbeeld biedt de casus *Salmonellabesmetting*. Nadat een besmetting van gerookte zalm met salmonella bij het bedrijf Foppen was geconstateerd heeft de (NVWA) het incident geplaatst in het kader van voorkomen van salmonellabesmetting als een algemene opgave in de voedselindustrie. Deze wijze van opereren van de toezichthouder verhinderde dat het geval Foppen een hype werd en zou ontaarden in een risico-regel-reflexproces.

Casus Chemiepack Moerdijk

Op 5 januari 2011 ontstaat er een brand bij het chemisch opslagbedrijf Chemiepack in het industriegebied van Moerdijk. Na afloop hebben veel mensen – omwonenden, brandbestrijders en hulpverleners – als gevolg van de brand medische hulp nodig. Een groot deel van de grond en het grondwater is vervuild door de chemische stoffen die vrij kwamen bij de brand en bij het blussen. De Tweede Kamer reageert direct op de gebeurtenissen door op 13 januari 2011, acht dagen na de brand, een spoeddebat te houden. De tendens van het spoeddebat is: intensiever toezicht en strengere regelgeving. Dat de Kamer zich focust op intensiever toezicht heeft te maken met een zinsnede in het Regeerakkoord van Rutte I waar een groot deel van de Tweede Kamer over struikelt:

Per 1 januari 2011 komt er een zogeheten 'inspectievakantie' voor het bedrijfsleven. Bij deugdelijke zelfregulering (certificering) kan met minder inspectieonderzoeken per bedrijf worden volstaan.

Ondanks uitleg van de staatssecretaris dat de zogeheten inspectievakantie niet geldt voor BRZO-bedrijven, blijft de Tweede Kamer van mening dat er een centrale greep op toezicht moet komen. In een Algemeen Overleg van de Commissie Handhaving en Vergunning van de Tweede Kamer in september 2011 geeft de staatssecretaris aan toe te willen naar centralisatie van toezicht en een functiescheiding van vergunningverlening aan de ene kant en handhaving aan de andere kant.

Uit het rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) dat in februari 2012 uitkomt, blijkt dat er in het bedrijf weinig veiligheidsbewustzijn was en dat overheidspartijen te weinig alert hebben gehandeld bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. In hun reactie op het OVV-rapport benadrukken de minister en de staatssecretaris dat Chemiepack primair verantwoordelijk was en dat er al veel stappen vooruit zijn gemaakt. Tijdens het debat in de Tweede Kamer over het rapport wordt er een motie ingediend waarin wordt gevraagd om tenminste eenmaal per jaar een onaangekondigde inspectie uit te voeren. Ook zou de handhaving veel strikter moeten. De staatssecretaris raadt de motie af, aangezien er reeds toezicht wordt gehouden op basis van risicoanalyses. Dit is een tempering van de risico-regel-reflex.

De Tweede Kamer daarentegen versterkt in deze casus steeds de risico-regel-reflex. De Kamer debatteert en beslist steeds naar aanleiding van incidentele informatie en de Kamer trekt conclusies over oorzaken voordat er goed onderzoek is gedaan. De maatregelen die men vervolgens voorstelt zijn (waarschijnlijk) disproportioneel. Meer toezicht en meer handhaving worden gezien als de ultieme oplossing voor het gesignaleerde risico's. Centralisatie lijkt als panacee te worden gezien. De toezichthouder functioneert in deze casus als zondebok en lijkt niet in staat te zijn een actieve rol te spelen in dit risico-regel-reflexproces.

Disproportionele reacties op een veiligheidsincident worden niet zelden aangewakkerd in het publieke debat zoals dat gevoerd wordt in de media en in het parlement. Vaak is de versterking van het geldende toezichtsregime in het publieke debat de oplossing voor alle problemen. Men grijpt bijvoorbeeld gauw naar 'een hogere frequentie van inspectiebezoek', 'zwaardere sancties bij constateren van overtreden van regels' en 'meer onaangekondigde inspecties'. De gedachte dat een ander scherper toezichtsregime een incident had kunnen voorkomen leefde sterk zowel na de salmonellabesmetting als na de brand in Moerdijk en de veiligheidsincidenten bij tankopslag Odfjell. In de casus-Foppen eiste het parlement dat de NVWA vaker zou controleren op salmonellabesmetting en dat de inspectie strenger zou sanctioneren. In de beide andere casus verlangde men dat elk relevant bedrijf minstens eenmaal per jaar onaangekondigd geïnspecteerd zou worden en ook hier diende strenger gesanctioneerd te worden. Uiteindelijk heeft de beleidsvoerder in het BRZO-dossier aan deze druk toegegeven.

Zoals in hoofdstuk 1 opgemerkt, is toezicht per definitie een afgeleide verantwoordelijkheid. De primaire verantwoordelijkheid voor de borging van de relevante publieke belangen en de *compliance*

Casus Lekkages bij Odfjell

In september 2011 verschijnen er berichten in de media over lekkages bij het bedrijf Odfjell in de Botlek. Dit bedrijf is een groot park met opslagtanks dat Odfjell in 2000 heeft gekocht. Een deel van de tanks was destijds al veertig tot vijftig jaar oud en aan het einde van zijn levenscyclus. Groot onderhoud was nodig en vereiste omvangrijke investeringen. Onder de druk om winstgevend te exploiteren heeft het bedrijf met name investeringen in veiligheid beperkt. Volgens de berichtgeving in de media wist toezichthouder DCMR van regelmatige lekkages. Kamerleden reageren geschokt en stellen vragen in de Tweede Kamer. De staatssecretaris reageert temperend en laat de Kamer weten dat er geen diepgaand onderzoek nodig is en dat er voortdurend wordt gemonitord.

Na de eerste berichtgeving blijft de Kamer twee jaar lang periodiek vragen stellen en debatten voeren. Doorgaans zijn de acties van de Kamer gevoed door (soms speculatieve) berichten in de media. De Kamer verlangt snelle maatregelen, wil meer grip op het proces van vergunningverlening en op het toezicht en eist strengere sancties indien bedrijven de regels niet naleven. De bemoeienissen van de Kamer kunnen, alles bijeen, gekwalificeerd worden als versterking van de risico-regel-reflex. De achtereenvolgende kabinetten hebben vrijwel constant temperend gereageerd, door aan te geven dat de problematiek onder controle is en dat er verbeteringen komende zijn.

In juni 2013 rapporteert de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) over de problemen bij Odfjell. Een van de conclusies van de raad is, dat de toezichthouders de ongewenste omstandigheden bij het bedrijf willens en wetens te lang hebben laten voortbestaan. Veiligheid vormde geen integraal onderdeel van de bedrijfsvoering en gevoel van urgentie betreffende veiligheid ontbrak bij Odfjell, aldus de OVV. Het Kabinet neemt de bevindingen van de OVV over en komt nu toch met een pakket aan maatregelen. Het kabinet meent dat er meer prikkels nodig zijn om de primaire verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven aan te wakkeren en denkt hierbij aan een landelijke handhavingsstrategie, meer sanctiemogelijkheden en centralisatie door middel van nieuwe bevoegdheden voor de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

Na een aantal besprekingen in de Tweede Kamer is het pakket aan maatregelen eind 2013 gereed. Het gaat hierbij onder andere om de al genoemde centralisatie en intensivering van het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving, zwaardere sancties en een betere borging van een veiligheidscultuur bij bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken. Daarnaast heeft de Tweede Kamer een quickscan geëist betreffende de veiligheidssituatie in alle andere BRZO-bedrijven. Ook verlangde de Kamer op de hoogte gehouden te worden van verdere ontwikkelingen. Het valt niet uit te sluiten dat dit pakket disproportioneel is t.o.v. het feitelijke risico.

met de betreffende regels ligt bij de normadressaten zelf. Door de rol van de toezichthouder zo te benadrukken als in het publieke debat vaak gebeurt, ontstaat het gevaar dat de verantwoordelijkheid van bedrijven zelf voor interne en externe veiligheid wordt gebagatelliseerd. De casus bevatten enkele voorbeelden van in de beleidsarena actieve instanties die de primaire verantwoordelijkheid van de normadressaat wel benadrukken. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid wijst er, zowel in zijn rapport over Chemiepack als in zijn rapport over Odfjell, uitdrukkelijk op dat de verantwoordelijkheid voor de veiligheid en voor de naleving van de geldende regels in de eerste plaats bij de ondernemingen zelf ligt. Het kabinet doet het in zijn reacties op de rapporten van de OVV nog eens dunnetjes over.

Professionele passie brengt het risico met zich mee dat de toezichthouder de verantwoordelijkheid teveel naar zich toetrekt, zo stelden we in hoofdstuk 8. De toezichthouder kan zich dermate verantwoordelijk en betrokken voelen bij de eigen sector dat het benadrukken van de primaire verantwoordelijkheid van de normadressaten in het gedrang komt. Men zou kunnen denken dat een toezichthouder die na een incident de hand in eigen boezem steekt in deze valkuil loopt. De casus van de salmonellabesmetting laat zien dat dit niet het geval hoeft te zijn. De NVWA bekeek haar eigen optreden in de aanloop naar de besmetting kritisch en concludeerde dat verbeteringen

mogelijk waren. Deze conclusie gaf de staatssecretaris handvatten om in het debat een eventuele risico-regel-reflex te dempen. De mededeling van de staatssecretaris dat de toezichthouder zelf al onderzoek had gedaan en verbeterpunten had doorgevoerd, bleek voldoende om te voorkomen dat de Kamer in het eerste debat al vergaande maatregelen ging eisen. Men toonde zich bereid om verder onderzoek af te wachten.

Opvallend is dat twee van de hier besproken incidenten zijn ontstaan zijn na een *handhavingstekort* (zie hoofdstuk 4). Voor zowel de casus Chemiepack Moerdijk als de casus Odfjell concludeert de OVV dat de brand respectievelijk de lekkage mede mogelijk waren doordat de verantwoordelijke toezichthouder niet ingreep na constatering van regelovertreding. In het rapport naar aanleiding van de problemen bij Odfjell trekt de raad de conclusie dat de Milieudienst Rijnmond (DCMR) wist van de problemen bij het bedrijf en deze onveilige situatie willens en wetens jaren heeft laten voortbestaan. Over het optreden van de gemeente Moerdijk, toezichthouder inzake het bedrijf Chemiepack Moerdijk, laat de raad optekenen dat de gemeente zowel in het proces van vergunningverlening als in het proces van toezicht en sanctionering traag heeft gehandeld na het uitblijven van de juiste papieren bij het bedrijf en na de constatering dat regels niet nageleefd werden. Dergelijk handhavingstekort kan optreden bij een gebrek aan handhaving capaciteit, bij gebrek aan veiligheidsbewustzijn, bij gebrek aan kennis bij de toezichthouder, maar ook door het meespelen van andere belangen dan de milieuveiligheid. Het risico van een handhavingstekort is dat het – na een incident – kan leiden tot (eisen voor) overmatige handhaving. De vitale toezichthouder voorkomt handhavingstekorten.

Als uiteindelijk na het publieke debat er een pakket aan maatregelen komt te liggen, vormen deze maatregelen idealiter een weloverwogen reactie op een incident en de daaraan ten gronde liggende stand van zaken. Proportionele maatregelen zijn een indicatie dat er zich geen risico-regel-reflex heeft voorgedaan, of dat een risico-regel-reflexproces niet heeft doorgezet. In het gunstigste geval zijn de door te voeren maatregelen gebaseerd op een analyse van de kosten en baten. In de bestudeerde casus is het echter lastig de vinger te leggen op de oorsprong en gedachtegang achter de maatregelen. Onduidelijk is echter op basis van welke analyse deze maatregel tot stand is gekomen. Van de maatregelen die genomen zijn na de brand in Moerdijk en de problemen bij Odfjell is ook lastig te concluderen of deze gebaseerd zijn op gedegen vooronderzoek en een evenwichtige afweging van alle mogelijkheden en middelen. Het is niet direct mogelijk het etiket 'disproportioneel' op de maatregelen te plakken, maar het is ook niet duidelijk of de ingrepen zijn gebaseerd op een adequate afweging van kosten en baten.

12. Al doende leert men

In hoofdstuk 1 kwam het concept *muddling through* aan de orde: de door Lindblom uitgedragen opvatting dat stap-voor-stapbeleidsvoering uiteindelijk de meest rationele vorm van overheidsinterventie is. Niet te grote ingrepen in een keer, dat voorkomt grote fouten. Pakt de ingreep verkeerd uit dan kan de beleidsvoerder tijdig de bakens verzetten. Liever eerst een gecontroleerd beleidsexperiment dan meteen het volledig uitrollen van een nieuwe maatregel. Ook

Casus procedure NODO minderjarigen

Op 1 oktober 2012 trad de procedure voor Nader Onderzoek Doodsoorzaak (NODO) minderjarigen in werking. De procedure diende om de oorzaak van het overlijden van een minderjarige vast te stellen. Per 31 december 2013 werd de procedure weer ingetrokken. Aan de inwerkingtreding van de procedure waren zes jaren van onderzoek, onderhandelen en politiek en maatschappelijk debat vooraf gegaan. De aanvankelijke gedachte waarmee de beleidsvoerder in 2006 vertrok, was dat in geval van zgn. 'onverklaard overlijden' bij een minderjarige een nader onderzoek naar de doodsoorzaak moest kunnen plaatsvinden. De gemeentelijke lijkschouwer kon dan de NODO-procedure opstarten. Dit nader onderzoek zou worden gefinancierd door de rijksoverheid en zou – met empathie jegens de nabestaanden – worden uitgevoerd door gespecialiseerde medici. Mocht het onderzoek tot de uitkomst leiden dat er sprake was van een niet-natuurlijk overlijden dan zou het Openbaar Ministerie hiervan in kennis gesteld worden. Het nader onderzoek was dus aanvankelijk uitsluitend bedoeld voor het vaststellen van een medische stand van zaken. Een vermoeden van strafbaar handelen kon een bijproduct zijn.

Gedurende de beleidsontwikkeling, die een tamelijk chaotische verloop had, trad doelverschuiving op. Allengs werd het strafrechtelijke doel (opsporing en vervolging van infanticide) steeds belangrijker, ten koste van het medische doel. Deze doelverschuiving was het gevolg van onderzoek (o.a. van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid) en alarmerende berichtgeving in de media over niet-natuurlijke kindersterfte, met name ten gevolge van kindermishandeling. Een groot aantal van die sterfgevallen zou onontdekt zijn. Volgens de wijzigingen die in de procedure werden aangebracht, zou elk geval van onverklaard overlijden van een minderjarige behandeld moeten worden als ware er een vermoeden van een misdrijf. De NODO-forensisch arts, die de regie over het Nader Onderzoek had, legde beslag op het stoffelijk overschot dat vervolgens naar een NODO-centrum werd vervoerd. Ouders of andere nabestaanden werden daar buiten gehouden.

Het steeds sterker wordend gevoel van urgentie hield geen gelijke tred met de voor het Nader Onderzoek beschikbare middelen. Een plan voor implementatie dat in 2010 werd gepresenteerd bleek na doorberekening financieel niet haalbaar. Om toch tegemoet te komen aan het maatschappelijk gevoel van urgentie, besloot de beleidsvoerder om te beginnen met een afgeslankt uitvoeringssysteem. In plaats van de geplande vijf NODO-centra kwamen er twee (in Amsterdam en in Utrecht) – met langere reistijden en verlenging van de doorlooptijd van het Nader Onderzoek tot gevolg. Daar kwam bij dat er veel weerstand was tegen de laatste editie van procedure. Met name van medische zijde werd gewaarschuwd voor de ingrijpende gevolgen voor nabestaanden. Onder deze druk besloot de beleidsvoerder om de procedure voorlopig voor een jaar in te voeren. Tijdens dat jaar zou al meteen een evaluatieonderzoek worden gedaan.

Het rapport van dat onderzoek, gepubliceerd op 11 oktober 2013, concludeerde onder meer dat het Nader Onderzoek nauwelijks effectief was voor de voor het opsporen van kindermishandeling. Voorts was gebleken dat de NODO-procedure de uitvoerende organisaties te veel tijd kostte en dat het Nader Onderzoek een veel te grote emotionele belasting van nabestaanden en verzorgenden met zich mee bracht. De feitelijke kosten van de procedure waren anderhalf maal de begrote kosten. Kortom, het middel van de NODO procedure was disproportioneel, gelet op de maatschappelijke baten en kosten. De beleidsvoerder heeft de implementatie van de NODO-procedure met ingang van 1 januari 2014 stopgezet. Onduidelijk is hoe de betrokken behandelende en forensische artsen nu dienen te handelen in geval van een onverklaard overlijden van een minderjarige.

bij de ontwikkeling en implementatie van toezichtsbeleid zou een incrementele aanpak de rationaliteit van dat beleid kunnen bevorderen - en daarmee ook de proportionaliteit van toezichtsinterventies.

Een recent voorbeeld van beleidsontwikkeling waarin de beleidsvoerder uiteindelijk tot de conclusie kwam dat ten halve gekeerd beter was dan te blijven dwalen is de NODO-procedure, een maatregel die (mede) was bedoeld om infanticide tegen te gaan (zie box). Het *Nader Onderzoek naar de Doodsoorzaak* van minderjarigen was aanvankelijk opgezet om meer medisch inzicht te verwerven in onverklaarde vormen van jeugdig overlijden, zoals wiegendood. Maatschappelijke onrust over

kinder mishandeling en kinderdoding leidde ertoe dat strafrechtelijke handhaving steeds centraler kwam te staan. Kenmerkend is dat het ministerie van V&J steeds meer het voortouw nam, ten koste van de positie van het ministerie van VWS. Zo gezien hebben de ontwikkelingen rond de NODO-procedure iets van een risico-regel-reflex: de aanpak werd steeds stringenter en verstrekkender, in reactie op een reeks (al dan niet vermeende) incidenten.

De beleidsontwikkeling en -implementatie was niet incrementeel opgezet, integendeel: het lag in de bedoeling om het systeem over het hele land uit te rollen. Geldgebrek dwong de beleidsvoerder in tweede instantie tot een veel bescheidener en meer experimentele opzet, met een evaluatie na een jaar. Die evaluatie bracht aan het licht dat ook de meer bescheiden opzet disproportioneel was: tegenover een zeer geringe opbrengst in termen van opgespoorde misdrijven stonden hoge kosten, zowel wat betreft de inzet van menskracht en middelen als wat betreft de emotionele belasting voor ouders en zorgverleners.

In de aanloop naar de invoering van de NODO-procedure is nog wel gepleit voor een te evalueren proef in enkele regio's. Dat zou echter onmogelijk zijn geweest gegeven de geldende wetgeving. Dat neemt niet weg dat het verstandig was geweest om te beginnen met dergelijk beleidsexperiment. Al vanaf 2006 waren er veel verschillen van mening over de omvang van het aantal gevallen van onverklaard overlijden van minderjarigen en ook over het aantal gevallen van onnatuurlijke dood.

De ene deskundige was overtuigd dat het om hoge *dark numbers* ging, terwijl de ander meende dat vrijwel alle onverklaarbaar overlijden wel werd geregistreerd. Dientengevolge was er ook geen overeenstemming over de te verwachten effectiviteit van de maatregel in termen van het opsporen van anders niet ontdekte gevallen van kindermishandeling en kinderdoding. Kortom, de beleidstheorie was wankel. Bij zoveel onzekerheid kan een beleidsexperiment een adequaat middel zijn om incrementeel maatregelen uit te testen. De facto is dat in het geval van de NODO-procedure gebeurd, zij het ongecontroleerd en waarschijnlijk tegen aanzienlijk hogere kosten dan een echt beleidsexperiment met zich mee gebracht zou hebben.

13. Tot slot

In de voorgaande beschouwingen is gepoogd de belangrijkste elementen van het functioneren van toezichthoudende instanties in risico-regel-reflexprocessen in een theoretisch gefundeerde analyse te vangen. Daaruit kwam onder meer het inzicht naar voren dat de risico-regel-reflex geen op zichzelf staand verschijnsel is. In tegendeel, risico-regel-reflexprocessen zijn een manifestatie van de klassieke spanningen bij het behartigen van publieke belangen; de spanning tussen rechtmatigheid en doelmatigheid, de spanning tussen flexibiliteit en rechtsgelijkheid, de spanning tussen individuele en collectieve doeleinden en vooral ook de spanning die voortvloeit uit de principiële beperkingen aan elk streven om overheidsbeleid rationeel te funderen. Dit brengt ons tenslotte bij één belangrijk element van risico-regel-reflexprocessen dat tot dusver onbesproken is gebleven; dat is de spanning tussen technische en politieke rationaliteit, tot uiting komend in *politiek-ambtelijke verhoudingen*.

In de voorgaande hoofdstukken is de vitale toezichthoudende organisatie geportretteerd als een onafhankelijke autoriteit, een instantie die met gezag en los van specifieke belangen de risico's op zijn toezichtsdomein kan beoordelen en aanpakken. Aan deze ideaaltypische voorstelling moet

worden toegevoegd dat uiteindelijk ook de onafhankelijke toezichthouder onder het gezag van andere, politieke organen functioneert – al is het slechts de wetgever die de aan het toezicht ten grondslag liggende wetten kan wijzigen. Politieke organen, zo bleek uit de casus die in het voorgaande hoofdstuk zijn besproken, hebben hun eigen rationaliteit. De toezichthoudende organisatie staat voor de opgave om het politiek gezag steeds adequaat te bedienen, door het te informeren, te adviseren en te waarschuwen. De dynamiek van de politiek-ambtelijke verhoudingen is wellicht het meest lastige deel van het speelveld van de toezichthoudende organisaties. Het onttrekt zich doorgaans aan het blikveld van de buitenwereld. Niettemin zal ook hier opgaan wat geldt voor de relaties tussen de toezichthouder en het toezichtsdomein: overtuigingskracht vloeit voort uit op kennis en inzicht gebaseerd gezag.

Over de auteurs

Prof. dr. Ko de Ridder is honorair hoogleraar vergelijkend publiek management aan de Rijksuniversiteit Groningen. Tot zijn emiritaat was hij hoogleraar bestuurskunde aan diezelfde instelling. Eerder bekleedde hij de VIDE-leerstoel Toezicht. Hij studeerde politicologie aan de Vrije Universiteit en promoveerde in 1990 op een proefschrift over het bestuurlijk toezicht in de ruimtelijke ordening. Ook nadien publiceerde hij regelmatig over toezicht en handhaving. Hij is voorzitter van VIDE, de beroepsvereniging van Inspecteurs, Toezichthouders, Handhavers en Evaluatoren.

Sanne Reinders is student-assistent bestuurskunde en volgt de onderzoeksmaster aan de juridische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen. Zij werkte eerder mee aan verscheidene onderzoeken, waaronder de evaluatie van de Crisis- en Herstelwet.

Aangehaalde bronnen

Graham T. Allison, "Conceptual Modes and the Cuban Missile Crisis," *The American Political Science Review*, (63, no. 3) 1969: 689-718.

Andersson, Elffers Felix, *Evaluatie Wet Veiligheidsregio's* Utrecht 2013.

Ian Ayres & John Braithwaite, *Responsive regulation. Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press 1995.

H.J. Aquina, *Regeren in Modderland*, Amsterdam: Kobra 1985.

Peter Bachrach & Morton S. Baratz, 'Two Faces of Power', in: *The American Political Science Review*, (56, 4) 1962: 947-952.

Eugene Bardach and Robert A. Kagan, *Going by the Book - The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Philadelphia: Temple UP 1981.

R. Baldwin, M. Cave & M. Lodge, *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, 2nd ed. Oxford: 2011.

I. Bartle & P. Vass, *Risk and the regulatory state: a better regulation perspective*, Bath: 2008.

Elmara Bemer, Sibolt Mulder en Dieter Verhue, *Burgers over risico's en verantwoordelijkheden*, TNS-Nipo, Amsterdam 2012.

Marver Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton, NJ: 1955.

Better Regulation Task Force: *Avoiding regulatory creep*, Londen: 2004.

Better Regulation Commission, *Risk, Responsibility and Regulation*, Londen: 2006.

Gráinne de Búrca & Joanne Scott (ed's.), *Law and new governance in the EU and the US*, Oxford: Hart 2006;

Roger W. Cobb & Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore 1972.

Michel Crozier, *The bureaucratic phenomenon*, Chicago: Univ. of Chicago Press 1964.

Jennifer Dodge, Sonia M. Ospina & Erica Gabrielle Foldy, 'Integrating Rigor and Relevance in Public Administration Scholarship: The Contribution of Narrative Inquiry', in: *Public Administration Review* (Vol. 65, No. 3) 2005; 286-300.

Amitai Etzioni, 'Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making', *Public Administration Review*, (Vol. 27, No. 5) 1967, pp. 385-392.

Leon Festinger, *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford UP, Stanford: 1957.

Commissie-Geelhoed: *Deregulering van overheidsregelingen. Eindbericht van de commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen*, TK 1983-1984, 27 931, nr.9.

Neil Gunningham and Joseph Rees, "Industry Self-Regulation: an Institutional Perspective", *Law and Policy*, (19 nr. 4), 1997, 363–414.

A. Haan-Kamminga, *Supervision on takeover bids*, Deventer 2006.

Peter Hall, *Great Planning Disasters*, Oakland: UC Press 1982.

Philip Hampton: *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*; London, HM Treasury 2005.

Hugh Hecló, "Issue networks and the Executive Establishment", in: Anthony King (ed.) *The new American Political System*, pp 87-107, 115-124; Washington, D.C. 1978.

I. Helsloot e.a., *Risico's en Redelijkheid: Verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*, 2009.

Ira Helsloot en Arjen Schmidt, *Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw?* Den Haag: Boom 2012.

Ira Helsloot, Iskander Haverkate, *Handhaving brandveiligheid; een pars pro toto?* 2013

Ira Helsloot, Arjen Schmidt en David de Vries, *Quick scan voorgenomen en staand rijksbeleid op proportionaliteit*, zp, zd.

Irving I. Janis, *Groupthink: Psychological studies of policy decisions and fiascoes*; Houghton Mifflin Boston 1982.

James Killingsworth, 'War Stories, Principles, And Public Administration' in: *Southern Review of Public Administration*, (Vol. 6, No. 2) 1982: 227-239.

D. Lerner and H. Lasswell (ed.s), *The policy sciences, recent developments in scope and method*, Stanford (Cal.) 1951.

Charles E. Lindblom, "The Science of 'Muddling Through'," *Public Administration Review*, Vol. 19 (1959), pp. 79-99.

Michael J. Mahoney, 'Publication Prejudices: An Experimental Study of Confirmatory Bias in the Peer Review System', in: *Cognitive Therapy and Research*, Vol. 1, No. 2, 1977, pp. 161-175.

James G. March en Johan P. Olsen, "The uncertainty of the past: Organizational learning under ambiguity", *European Journal of Political Research*, (3) 1975: 147-171

Steven Maynard-Moody and Michael Musheno. *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*, University of Michigan Press Ann Arbor 2003.

F.C.M.A. Michiels, *Handhaven op niveau*, Deventer 2001.

Michael Moran, "Review Article: Understanding the Regulatory State", in: *British Journal of Political Science*, 2002, 392.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brief aan de Tweede Kamer inzake het advies van de Rob *Belichaming van de kundige overheid*, Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 218.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bundel dag van de dilemma's en oplossingen*, Den Haag: 2012.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*, Den Haag: 2012.

- Barry Mitnick, *The Political Economy of Regulation*, New York 1980.
- Henry Mintzberg, *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*, Prentice Hall: New Jersey 1979.
- A.R. Neerhof, *Certificering en normalisatie in het publieke bouwrecht*, Den Haag: IBR 2013.
- William Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Aldine: Chicago 1971.
- Mirko Noordegraaf & Bas de Wit, "Van maakbaar naar betekenisvol bestuur. een achtergrondstudie naar (keten) *governance* en nieuw publiek management en de gevolgen voor toezicht en evaluatie", in: Pieter Welp c.s. *De Staat van Toezicht*, WRR 2013.
- M. Oomen, *Omgaan met risico's – een kwestie van durven*, Masterscriptie Utrecht: 2011.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk, 5 januari 2011*, Den Haag: 2012.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Salmonella in gerookte zalm oktober 2012*, Den Haag: 2013.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Veiligheid Oddfjel Terminals Rotterdam, periode 2000 – 2012*, Den Haag: 2013.
- Sonia M. Ospina & Jennifer Dodge, 'It's About Time: Catching Method Up to Meaning—The Usefulness of Narrative Inquiry in Public Administration Research', in: *Public Administration Review* (Vol. 65, No. 2) 2005: 143-157;
- Sonia M. Ospina & Jennifer Dodge, 'Narrative Inquiry and the Search for Connectedness: Practitioners and Academics Developing Public Administration Scholarship', in: *Public Administration Review* (Vol. 65, No. 4) 2005: 409-423.
- Paul E. Peterson, 'The Rise and Fall of Special Interest Politics', *Political Science Quarterly* 1990: pp. 539-556.
- Programma Andere Overheid, *Samen werkt! Gezamenlijke bedrijfsbezoeken door rijksinspecties*, 2005.
- PWC, *NODO-Evaluatieonderzoek*, Eindrapport van het onderzoek naar de effectiviteit van de NODO-procedure in het achterhalen van de aard van het onverwacht en onverklaard overlijden van minderjarigen in Nederland, Amsterdam: 2013.
- J. Prottas, *People processing. The street-level bureaucrat in public service bureaucracies*, Lexington Books, Lexington: 1979.
- Raad Openbaar Bestuur, *Belichaming van de kundige overheid*, Den Haag: 2012.
- J. de Ridder, *Een Goede Raad voor Toezicht*, Den Haag 2004.
- J. de Ridder, 'Proxy toezicht', *Tijdschrift voor Toezicht*, 2013, 1.
- J. de Ridder, *Toezicht op de kinderopvang. Rapport van een onderzoek naar aanleiding van enige vraagpunten van de commissie-Gunning over de inrichting van het toezicht op de kinderopvang*, Groningen 2012.
- J. de Ridder, N. Struiksma & H.B. Winter, *De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving*, WODC 253, Den Haag: 2007.
- J. de Ridder en N. Struiksma, *De kern van de zaak?* WODC, Den Haag: 2008
- A.B. Ringeling, *Beleidsvrijheid van ambtenaren*, Samson Alphen aan den Rijn: 1978.
- Risk & regulation advisory council, *Response with responsibility*, Londen: 2009.

- RIVM, *Nuchter omgaan met risico's*, RIVM rapport 251701047, Bilthoven: 2003.
- Remco Roos, *Reflexen of reflectie, Een onderzoek naar de omvang van de RRR*, Masterscriptie, Utrecht: 2011.
- Francis E. Rourke; *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, (3rd edition) Little, Brown: 1984.
- E.E. Schattschneider, *The semisovereign people*, Hinsdale, Ill: 1960.
- Sociaal-Economische Raad, Rapport Commissie Marktwerving en Publieke Belangen SER: *Overheid én markt: het resultaat telt!* Den Haag 2010.
- Jason M. Solomon, "Law and Governance in the 21st Century Regulatory State", University of Georgia School Of Law Research Paper Series No. 08-005, 2008.
- Richard B. Stewart, 'Regulation and the Crisis of Legalisation in the United States', in Terence Daintith, ed., *Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches* Berlin, 1988 p. 97-133.
- Malcolm K. Sparrow, *The Regulatory Craft. Controlling Risks, Solving Problems and Managing Compliance*, Washington DC: 2000.
- Cass R. Sunstein, *Free Markets and Social Justice*, Oxford: Oxford University Press, 1997.
- F. Tetteroo, *Lokaal veiligheidsbeleid onder hoogspanning*, Masterscriptie Nijmegen: 2013.
- A.Tollenaar, H.B. Winter, & J. de Ridder, *Handhaving Verkeer en Waterstaat: instrumenten voor de handhaving van V en W toezichtsdomeinen en het gebruik daarvan*, Groningen: 2011.
- C.N. Teulings, A.L. Bovenberg & H.P. van Dalen, *De Calculus van het publieke belang*, Den Haag 2003.
- J. van Tol, 'The Dutch Risk and Responsibility Programme', EJRR-3: 2012, p. 353-360.
- J. van Tol, *Veiligheid boven alles?: essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag: 2011.
- T. Tol, *De Mexicaanse griep in Frankrijk, Nederland en België*, Masterscriptie Utrecht: 2010.
- W.C. Ultee, W.A. Arts, H.D. Flap, *Sociologie: Vragen, Uitspraken, Bevindingen*, Noordhof, Groningen: 2009.
- F.R. Vermeer, *Gedogen door bestuursorganen*, Kluwer, Deventer: 2010.
- Verslag workshop, *Risico's en verantwoordelijkheden Rijksinspecties*, Den Haag: 2012.
- K. Walsh, *Public services and market mechanisms: competition, contracting and the new public management*, Macmillan London: 1995.
- D.G.W. de Waij, *Schijn van daadkracht*, Masterscriptie, Amsterdam: 2011.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: 2000.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Evenwichtskunst*, Den Haag: 2013.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Toezien op publieke belangen: naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, Den Haag: 2013.
- M. Wiering, *Contexten van handhaving: de controle van meststoffen in Nederland en Vlaanderen*, diss. Nijmegen: 1999.

