

Toezicht 2.0

*Onderzoek naar toezicht, transparantie,
burgers en compliance in het
informatietijdperk*

Albert Meijer

Vincent Homburg

Victor Bekkers

Alliantie ICT en Vitaal Bestuur

Toezicht 2.0

Onderzoek naar toezicht, transparantie, burgers en compliance in het informatietijdperk

Albert Meijer

Universiteit Utrecht
Utrecht School of Governance
Bijlhouwerstraat 6
NL3511ZC Utrecht
a.j.meijer@uu.nl

Vincent Homburg

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde, Comparative Public Management
Postbus 1738
NL3000DR Rotterdam
homburg@fsw.eur.nl

Victor Bekkers

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde, Governance and Networks
Postbus 1738
NL3000DR Rotterdam
bekkers@fsw.eur.nl

Met medewerking van: IJde Leijstra, Universiteit Utrecht

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van internationaal onderzoek naar de betekenis van Internet voor betrokkenheid van burgers bij handhaving. Wij hebben onderzoek uitgevoerd in Nederland, de Verenigde Staten, Engeland en Denemarken. Doel was om in kaart te brengen op welke manieren handhavende organisaties Internet gebruiken om burgers te betrekken bij de handhaving. De meeste handhavers verstrekken informatie aan burgers over de praktijken van bedrijven en publieke organisaties. Deze informatie wordt echter nog door weinig burgers gebruikt. Toch heeft de openbaarheid effect: bedrijven en organisaties gaan zich veelal beter aan de regels houden.

Dit onderzoek is uitgevoerd met financiële ondersteuning van de Alliantie ICT en Vitaal Bestuur (een samenwerkingsverband van de ministeries van BZK en EZ, de Belastingdienst en diverse academische instellingen). Wij willen de Alliantie hartelijk danken voor de financiële ondersteuning van dit onderzoek. Ook willen we onze dank uitspreken aan de diverse handhavende organisaties die ons informatie hebben verstrekt en ons hebben ingewijd in het gebruik van Internet ten behoeve van de handhavingscommunicatie.

Wij wensen iedereen veel plezier toe met het lezen van dit rapport. Reacties zijn zeer welkom en zullen worden gebruikt ten behoeve van de verdere doordenking van de relatie tussen Internet, civic competence en handhaving.

Utrecht/Rotterdam, 15 mei 2007

Albert Meijer, Vincent Homburg en Victor Bekkers

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Inhoudsopgave	7
1. Inleiding	13
1.1 Aanleiding van het onderzoek	13
1.2 Oriëntatie, verwachtingspatroon, voorlopige definiëring van begrippen	16
1.3 Probleemstelling	18
1.4 Keuze van sectoren en landen	19
1.5 Introductie van de beleidsterreinen	23
1.5.1 Onderwijs	23
1.5.2 Veiligheid op de werkplek	23
1.5.3 Werk en inkomen	24
1.5.4 Voedselveiligheid	24
1.5.5 Milieu	25
1.6 Uitvoering van het onderzoek	26
1.7 Opbouw van de rapportage	26
2. Begripsverkenning	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Toezichtsarrangement	27
2.2.1 Algemene definitie van toezicht	27
2.2.2 Nalevingstoezicht en uitvoeringstoezicht	28
2.2.3 Eerstelijns- en tweedelijnstoezicht	28
2.2.4 Een definitie van toezichtsarrangement	28
2.3 Gebruik van het Internet	30
2.3.1 Informatie- en communicatietechnologie	30
2.3.2 Broadcasting versus narrowcasting	31
2.4 Transparantie	31
2.4.1 Algemene beschrijving en definitie	31
2.5 Civic competence	35
2.5.1 Algemene omschrijving	35
2.5.2 Civic competence: voice- en exit-gedrag	36
2.5.3 Visies op civic competence	37
2.5.4 Civic competence: breedte en diepte	38
2.5.5 Beoordeling van civic competence	38
2.5.6 Civic competence: kennis, houding en gedrag	40
2.5.7 Toename van civic competence	41

2.6	Compliance	42
2.7	Institutionele context.....	42
3.	Onderzoeksmodel en verwachtingen	45
3.1	Inleiding	45
3.2	Twee analyseniveaus: uitvoering en vormgeving van toezicht.....	45
3.3	Argumentatie relaties en specifieke verwachtingen	46
3.3.1	Redeneringen en relaties	46
3.3.2	Gebruik van internet en civic competence (R2)	47
3.3.3	Civic competence en compliance (R3)	47
3.3.4	Toezichtsarrangement en gebruik van Internet (R1)	48
3.4	Confrontatie van verwachtingen met ervaringen en praktijken.....	48
4.	Kwaliteit van het onderwijs: de Nederlandse Onderwijsinspectie	51
4.1	Openbaarheid en de uitvoering van het toezicht	51
4.1.1	Gebruik van het Internet	51
4.1.2	Civic competence.....	54
4.1.3	Compliance.....	55
4.1.4	Civic competence en compliance	56
4.1.5	Gebruik van Internet en compliance (rechtstreeks).....	56
4.2	Openbaarheid en de vormgeving van het toezicht.....	56
4.2.1	Karakterisering toezichtsarrangement.....	56
4.2.2	Toezichtsarrangement en gebruik van Internet	58
4.2.3	Gebruik van Internet en toezichtsarrangement.....	58
4.2.4	Institutionele context	59
4.3	Lessen uit deze casus	59
5.	Kwaliteit van het onderwijs: Massachusetts Department of Education ...	63
5.1	Openbaarheid en de uitvoering van het toezicht	63
5.1.1	Gebruik van het Internet	63
5.1.2	Civic competence.....	66
5.1.3	Gebruik van internet en civic competence	66
5.1.4	Compliance.....	67
5.1.5	Civic competence en compliance	68
5.1.6	Gebruik van Internet en compliance (rechtstreeks).....	68
5.2	Openbaarheid en de vormgeving van het toezicht.....	69
5.2.1	Karakterisering toezichtsarrangement.....	69
5.2.2	Toezichtsarrangement en gebruik van Internet	70
5.2.3	Toezichtsarrangement en gebruik van Internet	71
5.2.4	Institutionele context	71
5.3	Lessen uit deze casus	72

6.	Arbeidsomstandigheden: De Nederlandse Arbeidsinspectie	75
6.1	Openbaarheid en de uitvoering van het toezicht	75
6.1.1	Gebruik van het Internet	75
6.1.2	Civic competence.....	76
6.1.3	Gebruik van internet en civic competence	77
6.1.4	Compliance.....	78
6.1.5	Civic competence en compliance	78
6.1.6	Gebruik van Internet en compliance (rechtstreeks).....	78
6.2	Openbaarheid en de vormgeving van het toezicht.....	79
6.2.1	Karakterisering toezichtsarrangement.....	79
6.2.2	Toezichtsarrangement en gebruik van Internet	80
6.2.3	Gebruik van Internet en toezichtsarrangement.....	81
6.2.4	Institutionele context	82
6.3	Lessen uit deze casus	83
7.	Werk en Inkomen: de Inspectie Werk en Inkomen	85
7.1	Openbaarheid en de uitvoering van het toezicht	85
7.1.1	Gebruik van het Internet	85
7.1.2	Civic competence.....	86
7.1.3	Gebruik van internet en civic competence	87
7.1.4	Compliance.....	87
7.1.5	Civic competence en compliance	87
7.2	Openbaarheid en de vormgeving van het toezicht.....	88
7.2.1	Karakterisering toezichtsarrangement.....	88
7.2.2	Toezichtsarrangement en gebruik van Internet	88
7.2.3	Gebruik van Internet en toezichtsarrangement.....	89
7.2.4	Institutionele context	89
7.3	Lessen uit deze casus	90
8.	Voedselveiligheid	93
8.1	Openbaarheid en de vormgeving van het toezicht.....	93
8.1.1	Gebruik van het internet.....	93
8.1.2	Karakterisering van het toezichtsarrangement	98
8.1.3	Toezichtsarrangement en gebruik van Internet	100
8.1.4	Gebruik internet en toezichtsarrangement	100
8.1.5	Institutionele context	101
8.2	Lessen uit deze casus	102
9.	Voedselveiligheidsbeleid in Denemarken	103
9.1	Openbaarheid en de uitvoering van het toezicht	103
9.1.1	Gebruik van Internet.....	103

9.1.2	Civic competence.....	110
9.1.3	Gebruik van internet en civic competence	110
9.1.4	Compliance.....	113
9.1.5	Civic competence en compliance	113
9.1.6	Gebruik van Internet en compliance (rechtstreeks).....	115
9.2	Openbaarheid en de vormgeving van het toezicht.....	116
9.2.1	Algemene karakterisering toezichtsarrangement	116
9.2.2	Toezichtsarrangement en gebruik van Internet	120
9.2.3	Gebruik van Internet en toezichtsarrangement.....	120
9.2.4	Institutionele context	122
9.3	Toezichtsinformatie over voedselveiligheid in andere landen.....	123
9.4	Lessen uit deze casus	124
10.	Milieuinspectie in Nederland: Provincie Limburg	129
10.1	Openbaarheid en de uitvoering van het toezicht	129
10.1.1	Gebruik van Internet.....	129
10.1.2	Civic competence.....	133
10.1.3	Gebruik van internet en civic competence	136
10.1.4	Compliance.....	137
10.1.5	Civic competence en compliance	138
10.1.6	Gebruik van Internet en compliance (rechtstreeks).....	138
10.2	Openbaarheid en de vormgeving van het toezicht.....	141
10.2.1	Karakterisering toezichtsarrangement.....	141
10.2.2	Toezichtsarrangement en gebruik van Internet	148
10.2.3	Gebruik van Internet en toezichtsarrangement.....	148
10.2.4	Institutionele context	149
10.3	Lessen uit deze casus	151
11.	Milieubeleid: Environmental Protection in Engeland en Wales.....	155
11.1	Openbaarheid en de uitvoering van het toezicht	155
11.1.1	Gebruik van Internet.....	155
11.1.2	Civic competence.....	160
11.1.3	Gebruik van internet en civic competence	161
11.1.4	Compliance.....	162
11.1.5	Civic competence en compliance	162
11.1.6	Gebruik van Internet en compliance (rechtstreeks).....	162
11.2	Openbaarheid en de vormgeving van het toezicht.....	163
11.2.1	Algemene karakterisering toezichtsarrangement	163
11.2.2	Toezichtsarrangement en gebruik van Internet	167
11.2.3	Gebruik van Internet en toezichtsarrangement.....	167

11.2.4	Institutionele context	168
11.3	Lessen uit deze casus	169
12.	Conclusies.....	173
12.1	Recapitulatie van het onderzoeksdesign	173
12.2	Casevergelijking	174
12.3	Reflectie op verwachtingen en bevindingen uit het praktijkonderzoek	177
12.3.1	Bevindingen over openbaarheid en uitvoering van het toezicht.....	177
12.3.2	Bevindingen over openbaarheid en vormgeving van het toezicht ..	179
12.4	Beantwoording van de deelvragen en centrale vraag	181
13.	Reflectie: Toezicht 2.0	185
13.1	Trends, ontwikkelingen, kansen en bedreigingen	185
13.2	Aanbevelingen.....	191
	Bijlagen.....	195

1. Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

De versterking van toezicht en het stimuleren van de handhaving van wet- en regelgeving staat sterk in de belangstelling. Toezicht bevordert de naleving van normen door regels te handhaven, toezicht levert informatie over de prijs en kwaliteit van dienstverlening door zelfstandige organisaties en toezicht informeert minister, parlement en samenleving over ontwikkelingen in de praktijk en effecten van beleid (Ministerie van BZK, 2005: 10).

De afgelopen jaren is de thematiek van hoe toezicht, naleving en handhaving in een aantal publicaties en beleidsnota's verkend, en zijn tal van initiatieven ondernomen om toezicht en handhaving te versterken. Zo is in 2000 de stuurgroep "Handhaven op niveau" gestart en is een projectbureau ondergebracht bij het Directoraat-Generaal Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie. Per 2006 is dit projectbureau omgevormd tot het programma Handhaven met Effect en is er een Servicecentrum Handhaving opgericht.

Het vorige kabinet benoemde versterking van toezicht en handhaving tot een belangrijke prioriteit. In de context van het toenmalige programma Andere Overheid is ook de nodige aandacht gegeven aan handhaving. Daar waar het vorige kabinet met name de versterking van handhaving en de terugdringing van administratieve lasten benadrukte, wordt in het regeerakkoord het wederzijdse vertrouwen van burgers overheid benadrukt. Toezicht, zo wordt gesteld, moet zoveel mogelijk gebeuren vanuit vertrouwen. Regels moeten worden nageleefd, maar er moet wel steeds worden gezien of specifieke regels nuttig en noodzakelijk zijn (Coalitieakkoord, 2007).

Eén van de uitgangspunten die in de literatuur wordt benadrukt, is dat de essentie van toezichthouden en handhaving het voorkómen van maatschappelijke schade is (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005; Hood, Rothstein & Baldwin, 2001). Maatschappelijke schade heeft dan betrekking op bijvoorbeeld de aanwezigheid van giftige stoffen in onze leefomgeving, brandgevaar in openbare inrichtingen, of lage kwaliteit van zorg in verpleegtehuizen.

Het is niet altijd mogelijk, of zelfs niet altijd wenselijk, om alle mogelijke vormen van maatschappelijke risico's te beheersen, en alle mogelijke vormen van maatschappelijke schade te beperken door het benadrukken van toezicht en handhaving. Het is niet *mogelijk* omdat er in vrijwel alle gevallen sprake is van beperkte middelen, zodat keuzes moeten worden gemaakt met betrekking tot de inzet van schaarse middelen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005; Sparrow, 2000). Het is niet *wenselijk* omdat teveel toezichtsactiviteit leidt tot een zogenaamde 'audit society' (Power, 1997). Dit betekent dat voor het versterken van het toezicht creatieve manieren moeten worden gevonden om toezicht en handhaving te versterken, zonder dat de grenzen van maatschappelijke aanvaardbaarheid en organisatorische capaciteit van toezichthouders en handhavers worden overschreden.

Eén van de wijzen waarop dit kan gebeuren, is door het betrekken van burgers bij het houden van toezicht en de handhaving van regels. Meijer (2004) heeft geanalyseerd hoe openbaarmaking van resultaten van activiteiten van de Onderwijsinspectie en van de risicobestrijding bijdraagt aan het versterken van het toezicht. Bekkers en anderen (2003) beschrijven in een onderzoek naar vormen van integrale handhaving hoe burgers actief kunnen bijdragen aan het toezicht op beleid. Zij geven hierbij het voorbeeld van vrijwilligers die ten behoeve van de *Environmental Protection Agency* in de Verenigde Staten locaties bezoeken, data verzamelen, rapporteren over misstanden en hiermee het toezicht door het *Environmental Protection Agency* ondersteunen en versterken.

Bij het activeren en mobiliseren van burgers spelen moderne informatie- en communicatietechnologieën (ICTs) een belangrijke rol. Een belangrijke eigenschap van hedendaagse manifestaties van ICTs, het Internet, is dat ze processen transparant maken voor een breed publiek. Resultaten van inspectieactiviteiten kunnen op eenvoudige wijze openbaar worden gemaakt op websites, waardoor belanghebbenden of burgers in het algemeen kennis kunnen nemen van bijvoorbeeld de kwaliteit van publieke en private veiligheidsvoorzieningen, onderwijs, de kwaliteit van oppervlaktewater, et cetera. Maar moderne technologie maakt het voor burgers ook mogelijk om gesignaleerde misstanden eenvoudig te melden aan autoriteiten, vervolgacties en sanctionering door toezichthouders te monitoren en eventueel het debat aan te gaan met publieke autoriteiten over misstanden en de reactie van het openbaar bestuur op die misstanden. Internet is een medium dat vooral de laatste jaren in steeds sterkere mate interactief van karakter wordt, en maakt het daarom

mogelijk om tegen relatief lage kosten voor betrokkenen informatie-uitwisseling en debat te organiseren. Internet, met andere woorden, kan een bijdrage leveren aan zowel de transparantie van het openbaar bestuur, als van de activiteiten die het openbaar bestuur ontplooit op het gebied van inspectie, toezicht en handhaving. Dit is ook de reden dat het ministerie van BZK (2005) aanbeveelt dat toezichthouders waar mogelijk gebruik maken van Internet voor het openbaar maken van gegevens om de effectiviteit en de transparantie te vergroten.

De aandacht voor transparantie is geen uniek Nederlands fenomeen: in moderniseringsprogramma's van overheden over de hele wereld geldt transparantie als een sleutelement van modernisering. Transparantie zou moeten leiden tot een meer effectieve, efficiënte en legitieme overheid. Ook de EU besteedt veel aandacht aan transparantie: de EU ziet dit als een belangrijk middel om het vertrouwen van burgers terug te winnen (Curtin & Meijer, 2006). Transparantie wordt gezien als een kernaspect van een 'open overheid' die samen met betrokkenen, burgers en stakeholders invulling geeft aan sturing in het publieke domein.

Kwaliteit van zorg¹

Verpleeg- en verzorgingstehuizen gaan vanaf 2007 jaarlijkse metingen van kwaliteit openbaar maken via de website kiesBeter.nl. Op deze site kunnen bewoners en hun familie kennisnemen van de kwaliteit van behandeling en zorg voor bewoners, en beoordelen of de tehuizen goed functioneren. Verzekeraars kunnen weigeren om een contract af te sluiten met verpleeg- en verzorgingstehuizen die weigeren mee te werken aan de openbaarmaking van zorgkwaliteit.

In het kader van het programma Andere Overheid wordt door het kabinet nadrukkelijk gestreefd naar het betrekken van burgers bij het openbaar bestuur. Tegelijkertijd wordt in de hierboven genoemde rapportages van Meijer (2003) en Bekkers c.s. (2002) geconstateerd dat de gedachtevorming en de daadwerkelijke praktijk van 'civic competence' in Nederland nog in de kinderschoenen staan. In dit onderzoek zal daarom de praktijk van het gebruik van Internet om 'civic competence' in het toezicht te vergroten nader worden verkend door vijf domeinen van toezicht in Nederland te beschrijven en te analyseren. Gelukkig

¹ Bron: www.zorgplanet.nl (bezoekt 18 januari 2007).

hoeft het Nederlandse openbaar bestuur bij het verder ontwikkelen en verkennen van de mogelijkheden van 'civic competence' in het toezicht het wiel niet zelf opnieuw uit te vinden; in andere landen is op specifieke beleidsterreinen ervaring opgedaan in het toepassen van informatie- en communicatietechnologieën (met name Internet) om burgers te activeren en te mobiliseren bij toezichtsactiviteiten. Daarom zal in dit onderzoek ook aan aantal buitenlandse 'best practices' worden beschreven en geanalyseerd, om hiermee een bijdrage te kunnen leveren aan de gedachtevorming en daadwerkelijk toepassing van 'civic competence' in toezichtsarrangementen.

1.2 Oriëntatie, verwachtingspatroon, voorlopige definiëring van begrippen

In deze studie staat het (door middel van informatie- en communicatietechnologie) betrekken van burgers bij toezichts- en handhavingsactiviteiten centraal. Hierbij wordt onder *toezicht* verstaan: het (systematisch) verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daartoe vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (voor een nadere toelichting en verdere uitwerking, zie hoofdstuk 2 van deze rapportage). De organisatorische inrichting en inbedding (inclusief de wijze van samenwerking met andere toezichthouders, gebruik van instrumenten van toezicht, wijze van sanctioneren) wordt aangeduid met de term *toezichtsarrangement*.

Toezicht en toezichtsarrangementen staan al gedurende langere tijd in de belangstelling van bestuurswetenschappers, juristen en politicologen. Hierbij is onder meer aandacht gegeven aan (1) de verscheidenheid aan toezichtsarrangementen en werkwijzen (Hawkins & Hutter, 1993; Bekkers, Homburg & Ringeling, 2002) en de contextuele bepaaldheid van toezichtsarrangementen (Hood, Rothstein en Baldwin, 2001) en (2) de effectiviteit van toezicht en handhaving, met als centraal aandachtspunt in welke mate het optreden van toezichthouders en handhavers bijdraagt aan daadwerkelijke naleving van wet- en regelgeving, en het voorkómen van maatschappelijke schade (Sparrow, 2000).

In deze studie staat niet zozeer de variëteit aan toezichtsarrangementen en hun effectiviteit centraal, maar de betekenis van transparantie en de mogelijkheden om met het betrekken van burgers (als 'buitenwacht') de handhaving te

versterken. Deze gedachte is overigens niet nieuw. Brin (1998) heeft al eerder aandacht gevraagd voor de betekenis van technologie voor het inzichtelijk maken van allerlei maatschappelijke processen (en mogelijke repercussies voor privacy). Meer specifiek in de context van toezicht en handhaving heeft Hutter (1997) geanalyseerd welke rollen burgers, media, andere toezichthouders en belangenorganisaties kunnen spelen bij toezicht en handhaving.

In deze studie wordt aan de invloed van burgers (als publiek, of onderdeel van de 'buitenwacht' van toezichtsarrangementen) gerefereerd met de term 'civic competence' (Lupia, 2002; 2003; zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 2). *Civic competence* is het vermogen van burgers om publieke taken uit te voeren, zoals het beïnvloeden van de plaatsing van een gevaarlijke fabriek of het afdwingen van betere kwaliteit van publieke diensten als onderwijs en zorg.

Op basis van een verkenning van de begrippen toezichtsarrangement, de potentie van informatie- en communicatietechnologie, civic competence en compliance kan een verwachtingspatroon worden opgesteld. Deze basisredenering kan ook worden gezien als een basale beleidstheorie, die aangeeft welke redenering schuil gaat achter het gebruik van ICT om handhaving te versteken. Het verwachtingspatroon of basale beleidstheorie kan als volgt worden verwoord:

1. Moderne informatie- en communicatietechnologie als Internetsites kunnen worden gebruikt voor openbaarmaking van resultaten van toezichthouders. Ook kunnen Internetsites het doorgeven van klachten of andere signalen van burgers aan toezichthouders vergemakkelijken.
2. Met dit gebruik van deze technologie wordt de 'civic competence' gestimuleerd omdat burgers worden gemobiliseerd en geactiveerd. Daarmee worden burgers in staat worden gesteld om druk uit te oefenen op het gedrag van de objecten van toezicht.
3. Door de druk van burgers op de objecten van toezicht, houden deze zich beter aan de regels: de mate waarin objecten van toezicht zich houden aan wet- en regelgeving, ook wel aangeduid met de term *compliance*, wordt vergroot.

De activering en vergroting van de betrokkenheid van burgers bij toezichts- en handhavingsactiviteiten is er dus, conform deze redenering, uiteindelijk op gericht om de *compliance* te vergroten en daarmee de kans op en omvang van maatschappelijke schade te verkleinen.

1.3 Probleemstelling

De denkwijze en oriëntatie die in de vorige paragraaf is uiteengezet, leidt tot een specifieke probleemstelling voor de studie waarover in deze rapportage verslag wordt gedaan. De doelstelling is om op basis van het bestuderen van praktijken in Nederland en 'best practices' in andere landen een beter inzicht te krijgen in de relaties tussen toezicht, technologie-toepassing en civic competence, en op basis daarvan aanbevelingen te formuleren over het versterken van toezichtsarrangementen. De vraagstelling kan als volgt worden geformuleerd:

Hoe kunnen Nederlandse overheidsorganisaties Internet het beste inzetten om burgers te betrekken bij het toezicht op de naleving van regels?

De beste manier om Internet in te zetten verwijst hierbij naar een vergroting van de effectiviteit van het toezicht. Ook gaat het daarbij om het beperken van negatieve bijeffecten zoals doelvervangings, angst voor vernieuwing, verlies aan legitimiteit, etc. (Meijer, 2004).

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden worden de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Op welke manier zetten Nederlandse toezichthouders Internet in om burgers te activeren en wat zijn hiervan de effecten?
2. Wat zijn internationaal de *best practices* in het gebruik van Internet om burgers te mobiliseren en te activeren, wat zijn daarvan de effecten?
3. Wat kunnen we van deze Nederlandse en buitenlandse praktijken leren over de relatie tussen toezicht, civic competence en Internet?
4. Wat kunnen Nederlandse toezichthouders leren van elkaar en van best practices in het buitenland?

Deze vragen maken duidelijk dat het onderzoek zowel een praktijkgerichte als een wetenschappelijke ambitie heeft: wetenschappelijke inzichten in de relatie tussen toezicht, civic competence en Internet worden gebruikt om bestuurlijke praktijken te verbeteren.

1.4 Keuze van sectoren en landen

In de aanleiding van het onderzoek is gesproken over *het toezicht van het beleid* (in verschillende landen). In de bestuurspraktijk is het zeer lastig om precies af te bakenen wat precies onder toezicht wordt verstaan, en om elke toezichtsactiviteit en –organisaties te identificeren (voor een tentatieve opsomming van Nederlandse inspectiediensten, zie bijlage B). Het kiezen van sectoren in het kader van dit onderzoek is daarmee allerm minst een triviale onderneming.

Bij het selecteren van beleidsterreinen is gestreefd naar een diversiteit in de relatie tussen overheid, object van toezicht en burger. Dit heeft geresulteerd in een variëteit in objecten van toezicht (publieke en private organisaties), rol van de burger (klant of indirect betrokkene) en mate van het risico dat non-compliance met zich meebrengt (laag versus hoog). De variëteit is overigens in het empirisch onderzoek verder onderzocht en in kaart gebracht. En volgend uitgangspunt bij de selectie van beleidsterreinen was een variëteit in de inhoud van het beleid (sociaal beleid, economisch beleid en milieubeleid).

Een beredeneerde keuze is gemaakt op basis van een quickscan van de literatuur, overleg met experts en overleg met de begeleidingsadviescommissie een selectie van relevante Nederlandse toezichtsdomeinen gekozen. Vervolgens zijn binnen elk van deze domeinen zijn op basis van gesprekken met inhoudelijke experts en Nederlandse respondenten internationale 'best practices' geselecteerd. De geselecteerde Nederlandse en buitenlandse casus en de variëteit in de casus staan hieronder weergegeven (zie tabellen 1 en 2).

Domein	Nederlandse toezichthouder	Buitenlandse toezichthouder
Kwaliteit onderwijs	Onderwijsinspectie (hoofdstuk 4)	Massachusetts Department of Education (hoofdstuk 5)
Veiligheid op de werkplek	Arbeidsinspectie (hoofdstuk 6)	
Werk- en Inkomensbeleid	Inspectie Werk en Inkomen (hoofdstuk 7)	
Voedselveiligheid	Voedsel- en Warenautoriteit (hoofdstuk 8)	Danish Veterinary and Food Administration (hoofdstuk 9)
Milieu-inspectie	Provincie Limburg (hoofdstuk 10)	Environmental Protection in Engeland en Wales (hoofdstuk 11)

Tabel 1: Casusselectie

Bij deze selectie moet nog worden opgemerkt dat het bij de Nederlandse VWA gaat om een pilotproject. De effecten zullen in de loop van 2007 worden geëvalueerd en konden daarom nog niet worden meegenomen in dit onderzoek.

Verder geldt dat praktijken op het gebied van veiligheid op de werkplek en werk en inkomen in het Verenigd Koninkrijk kort worden beschreven. Deze praktijken zijn echter alleen op basis van een verkenning van websites in kaart gebracht en de effecten hiervan zijn niet geëvalueerd.

Voor het domein voedselveiligheid was informatie beschikbaar over het openbaar maken van toezichtsinformatie in een aantal andere landen. Deze informatie wordt in het hoofdstuk over dit beleidsdomein gepresenteerd en geldt als aanvulling op de twee bestudeerde casus (Nederland en Denemarken). De presentatie gebeurt zoveel mogelijk langs dezelfde hoofdlijnen als de casus. Op basis van de beschikbare informatie konden echter niet alle relevante aspecten systematisch worden vergeleken.

Domein	Primair object van toezicht	Primaire rol van de burger	Mate van risico
Kwaliteit onderwijs	Publiek	Klant	Laag
Veiligheid op de werkplek	Privaat	Werknemer	Hoog
Werk- en Inkomensbeleid	Publiek	Klant	Laag
Voedselveiligheid	Privaat	Klant	Hoog
Milieu-inspectie	Privaat	Omwonende	Hoog

Tabel 2: Variëteit in de domeinen

Bij toezichtsarrangementen kan een onderscheid worden gemaakt in nalevingstoezicht (controle op de naleving van wet- en regelgeving door burgers en bedrijven), uitvoeringstoezicht (controle op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties) en interbestuurlijk toezicht (controle op de uitvoering van publieke taken door decentrale overheden) (Ministerie van BZK, 2005: 4). Een overzicht van de onderzochte toezichthouders per vorm van toezicht wordt gepresenteerd in tabel 3:

Domein	Toezichthouder
Kwaliteit onderwijs	Uitvoeringstoezicht
Veiligheid op de werkplek	Nalevingstoezicht
Werk- en Inkomensbeleid	Interbestuurlijk toezicht
Voedselveiligheid	Nalevingstoezicht
Milieu-inspectie	Nalevingstoezicht

Tabel 3. Vorm van toezicht

Met nadruk moet allereerst worden vermeld dat, ondanks het feit dat er verschillende initiatieven uit verschillende landen worden bestudeerd, dit onderzoek geen vergelijkend onderzoek kan en wil zijn. Er wordt *niet* gestreefd naar systematische vergelijking van toezichtsactiviteiten in verschillende nationale stelsels. Zoals in de aanleiding en probleemstelling reeds kort is gemeld, gaat het er om 'best practices' te analyseren om daaruit lering te kunnen trekken. Vergelijking tussen landen is strikte zin behoort niet tot de ambitie van dit onderzoek.

KADER: Openbaarheid van Legionella²

Ook op andere terreinen wordt toezichtsinformatie openbaar gemaakt. Een interessant voorbeeld is de informatie over legionella in accommodaties. Wanneer een arts legionella constateert dient hij/zij dit volgens de Infectieziektewet te melden aan de GGD. Dit wordt vervolgens gemeld aan VWS en het onderzoekscentrum voor deze ziekte. De melding is van belang om beheersmaatregelen te nemen en verspreiding van de ziekte te voorkomen.

Wanneer twee besmettingen binnen twee jaar voorkomen bij personen die dezelfde accommodatie hebben bezocht, wordt de accommodatie bezocht door een Europese werkgroep voor legionella-infecties. De resultaten van deze inspectie (analyse van mogelijke technische oorzaken en waterbemonstering) worden vastgelegd in een rapport.

Het ministerie van VWS is de resultaten van dit toezicht openbaar gaan maken na de uitbraak van legionella in Bovenkarspel in 1999, waarbij meerdere doden vielen. Via een website maakte VWS van oktober 2000 tot juli 2002 informatie over accommodaties openbaar, die na een inspectie niet meewerken aan verbeteringen of geen afdoende maatregelen hadden genomen. Daarna werd een deel van deze informatie openbaar gemaakt door de Europese Werkgroep voor Legionella Infecties (EWGLI). Doel van het openbaar maken van deze toezichtsgegevens is de burger op de hoogte te stellen van de risico's en hem/haar zo een verhoogde bescherming te geven. Deze informatie wordt overgenomen op de website van de ANWB. De website van VWS werd in 2002 ruim 15.000 keer bezocht. Onbekend is in hoeverre deze informatie wordt gebruikt door burgers. Wel is bekend dat de ondernemingen die zijn aangesloten bij het Algemeen Nederlands Verbond van Reisonderningen (ANVR) geen boekingen doet bij accommodaties die genoemd zijn op de website.

Volgens Zweep, Brandwijk en De Swarte (2003: 13) betekent de openbaarheid voor de accommodaties dat er minder toeristen komen en daardoor minder inkomsten zijn. Dit leidt ertoe dat ze meer aandacht besteden aan het voorkomen van infecties. Opvallend is dat er toch meer infecties worden geconstateerd, dit wordt echter geweten aan een betere diagnose en een verhoging van het aantal deelnemende artsen bij de meldingen.

² Deze casus is gebaseerd op Zweep, Brandwijk en De Swarte (2003, pp. 12 - 14).

1.5 Introductie van de beleidsterreinen

1.5.1 *Onderwijs*

Publieke en private scholen verzorgen het onderwijs aan leerlingen in Nederland en in andere landen. Ondersteuning van het onderwijs wordt algemeen beschouwd als een overheidstaak vanwege de belangrijke sociale en economische betekenis. Overheden besteden een aanzienlijk deel van hun budget aan het onderwijs. *Toezicht* op het onderwijs richt zich op de rechtmatige besteding van financiële middelen. Daarnaast – en dit is directer van belang voor burgers – bewaken overheden de kwaliteit van het (publieke) onderwijs om te waarborgen dat scholieren goed onderwijs kunnen genieten. Het gaat hierbij dus om uitvoeringstoezicht. Ministeries van Onderwijs en Onderwijsinspecties zien toe op de kwaliteit van het onderwijs en publiceren in toenemende mate informatie over prestaties van scholen op Internet.

Informatie over de prestaties van scholen is voor de civic competence van burgers direct van belang omdat zij keuzes moeten maken over het onderwijs van hun kinderen. Informatie over de kwaliteit van het onderwijs op verschillende scholen kan een rol spelen in deze keuzeprocessen. Daarnaast kan deze informatie een rol spelen in debatten tussen ouders en scholen over de kwaliteit van het onderwijs. In de hoofdstukken 4 en 5 staan de vragen centraal op welke wijze overheden informatie over het toezicht op scholen openbaar maken, hoe burgers gebruik maken van deze informatie en welke invloed dit gebruik heeft op het nalevingsgedrag van scholen.

1.5.2 *Veiligheid op de werkplek*

In verschillende Europese landen bestaat wet- en regelgeving die inspectiediensten (in Nederland: de Arbeidsinspectie) de bevoegdheid geeft om bedrijven en instellingen te bezoeken en controles uit te voeren die zijn gericht op het beoordelen van de mate waarin een bedrijf werknemers beschermt tegen veiligheids- en gezondheidsrisico's. Sinds de industrialisatie zijn steeds nieuwe veiligheids- en gezondheidsrisico's op de werkplek onder de aandacht van de overheid gekomen, en heeft de wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden zich steeds meer uitgestrekt. Daarnaast geldt dat in veel Europese wet- en regelgeving bepalingen staan die individuele bedrijven en instellingen opdragen om preventieve maatregelen te nemen (arbo-beleid), en zijn de arbeidsomstandigheden onderwerp geworden van discussies onder

organisaties van werkgevers en werknemers, maar ook concreet in ondernemingsraden van bedrijven.

Het is met name deze verbreding van de aandacht voor arbeidsomstandigheden die de relevantie van civic competence voor deze inspectieactiviteit aangeeft: zorg voor veiligheid op de werkplek is hiermee geen zaak geworden louter voor werkgever (en voor de handhavende Arbeidsinspectie), maar ook voor Arbodiensten, vertegenwoordigers van werknemersorganisaties en leden van ondernemingsraden, die misstanden kunnen signaleren, en de Arbeidsinspectie kunnen activeren.

1.5.3 Werk en inkomen

In veel West-Europese landen wordt sociale zekerheid beschouwd als een van de hoekstenen van de welvaartsstaat. Met name in de tweede helft van de twintigste eeuw is sociale zekerheid uitgegroeid tot een fijnmazig systeem dat bestaat uit sociale voorzieningen (bijstandsverlening, gefinancierd uit algemene middelen) en sociale verzekeringen (uitkeringen om te voorzien in inkomensverlies als gevolg van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, gefinancierd uit premies) (Fenger, 2001; Henman & Adler, 2003).

De laatste jaren wordt er meer nadruk gelegd op activering van inactieven en bestrijding en voorkoming van fraude en misbruik. In Nederland ziet de Inspectie Werk en Inkomen toe op de uitvoering van wet- en regelgeving op het gebied van sociale zekerheid en sociale verzekeringen. Het toezicht op de uitvoering heeft de afgelopen jaren meer en meer het karakter gekregen van het benadrukken van fraudepreventie en het verhogen van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de verlening van uitkeringen. Civic competence zou in dit kader een rol kunnen spelen doordat verschillen tussen verschillende uitvoerende instellingen of gemeentelijke sociale diensten inzichtelijk kunnen worden gemaakt en mogelijk aan de kaak kunnen worden gesteld door middel van 'naming & shaming' (hoofdstuk 6).

1.5.4 Voedselveiligheid

Marktpartijen verkopen voedsel aan klanten. Deze klanten hebben beperkte mogelijkheden om de veiligheid van het voedsel te evalueren en onveilig voedsel is een gevaar voor de volksgezondheid. Onveilig voedsel kan worden veroorzaakt door gebrekkige waarborgen daarvoor in alle stappen van de productie (bijvoorbeeld hormonen toedienen aan dieren, onhygiënische omstandigheden in

slachthuizen en vlees niet voldoende gekoeld bewaren in supermarkten of restaurants). Om te voorkomen dat onveilig voedsel wordt verkocht en daarmee de volksgezondheid wordt geschaad, zien voedselinspecties toe op de kwaliteit van voedsel. Het gaat hierbij om *uitvoeringstoezicht*. Inspecties in Nederland en andere landen zien toe op de voedselveiligheid en maken in toenemende mate informatie uit deze inspecties openbaar via Internet.

Informatie van de voedselinspecties over de veiligheid van voedsel is voor de civic competence van burgers van belang omdat zij keuzes moeten maken over het kopen van voedsel en het eten in restaurants. Ook kunnen zij verkopers van voedsel aanspreken op tekortkomingen in de voedselveiligheid. In de hoofdstukken 8 en 9 staat de vraag centraal op welke wijze overheden informatie over het toezicht op de voedselveiligheid openbaar maken, hoe burgers gebruik maken van deze informatie en welke invloed dit gebruik heeft op het nalevingsgedrag van producenten en (met name) verkopers van voedsel.

1.5.5 Milieu

Productieprocessen van bedrijven kunnen nadelige gevolgen hebben voor de volksgezondheid en het milieu. Uitstoot van gevaarlijke stoffen kan leiden tot ziekten bij omwonenden en lozing van chemisch afval kan het milieu veel schade toebrengen. Deze risico's zijn gerelateerd aan de productie. Daarom worden vergunningen verleend voor vormen van productie. Milieu-inspecties zien toe op de naleving van deze vergunningen en op de naleving van de milieuwetgeving in het algemeen. Het gaat hierbij om *uitvoeringstoezicht*. Inspecties in Nederland en andere landen zien toe op het milieugedrag van bedrijven en maken in toenemende mate informatie uit deze inspecties openbaar via Internet.

Informatie over de productie van bedrijven is voor de civic competence van belang omdat burgers allereerst willen weten welk soort gevaren er in hun directe omgeving aanwezig zijn. Burgers kunnen op basis van deze informatie bedrijven aanspreken en/of actie voeren (voice). Burgers kunnen bewuste keuzes maken over de plaats waar ze willen gaan wonen (entrance). In een uiterst geval zouden burgers kunnen besluiten te verhuizen wanneer zij het gedrag van het bedrijf te risicovol vinden (exit). In de hoofdstukken 10 en 11 staan de vragen centraal op welke wijze overheden informatie over het toezicht op het milieugedrag van bedrijven openbaar maken, hoe burgers gebruik maken van deze informatie en welke invloed dit gebruik heeft op het nalevingsgedrag van producenten.

1.6 Uitvoering van het onderzoek

De casus zijn steeds onderzocht aan de hand van een voor dit onderzoek ontwikkeld meetinstrument (zie bijlage C). Dit meetinstrument is ontwikkeld op basis van definities van centrale begrippen uit de probleemstelling (hoofdstuk 2) en onderzoeksmodel (hoofdstuk 3). Dit meetinstrument bevat een operationalisatie van de kernvariabelen van het onderzoek (toezichtsarrangement, gebruik van Internet, civic competence, compliance en institutionele omgeving) en de verschillende relaties tussen deze variabelen.

De geselecteerde cases zijn onderzocht door gebruik te maken van meerdere onderzoeksmethoden. Centraal stonden de interviews met sleutelinformanten, veelal managers of senior beleidsmedewerkers van verschillende toezichthouders. De lijst met respondenten is opgenomen in bijlage A. Naast informatie uit deze gesprekken is ook gebruik gemaakt van analyses van de websites van de betrokken organisaties, en documenten (beleidsnota's, interne rapporten, jaarrapportages, evaluatierapporten en anderssoortige schriftelijke documentatie).

Aanvullend zijn enkele casus op basis van een bestudering van de website in kaart gebracht. Deze casus worden in kaders als aanvullend materiaal bij de dominante bevindingen gepresenteerd.

1.7 Opbouw van de rapportage

De rapportage is als volgt opgebouwd. De centrale begrippen die kort zijn aangeduid in de aanleiding van het onderzoek, worden nader gedefinieerd en uitgewerkt in hoofdstuk 2 van deze rapportage. Deze inzichten worden in hoofdstuk 3 samengevoegd in een onderzoeksmodel met aandachtspunten en veronderstellingen. Het onderzoeksmodel is tevens de basis voor de waarnemingen met betrekking tot de toepassing van 'civic competence' in de beleidspraktijk van toezichtsarrangementen. Vervolgens worden in de hoofdstukken 4 tot en met 11 de ervaringen die zijn opgedaan in de verschillende casus in binnen- en buitenland, beschreven. Hoofdstuk 12 bevat een reflectie op de bevindingen, conclusies met betrekking tot compliance, 'civic competence' en het gebruik van internettechnologie in toezichtsarrangementen, en aanbevelingen voor de beleidspraktijk.

2. Begripsverkenning

2.1 Inleiding

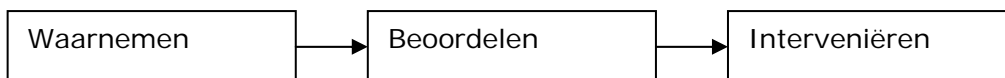
In het vorige hoofdstuk is de aanleiding en opzet van het onderzoek kort toegelicht. De kernconcepten van dit onderzoek worden geïntroduceerd door de redenering uit het voorgaande hoofdstuk samen te vatten in vijf kernconcepten.

2.2 Toezichtsarrangement

2.2.1 Algemene definitie van toezicht

In het algemeen bestaat er – zowel in de literatuur als in de beleidspraktijk – de nodige verwarring over de betekenis en afbakening van de begrippen toezicht, inspectie, controle en handhaving in de beleidspraktijk. Het voert in het kader van deze rapportage te ver om definitief uitsluitsel te geven over de wijze waarop elk van deze begrippen moet worden geduid – als dat al mogelijk zou zijn. Wel kan worden gedefinieerd wat in het vervolg van deze rapportage onder toezicht wordt verstaan.

In de meeste gevallen wordt zowel met toezicht, controle, handhaving en inspectie een activiteit of handeling bedoeld die zich afspeelt tussen een overheidsinstelling en een onder toezicht gestelde instelling of persoon. Het meest omvattende begrip is in veel gevallen toezicht, gedefinieerd als “het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daartoe vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren” (Kaderstellende visie op toezicht, p. 13).³ Dit kan als volgt schematisch worden voorgesteld:



Figuur 1: Het proces van toezicht

De naleving van algemeen geldende – of gewenste – normen wordt wel aangeduid met de term ‘compliance’. Inspectie en controle betreffen dan dat

³ De Raad voor het Openbaar Bestuur omschrijft in navolging van het Ministerie van Justitie handhaving als het “door toezicht en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen geldende voorschriften worden nageleefd” (Raad voor het Openbaar Bestuur, 1998, p. 15). In deze definitie wordt aan toezicht een andere betekenis gegeven, namelijk toezicht als het verzamelen van informatie.

gedeelte van toezicht dat gericht is op het signaleren van misstanden. Benadrukt moet worden dat deze drie activiteiten niet noodzakelijkerwijs door dezelfde organisatie – de toezichthouder – hoeven te worden verricht (Ministerie van BZK, 2005: 10). Een voorbeeld is de Onderwijsinspectie die wel inspecteert en beoordeelt maar geen formele sanctiemogelijkheden heeft. Deze liggen bij de minister van Onderwijs.

2.2.2 Nalevingstoezicht en uitvoeringstoezicht

Toezicht betreft zowel de toetsing aan wettelijke eisen als de toetsing aan kwaliteitsnormen. Janssen (2005: 9) maakt een onderscheid tussen nalevingstoezicht en uitvoeringstoezicht. Hij geeft aan dat nalevingstoezicht het toezicht betreft op handelingen van burgers, bedrijven en instellingen en gericht is op de toetsing van wettelijke eisen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de vraag of een tomaat niet teveel bestrijdingsmiddelen bevat. Uitvoeringstoezicht, zo schrijft Janssen (200: 10) is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties die een zeer grote mate van autonomie kennen en waar een minister nog slechts een verantwoordelijkheid voor het systeem draagt, zoals onderwijsinstellingen, zorginstellingen en politieregio's. Deze vorm van toezicht richt zich op de toetsing van kwaliteitsstandaarden. Een voorbeeld is de toetsing van het kwaliteit van onderwijs. Het ministerie van BZK (2005: 4) noemt nog een derde vorm: interbestuurlijk toezicht, het toezicht op de uitvoering van publieke taken door decentrale overheden. Een voorbeeld daarvan is het toezicht op de gemeentefinanciën.

2.2.3 Eerstelijns- en tweedelijnsstoezicht

Een verwant onderscheid is het onderscheid tussen eerstelijns toezicht en tweedelijns toezicht. Eerste lijnstoezicht betreft het toezicht op de gedragingen van burgers en bedrijven, tweedelijns toezicht betreft de gedragingen van (mede)overheden die toezicht houden op burgers en bedrijven (toezicht op de toezichthouders). Een voorbeeld van het laatste in het toezicht van het ministerie van VROM op de gemeentelijke milieu-inspecties.

2.2.4 Een definitie van toezichtsarrangement

Een toezichtsarrangement is de wijze waarop toezichtsactiviteiten organisatorisch zijn ondergebracht, en de wijze waarop verschillende, bij toezicht betrokken actoren samenwerken in het kader van toezicht, het gebruik van instrumenten en de wijze van sanctioneren. Bij het toezichtsarrangement gaat het om de keuzen die toezichthouders, politici en bestuurders maken ten aanzien van de inrichting van het toezicht.

Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat toezicht niet alleen een zaak is voor toezichthouders, onder toezicht gestelden en politici (zoals in de visie van Bardach & Kagan, 1982). Inspectiediensten doen hun werk voor een 'publiek' en dit 'publiek' vormt een mening over de inspecties. Vandaar dat de 'omgeving' van toezicht ertoe doet en ook in ogenschouw moet worden genomen als een toezichtsarrangement wordt geanalyseerd.

In het algemeen geldt dat specifieke toezichtsarrangementen kunnen worden beschreven aan de hand van een aantal karakteristieken (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1998):

- *Wettelijk kader:* In dit kader wordt aangegeven welke organisatie verantwoordelijk is voor het toezicht en ook wat het object van toezicht is. Dit laatste duidt aan waar toezicht zich (primair) op richt. In het object van toezicht kan een onderscheid worden gemaakt tussen overheidsorganisaties (bijvoorbeeld toezicht of archiefbeheer van ministeries), publieke organisaties (bijvoorbeeld toezicht op scholen), private organisaties (bijvoorbeeld toezicht op voedselveiligheid) en individuele burgers (bijvoorbeeld inspectie jeugdzorg). Een ander aspect betreft het motief van toezicht. Hiermee wordt aangeduid wat (formeel) wordt beoogd met toezicht; het kan het volgen van ontwikkelingen zijn, maar ook het bewaken van kwaliteit en het waarborgen van vertrouwen. Het wettelijk kader geeft ook aan welke eisen er worden gesteld aan objecten van toezicht, de mogelijkheden die een toezichthouder heeft om informatie te verwerven en de formele sanctiemogelijkheden.
- *Werkwijze van de toezichthouders:* Binnen de grenzen van dit wettelijk kader maken toezichthouders keuzen over de werkwijze. Deze keuzen betreffen de wijze van informatievergaring, de oordeelsvorming en de manier waarop gedrag wordt beïnvloed (onder andere met sancties of overreding).
- *Organisatie van het toezicht:* Toezichthouders maken keuzen inzake de inrichting van de organisatie en de werkprocessen. Zij kunnen ervoor kiezen om werkprocessen in meer of mindere mate te standaardiseren. Ook worden keuzen gemaakt ten aanzien van de verdeling van taken en coördinatie. Andere belangrijke aandachtspunten betreffen de mate van centralisatie en de opdeling in units.

- *Stijl van toezicht*: Tenslotte kan een onderscheid gemaakt worden de stijl van toezicht: klassiek of modern. Onder klassiek toezicht wordt verstaan: een vorm van organisatie waarbij de toezichthouder afstandelijk en aan de hand van strikt afgebakende en zo nauwkeurig mogelijk geformaliseerde normen te werk gaat op basis van *compulsion, coercion, penalism* (zie Reiss 1984; Van Gunsteren, 1976; In 't Veld e.a., 1998; Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1998). In een moderne stijl daarentegen is er sprake van vervlechting en wederzijdse afhankelijkheid en gaat de toezichthouder te werk op basis van *conciliation, compromise en remedialism*. Toezicht vindt plaats op basis van een min of meer opvoedende stijl, in situaties van wederzijds afhankelijke actoren die beiden tot op zekere hoogte een gemeenschappelijk belang hebben (Sparrow, 2000).

2.3 Gebruik van het Internet

2.3.1 Informatie- en communicatietechnologie

Informatie- en communicatietechnologieën kunnen worden omschreven als (veelal op micro-electronica gebaseerde) hulpmiddelen die ontworpen zijn om informatie te vergaren, te manipuleren en te verspreiden. De afgelopen jaren zijn de kosten van communicatie drastisch gedaald en de mogelijkheden van netwerktechnologie hebben zich enorm uitgebreid. Hoewel de problemen van een opdoemende digitale kloof niet onderschat dienen te worden, kan toch worden gesteld dat steeds meer mensen toegang krijgen tot enorme hoeveelheden informatie.

Tot voor kort werden vooral de mogelijkheden van mensen om kennis te nemen van enorme hoeveelheden informatie benadrukt. Overheden gingen zich meer en meer bezighouden met het aanbieden van publieke diensten via het Internet, en met het verspreiden van informatie via het Internet. De laatste jaren wordt het interactieve karakter van het Internet steeds meer benadrukt. Dit interactieve karakter, ook wel aangeduid met de licht misleidende term Web 2.0, impliceert dat het web niet alleen kan worden opgevat als een enorme verzameling informatie, maar ook als een bron van kennis en inzichten waaraan individuen als burgers daadwerkelijk een bijdrage kunnen leveren. Burgers kunnen bijvoorbeeld ook Internet nadrukkelijk gebruiken om hun stem te verheffen, en om het openbaar bestuur te voorzien van informatie in de vorm van klachten, initiatieven, alternatieve oplossingen voor maatschappelijke problemen, et cetera.

Zo beschouwd is Internet een massamedium, dat zicht echter op een aantal punten onderscheidt van traditionele media. Deze punten worden hieronder kort toegelicht.

2.3.2 Broadcasting versus narrowcasting

Daar waar 'traditionele' media als televisie en radio gericht zijn op het op uniforme wijze bedienen van een groot publiek (denk aan Postbus 51 spotjes op de televisie), bieden moderne ICTs de mogelijkheid om een boodschap in verschillende *formats* te verpakken en toe te snijden op nauwkeurig gedefinieerde, gefragmenteerde doelgroepen. Een voorbeeld hiervan is dat websites van organisaties vaak verschillende compartimenten kennen: voor nieuwe bezoekers, terugkerende bezoekers, publiek, professionals, of anderszins. Bovendien kan kennistechnologie achter websites ook leren van het zoekgedrag van specifieke bezoekers en na verloop van tijd de content van bijvoorbeeld aanpassen aan het (aangeleerde) profiel van de bezoeker.

2.4 Transparantie

2.4.1 Algemene beschrijving en definitie

Moderne ICTs bieden voornamelijk ongeëvenaarde mogelijkheden om enorme massa's gegevens te verzamelen, te manipuleren, op verschillende wijzen te presenteren, en selecties ervan te verspreiden, om zo processen transparant te maken. Deze transparantie kan verschillende betekenissen hebben (Snellen, 1994; Arerton & Orren, 1988; Davenport, 1993).

Ten eerste is er *informatieele transparantie*, die betrekking heeft op het inzichtelijk maken van de operationele processen. Informatieele transparantie maakt duidelijk volgens welke stappen een werkproces is uitgevoerd, en maakt inzichtelijk volgens welke stappen een resultaat is behaald. Ten tweede is er *analytische transparantie*, die beschouwingen vanuit verschillende perspectieven mogelijk maakt. Gebruikers of burgers kunnen door middel van ICTs als het Internet zelf informatie combineren en verschillende perspectieven hanteren om dezelfde gegevens te interpreteren. Ten derde is er *ruimtelijke transparantie*, die het mogelijk maakt dat men onafhankelijk van tijd (24 uur per dag, 7 dagen in de week) en ruimte (anywhere, anyplace) toegang heeft tot informatie. De toegenomen transparantie kan ertoe leiden dat burgers tegen lagere kosten zijn te activeren en te mobiliseren, c.q. zichzelf mobiliseren om compliance af te dwingen.

Het soort transparantie dat wordt gecreëerd ten aanzien van toezicht kan – op basis van onze eerdere beschrijving van het proces van toezicht – op de volgende manieren worden gekenmerkt:

- *Informatie over de controles.* Deze informatie betreft de informatie die volgt uit de waarnemingen van toezichthouders. Wat hebben toezichthouders waargenomen bij de objecten van toezicht?
- *Informatie over de beoordeling.* De volgende stap is het koppelen van deze waarnemingen aan de beoordeling ervan op basis van wettelijke of professionele normen. Tot welk oordeel komt de toezichthouder?
- *Informatie over de interventies.* De laatste stap in het toezichtsproces is het interveniëren. Hierbij kan het gaan om sancties maar ook om stappen om ongewenste situaties te beëindigen. Wat heeft de toezichthouder gedaan?

De transparantie van het proces van toezicht kan langs deze drie dimensies toenemen afhankelijk van de vraag of informatie openbaar wordt gemaakt over waarnemingen, beoordelingen en/of interventies. Van belang voor het beschrijven van de informatieve transparantie is daarnaast de aard van de gegevens. Gebruik van ICT kan leiden tot een grote nadruk op kwantitatieve informatie (Svensson, 1999; Van de Donk, 1997). ICT is immers vooral geschikt voor het verwerken van grote hoeveelheden gestructureerde gegevens. Dit kan betekenen dat niet-meetbare – ‘zachtere’ – factoren geen rol meer kunnen spelen in maatschappelijke controle. De mogelijkheden voor maatschappelijke controle zouden dan een eenzijdig karakter kunnen krijgen.

Bij het meten kan worden uitgegaan van de definitie van de Cyberspace Research Group ‘Transparency measures the effort an agency makes to make information available through its website.’⁴ Leidend bij het meten hiervan zijn de volgende vragen:

1. Bevat de website informatie die voorheen op geen enkele wijze beschikbaar was? Het inrichten van een website kan namelijk leiden tot nieuwe inspanningen om informatie te vergaren of presenteren.
2. In welke mate maakt de website het mogelijk om altijd en overal informatie in te zien? Was deze informatie voorheen beschikbaar via massamedia? Was deze informatie beschikbaar op verzoek? Ook relevant is te weten welke informatie niet op de website staat.

⁴ www.cyprg.arizona.edu/waes.html, (bezoekt op 2 augustus 2005)

3. In welke mate biedt de website inzicht in werkprocessen van de betreffende organisatie? Vergroot de website het inzicht in de uitvoering van deze werkprocessen?
4. In welke mate biedt de website mogelijkheden om de informatie te analyseren? Kunnen tabellen en getallen worden geanalyseerd?
5. In welke mate biedt de website mogelijkheden om naar informatie te zoeken? Kan snel naar specifieke informatie worden gezocht?
6. In welke mate vergroot de grafische vormgeving de toegankelijkheid van de informatie? Vormen bijvoorbeeld kaarten een onderdeel van de website?

Uiteindelijk wordt met transparantie beoogd dat mogelijke maatschappelijke consequenties van het optreden van onder toezicht gestelde organisaties inzichtelijk worden gemaakt voor de toezichthouder, de politiek maar vooral ook voor het publiek: de burgers. Op deze wijze wordt het mogelijk om maatschappelijk leergedrag (ook wel reflexiviteit genoemd) te ontwikkelen.

Meting communicatieve transparantie

Hoewel de nadruk in de literatuur ligt op de verstrekking van informatie via Internet, wordt ook onderkend dat Internet additionele mogelijkheden voor communicatie biedt. Belangrijk hierbij is het onderkennen van het verschil tussen transparantie en interactiviteit (Welch & Wong, 2001). Interactiviteit betreft de mogelijkheden voor contact tussen burgers en publieke organisaties. Terwijl Welch & Wong zich concentreren op de communicatie tussen maatschappelijke controleurs en publieke organisaties, kan worden onderkend dat Internet ook de communicatie tussen maatschappelijke controleurs onderling kan faciliteren.⁵

Bij het meten van interactiviteit kan worden uitgegaan van de volgende definitie (die afwijkt van de definitie van de Cyberspace Research Group): 'Interactiviteit betreft de mate waarin gebruikers van een website met medewerkers van de organisatie en ook met andere bezoekers van de website kunnen communiceren over de informatie op de website en over verwante onderwerpen.' Leidend bij het meten hiervan zijn de volgende vragen:

1. In welke mate kunnen bezoekers aan de website contact zoeken met medewerkers van de organisatie? Kunnen zij slechts een bericht sturen aan

⁵ Het werk van Welch & Wong maakt deel uit van de inspanningen van de Cyberspace Policy Research Group om zicht te krijgen op de betekenis van Internet voor de openheid van de overheid. Informatie over deze onderzoeksgroep kan worden gevonden op hun website: <http://www.cyprg.arizona.edu/>.

een centrale postbus? Of ook aan meerdere postbussen of direct naar medewerkers?

2. In welke mate kunnen bezoekers aan de website communiceren met andere bezoekers van de website over de informatie op de website en over verwante onderwerpen? Kunnen zij via een discussieforum communiceren? Kunnen zij direct – via chat – communiceren?

Deze bespreking van transparantie in overweging nemend kunnen de volgende aspecten van transparantie worden genoemd:

- *Totstandkoming van transparantie.* Transparantie wordt gecreëerd door de toezichthouders. Daarbij kan de vraag worden gesteld wie de drijvende kracht is achter het vergroten van de transparantie en of de transparantie is aangevochten door de objecten van toezicht. De transparantie kan zijn gericht op de kennis van burgers maar ook op hun houding en gedrag. Ook is van belang welke mogelijkheden er voor burgers worden gecreëerd en welk beeld er bestaat van het gebruik van deze informatie door burgers.
- *Aard van de informatie.* De sleutelvraag over transparantie is welke informatie er openbaar wordt gemaakt. Het kan hierbij gaan om algemene informatie over het proces van toezicht, algemene resultaten van toezicht maar ook – en dat is wellicht het meest interessant – specifieke resultaten voor objecten van toezicht. Vervolgens kan de vraag worden gesteld hoe deze informatie wordt aangeboden en of er eenvoudige mogelijkheden worden geboden om objecten van toezicht op te zoeken en te vergelijken. Ook kan de vraag worden gesteld of deze informatie alleen via Internet beschikbaar is of ook via andere media. Bij de inhoud van de informatie gaat erom of deze informatie inzicht geeft in de werkprocessen of alleen de resultaten ervan.
- *Aard van de interactie.* Bij de interactie gaat het erom of en in welke mate de website mogelijkheden creëert voor communicatie tussen toezichthouder en burger. Kunnen burgers tips doorgeven? Ook gaat het om de vraag of burgers gericht een e-mail kunnen sturen naar medewerkers. Daarnaast kan de website contact tussen belanghebbenden onderling faciliteren.

2.5 Civic competence

2.5.1 Algemene omschrijving

De in paragraaf 2.2 genoemde definitie van toezicht benadrukt dat toezicht plaatsvindt tussen toezichthouder en object van toezicht. Juridisch gesproken is dit ook goed te begrijpen; een toezichthouder heeft idealiter een wettelijke grondslag voor activiteiten (signaleren, oordeelsvorming en sanctioneren) en in wetgeving wordt het object van toezicht ook beschermd. Toch doet dit beeld van toezicht – een spel met twee spelers – de werkelijkheid geweld aan in de zin dat toezicht niet in het luchtledige plaatsvindt; het vindt plaats als het sluitstuk van beleidsketens, voor een publiek van beleidsmakers, beleidsuitvoerders en burgers.

Met name in de politieke wetenschappen wordt de rol van het 'publiek' benadrukt. Burgers kijken in deze opvatting niet lijdzaam toe, maar zijn een bron van legitimiteit van overheidshandelen (inclusief toezicht). Een manier om de kwaliteit van het toezicht te versterken kan zijn om beter verantwoording af te leggen aan burgers, maar ook om burgers in staat te stellen om publieke taken, waaronder het houden van toezicht, ter hand te nemen. De competenties van burgers om daadwerkelijk politieke of publieke taken uit te voeren, wordt wel 'civic competence' genoemd (cf. Lupia, 2003; zie ook Dahl, 1991; Cassel & Lo, 1997).

Een aanvullende uitwerking van 'civic competence' kan worden gevonden in het begrip 'bureaucratic competence' waarin de beïnvloeding door burgers van interacties met overheden centraal staat (Scheepers, 1991: 26). Gordon (1975: 198) definieert dit begrip als volgt: 'Bureaucratic competence is seen here as all those abilities peculiarly related to bureaucratic interactions. Included are such factors as vocabulary, familiarity with forms and documents, knowledge of the possibility of expediting procedures (or cutting red tape), a realization of the importance of tenacity and the understanding that repetition and the impersonal handling of extremely personal information are often characteristics of bureaucracies.' Dit begrip benadrukt dezelfde elementen en werkt dit uit naar aspecten die nodig zijn om invloed uit te kunnen oefenen op een bureaucratische organisatie. In die zin kan bureaucratische competentie worden beschouwd als een onderdeel van civic competence. Bureaucratic competence kent een kenniscomponent (weet de burger wat hij kan en mag doen in een bepaalde interactie met de overheid?) en een gedragscomponent (is de burger in staat de

interactie in de door hem/haar gewenste richting te sturen?). Een politieke invulling en een bureaucratische invulling vormen de twee bouwstenen voor een moderne invulling van civic competence in een netwerksamenleving.

2.5.2 Civic competence: voice- en exit-gedrag

In een smalle opvatting heeft 'civic competence' betrekking op activiteiten rondom verkiezingen: campagne voeren namens politieke partijen, anderszins activiteiten verrichten voor politici, en het daadwerkelijk uitbrengen van stemmen. 'Civic competence' kan ook breder worden gedefinieerd als het vermogen om te participeren in de uitvoering van publieke of politieke taken, zoals het beïnvloeden van de besluitvorming rondom de aanleg van een snelweg, de samenstelling van het aanbod aan scholen in een regio, et cetera. Civic competence, kortom, verbindt de private sfeer van burgers (met 'smalle', particuliere belangen) met de publieke sfeer van de samenleving (met 'brede', algemene belangen) en legt de nadruk op het vermogen van burgers om taken in de publieke sfeer uit te voeren.

Als 'civic competence' wordt betrokken op toezicht, wordt duidelijk dat burgers – veelal in aanvulling op de activiteiten van toezichthouders – activiteiten kunnen ontplooiën en maatschappelijke druk kunnen uitoefenen om maatschappelijke misstanden aan de kaak te stellen of normconform gedrag af te dwingen. Door misstanden of onwenselijke situaties te melden, kunnen de 'ogen en oren' van burgers een aanvulling betekenen voor de signaleringsactiviteiten van toezichthouders. In aansluiting op Deutsch' (1966) theorie over de 'zenuwen van de overheid' kan worden gesteld dat signalering door burgers het vermogen van overheden om signalen te detecteren en te verwerken, kan verbeteren. Maar burgers kunnen ook door gedrag invloed uitoefenen op bedrijven en publieke organisaties om naleving van algemeen geldende voorschriften te bevorderen. Hirschman (1970) heeft twee mechanismen geopperd waarmee burgers door middel van gedrag nalevering kunnen bevorderen of afdwingen.

Ten eerste kunnen burgers in de rol van consument, weigeren om nog langer een relatie te onderhouden met de producent van private of publieke diensten, en andere producenten te kiezen boven de producenten die maatschappelijk ongewenst gedrag vertonen. Dit gedrag wordt wel 'exit'-gedrag genoemd. Voorbeelden hiervan zijn het kiezen van een andere school als de kwaliteit van het onderwijs beneden peil blijft, of het overstappen naar een producent die producten op meer milieuvriendelijke wijze voortbrengt. Voor de publieke

dienstverlening werkt dit uiteraard alleen als er sprake is van meerdere producenten van diensten – een situatie die zich echter in het onderwijs en in de gezondheidszorg wel degelijk voortdoet.

Ten tweede kunnen burgers 'voice'-gedrag vertonen. Zij kunnen, in de visie van Hirschman, hun stem verheffen en het gedrag van organisaties aan de kaak stellen, bijvoorbeeld in de media. In het geval van slecht functionerende ziekenhuizen zou een 'voice' reactie betekenen dat gedupeerde patiënten hun beklag doen, bijvoorbeeld in de media, en hiermee ziekenhuisdirecties feitelijk dwingen de kwaliteit van de zorg te verbeteren.

Exit en voice zijn twee ideaaltypische reacties. Uiteraard zijn mengvormen mogelijk. Zo is het oproepen tot een consumentenboycot een voorbeeld van een maatschappelijke reactie die kenmerken van zowel een voice- als een exit-reactie in zich bergt.

Exit en voice zijn signalen aan een organisatie die aangeven dat verandering nodig is. Hiermee is uiteraard nog niet gegarandeerd dat de gewenste verandering daadwerkelijk wordt doorgevoerd (bijvoorbeeld dat het onderwijs verbetert, of dat de zorg in instellingen beter aansluit bij de behoeften van patiënten). Een schooldirectie kan bijvoorbeeld signalen van burgers niet oppikken, of niet in staat zijn adequaat te reageren op eisen.

2.5.3 Visies op civic competence

Er kan op verschillende manieren naar civic competence worden gekeken. In het kader van dit onderzoek is het relevant om een onderscheid te maken tussen een substantiële en een instrumentele visie (vgl. Edelenbos & Munnikhof, 2001: 176).

In de substantiële visie, waarvoor de wortels zijn gelegd door Jean-Jacques Rousseau en John Stuart Mill, wordt het versterken van civic competence gezien als een doel op zich. Een achterliggend doel is dat een 'sterke democratie' (Barber, 1984) een continue kritische inbreng van burgers vraagt. Daarbij zal het in het brede perspectief op civic competence dat wij in dit rapport hanteren niet alleen gaan om inbreng in besluitvorming, maar ook om inbreng in toezicht. De substantiële visie, met andere woorden, benadrukt de rol van burgers bij het behartigen van 'brede' belangen.

In een instrumentele visie op civic competence wordt niet zozeer gewezen op de eigen waarde van civic competence als wel op de effecten die civic competence heeft op bestuurlijke systemen. Civic competence wordt in deze visie gezien als een manier om de effectiviteit en efficiency van toezichtsarrangementen te versterken, en om burgers in staat te stellen hun 'smalle' belangen beter te behartigen.

Deze twee visies op civic competence hoeven niet in tegenspraak met elkaar te zijn maar leggen wel verschillende accenten. In de eerste visie is er sprake van winst wanneer bijvoorbeeld schoolkeuzeprocessen uiteindelijk een duurzame en systematische bijdrage leveren aan de kwaliteit van het onderwijs. In de tweede visie is er sprake van een verbetering wanneer ouders beter in staat zijn een school te kiezen voor hun kind.

2.5.4 Civic competence: breedte en diepte

In de literatuur over politieke participatie wordt aangegeven dat politieke structuren op twee manieren de inbreng van participatie in politieke processen kunnen vergroten: (1) door de mogelijkheden tot participatie te vergroten en (2) door politieke participatie meer betekenis te geven (Edelenbos & Munnikhof, 2001: 95). Dit geldt ook voor de relatie tussen civic competence en toezicht.

De invloed van civic competence kan worden vergroot door (1) civic competence te versterken of (2) de betekenis van civic competence voor toezicht te vergroten. Hiermee samenhangend zijn de – ook aan de theorie over politieke participatie ontleende – begrippen breedte en diepte van civic competence van belang (Edelenbos & Munnikhof, 2001: 96). De breedte betreft de mate waarin elk lid van de gemeenschap betrokken is bij elk aspect van het toezicht. Belangrijk hierbij zijn open toegang tot informatie over toezicht en mogelijkheden om signalen door te geven met betrekking tot toezicht (vgl. Hirschman, 1970). De diepte wordt bepaald door de mate waarin burgers het toezicht beïnvloeden. Hierbij gaat het veel meer om de verwerking van signalen (Deutsch, 1966).

2.5.5 Beoordeling van civic competence

'Civic competence' is geen waarde vrij begrip en kan derhalve ook op verschillende wijzen worden beoordeeld. De volgende betekenissen van 'civic competence' kunnen in dit kader worden genoemd.

Civic competence als vervanging van overheidstoezicht: In dit perspectief kan een sterkere inbreng van burgers en een sterkere toezicht door burgers op relevante domeinen van toezicht leiden tot minder overheidsbetrokkenheid. De redenering hierachter is dat burgers zelf bedrijven en publieke organisaties kunnen aanspreken op standaarden. Deze redenering treft men bijvoorbeeld aan bij biologisch verbouwde groenten. De overheid stelt dit niet verplicht maar burgers kunnen, onder andere door koopgedrag, producenten stimuleren natuurvriendelijker te produceren. Overheidsinspectie is in dat geval niet nodig.

Civic competence als aanvulling op overheidstoezicht: Een toename van civic competence hoeft niet te leiden tot een afname van overheidstoezicht: er kan ook sprake zijn van samenwerking. Een voorbeeld hiervan betreft het toezicht op risicovolle locaties (Meijer, 2004). Dit toezicht wordt door overheidsdiensten uitgevoerd maar burgers kunnen hier kennis van nemen. Dit leidt tot meer publieke druk op deze bedrijven en daardoor een betere *compliance*.

Overheidstoezicht als ondersteuning van civic competence: De relatie tussen overheid en burgers kan ook anders worden beschouwd. In dit perspectief is het de taak van de overheid om burgers in staat te stellen hun publieke taken goed uit te voeren. Een voorbeeld hiervan is de Onderwijsinspectie (Meijer, 2004). Deze publiceert informatie over de kwaliteit van onderwijs van scholen en stelt burgers zo in staat toezicht uit te oefenen op deze scholen.

Civic competence als bedreiging voor overheidstoezicht: 'Civic competence' kan ook worden gebruikt om overheidstoezicht te ondermijnen. Een mooi voorbeeld daarvan is het melden van 'flitsers' bij Radio Noordzee. Radiopresentatoren vragen luisteraars om flitsers te melden en deze worden dan op de radio genoemd. Bijvoorbeeld: 'Op de A2 richting Eindhoven staat bij hectometerpaal 50.6 een flitser.' Burgers kunnen deze informatie gebruiken om toezicht te ontlopen.

In literatuur over bestuurlijke arrangementen worden verschillende accenten gelegd. Wanneer men spreekt over 'good governance' wordt vaak het accent gelegd op bestuurlijk arrangementen en minder op de ontwikkeling van burgers. Bij 'empowerment' ligt eerder het accent op de positie van burgers en juist minder op bestuurlijke instituties. In geavanceerdere theorieën wordt het belang van beide componenten onderkend (zie bijvoorbeeld Vos & Van Doorn, 2004): bestuurlijke instituties zullen optimaal werken wanneer burgers voldoende

competenties hebben en, anderzijds, competenties van burgers kunnen slechts optimaal worden benut in een goed functionerende bestuurlijke omgeving. Als belangrijke elementen in een veranderingsproces noemen Vos en Van Doorn een andere verdeling van verantwoordelijkheden en het geven van instrumenten aan burgers. Op dit laatste element ligt in dit onderzoeksrapport het accent: via Internet kunnen burgers nieuwe instrumenten krijgen om invulling te geven aan civic competence. De (empirische) vraag is daarbij of deze instrumenten leiden tot een ondersteuning van overheidstoezicht of juist een aantasting ervan.

2.5.6 Civic competence: kennis, houding en gedrag

In literatuur over participatie van burgers in politiek en ook – meer algemeen – in de literatuur over gedragsverandering wordt gewezen op drie elementen: kennis, houding en gedrag (Röling, 1988). Ook voor de uitwerking van civic competence zijn deze drie elementen van belang. We hebben civic competence gedefinieerd als het vermogen om publieke taken uit te voeren. Daarvoor zijn van belang:⁶

Kennis: Burgers dienen te weten welke publieke taken zij kunnen uitvoeren en hoe zij die uit kunnen voeren. Wanneer het gaat om het beïnvloeden van de kwaliteit van het onderwijs van hun kinderen, dienen zij te weten welke scholen er zijn, wat de kwaliteit is van het onderwijs, welke mogelijkheden zij hebben om deze kwaliteit te beïnvloeden, etc.

Houding: Daarnaast kan worden gewezen op de houding van burgers ten aanzien van deze publieke taken. Zijn burgers bereid deze publieke taken uit te voeren? Een voorbeeld betreft hier de brandveiligheid van restaurants. Willen burgers inspectiediensten op de hoogte brengen van beperkingen in de brandveiligheid? De houding van burgers is ook afhankelijk van de sociale normen die hiervoor gelden (Ajzen & M. Fishbein, 1980).

Gedrag: De laatste component is het uiteindelijke gedrag van burgers. Burgers kunnen wel bereid zijn publieke taken uit te voeren en hier ook toe in staat zijn, maar toch niet komen tot uitvoering ervan. Dit hangt onder meer af van praktische barrières die hiervoor bestaan. Kost dit gedrag veel tijd of geld? Is het lastig om dit gedrag uit te voeren? Burgers kunnen wel weten dat zij inspectiediensten kunnen informeren over gebrekkige brandveiligheid en hier ook

⁶ Ook bij de beschrijving van bureaucratische competentie van Daemen en Thomassen (1993: 228) wordt gewezen op het belang van kennis en gedrag. Zij benoemen houding echter niet als specifiek element van bureaucratische competentie. Bij Scheepers' (1993: 114) uitwerking van bureaucratische competentie wordt wel expliciet verwezen naar houding.

toe bereid zijn maar dit toch niet doen omdat ze het versturen van een schriftelijke brief teveel werk vinden.

2.5.7 *Toename van civic competence*

Om een toename (of afname) van civic competence te meten zijn de volgende dimensies van belang:

- *Toename in aantal burgers of in de civic competence van specifieke burger:* Neemt de civic competence van een kleine groep, reeds competente burgers verder toe of neemt juist de civic competence van de grote massa toe?
- *Toename in civic competence of in de doorwerking ervan:* Hierbij gaat het om de vraag óf civic competence wordt versterkt of dat de betekenis van civic competence (ook wel: doorwerking ervan) wordt versterkt.
- *Toename in kennis, houding of gedrag:* Is de toename van civic competence gericht op het versterken van kennis, het veranderen van de houding of het beïnvloeden van gedrag van burgers?
- *Toename in mogelijkheden of gebruik:* Er kunnen wel allerlei mogelijkheden worden geboden aan burgers maar dat wil niet zeggen dat de civic competence daadwerkelijk toeneemt. Een website die nooit wordt bekeken heeft geen effect op civic competence.

Samenvattend kan worden gesteld dat 'civic competence' in het toezicht de nadruk legt op het feit dat toezicht zich niet afspeelt in het luchtledige. Civic competence heeft betrekking op het vermogen van het 'publiek' – burgers, consumenten, stemmers, participanten – om zich te mengen in het toezicht en om door het vertonen van 'exit'- of 'voice'-gedrag compliance te bevorderen. Of dit gebeurt vanwege de behartiging van algemene belangen (substantiële visie) of particularistische belangen (instrumentele visie) doet voor de uitoefening *zelf* niet ter zake.

De volgende aspecten kunnen aan civic competence worden onderscheiden:

- *Kennis:* Daarbij gaat het om de vraag wat en hoeveel burgers weten over toezicht en de resultaten ervan.
- *Houding:* De houding betreft de houding van burgers ten opzichte van objecten van toezicht maar ook ten opzichte van de toezichthouder.

- *Gedrag*: Bij het gedrag gaat het erom wat burgers uiteindelijk doen om het object van toezicht te beïnvloeden. Het kan gaan om keuzegedrag maar ook om het geven van signalen ('voice').
- *Mate van civic competence*: Bij de beoordeling van de mate van civic competence wordt gekeken naar de spreiding van de veranderingen in kennis, houding en gedrag over een brede populatie.
- *Overeenkomst met de beleidstheorie*: Dit punt betreft de vraag of burgers het gedrag vertonen dat toezichthouders van hen verwachten.

2.6 Compliance

Het uiteindelijke doel van toezicht is dat de objecten van toezicht zich houden aan de regels die gelden voor hun gedrag. Compliance is het centrale aandachtspunt in veel onderzoek naar toezicht. De volgende aspecten van compliance zijn van belang:

Volgen van regels: Daarbij gaat het om de vraag in welke mate objecten van toezicht de regels volgen. Komen er veel overtredingen voor? Belangrijk is ook te kijken naar de aard van de overschrijdingen van de regels. Ook wordt bekeken welke objecten van toezicht de regels overtreden.

Redenen om regels niet te volgen: Een volgend aandachtspunt betreft de redenen om regels niet te volgen. Is men het niet eens met de regels of ontduikt men de regels ten behoeve van het eigen profijt?

2.7 Institutionele context

De relaties tussen toezichtsarrangement, gebruik van Internet, civic competence en compliance komen tot stand in een institutionele omgeving. Deze institutionele omgeving wordt onder andere gekenmerkt door:

Complexiteit van de materie en aard van het risico: Sommige toezichtsdomeinen kenmerken zich door een hoge mate van complexiteit. Informatie over stralingsgevaar is bijvoorbeeld zeer complex. Andere terreinen, bijvoorbeeld het schenken van alcohol aan jongeren, zijn minder complex en kunnen door leken in redelijke mate worden geëvalueerd. Ook kan worden gekeken naar de aard van het risico. Wat gebeurt er wanneer objecten van toezicht zich niet aan de regels houden? Sommige terreinen kenmerken zich door een groot en direct risico

(bijvoorbeeld voedselveiligheid) terwijl andere terreinen een veel lager en minder direct risico kennen (bijvoorbeeld het onderwijstoezicht).⁷

Positie van burgers: Bij dit aspect gaat het met name om de vraag of het gaat om een individueel belang van burgers, een collectief belang of een publiek belang. Voorbeelden van individuele belangen zijn schoolkeuze en ziekenhuiszorg, voorbeelden van collectieve belangen zijn risicovolle locaties en slechte arbeidsomstandigheden en voorbeelden van publieke belangen zijn het voorkomen van corruptie en het waarborgen van archiefbeheer. Wij zijn ons ervan bewust dat de grens tussen deze soorten belangen niet altijd eenvoudig kan worden getrokken maar de betrokkenheid van burgers bij deze onderwerpen verschilt wel degelijk. Opvallend is dat er in een 'klassieke definitie' van civic competence eigenlijk alleen aandacht was voor de publieke belangen. De sanctiemogelijkheden hangen samen met de belangen van burgers. Bij individuele belangen hebben burgers vaak de mogelijkheid om te kiezen (exit, entrance) uit verschillende aanbieders van publieke diensten, bij collectieve en publieke belangen is dat in veel mindere mate het geval. Bij collectieve en publieke belangen geldt dat eigenlijk alleen voice in de vorm van individuele contacten, lobbywerk, stemgedrag of via publiciteit als sanctiemogelijkheid kan worden gehanteerd. In sommige gevallen hebben burgers in het geheel geen sanctiemogelijkheden. Burgers kunnen bijvoorbeeld niets doen wanneer ze zien dat hun buurman fraudeert met zijn bijstandsuitkering. Een derde punt bij de positie van burgers betreft de informatieverzameling. In sommige gevallen is het voor burgers zeer lastig om zelf informatie te verzamelen. Burgers kunnen geen vuurwerkfabriek binnen gaan om te bekijken of het vuurwerk wel veilig is opgeslagen. In andere gevallen kunnen burgers wel informatie verzamelen via directe observaties. Een duidelijk voorbeeld hiervan betreft de kwaliteit van onderwijs, maar ook de brandveiligheid van restaurants. Ook kan het zijn dat andere organisaties (zie ook het volgende punt) informatie verzamelen. De Consumentenbond onderzoekt bijvoorbeeld ook de kwaliteit van voedsel.

Aanwezigheid van andere actoren: Kennis, houding en gedrag van burgers worden niet alleen beïnvloed door bestuurlijke arrangementen. Ook andere actoren beïnvloeden de civic competence van burgers. Belangrijk zijn met name belangengroepen en media (zie Meijer, 2004). In dit geval kan dus een

⁷ Hood e.a. (2005) stellen toezichtsarrangementen (RRRs: risk regulation regimes) op verschillende wijzen kunnen worden gedefinieerd en gereguleerd, en dat regels ('rules'), gebruiken, houdingen, opvattingen en manieren in een bepaalde sector bepalend zijn voor de definitie van risico's en de wijze waarop met behulp van toezicht wordt getracht deze risico's te beheersen.

onderscheid worden gemaakt tussen omgevingen waarbij veel externe actoren betrokken zijn en omgevingen waarbij de betrokkenheid van andere actoren veel minder is.

Juridische context voor openbaarmaking: Een relevant onderdeel van de institutionele context betreft de wet- en regelgeving ten aanzien van openbaarmaking. In Nederland speelt daarin de Wet Openbaarheid Bestuur een belangrijke rol.

Politieke context voor openbaarmaking: Een laatste onderdeel van de institutionele context betreft de politieke context voor openbaarmaking. Staat openbaarmaking binnen dit beleidsterrein op de politieke agenda? Zijn er politieke beperkingen ten aanzien van de openbaarmaking?

Daarmee zijn de kernbegrippen van dit onderzoek beschreven. In het volgende hoofdstuk geven we aan hoe deze begrippen zich tot elkaar verhouden en welke vragen dit oproept voor een empirisch onderzoek.

3. Onderzoeksmodel en verwachtingen

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de centrale begrippen uit dit onderzoek nader verkend. Het ging hierbij om toezichtsarrangement, gebruik van Internet, civic competentier, compliance en institutionele context. In hoofdstuk 1 is al aangegeven dat de relaties tussen deze begrippen kunnen worden beschouwd als een basale beleidstheorie, in de zin dat de relaties tussen deze begrippen de redenering vormen die ten grondslag ligt aan het betrekken en activeren van burgers bij toezicht- en handhavingsactiviteiten.

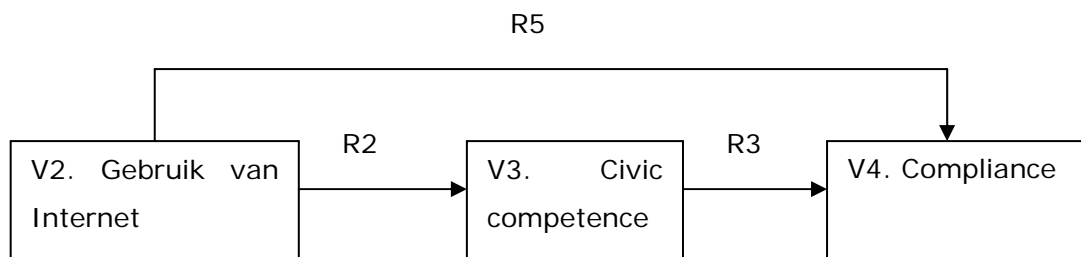
In dit hoofdstuk zal de basale beleidstheorie verder worden gespecificeerd en zal de centrale redenering van dit onderzoek worden gepreciseerd. Vervolgens zullen uit dit model verwachtingen worden afgeleid die in de hoofdstukken 4 tot en met 11 zullen worden geconfronteerd met feitelijke ontwikkelingen.

3.2 Twee analyseniveaus: uitvoering en vormgeving van toezicht

Zoals is uiteengezet in het vorige hoofdstuk beschouwen wij toezicht niet als een activiteit die in het luchtledige plaatsvindt, en zelfs niet als een activiteit die met name toezichthouder en onder toezicht gestelde raakt. Toezichthouders en onder toezichtgestelden hebben te maken met een 'publiek', burgers die, getriggerd door of gebruik makend van informatie- en communicatietechnologie, in aanvulling op, ter ondersteuning van of als vervanging van de activiteiten van toezichthouders publieke taken kunnen uitvoeren en compliance kunnen bevorderen.

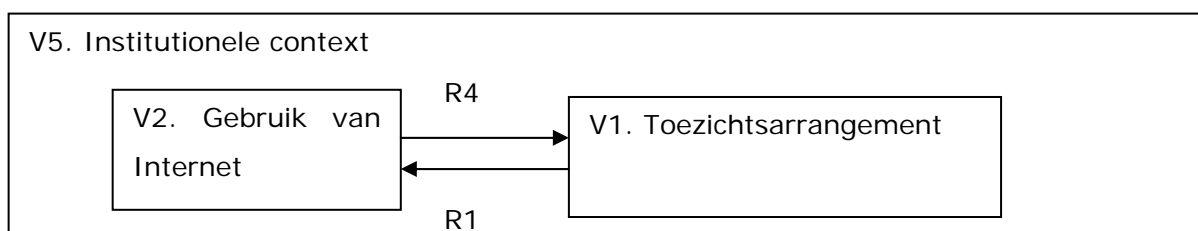
In de analyse van mogelijke vormen van wat in het voorgaande hoofdstuk 'civic competence' is genoemd, gaan we uit van twee analyseniveaus:

1. enerzijds kan worden beredeneerd dat het gebruik van Internet leidt tot een vergroting van civic competence, en dat daarmee de compliance in een specifiek toezichtsarrangement wordt beïnvloed (zie ook Meijer (2004)). De verwachtingen hierbij zijn dat Internetgebruik, zowel direct als via een verandering in 'civic competence', invloed heeft op de mate van compliance zie figuur 2:



Figuur 2: Uitvoering van toezicht

2. anderzijds kan worden beredeneerd dat het gebruik van Internet niet alleen repercussies heeft voor de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend, maar ook op de vormgeving en/of karakteristieken van een toezichtsarrangement zelf (zie figuur 3. Deze relatie is wederkerig: het gebruik van Internet wordt beïnvloed door het toezichtsarrangement en tegelijkertijd beïnvloedt het toezichtsarrangement het gebruik van Internet. De context voor deze relaties wordt gevormd door de institutionele context.



Figuur 3 Vormgeving van toezicht

3.3 Argumentatie relaties en specifieke verwachtingen

3.3.1 Redeneringen en relaties

Uit de redeneerlijnen die op twee analyseniveaus zijn verwoord – in de zin dat de opkomst en het daadwerkelijk gebruik van Internettechnologie zowel invloed heeft of kan hebben op de vormgeving van toezichtsarrangementen, als op de mate van civic competence en compliance binnen toezichtsarrangementen – kunnen specifieke verwachtingen worden afgeleid die kunnen worden geconfronteerd met ervaringen en praktijken zoals die in specifieke cases zijn gevormd (zie hiervoor de hoofdstukken 4 tot en met 11).

De verwachtingen over de uitvoering van het toezicht zijn gebaseerd op de 'naïeve beleidstheorie' die reeds in hoofdstuk 1 is verwoord. Deze theorie stelt dat gebruikt van Internet leidt tot meer civic competentie en daarmee leidt tot een beter compliance. Ook stelt deze theorie dat het dus waarschijnlijk is dat vooral

toezichthouders, die te maken hebben met burgers die kunnen kiezen tussen dienstverleners, gebruik zullen maken van Internet ten behoeve van het toezicht.

Het uitgangspunt van de 'naïeve beleidstheorie' betekent dat niet voor alle relaties in het heuristisch model verwachtingen zijn geformuleerd. Verschillende relaties – met name de directe relatie tussen gebruik van Internet en compliance (R5) en de relatie tussen gebruik van Internet en het toezichtsarrangement (R4) – zijn dus geen verwachtingen geformuleerd. Deze specifieke verwachtingen voor de andere relaties zijn aangeduid met 'R' in de figuren 1 en 2. Als het onderzoek steun oplevert voor de verwachtingen wordt de beleidstheorie bevestigd. De verwachtingen worden hieronder nader toegelicht.

3.3.2 Gebruik van internet en civic competence (R2)

Bij het vergroten van de civic competence van burgers kunnen twee wegen worden gekozen: (1) burgers kunnen scholing en training krijgen of (2) bestuurlijke arrangementen kunnen worden aangepast (vgl. Daemen en Thomassen, 1993: 232). De eerste aanpak is gericht op het aanpassen van burgers, de tweede methode is gericht op het aanpassen van bestuurlijke instituties. Bij het creëren van mogelijkheden via Internet gaat het vooral om de tweede soort van aanpassingen. Informatie wordt beschikbaar gemaakt en er worden nieuwe mogelijkheden voor interactie gecreëerd. Kijkend naar kennis, houding en gedrag, betekent dit dat Internet de kennis van burgers kan vergroten en tevens barrières voor gedrag kan wegnemen. Dit leidt tot de volgende twee verwachtingen:

V1.1. Internet vergroot civic competence omdat de kennis van burgers toeneemt.

V1.2. Internet vergroot civic competence omdat het barrières voor gedrag wegneemt.

3.3.3 Civic competence en compliance (R3)

Op basis van het werk van Brin (1998) kan worden beredeneerd dat civic competence de detectie van fouten verbetert en daarmee de compliance verbetert. De compliance kan worden verbeterd doordat burgers signalen doorgeven aan de objecten van toezicht:

V2.1. Civic competence vergroot de compliance doordat burgers via exit hun onvrede doorgeven aan objecten van toezicht.

V2.2. Civic competence vergroot de compliance doordat burgers via voice hun onvrede doorgeven aan objecten van toezicht.

Ook kan de compliance worden verbeterd doordat burgers signalen doorgeven aan de toezichthouder. Een voorbeeld hiervan zijn klanten die aan een inspectiedienst doorgeven dat een restaurant de nooduitgang heeft geblokkeerd.

V2.3. Civic competence vergroot compliance doordat burgers extra informatie inbrengen bij de toezichthouder.

3.3.4 Toezichtsarrangement en gebruik van Internet (R1)

De verwachtingen over de relatie tussen toezichtsarrangement en het gebruik van het Internet gaan ervan uit dat actoren binnen een specifieke context rationele keuzen zullen maken over het gebruik van Internet. Daarbij kan worden verwacht dat toezichthouders met name het Internet zullen gebruiken om inspectiegegevens openbaar te maken wanneer burgers kunnen kiezen tussen de verschillende objecten van toezicht (scholen, restaurants, en dergelijke).

V3.1. Toezichthouders die te maken hebben met kiezende burgers zullen vaker toezichtgegevens via Internet openbaar maken dan andere toezichthouders.

3.4 Confrontatie van verwachtingen met ervaringen en praktijken

In de volgende empirische hoofdstukken zullen ervaringen en praktijken uit nationale en internationale cases van toezicht worden geconfronteerd met de verwachtingen die in dit hoofdstuk zijn afgeleid. Hierbij zal eerst per casus worden bekeken in welke mate de ervaringen en praktijken de geuite verwachtingen ondersteunen, nuanceren of ontkrachten, en welke kanttekeningen vanuit de empirie kunnen worden geplaatst bij de onderzoeksmodellen op twee analyseniveaus.

Hierbij wordt zoveel mogelijk de toezichthouder als uitgangspunt gehanteerd, waarbij zowel de vormgeving van het toezichtsarrangement, als de impact van

Internet op civic competence en compliance vóór en na gebruik van Internettechnologie wordt vergeleken (zie tabellen 4 en 5).

T0	T1
	Gebruik van Internet
Civic competence T0	Civic competence T1
Compliance T0	Compliance T1

Tabel 4. Analyse van de veranderingen in de uitvoering van het toezicht

T0	T1
	Gebruik van Internet
Toezihtsarrangement T0	Toezihtsarrangement T1

Tabel 5. Analyse van de veranderingen in de vormgeving van het toezicht

In de volgende hoofdstukken zullen de casus worden gepresenteerd. Aanvolgend vindt een analyse van de bevindingen plaats.

4. Kwaliteit van het onderwijs: de Nederlandse Onderwijsinspectie

In Nederland is de onderwijsinspectie verantwoordelijk voor het toezicht op bijna alle scholen in Nederland, zowel openbare als zogenaamde ‘bijzondere’ scholen, beide typen scholen worden gefinancierd door de overheid. Het hoogste orgaan van de inspectie is de Inspectieraad.” De Onderwijsinspectie inspecteert en rapporteert hierover aan de minister van OCW. De minister kan sancties opleggen aan de scholen. Het motief dat ten grondslag licht aan de taken van de Onderwijsinspectie, is de waarborging en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs in Nederland.

4.1 Openbaarheid en de uitvoering van het toezicht

4.1.1 Gebruik van het Internet

Sinds 1998 publiceert de Onderwijsinspectie de resultaten van de inspecties van scholen op het Internet. Scholen waren aanvankelijk niet blij met de openbaarheid. Inmiddels is er gewenning opgetreden en zijn de reacties van scholen minder heftig. Wel letten ze heel goed op welke informatie er over hun school op Internet staat. (Interview met coördinerend inspecteur Janssens). De website biedt de mogelijkheid om scholen te zoeken op een aantal kenmerken in het volgende zoekformulier:⁸



Sector	<input type="text" value="Basisonderwijs"/>
Type	<input checked="" type="radio"/> gewoon <input type="radio"/> speciaal onderwijs
Schoolnaam	<input type="text"/>
Plaatsnaam	<input type="text"/>
Max. afstand	<input type="text"/> (km) tot uw postcode <input type="text"/> (4 cijfers)
Denominatie	<input type="text" value="Maak uw keuze :"/>
Didactisch	<input type="text" value="Maak uw keuze :"/>
<input type="button" value="Start zoeken"/>	

In de kwaliteitskaarten van de scholen voor primair onderwijs wordt gebruik gemaakt van rode of groene blokjes achter de verschillende indicatoren om aan

⁸ Dit is de optie ‘uitgebreid zoeken’. Op de homepage van de website kan eenvoudiger gezocht worden: op soort onderwijs, schoolnaam en plaatsnaam.

te geven of er voldoende of onvoldoende gescoord wordt, waardoor het mogelijk wordt in beperkte mate de gegevens te analyseren:

Leerresultaten	Sfeer op school	Methodes en materiaal
<i>rapport 06-04-2004</i>	<i>rapport 06-04-2004</i>	<i>rapport 06-04-2004</i>
Einde basisonderwijs	<input type="checkbox"/> Omgang leraren en leerlingen	Modern en onderwijskundig verantwoord ■
Voortgang van leerlingen	<input type="checkbox"/> Veiligheid en geborgenheid	Geschikt voor snelle en zwakke leerlingen ■
	Aangename, motiverende omgeving	Samenhang ■
Kwaliteit van lesgeven	Schoolcontacten	Schoolrapporten i
<i>rapport 06-04-2004</i>	<i>rapport 06-04-2004</i>	1 rapport(en) beschikbaar, Schoolrapporten vindt u hier
Kwaliteit lessen	■ Met ouders	
Aandacht voor zelfstandig leren	■ Met de omgeving	
Rekening houden met verschillen tussen leerlingen		
Leerhulp aan individuele leerlingen		

Het resultaatsscherm voor het voortgezet onderwijs ziet er anders uit:

Leerresultaten	Onderwijs en leren	Zorg voor kwaliteit
<i>rapport 16-01-2004</i>	<i>rapport 08-10-2002</i>	<i>rapport 08-10-2002</i>
Opbrengsten ■ ■ ■ ■	Leerstofaanbod ■ ■ ■ ■	Kwaliteitszorg ■ ■ ■ ■
	Leertijd ■ ■ ■ ■	
	Pedagogisch handelen ■ ■ ■ ■	
	Didactisch handelen ■ ■ ■ ■	
	Actieve deelname leerproces ■ ■ ■ ■	
	Begeleiding schoolloopbaan ■ ■ ■ ■	
	Begeleiding zorgleerlingen ■ ■ ■ ■	
	Schoonklimaat ■ ■ ■ ■	

In dit geval kan er op de verschillende aspecten geklikt worden (bijv. 'Opbrengsten') waarna er een specificatie van de gegevens volgt. Op de website zijn ook de volledige inspectierapporten beschikbaar. De gebruiker heeft hier dus de mogelijkheid om een snel overzicht te krijgen van de belangrijkste resultaten maar kan ook de brongegevens zelf bestuderen.

Voor de site van de onderwijsinspectie bedraagt het aantal pageviews tussen de 53.000 en 60.000 per maand in de periode januari tot mei 2006. In de zomermaanden (juli en augustus) is het aantal pageviews lager maar nog steeds boven de 30.000. De meeste pageviews betreffen het zoeken naar informatie over scholen. Aanvullend wordt informatie gezocht over publicaties, begrippen of

wat de Onderwijsinspectie doet.⁹ De bezoekers zijn met name ouders. (41%). Aanvullend kijken er ook schoolleiders, docenten, beleidsmedewerkers en anderen die bij het onderwijs zijn betrokken. Van de ouders gaat het om 60% vrouwen en 40% mannen. De ouders zijn meestal hoog opgeleid: 59% HBO of WO, zo blijkt uit een onderzoek van de Onderwijsinspectie uit 2005.

De bedoeling van de openbaarmaking van inspectieresultaten via Internet was met name dat het voor ouders mogelijk moest worden deze informatie in te zetten bij het kiezen van een school voor hun kind, een vorm van 'exit' en 'entrance' (interview Janssens). Er is ook meer algemene informatie beschikbaar over de werkwijze van de inspectie, gericht op het vergroten van de bekendheid hiervan bij burgers. Zo is er bijvoorbeeld de 'toelichting kwaliteitskaart basisonderwijs' en wordt op de website aangegeven welke indicatoren er gebruikt worden in het toezichtsarrangement, hoe ze wettelijk geformuleerd zijn en wat dit in de praktijk betekent.

De website richt zich niet specifiek op de algemene houding van burgers ten aanzien van onderwijs als publiek goed of publiek belang. Burgers kunnen geen informatie leveren, ze zijn gebruikers van informatie en kunnen voice of exit toepassen. Er is op de site van de Onderwijsinspectie geen mogelijkheid scholen met elkaar te vergelijken, wel is het mogelijk vergelijkingen te maken ten opzichte van het landelijke gemiddelde. Voorheen werden delen van de informatie die thans via de site openbaar worden gemaakt, via dagblad Trouw gepubliceerd. Voor de huidige situatie geldt dat de resultaten van de inspecties op geen andere wijze in deze vorm worden gepubliceerd.

Burgers zijn ten aanzien van deze website alleen *gebruikers* van informatie, de mogelijkheid om bijvoorbeeld een reactie te plaatsen bestaat niet. Wel staan bij alle toezichtsresultaten de adresgegevens van de betreffende school vermeld, inclusief het e-mailadres. Dit zorgt dus wel voor een laagdrempelige mogelijkheid om door middel van 'voice' richting de scholen te reageren op de gegevens. Daarnaast is er een 'contactpagina' die de mogelijkheid biedt om vragen te stellen (over onderwijs in het algemeen, over seksuele intimidatie en geweld) en om klachten in te dienen (over het onderwijs of over de inspectie). Voor klachten over de school wordt men door de Inspectie echter doorverwezen naar het bestuur van de betreffende school.

⁹ Statistieken webbezoek Onderwijsinspectie januari – augustus 2006. Deze informatie is op 19 september per e-mail gestuurd door de heer Janssens.

4.1.2 Civic competence

Wanneer wordt gekeken naar de bronnen van informatie die bestonden voordat de website werd gerealiseerd, was en is de belangrijkste wijze waarop burgers informatie kunnen krijgen over de objecten van toezicht, de scholen, vanzelfsprekend het 'hebben' van kinderen op de desbetreffende school. Daarbuiten bestaan er weinig mogelijkheden voor burgers om informatie te krijgen over het functioneren van scholen. Er bestaan wel ouderorganisaties die in beperkte mate die rol hebben.

Burgers zijn alleen in uitzonderlijke gevallen van mening dat ze een rol hebben te spelen in het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Wanneer scholen met grote problemen te kampen hebben, zullen ouders hierop reageren. Wel geldt dat ouders reeds op verschillende manieren – via besturen, medezeggenschapsraden, oudercommissies en ledenvergaderingen – bij de scholen betrokken zijn. Civic competence is daarmee al in redelijk hoge mate geïnstitutionaliseerd rond scholen.

Een aanvullende vorm van civic competence betreft het geven van signalen aan de Onderwijsinspectie. Een extern waarderingsonderzoek van de Onderwijsinspectie uit 2004 toont aan dat de bekendheid van burgers over het bestaan van de Onderwijsinspectie en de werkzaamheden van de Onderwijsinspectie gering is. Het verwachtingspatroon van burgers ten aanzien van de rol van de toezichthouder sluit niet aan bij de werkelijke bevoegdheden van de onderwijsinspectie vaak dienen klachten eerst bij het bestuur van de school ingediend te worden, voordat de onderwijsinspectie iets kan betekenen (interview Janssens en R&M Matrix, 2004).

Gebruik van internet en civic competence

Het openbaar maken van de toezichtsinformatie op internet heeft de beschikbaarheid van de informatie vergroot. Hiermee is de kennis die burgers hebben over de prestaties van de objecten van toezicht zeker vergroot. "Ze weten meer van scholen dan ze ooit hebben geweten. (...) Sommige ouders pluizen de rapporten van de inspectie helemaal uit." De kennis van een redelijke groep burgers neemt door de openbaarheid toe. Het gaat hierbij echter vooral om de hoog opgeleide ouders (interview Janssens).

In het algemeen lijkt de openbare informatie weinig invloed te hebben op de houding van burgers. In sommige gevallen kan de houding van burgers ten

aanzien van scholen kritischer worden door de openbaarheid van gegevens via Internet. Een krant publiceerde een lijst van de vijftig zwakste scholen ('zeer zwakke school' is een term uit de Wet op het Onderwijstoezicht, de WOT). Janssens: "Veel ouders zijn zich toen bij de scholen gaan melden. Ze wisten dit namelijk niet. Het geval van de 'zeer zwakke scholen' is een afwijkend geval, openbaarheid in het algemeen geen invloed heeft op de houding van burgers ten opzichte van scholen. Wel is er ook een effect op verhuizende burgers."

Uit onderzoek van de Onderwijsinspectie (2005) blijkt dat de groep ouders die op de website kijkt omdat zij zorgen en klachten hebben over de school redelijk groot is. In totaal kijkt 12% van de ouders om die reden op de website. Mogelijkerwijs gebruikt deze groep ouders de informatie in discussies met scholen.

In het algemeen kan worden gesteld dat de kennis van een bepaalde groep, met name hoog opgeleide, ouders toeneemt. Houding en gedrag veranderen alleen in specifieke gevallen (zeer zwakke scholen en verhuizende burgers). Soms zijn de media geïnteresseerd in de resultaten en berichtgeving hierover een katalyserend effect kan hebben. Daarbij gaat het niet alleen om een direct effect op het gedrag van de objecten van toezicht (waarover hieronder meer), maar ook op de aandacht die de informatie krijgt van ouders na publicatie in media en de mate waarin zij civic competence toepassen door voice of exit. Daarbij moet opgemerkt worden dat het in veel gevallen gaat om zogenaamde 'zwarte lijsten' met zeer zwakke scholen die het nieuws halen, en dat de aandacht van de media hiervoor in Nederland lijkt af te nemen.

4.1.3 Compliance

De compliance is verbeterd, maar dit is vooral toe te schrijven aan de introductie van het waarderingkader in 1998. Dat heeft meer invloed gehad dan Internet. Door het kader wisten scholen beter waar de Onderwijsinspectie op let en waar ze aan moeten voldoen. Janssens: "Nu wisten ze ook wat de maatschappij onder een goede rekenles verstaat." De ontwikkeling van het waarderingkader staat los van Internet.

Het gaat bij het niet volgen van de regels niet om het eigen profijt. Er kunnen twee redenen zijn: (1) het kan scholen niet lukken om het gewenste niveau te behalen of (2) voor sommige scholen (bijvoorbeeld Vrije Scholen) geldt dat zij een ander idee hebben over kwaliteit dan de Onderwijsinspectie.

4.1.4 *Civic competence en compliance*

Er is weinig steun voor een relatie tussen de verandering in civic competence door de openbaarheid van inspectiegegevens en de compliance. Scholen geven in het algemeen aan (bijna) geen signalen van burgers te ontvangen naar aanleiding van de website van de Onderwijsinspectie. Ze merken geen verandering in keuzegedrag en geen toenemende voice. In incidentele gevallen – bij uitzonderlijke slecht scorende scholen of scholen in gemeenten waar veel mensen naartoe verhuizen – merken scholen dat de informatie wordt gebruikt. De scholen geven echter aan dat dit geen invloed heeft op hun compliance (Meijer, 2006).

4.1.5 *Gebruik van Internet en compliance (rechtstreeks)*

De kwaliteitskaart op Internet vormt echter ook een stimulans tot meer compliance. De Onderwijsinspectie heeft geen formele sanctiemogelijkheden (behoudens het ongeldig verklaren van een eindexamen). Nu geldt openbaarheid echter als een 'pseudo-sanctie'. Ook is daardoor overtuiging minder belangrijk geworden. Janssens: "Je hoeft je niet meer suf te lullen. De school weet: de inspecteur vindt het niet goed en over zes weken staat het op Internet."

Door de aandacht van de media en de *mogelijkheid* dat burgers hun civic competence toepassen, gaan scholen zich anders gedragen, hetgeen *kan* leiden tot een toenemende compliance. De effectiviteit neemt toe door de druk van openbaarheid. "De effectiviteit zou nog groter worden wanneer we ouders direct het rapport zouden mogen sturen. Dat zou enorm werken maar daar is weerstand tegen. Nu kunnen scholen ervoor kiezen zich niets aan te trekken van een paar rode bolletjes."

4.2 Openbaarheid en de vormgeving van het toezicht

4.2.1 *Karakterisering toezichtsarrangement*

De Onderwijsinspectie toetst enerzijds wettelijke eisen (nalevelingstoezicht) zoals 'elke school heeft een schoolgids' en daarnaast professionele kwaliteitseisen (uitvoeringstoezicht) zoals de kwaliteit van de rekenles. De Inspectie heeft wettelijke inspectiemogelijkheden, vastgelegd in de WOT: "Ter uitvoering van de in artikel 3 bedoelde taken onderzoekt de inspectie jaarlijks het onderwijs aan elke instelling, behoudens bijzondere omstandigheden. Naar aanleiding van het onderzoek geeft de inspectie een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs." (Art 11, lid 1 WOT).

De Onderwijsinspectie kan normconform gedrag afdwingen door middel van overtuiging, waarbij het openbaar maken van de toezichtsinformatie een extra stok achter de deur is. Janssens: "We moeten het hebben van overtuiging. We hebben geen formele sancties."

Bovendien kan de toezichthouder de minister informeren: 'Wanneer de inspectie oordeelt dat de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet, informeert zij en doet voorstellen over te treffen maatregelen.' (Art. 14 lid 1 WOT). In het uiterste geval kan de minister bepalen dat de bekostiging van deze school geheel of gedeeltelijk wordt ingehouden of opgeschort, aldus Janssens.

Om het toezicht te kunnen uitvoeren, is in de WOT geregeld dat de Onderwijsinspectie 'jaarlijks het onderwijs aan elke instelling' onderzoekt, waarna een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs wordt gegeven. (Art. 11, lid 1 WOT). De toezichthouder hanteert daartoe vijf soorten onderzoek:

- het jaarlijks onderzoek;
- het periodiek kwaliteitsonderzoek;
- het nader onderzoek ;
- het onderzoek naar kwaliteitsverbetering en
- het incidenteel onderzoek

Met betrekking tot het nalevingstoezicht is er sprake van een klassieke stijl van toezicht: er bestaat er geen discussie over de normen, deze zijn bij wet vastgelegd. Als het gaat om de professionele kwaliteitseisen is de stijl moderner te noemen. Janssens "Er wordt allereerst een toetsingskader opgesteld. Dit wordt opgesteld in gemeenzaam overleg met het veld. (...) Vervolgens worden er binnen de Onderwijsinspectie uitvoeringsinstructies opgesteld over de omgang met het kader. (...) Deze interne instructies maken aan inspecteurs duidelijk hoe ze het toetsingskader kunnen toepassen bij verschillende schooltypen. Als er bijvoorbeeld minder wordt gewerkt met klassikaal onderwijs dient dit anders te worden getoetst. Ten slotte moeten de oordelen worden gevormd na een inspectie van een school. Hierbij geldt formeel het principe van 'comply or explain': als scholen het niet mee eens zijn met het toetsingskader, moeten ze uitleggen wat er wel moet worden geïnspecteerd. Dit gebeurt volgens mij echter bijna nooit. Er is wel discussie met de scholen maar het resultaat hiervan is steeds dat de inspecteur aangeeft hoe rekening wordt gehouden met de eigenheid van de school in de beoordeling. Daarmee zijn er dus drie niveaus van

afstemming: (1) toetsingskader, (2) interne instructies en (3) individuele inspecties.”

4.2.2 Toezichtsarrangement en gebruik van Internet

Er kan alleen informatie worden verstrekt over controles en beoordelingen, niet over sancties. Bij deze vorm van uitvoeringstoezicht gaat het niet om de beoordeling van wettelijke maar professionele normen. Dit betekent dat niet alleen de beoordelingen van belang zijn maar ook de informatie over controles.

De Onderwijsinspectie heeft geen directe taak in het afhandelen van klachten van burgers. Dit leidt ertoe dat er via de website – afgezien van het algemene e-mail-adres dat soms wordt gebruikt om klachten door te geven – geen mogelijkheden worden gecreëerd om signalen door te geven aan de toezichthouder.

Het accent ligt op het vergroten van kennis ten behoeve van het kiezen van een school. De nadruk op uitvoeringstoezicht betekent dat het van belang is burgers te voorzien in informatie over de kwaliteit van publieke dienstverleners.

4.2.3 Gebruik van Internet en toezichtsarrangement

Mede naar aanleiding van de verandering in openbaarheid is de WOT aangepast. De Onderwijsinspectie heeft nu expliciet als taak gekregen om ouders en andere betrokkenen te voorzien in informatie over de kwaliteit van het onderwijs. Dit wordt helder verwoord in de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de WOT in 2000: '[Zowel de directe omgeving (de afnemers van het onderwijs) als de maatschappij in bredere zin heeft] er belang bij dat heldere informatie beschikbaar is over de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs. Dit geldt voor de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen en in toenemende mate voor de kwaliteit van het onderwijs aan de individuele instelling. Met het beschikbaar komen van voldoende betrouwbare informatie over de verschillende aspecten van kwaliteit van de individuele instelling kan worden tegemoetgekomen aan de steeds groeiende behoefte van burgers een weloverwogen keuze te maken voor het volgen van onderwijs aan een bepaalde instelling en de instelling van hun keuze zo nodig aan te kunnen spreken. (...)De rapportages van de inspectie worden openbaar, zodat ze ook voor de onderwijsdeelnemers en andere belangstellenden beschikbaar zijn.'¹⁰

De indruk van Janssens is dat de inspecteurs voorzichtiger zijn geworden in het vellen van een oordeel vanwege de openbaarheid. Ook is het proces van oordeelsvorming sterker geobjectiveerd en is het oordeelskader uitgewerkt en

¹⁰ TK, 2006/2007, 27783, Nr. 3, pp. 2, 3.

meer aandacht gekomen voor interbeoordelaars-betrouwbaarheid. Daarnaast wordt er in toenemende mate gelet op *resultaten*, en minder op *inspanningen*.

Openbaarheid heeft geleid tot een verdere verharding en formalisatie in het toezicht. In sommige gevallen schakelt de school een jurist in om het concept-inspectierapport te bekijken. De mogelijkheden om scholen vooral te adviseren en te ondersteunen zijn daarmee afgenomen. Onderzoek wijst er echter ook op dat inspecteurs een onderscheid maken tussen het inspectierapport en de mondelinge toelichting hierop. In de toelichting zijn ze harder en duidelijker. In het inspectierapport verzachten ze het oordeel omdat ze weten dat een hard openbaar oordeel de school schade kan toebrengen (Van Veghel, 2005).

4.2.4 Institutionele context

Op het terrein van onderwijs is de grootste aandacht voor de openbaarmaking van deze gegevens al weer wat 'geluwd', dat geldt ook voor de media. Momenteel 'speelt' het niet echt, maar er zijn ook geen politieke beperkingen. Openbaarheid wordt beschouwd als een gegeven.

Verder geldt dat de WOT is aangepast in 2000 en daarmee zijn juridische beperkingen voor de openbaarmaking van de inspectiegegevens weggenomen. Sterker nog: openbaarmaking van deze gegevens wordt nu voorgeschreven door de wet. Het leveren van betrouwbare informatie over schoolprestaties is een expliciete taak van de Onderwijsinspectie.

4.3 Lessen uit deze casus

Les 1: Verzet tegen openbaarheid verdampt

Aanvankelijk bestond er verzet van de scholen – en overigens ook van de Onderwijsinspectie – tegen de openbaarheid. Deze was immers van buitenaf afgedwongen door het WOB-verzoek van Trouw. Dit verzet is in tien jaar 'verdampt': alle betrokkenen zien openbaarheid als een 'gegeven'. Dit wil niet zeggen dat zij hier altijd blij mee zijn maar dat zijn ze wellicht ook niet met bepaalde juridische vereisten. Net als de juridische omgeving een 'gegeven' is, is openbaarheid nu ook een 'gegeven'.

Les 2: Aandacht van de media is van korte duur

Opvallend is dat de aanvankelijke aandacht van de media voor informatie over prestaties en kwaliteit snel is afgenomen. De openbaarheid was nieuws maar na enkele jaren is het nieuwtje ervan af. De nieuwswaarde van de informatie op zich

is redelijk beperkt. Alleen sterk afwijkende resultaten halen nog het nieuws. Overigens was dit recent nog het geval toen de Onderwijsinspectie een lijst met zeer zwakke scholen op Internet zette.

Les 3: Burgers als onderwijsconsumenten

Opvallend in deze casus is dat burgers vooral worden beschouwd als onderwijsconsumenten. De informatie wordt vooral gepresenteerd op schoolkeuze te ondersteunen. Gebruik van deze gegevens voor voice is geen expliciete overweging geweest. Burgers kunnen via de website geen signalen doorgeven aan de Onderwijsinspectie. Wel biedt de website de e-mail-adressen van scholen zodat bezoekers aan de website eenvoudig contact op kunnen nemen met de school. Ook maakt de Onderwijsinspectie het mogelijk dat scholen op de website reacties plaatsen op de inspecties van de Onderwijsinspectie.

Les 4: Resultaten op verschillende niveaus beschikbaar

Op de website van de Onderwijsinspectie kan de gebruiker een snel overzicht krijgen van de belangrijkste resultaten (kwaliteitskaarten en opbrengstenkaarten) maar het is ook mogelijk om de volledige rapporten te raadplegen. Daarmee creëert de Onderwijsinspectie dus mogelijkheden voor verschillende groepen van gebruikers: snelle en grondige gebruikers van de informatie.

Les 5: Informatie wordt vooral gebruikt door hoog opgeleiden

Uit onderzoek van de Onderwijsinspectie blijkt dat de website vooral wordt geraadpleegd door hoog opgeleide burgers. Dit betekent dat met de website niet alle burgers worden bereikt.

Les 6: Openbaarheid als 'pseudo-sanctie'

De Onderwijsinspectie hanteert de openbaarheid als 'pseudo-sanctie'. Deze inspectiedienst heeft geen formele sanctiemogelijkheden en was voorheen bijna volledig afhankelijk van overtuiging als middel om compliance te bewerkstelligen. Openbaarheid is een welkome aanvulling op het instrumentarium waar de Onderwijsinspectie over kan beschikken.

Les 7: Toenemende effectiviteit

Volgens de Onderwijsinspectie neemt de effectiviteit van het toezicht toe: openbaarmaking leidt tot een beter compliance. Harde cijfers hierover zijn niet beschikbaar, kwalitatieve indicaties wel.

Les 8: Toenemende voorzichtigheid in oordelen

De openbaarheid heeft invloed op de oordelen van inspecteurs. Inspecteurs vellen minder snel een hard oordeel. Ook is de organisatorische aandacht voor interbeoordelaarsbetrouwbaarheid toegenomen. Ook voor de organisatie is het belangrijk dat de oordelen worden gestandaardiseerd.

Nieuwe Lokaal Initiatief: Onderwijs Consumenten Organisatie (Amsterdam)

Een lokale website over onderwijs die veel informatie biedt aan ouders is de website van de Onderwijs Consumenten Organisatie in Amsterdam (www.onderwijsconsument.nl). Op de website staat het volgende over het doel van OCO: 'OCO zorgt voor informatie voor ouders en leerlingen. Daarmee kunnen zij hun rechten in het onderwijs krijgen. Of zij kunnen een goede keuze voor een school maken. OCO ondersteunt ouders en leerlingen bij alles wat zij als consument kunnen en willen ondernemen.' Deze website biedt allerlei algemene informatie over onderwijs en ook specifieke informatie over scholen in Amsterdam en ook een directe link naar de rapporten van de Onderwijsinspectie. Opvallend is dat de website sterk gericht is op communicatie met ouders. Er wordt gevraagd naar vragen van ouders over het onderwijs in Amsterdam, oordelen van ouders over scholen (overigens nog niet geactiveerd op het moment van onderzoek (7 februari 2007)) en een forum met discussies over stellingen en gebeurtenissen.

5. Kwaliteit van het onderwijs: Massachusetts Department of Education

De staten zijn volgens de Amerikaanse grondwet verantwoordelijk voor onderwijs, maar in Massachusetts is een groot deel van deze verantwoordelijkheden gedelegeerd aan de schooldistricten. Het Massachusetts Department of Education (MA-DOE) oefent toezicht uit op deze schooldistricten en inspecteert de kwaliteit van het onderwijs.

5.1 Openbaarheid en de uitvoering van het toezicht

5.1.1 Gebruik van het Internet

Informatie over scholen en schooldistricten in de Amerikaanse staat Massachusetts is te vinden via de website profiles.doe.mass.edu. Op deze website kan via een kaart of via een lijst een school worden geselecteerd. Van een schooldistrict kan vervolgens de leerlingenpopulatie worden bekeken, de samenstelling van het docententeam, de voorzieningen, de financiën (onder andere uitgave per student) en ook de testresultaten (MCAS). Hierbij wordt steeds een vergelijking gemaakt met het gemiddelde van de scholen in de staat.

Vanuit deze pagina kan worden doorgelinkt naar het rapport dat weergeeft of de school voldoende vooruitgang boekt (Adequate Yearly Progress). Daarin wordt aangegeven of deze voldoende is of tekort schiet. Als deze tekort schiet kunnen er eventuele sancties worden genomen ('corrective action' of 'identified for improvement').

Via de websites van het MA-DOE worden daarnaast allerlei rapporten over scholen beschikbaar gemaakt (zie voorgaande beschrijving). Deze rapporten zijn echter niet makkelijk te vinden. Het accent van de website ligt op het geven van korte overzichtsinformatie over scholen.

Per school is specifieke informatie beschikbaar in termen van input (bijvoorbeeld achtergrond van de leerlingen), proces (bijvoorbeeld aanwezigheid bij lessen), output (met name de MCAS-score) en structuur (onder andere kwalificaties van docenten en aantallen computers).



Charter School | Abby Kelley Foster Charter Public (District)
 Directory Information | Enrollment/Indicators | **Test Results** | Show All

Abby Kelley Foster Charter Public School - Test Results

2006 | 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | 2000 | 1999 | 1998 | Annual Comparisons

MCAS Tests of Spring 2006 Percent of Students at Each Performance Level										
Grade and Subject	Advanced/ Above Proficient		Proficient		Needs Improvement		Warning/ Failing		Students Included	CPI
	School	State	School	State	School	State	School	State		
GRADE 10 - ENGLISH LANGUAGE ARTS	4	16	60	53	32	24	4	7	25	88.0
GRADE 10 - MATHEMATICS	16	40	36	27	40	21	8	12	25	77.0
NOTE: High school results for districts with more than one school only include students enrolled for the whole academic school year. District results include all students tested and students in collaboratives or other special education programs whose tuition is paid by the district.										
NOTE: Performance level percentages are not calculated if student group less than 10.										
NOTE: 2006 MCAS results for grades 3 through 8 are not available at this time. They will be available in late October, after the discrepancies for those grades have been resolved (You may recall that grade 10 discrepancies were submitted in advance of grades 3-8). Thank you for your patience.										
Data Last Updated on September 27, 2006										

More MCAS Reports:

2006 Cycle IV Adequate Yearly Progress (AYP) State Report for Abby Kelley Foster Charter Public School

De mogelijkheden om scholen in de staat met elkaar te vergelijken zijn beperkt. Gebruikers kunnen scholen wel vergelijken via een spreadsheet maar MA-DOE wil dit niet stimuleren: "We don't facilitate comparisons. We want to improve the whole system. One thing we also do not do is rank our schools. We do highlight best practices. We provide information in sortable tables. People can then make their own rankings. Every ranking we make is disputable since you have to calculate positions on the basis of a variety of indicators." (Interview Matthew Pakos, beleidsadviseur Department of Education).

De website biedt geen andere mogelijkheden voor interactie dan de mogelijkheid om een e-mail-bericht te sturen naar MA-DOE. Ook is op de website informatie over scholen te vinden zodat gebruikers direct contact op kunnen nemen met de scholen.

De website is er met name op gericht burgers meer informatie te over prestaties en kwaliteiten van scholen. Het openbaar maken van deze toezichtsinformatie is direct gerelateerd aan de onderwijsvernieuwing die door president Bush is geïntroduceerd onder de naam No Child Left Behind (NCLB). President Bush zegt hier het volgende over (augustus 2001): "When children are regularly tested, teachers know where and how to improve. When scores are known to parents, parents are empowered to push for change. When accountability for our schools is real, the results for our children are real."

Transparantie is daarbij in de eerste plaats bedoeld om ouders in staat te stellen scholen te beïnvloeden en daarmee het onderwijs voor hun kinderen te verbeteren. De respondent van MA-DOE nuanceert dit doel echter en geeft aan de informatie niet bedoeld is om schoolkeuze te stimuleren maar vooral om alle betrokkenen objectieve informatie te geven over schoolprestaties. "We don't want shifts of students." (Interview Pakos). MA-DOE wil ook niet de discussies alleen focussen op prestatie-indicatoren. Daarom plaatst deze toezichthouder ook informatie op Internet over 'best practices' van scholen opdat andere scholen daar van kunnen leren (interview Pakos).

Van burgers wordt verwacht dat ze druk uitoefenen op scholen. In de VS kan dit ook betekenen dat de informatie een rol kan spelen bij de verkiezingen van schoolbesturen. Burgers worden niet gezien als leveranciers van informatie. Sancties kunnen zij uitoefenen via de verkiezing van een schoolbestuur. De mogelijkheden voor schoolkeuze zijn beperkt en daardoor kunnen burgers slechts in beperkte mate op deze wijze sancties uitoefenen. De drijvende kracht achter deze veranderingen is enerzijds landelijk beleid. President Bush heeft met NCLB een systeem opgelegd aan de staten. Een vergelijkbaar systeem bestond echter reeds in de staat Massachusetts. Zowel NCLB als de reeds bestaande ontwikkelingen in Massachusetts kunnen in het algemeen worden gezien als een reactie op discussies over de afnemende kwaliteit van het Amerikaanse publieke onderwijs. De discussie over het afleggen van verantwoording in het onderwijs is reeds gestart in 1983 met het invloedrijke overheidsrapport 'Nation at risk'. Afnemende cognitieve prestaties worden breed beschouwd als een probleem en transparantie over deze prestaties en sancties voor tekortschietende worden gezien als een manier om het niveau van het Amerikaanse onderwijs te vergroten.

In de VS bestaat hevig verzet tegen wat 'high-stakes testing' wordt genoemd in het algemeen en tegen NCLB in het bijzonder. Veel scholen vinden dat het systeem de verkeerde accenten legt en voelen zich gedwongen het curriculum op een manier aan te passen die ze zelf niet wenselijk vinden. Een belangrijk punt van kritiek is dat NCLB onvoldoende is gefinancierd en dat daardoor scholen met problemen alleen maar worden gestraft en niet worden ondersteund met extra middelen. Het systeem leidt ook tot hoge controlekosten, zeggen critici. Ook wordt de nadruk op cognitieve prestaties bekritiseerd: dit zou leiden tot het 'vernauwen van het curriculum' en daardoor uiteindelijk tot een hogere 'drop-out'.

Ook wordt gesteld dat het systeem de kloof tussen goed presterende scholen in rijke gebieden en slecht presterende scholen in grote steden zal vergroten.

5.1.2 Civic competence

De sanctie in het Amerikaanse schoolsysteem is vooral gericht op voice door middel van verkiezingen van de school committees. De mogelijkheden voor schoolkeuze zijn in de VS beperkt (afgezien van de opties van home schooling, private schools of – indien aanwezig – een Charter School). Veel ouders zijn gebonden aan de publieke school in hun gemeente. Interessant aan de introductie van No Child Left Behind is dat de sanctiemogelijkheden van burgers worden vergroot wanneer de school van hun kind onvoldoende presteert. Dan krijgen ouders namelijk het recht om hun kind naar een andere school (binnen hetzelfde district te sturen). Voorheen waren deze mogelijkheden beperkter.

De mogelijkheden voor exit zijn beperkt. Ook spelen de prestatiecijfers een beperkte rol in de keuze voor een school. Bij verhuizende ouders – en dat zijn er in de VS meer dan in Nederland – spelen prestatiecijfers volgens de respondenten wel een rol. Deze rol betreft met name de voorselectie van scholen die daarna worden bezocht om ze nader te bekijken en om daar een gesprek te voeren.

Slechts in uitzonderingsgevallen spreken ouders de schoolleiding aan op de gebrekkige resultaten. Dit gaat om gevallen waarbij de school zeer slecht presteert of een snelle achteruitgang vertoont. Vaak zijn deze ontwikkelingen dan echter toch al bekend bij ouders. Wel spelen de openbare schoolresultaten een rol in de verkiezingen voor een School Committees. In de verkiezingscampagnes voor deze democratisch gekozen organen spelen schoolresultaten wijzen sommige kandidaten op de cijfers.

5.1.3 Gebruik van internet en civic competence

De website met profielen van scholen en districten trekt tussen de 70.000 en 90.000 bezoekers per maand. Burgers kunnen hiermee met name inzicht krijgen in de cognitieve prestaties van de scholen. De kennis lijkt vooral betrekking te hebben op een objectivering van de reputatie van de school. Opvallend is dat de informatie van de MA-DOE de dominante bron van informatie over schoolprestaties is. Deze informatie wordt overgenomen door allerlei andere websites, die zelf geen alternatieve informatie presenteren. Lokale kranten vormen ook een belangrijke bron van informatie over de school. Deze kranten schrijven regelmatig over scholen en besteden hierbij aan verschillende aspecten

aandacht (sportprestaties, personeelwisselingen, beleidswijziging, buitenschoolse activiteiten, etc.). Het hoofd van het Springfield School District waar veel relatief arme mensen van Latijns-Amerikaanse komaf wonen gaf aan dat de lokale radio een belangrijke rol speelt bij het informeren van burgers over de prestaties van scholen. Vergelijkende informatie over cognitieve prestaties van scholieren was niet beschikbaar. Wel waren er allerlei andere informatiebronnen (bijvoorbeeld met gemiddelde SAT-scores) maar deze gaven niet het volledige beeld.

Sommige onderwijsmanagers gaven aan dat de openbaarheid tot een meer negatieve houding van ouders ten aanzien van het schoolsysteem leidt. Een onderwijsmanager: "The community has lost some trust in what has historically been perceived as a good educational system." Internet wordt niet veel gebruikt door ouders die via andere wegen (contacten, media) informatie over de school kunnen krijgen. Wel wordt deze informatie gebruikt door ouders die gaan verhuizen en moeten besluiten in welke gemeente zij willen wonen. Ouders verheffen nauwelijks hun stem bij de school. Wel spelen de resultaten een rol in verkiezingen van School Committees. Kandidaten verwijzen soms naar deze resultaten in de verkiezingscampagne.

Burgers klagen nauwelijks bij de MA-DOE. Wel sturen burgers wel eens berichten waarin ze aangeven dat ze vinden dat de informatie niet helder wordt weergegeven. Ouders zien de school als het primaire aanspreekpunt.

5.1.4 Compliance

In het geval van de scholen in Massachusetts gaat het niet zozeer om het overtreden van regels als wel om het niet voldoen aan de normen die aan hun prestaties worden gesteld. Een redelijk aantal scholen (geen precieze cijfers beschikbaar) is echter gelabeld als 'deficiënt'. Dit betekent dat deze scholen te weinig vooruitgang boeken bij het verbeteren van de cognitieve prestaties van leerlingen. Het gaat hierbij vooral om scholen in achterstandsbuurten van grote steden.

De redenen voor non-compliance is dat het de scholen niet lukt te voldoen aan de strenge eisen die aan hen worden gesteld. Daarnaast geldt dat veel scholen zich ook niet kunnen vinden in de eenzijdige focus op cognitieve prestaties. Van eigen profijt is geen sprake: wel van een inhoudelijk meningsverschil over de rol en betekenis van onderwijs.

5.1.5 Civic competence en compliance

Er is nauwelijks sprake van signalen van burgers aan scholen in de vorm van exit of voice. De informatie wordt vooral gebruikt door ouders die verhuizen. Door de beperkte kracht van deze signalen vormt civic competence geen reden tot gedragsverandering. Wel spelen de cijfers een rol in lokale debatten over schoolprestaties. Men praat hierover maar geeft geen directe signalen aan scholen in de vorm van klachten of exit.

5.1.6 Gebruik van Internet en compliance (rechtstreeks)

De openbaarheid over scores van scholen via Internet wordt opgepikt door de media. Deze schrijven systematisch over de prestaties van scholen. Daarbij richten ze zich vooral op de vergelijking van scholen: ze geven overzichten van de beste en slechtste scholen van de staat. Ook besteden ze aandacht aan 'interessante feiten': scholen met een goede reputatie die relatief slecht scoren of scholen met een slechte reputatie die relatief goed scoren. Een journalist van een lokale krant: "The Gazette publishes an article on these scores the next day. We look at the scores, print them out and analyze them. We compare the schools in the region and also compare them to state averages. We focus on the school in Hampshire County but also make a visual comparison with other schools in the state." De media-aandacht vormt een stimulans voor scholen om beter te scoren. Ze willen voorkomen dat hun reputatie wordt geschaad. Het hoofd van een School District: "Transparency creates a source of constant tension between the status quo and taking actions to get better results. You get pressure to make school improvement plans more focused. This works both at the school and the district level. You are under a microscope, all the time." Een ander hoofd gaf overigens aan dat de transparantie geen invloed had op het beleid van zijn district.

De aard van de verandering staat ook ter discussie in Massachusetts (en de VS in zijn geheel). Men geeft aan dat een eenzijdige focus op cognitieve prestaties en de scores die worden gemeten leiden tot een inperking van het curriculum ('narrowing the curriculum'). Dit kan gaan ten koste van de brede ontwikkeling van scholieren en ook kan het leiden tot een grotere drop-out rate. Een ander effect van de openbaarheid is dat scholen zich sterker focussen op de prestaties van verschillende etnische groepen op scholen. Veel respondenten zien dit als een positieve ontwikkeling: scholen worden gedwongen aandacht te besteden aan groepen met een achterstandspositie. Een respondent gaf echter aan dat er ook negatieve bijeffecten kunnen zijn: er kan een incentive ontstaan om slecht scorende minderheden van scholen te weren.

5.2 Openbaarheid en de vormgeving van het toezicht

5.2.1 Karakterisering toezichtsarrangement

Het Massachusetts Department of Education (MA-DOE) oefent toezicht uit op de schooldistricten en inspecteert de kwaliteit van het onderwijs. Dit toezicht bestaat uit drie stadia:

- Meten van de performance van scholen. Daarbij gaat het om scores van leerlingen op toetsen op het gebied van Engels en wiskunde. Ook worden de kwalificaties van docenten bekeken. Hiervoor is in deze staat het (Massachusetts Comprehensive Assessment System (MCAS)) ontwikkeld.
- Onderzoeken van slecht presterende scholen én excellente scholen. Slecht presterende scholen worden onderzocht om te bekijken waarom de prestaties laag zijn, excellente scholen worden onderzocht opdat andere scholen van deze ervaringen kunnen leren.
- Diagnostische onderzoeken. Scholen die het officiële label 'underperforming' hebben gekregen van de State Commissioner of Education worden diepgaand onderzocht.

Naast dit algemene toezichtsarrangement is er ook nog een speciale rol voor het Office of Educational Quality and Accountability (EQA). Dit onafhankelijke bureau verricht inspecties om de kwaliteit van het onderwijs te controleren.

Publieke scholen en zogenaamde 'charter schools' (private scholen die publiek worden gefinancierd) vormen het object van toezicht. Private scholen die geen publiek geld ontvangen vallen buiten het toezichtsarrangement. Ook 'home schooling' valt buiten het algemene kader van toezicht. Het toezicht is gericht op het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs.

Tot voor kort hadden scholen een hoge mate van autonomie bij de invulling van het onderwijs. Met de introductie van de onderwijswet No Child Left Behind worden er specifieke eisen gesteld aan de prestaties van scholen. Het gaat hierbij om input-eisen (met name de achtergrond van studenten) en output-eisen (cognitieve prestaties van scholieren). Deze laatste eisen komen erop neer dat de scores van leerlingen op het gebied van Engels en wiskunde elk jaar hoger moeten zijn. Ook geldt dat de scores voor verschillende groepen (bijvoorbeeld afro-amerikaanse en aziatisch-amerikaanse leerlingen) ook elk jaar moeten verbeteren. De eisen aan cognitieve prestaties zijn dus zeer specifiek geformuleerd. Ook is er informatie beschikbaar over structuur (professionele

kwalificaties van docenten, aantal computers) en proces (onder andere aanwezigheid in klassen).

Elke school is verplicht om de MCAS-test af te nemen. De resultaten hiervan worden verwerkt door het MA-DOE. Op deze manier heeft dit ministerie dus direct toegang tot de informatie. Ook heeft het ministerie de bevoegdheid om aanvullend inspecties te verrichten. MA-DOE kan verschillende sancties treffen tegen scholen. Een eerste sanctie is dat de mogelijkheid voor ouders om andere scholen te kiezen wordt vergroot. Ten tweede kan de staat de schoolleiding ontslaan. Ten derde kan een school worden gesloten.

MA-DOE krijgt via de periodieke toets informatie over de prestaties van scholen. Deze toets is een grootschalig gebeuren, dat een belangrijke rol is gaan spelen in het onderwijs in Massachusetts. De toets wordt door MA-DOE ontwikkeld en scholen zijn verplicht deze af te nemen. Scholen dienen ook allerlei andere informatie naar MA-DOE te sturen. Het gaat daarbij onder andere om het aantal leerlingen, de computervoorzieningen, de kwalificaties van docenten. Aanvullende informatie wordt verkregen via inspecties. De inspecties leiden tot een precies oordeel over scholen die onvoldoende presteren. Voor de cognitieve prestaties gelden expliciete standaarden. Op deze wijze kunnen scholen worden beoordeeld. Dit is in wezen een rekenkundige exercitie die geen evaluatie door een expert behoeft.

Formele sancties (vergroten keuzevrijheid van ouders, ontslaan schoolleiding, sluiten van scholen) kunnen een rol spelen. Wel kan hierbij worden opgemerkt dat het ontslaan van de schoolleiding in Massachusetts nog niet is voorgekomen. Openbaarmaking geldt zeker als een informele sanctie. Een uitgangspunt van NCLB is dat via openbaarmaking vanuit de omgeving van de school druk wordt uitgeoefend om de prestaties te verbeteren.

Het toezicht heeft vooral een klassiek karakter: de standaarden worden door MA-DOE vastgesteld en de scholen dienen daaraan te voldoen.

5.2.2 Toezichtsarrangement en gebruik van Internet

De mogelijkheid van MA-DOE om invloed uit te oefenen op de scholen en hen aan te zetten om te komen tot hogere onderwijsprestaties is relatief beperkt. Openbaarheid via Internet biedt MA-DOE de mogelijkheid om scholen te beïnvloeden en tegelijkertijd de legitimiteit van de toezichthouder te versterken.

Bij het gebruik van Internet ligt het accent sterk op het vergroten van kennis van betrokkenen. De mogelijkheid van schoolkeuze – die in specifieke omstandigheden wordt geboden – staat niet centraal. Wel kan men zeggen dat de website ook is gericht op het veranderen van de houding van burgers. MA-DOE wil schoolprestaties als aandachtspunt hoger op de agenda plaatsen.

5.2.3 Toezichtsarrangement en gebruik van Internet

Het arrangement krijgt een meer klassiek karakter waarbij top-down de prestaties van de scholen worden gemeten. Deze informatie wordt vervolgens voor iedereen openbaar gemaakt. Het toezichtsarrangement betreft uitvoeringstoezicht. Hierbij wordt de kwaliteit van organisaties gecontroleerd en gaat het niet om het vaststellen van misstanden. Vanuit deze karakteristieken is het begrijpelijk dat de website geen accent legt op communicatie met burgers. Het idee van het arrangement is dat burgers op basis van de informatie scholen aanspreken op hun prestaties. Het toezichtsarrangement benadrukt een kritische relatie tussen burgers en scholen. Burgers hebben een directe relatie met scholen en kunnen invloed uitoefenen door commentaar te geven of via verkiezingen.

5.2.4 Institutionele context

De scores zijn niet zeer technisch van aard: men kan direct zien op welke scholen de leerlingen goed of juist slecht scoren. Dit risico is kwantificeerbaar in termen van bijvoorbeeld doorstroom naar universiteiten. De effecten op de lange termijn zijn zeer lastig te kwantificeren. Het gaat direct om individuele belangen: de kwaliteit van het onderwijs voor de eigen kinderen. Goed onderwijs draagt echter ook bij aan het collectieve belang van een bloeiende gemeenschap.

Via hun stem bij de verkiezingen voor School Committees, soms via schoolkeuze en ook via klachten kunnen burgers hun 'voice' uiten. Burgers verkrijgen zelf direct allerlei informatie over de school. Via hun kinderen, via eigen observaties, via gesprekken met leerkrachten en via gesprekken met andere ouders krijgen ze informatie over de school. In termen van georganiseerde belangen is de vakbond van docenten een belangrijke organisatie. Ook zijn verenigingen van scholen belangrijk. Er zijn ook organisaties van ouders maar deze lijken geen belangrijke rol te spelen.

5.3 Lessen uit deze casus

Les 1: Verbeteren van het hele systeem

Opvallend aan de Amerikaanse casus is dat het doel niet zozeer is om verbeteringen aan te brengen via concurrentie. Het ministerie van onderwijs van Massachusetts wil niet dat mensen scholen gaan vergelijken en de beste kiezen. Het doel is om het gehele systeem te verbeteren door de druk op de scholen te vergroten (zie ook les 3). Dit past bij een situatie waarin verbetering van het onderwijs vooral moet plaatsvinden via democratische verkiezingen en niet zozeer via marktwerking.

Les 2: Koppeling van de website met andere media

De website kan alleen worden begrepen in een netwerk van media-relaties. De informatie van de website van het informatie van onderwijs wordt overgenomen door allerlei andere websites. Ook nemen kranten en – opvallend – radio-stations de informatie over. Dit betekent dat de informatie die wordt openbaar gemaakt via allerlei verschillende wegen bij burgers (en andere stakeholders) terecht komt.

Les 3: Onderzoeken van best and worst practices

Het ministerie van onderwijs van Massachusetts onderzoekt niet alleen de slechtst scorende scholen maar ook de beste scholen. Doel van het onderzoek van de beste scholen is dat andere scholen kunnen leren van deze ervaringen. De lessen uit deze onderzoeken worden op verschillende manieren verspreid. Op deze manier introduceert het ministerie niet alleen een straf voor slecht scorende scholen maar ook een beloning – in termen van status – voor goede scholen.

Les 4: Stemmen als signalen van burgers

Opvallend is dat de betekenis van democratische controle in de publieke sector in de VS een veel grotere rol speelt dan in Nederland. De verkiezingen van het bestuur van schooldistricten is een belangrijke gebeurtenis. De invloed van deze openbare gegevens kan worden begrepen in de context van de democratische verkiezingen. Dit betekent dat burgers nog een andere manier hebben om signalen door te geven: via stemmen. Het begrip van civic competence in deze casus benadert daarmee meer het klassieke idee van civic competence.

Les 5: Onder een microscoop of niet?

Deze casus laat wederom zien dat transparantie een direct effect kan hebben op het handelen van de geïnspecteerden. Een schoolhoofd gaf aan dat hij het gevoel had onder een microscoop te zitten. Dit beïnvloedde wel degelijk zijn handelen en het beleid van de school. Een ander schoolhoofd gaf overigens een tegengesteld verhaal en benadrukte dat de transparantie geen invloed heeft. Deze verschillen kunnen worden toegeschreven aan persoonlijke kenmerken en kenmerken van de context. Hoe deze kenmerken precies samenhangen met de invloed van transparantie op het handelen, dient verder te worden onderzocht.

Les 6: Culturele karakter van openbaarheid

Uit deze casus kwam een interessant cultureel verschil met Nederland naar voren: de aandacht voor verschillende etnische groepen. In Nederland wordt geen informatie gegeven over de prestaties van verschillende etnische groepen, in de VS vindt men dat juist cruciaal. Deze verschillen in openbaarheid leiden ook tot verschillen in handelen. In Massachusetts was er wel degelijk door de openbaarheid een stimulans om meer aandacht te besteden aan specifieke etnische groepen. In Nederland wordt dit niet gemeld naar aanleiding van openbaarmaking.

Les 7: Website als agenda-setting

Een belangrijke functie van de website van het ministerie van onderwijs in Massachusetts is om het onderwerp 'schoolprestaties' op de publieke agenda te plaatsen. Niemand kan er nu omheen. In lokale gemeenschappen wordt er over dit onderwerp gepraat. Er zijn vele tegenstanders van het meten van schoolprestaties en zeker niet allen vinden dat de school zich hiernaar moeten richten, maar niemand zal ontkennen dat het onderwerp op de agenda staat.

Les 8: Toezichtsarrangement krijgt meer klassiek karakter

Met de openbaarmaking van de prestatiegegevens krijgt het ministerie een sterker controle-instrument in handen. Dit betekent dat het daarmee ook beter de eigen standaarden kan opleggen aan scholen. Dit kan worden geduid als een verschuiving naar een meer klassiek top-down toezichtsarrangement. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de sturing niet alleen via sancties (the stick) maar ook via beloningen (the carrot) plaatsvindt (zie ook les 3).

6. Arbeidsomstandigheden: De Nederlandse Arbeidsinspectie

Het toezicht op de arbeidsomstandigheden wordt verricht door de Arbeidsinspectie, onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Arbeidsinspectie ziet erop toe dat werkgevers en werknemers zich houden aan de wet- en regelgeving op het gebied van de arbeidsveiligheid (arbo- en arbeidstijdenwet) en de arbeidsmarkt (wet arbeid vreemdelingen).

6.1 Openbaarheid en de uitvoering van het toezicht

6.1.1 Gebruik van het Internet

In de missie van de Arbeidsinspectie wordt gemeld: "Via publicatie van de inspectieresultaten, bevindingen en opvattingen wordt aan de samenleving, werkgevers en werknemers en beleidsbepalers inzicht in de resultaten gegeven en rekenschap afgelegd, terwijl de betreffende branches een spiegel wordt voorgehouden, waarmee zij worden gestimuleerd om maatregelen te nemen".

Op de website van de arbeidsinspectie, www.arbeidsinspectie.nl, zijn vanaf 1999 inspectie- en projectrapportages, brancheprofielen en projectplannen beschikbaar. Eerder werden de rapportages al via persberichten onder de aandacht van de media gebracht, in het verlengde van deze publiciteitsstrategie is sinds 1999 de website gebruikt als middel om rapportages te verspreiden. De website biedt primair rapportages, dat wil zeggen gegeneraliseerde overzichten op sector- of brancheniveau. Inspectierapporten, dat wil zeggen rapporten met bevindingen over specifieke organisaties of instellingen, worden *niet* gepubliceerd. Als reden hiervoor wordt genoemd dat bedrijven en instellingen die voorkomen in rapporten, soms onderwerp zijn van strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie en dat privacyredenen en bepalingen uit het straf(proces)recht publicatie in de weg staan. Als belangrijkste doelgroepen worden bedrijven, brancheorganisaties, en sociale partners genoemd. Als belangrijke drijfveer voor het publiceren van rapportages wordt genoemd het vergroten van de bewustwording onder (risico)bedrijven, en het vergroten van de gepercipieerde pakkans bij in overtreding zijnde bedrijven.

De belangrijkste doelgroep van de inspectierapportages wordt dus gevormd door de onder toezicht gestelde en geïnspecteerde bedrijven. Bij de Arbeidsinspectie wordt verwacht dat de website met name leden van ondernemingsraden en werknemers van bedrijven uit branches die zijn bezocht, stimuleert om contact op te nemen met de Arbeidsinspectie om klachten te uiten, gehoord te worden of een verzoek tot naleving te formuleren. Deze reactie wordt op de website aangemoedigd, door informatie te verschaffen over hoe contact kan worden opgenomen en te beschrijven wat er met dit soort signalen verder gebeurt.

De website biedt zelf geen mogelijkheden tot vergelijking van inspectierapportages, grafische weergave van inspectieresultaten, gebruik van discussiefora, en dergelijke. Wel worden via de websites ook de interne handhavingeninstructies van Inspecteurs gepubliceerd. Dit onderdeel van de website is expliciet gericht op het vergroten van kennis bij onder toezicht gestelde organisaties en instellingen over de wijze waarop de Arbeidsinspectie optreedt, om hiermee inzichtelijk te maken wat de bevoegdheden en werkwijzen van de Arbeidsinspectie zijn, en klachten en onduidelijkheden vóór te zijn.

6.1.2 Civic competence

In haar handhavingscommunicatie richt de Arbeidsinspectie zich in mindere mate op burgers. Signalen van burgers komen relatief weinig voor en hebben met name betrekking op vermoedens van illegale arbeid. De Arbeidsinspectie gaat naar eigen zeggen wel serieus in op deze signalen maar geeft er minder prioriteit aan dan aan signalen van werknemers van onder toezicht gestelde bedrijven. Reden hiervoor is de ervaring dat klachten van burgers vaak minder scherp te duiden zijn (minder concreet) en soms met heel andere dingen samenhangen dan de primaire focus van de Arbeidsinspectie (arbeidsomstandigheden en arbeidsgerelateerde ongevallen).

Hiervan wordt echter in de praktijk weinig gebruik gemaakt (omstreeks 2000 klachten per jaar met een dalende tendens). Via de publiekstelefoon komen jaarlijks omstreeks 10000 signalen/meldingen binnen. Er zijn voornemens om via de website een meer interactieve, laagdrempelige communicatiefaciliteit te ontwikkelen. De indruk is dat de Arbeidsinspectie door haar 'strengere' imago afschrikwekkend werkt op direct belanghebbenden (werknemers) en op burgers in het algemeen. In 2005 zijn er 13 000 reacties van het publiek binnengekomen (zie tabel 6).

	Telefoon	Brief	E-mail
Arbeidsomstandigheden	7264	23	1901
Werk- en rusttijden	1774	25	614
Illegale arbeid	1561	35	222

Tabel 6: overzicht aantallen en onderwerp reacties van publiek bij Arbeidsinspectie (2005)

De website draagt met name bij aan het vergroten van kennis, met name naar min of meer direct betrokkenen. Toch is er ook aandacht voor houdings- en gedragsaspecten: van bijvoorbeeld leden van ondernemingsraden wordt verwacht dat ze zich op basis van inspectierapportages kritisch opstellen en ook arbeidsomstandigheden aan de orde stellen, en eventueel verzoeken om naleving vragen.

6.1.3 Gebruik van internet en civic competence

De communicatiestrategie van de Arbeidsinspectie richt zich met name op het (1) 'onder druk zetten' van onder toezicht gestelde organisaties en instellingen en (2) op het activeren van stakeholders die bij de onder toezicht gestelde organisaties zijn betrokken, teneinde informatie aan te leveren over arbeidsomstandigheden en klachten. Ook wordt door middel van het openbaar maken van handhavingsinstructies getracht de legitimiteit van het optreden te vergroten. Al met al is er weinig onderbouwing voor de gedachte dat de website de civic competence van het publiek heeft doen toenemen. Weliswaar worden onderzoeksrapportages en handhavingsinstructies openbaar gemaakt en zijn faciliteiten in het leven geroepen om klachten en misstanden te melden, de meerwaarde van Internet boven traditionele methoden van gegevensverstrekking (papieren rapporten, telefoontjes) is gering te noemen.

In de handavingscommunicatie wordt de website van de Arbeidsinspectie door diezelfde Arbeidsinspectie vooral gezien als een middel om de communicatie en informatieverschaffing tussen handhaver en onder toezicht gestelde te intensiveren, en niet zozeer om een algemeen publiek bij de handhavingstaak te betrekken. De website wordt met name bezocht, zo is de indruk, door professionals (medewerkers van bedrijven, sociale partners, brancheorganisaties, journalisten) en in mindere mate door burgers. Exacte cijfers om dit vermoeden te onderbouwen, ontbreken echter vooralsnog.

6.1.4 Compliance

Op het gebied van Arbeidsomstandigheden zijn in 2005 in 39 inspectieprojecten 20.751 inspecties uitgevoerd. Het belangrijkste sanctiemiddel dat de Arbeidsinspectie tot haar beschikking heeft is de bestuurlijke boete. Bij 56% van de inspecties werden één of meerdere overtredingen geconstateerd, en 13.327 handhavingsinstrumenten ingezet. In tweederde van deze laatstgenoemde gevallen ging het om waarschuwingen, in de overige gevallen om boetes, stillegging of een proces verbaal (Arbeidsinspectie, 2005). De aard van de overtredingen betrof met name het gebruiken van onveilige arbeidsmiddelen, ondoelmatige indeling van werkplekken, te hoge fysieke belasting van werknemers en afwezige bescherming tegen biologische of chemische middelen. Op het gebied van arbeidsmarktfraude zijn in 2005 8.600 opsporingszaken opgestart, waarbij 2.500 bestuurlijke boetes zijn opgelegd. Voor nagenoeg alle gevallen geldt dat het met name de werkgever was die de regels overtrad. Reden hiervoor is vaak onwil: het kan voor de werkgever profijtelijk zijn om niet aan de wet- en regelgeving te voldoen.

6.1.5 Civic competence en compliance

Effecten van civic competence in zuivere zin (via individuele burgers) wordt niet primair beoogd en treden in de praktijk ook niet op. Wel wordt met name via de media extra druk uitgeoefend op bedrijven die in overtreding zijn. De Arbeidsinspectie meldt zelf in haar jaarverslag dat op het gebied van Arbeidsomstandigheden in 2005 1.918 klachten en 2.350 arbeidsongevallen zijn onderzocht, waarbij bij 91% van de gegrond verklaarde klachten een handhavingsinstrument is ingezet. In de meeste gevallen betrof het hier klachten van werknemers van bedrijven of instellingen, die betrekking hadden op omstandigheden bij het bedrijf waar zij werkzaam zijn of waren.

Een neveneffect van deze extra vorm van nalevingsdruk op bedrijven is dat in de perceptie van bedrijven de administratieve lasten zeer hoog zijn. Bovendien wordt door de aandacht van met name media het aandachtspunt van Arbo vooral in een negatief daglicht gesteld, daar waar de Arbeidsinspectie zelf vooral ook probeert om de (voor bedrijven ook positieve) connotatie van Arbo te benadrukken (imago, motivatie van medewerkers).

6.1.6 Gebruik van Internet en compliance (rechtstreeks)

In het algemeen tracht de Arbeidsinspectie door het openbaarmaken van inspectieresultaten – zelfs als die zijn geaggregeerd op het niveau van sectoren

en branches – druk te zetten op de onder toezicht gestelde bedrijven en instellingen. Al eerder is geconstateerd dat dit niet of nauwelijks gebeurt door het appelleren aan de voice- of exitgedragingen van burgers. Wel kan gesteld worden dat inspectierapporten input vormen voor overleg met sociale partners voor vervolgactiviteiten. Ook is de Arbeidsinspectie gebleken dat openbaarmaking van resultaten soms direct extra ‘druk’ zet op bedrijven en instellingen. Overigens betekent dit voor de Arbeidsinspectie dat zij soms wordt geconfronteerd met het verwijt dat zij oorzaak is van administratieve lasten, omdat bedrijven en instellingen herhaaldelijk worden geconfronteerd met (negatieve) inspectieresultaten (niet alleen in de rapportages, maar ook door media-aandacht, aandacht in ondernemingsraad, et cetera). Dit kan echter ook worden gezien als een manier waarop het gebruik van Internet rechtstreeks (dus niet via civic competence) invloed heeft op de mate van compliance.

6.2 Openbaarheid en de vormgeving van het toezicht

6.2.1 Karakterisering toezichtsarrangement

In de meeste gevallen treedt de Arbeidsinspectie zelfstandig op. Belangrijkste wetten op het terrein van de Arbeidsinspectie zijn de Arbeidsomstandighedenwet, Arbeidstijdenwet, Wet arbeid vreemdelingen en het Besluit Risico's Zware Ongevallen. Daarnaast is er een aantal andere wetten waar de Arbeidsinspectie bevoegdheid tot handhaven heeft (voor een compleet overzicht zie Arbeidsinspectie, 2005).

Het object van toezicht betreft alle ondernemingen en instellingen (en daarbinnen de gedragingen van werknemers en werkgevers) in Nederland. Het betreft hier 717 000 bedrijven en instellingen met meer dan 7 040 000 geregistreerde werknemers (cijfers 2005). Het (dominante) motief van toezicht is de bevordering van de naleving van wet- en regelgeving. De Arbeidsinspectie hanteert hiertoe de volgende instrumenten:

- Het geven van een officiële waarschuwing met een bindende afspraak tot naleving;
- Het stellen van een ‘eis tot naleving’ van de wet;
- Het opleggen van een bestuurlijk boeterapport bij het constateren van ernstig beboetbare feiten of wanneer de werkgever een eerder geconstateerd beboetbaar feit niet binnen de bepaalde termijn heeft opgeheven;

- Het geven van een bevel tot onmiddellijke stillegging van het werk/ de werkzaamheden bij (dreigend) ernstig gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de werknemer(s) of de omgeving;
- Het aanzeggen van een proces-verbaal in het geval van een strafbaar feit of een misdrijf.

De Arbeidsinspectie kan worden gekarakteriseerd als toezichthouder die onafhankelijk optreedt, zonder verwevenheid van taken en activiteiten met de onder toezicht gestelde organisaties ('klassieke toezichthouder'). Hierbij kan worden opgemerkt dat de Arbeidsinspectie van oudsher een organisatie was die sterk leunde op de activiteiten van lokaal opererende inspecteurs die met name grotere bedrijven inspecteerden (grotere bedrijven met stafdiensten die als aanspreekpunt dienden); kleinere bedrijven werden vroeger minder bezocht. Nu wordt het toezicht met name gericht op specifieke branches of activiteiten, en wordt uitgegaan van een risicobenadering. Toezicht is in de loop van de tijd meer uniform geworden.

De stijl van de Arbeidsinspectie kan worden gekarakteriseerd als onafhankelijk en afstandelijk, zonder dat een adviserende rol wordt gespeeld. Advies op het gebied van arbeidsomstandigheden wordt met name gegeven door Arbo-diensten. Sinds de oprichting van Arbo-diensten is de Arbeidsinspectie zich meer en meer gaan toeleggen op bevordering van de naleving in een klassieke stijl, waarbij preventie en advisering meer naar de achtergrond zijn gedreven.

De primaire bron van informatie voor de Arbeidsinspectie wordt gevormd door de waarnemingen van inspecteurs tijdens bezoeken aan bedrijven. Voor de selectie van bedrijven (objecten van toezicht) maakt de Arbeidsinspectie gebruik van een risicobenadering: op basis van bestaande veiligheids- en gezondheidsrisico's worden thema's of branches geselecteerd die vervolgens aan inspectie worden onderworpen. Op deze wijze wordt getracht beperkte toezichtscapaciteit zo effectief mogelijk in te zetten.

6.2.2 Toezichtsarrangement en gebruik van Internet

Bij deze zich uitdijende, meer professionele taak is een gebruik van Internet gekozen waarmee (1) de handavingsinstructies transparant worden gemaakt (2) resultaten van inspecties op sector- of brancheniveau worden gepubliceerd en (3) met name wordt gestreefd naar het versterken van de waarneming van de

Arbeidsinspectie, door direct betrokkenen (werknemers, leden van vakbonden en werkgeversorganisaties, leden van ondernemingsraden) te stimuleren om zich in contact te stellen met de Arbeidsinspectie. Voor burgers is in deze vorm van handhaving in mindere mate een plaats. Signalering van misstanden door burgers vindt met name op het gebied van melding van arbeidsmarktfraude plaats (illegale arbeid).

In het algemeen wordt het communicatieve karakter van Internettechnologieën (on-line debatten, fora, GIS-achtige weergave van inspectieactiviteiten) beperkt gebruikt door de Arbeidsinspectie. Selectie van branches, gebruikte werkwijzen en andere onderdelen van de handhavingssystematiek worden met name afgestemd met gevestigde belangengroepen als werkgevers- en werknemersorganisaties en brancheorganisaties. Mogelijkheden om dit overleg met het algemene publiek op te starten worden niet verkend, mede vanwege de hoge technische complexiteit van de inspectietaak.

Het aspect van 'civic competence' dat met name wordt aangesproken op de website, lijkt het signaleren van misstanden te zijn. Maar ook hier wordt met name gedoeld om signalen die afkomstig zijn van meer direct betrokkenen bij objecten van toezicht (werknemers, familieleden of vrienden van werknemers, specifiek leden van ondernemingsraden). De website lijkt niet ontworpen en niet ingericht te zijn voor communicatie met een algemeen, niet aan de objecten van toezicht verbonden publiek.

6.2.3 Gebruik van Internet en toezichtsarrangement

Sinds het gebruik van de website voor het openbaar maken van handhavingsinformatie in 1999 is het wettelijk kader niet aangepast als reactie op deze veranderde communicatiestrategie. Van veel grotere betekenis is de beschikbaarheid over het instrument van de bestuurlijke boete, waardoor de samenwerking met c.q. afhankelijkheid ten opzichte van het Openbaar Ministerie is afgenomen en er meer handhaving buiten het strafrechtelijke circuit om kon plaatsvinden.

De hoofdobservatie is dat de Arbeidsinspectie de website in de handhavingcommunicatie met name gebruikt om onder toezicht gestelde organisaties onder druk te zetten om naleving te bevorderen, en om gericht stakeholders binnen deze organisaties te activeren om klachten te uiten en informatie te geven aan de Arbeidsinspectie. De handhavingcommunicatie in

bestaande toezichtsarrangementen wordt derhalve verrijkt en geïntensiveerd, en de indruk bestaat dat gevestigde belangen ook beter worden bediend met informatie via de website. Er is echter weinig aanleiding om te veronderstellen dat toezichtsarrangement rond de Arbeidsinspectie door de website is verrijkt met burgers (noch als informanten, noch als toebrengrers van sancties).

De overheidstaak van de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden is een taak die zich nadrukkelijk heeft ontwikkeld sinds de tweede helft van de 19^{de} eeuw. De inspectietaak is sindsdien geprofessionaliseerd van een beperkte algemene politietaak tot een gespecialiseerde taak waarin diagnosevaardigheden en ergonomische inzichten van groot belang zijn geworden. Met de vorming van Arbodiensten is de taak van de arbeidsinspectie nog sterker die van een klassieke handhaver geworden.

6.2.4 Institutionele context

De discussies rondom het programma Andere Overheid en de Kaderstellende Visie op Toezicht hebben ertoe geleid dat sinds 2005 getracht wordt om intensiever samen te werken met andere inspectiediensten. Incidenteel worden al toezichtstaken van de Arbeidsinspectie uitgevoerd door andere toezichthouders, zoals de Inspectie Verkeer en Waterstaat (arbeidsomstandigheden op de weg of met name rond het spoor) of de politie te water. Met andere toezichthouders of inspectiediensten (Staatstoezicht op de Mijnen, Voedsel- en Warenautoriteit) worden activiteiten bilateraal afgestemd. In de toekomst staan gezamenlijke inspectieactiviteiten met andere inspectiediensten op stapel (bijvoorbeeld met betrekking tot de kinderopvang). Voorheen werd intensief samengewerkt met het Openbaar Ministerie in het kader van strafrechtelijke handhaving. Sinds de Arbeidsinspectie echter over een groter eigen sanctioneringsinstrumentarium beschikt (met name de bestuurlijke boetes zijn hierbij van belang) is de afhankelijkheid van het Openbaar Ministerie – en daarmee de intensiteit van de samenwerking – afgenomen.

In het algemeen geldt dat de Arbeidsinspectie te maken heeft met georganiseerde belangen van werknemers- en werkgeversorganisaties (met name brancheorganisaties). Met deze organisaties wordt bilateraal twee maal per jaar overlegd over bevindingen uit eerdere onderzoeken, en over selectie van thema's of branches.

Bij het openbaarmaken van bevindingen wordt daar waar het strafrechtelijke overtredingen betreft (illegale arbeid), de Arbeidsinspectie geconfronteerd met beperkingen die voortkomen uit het straf(proces)recht. Namen van verdachten in strafrechtelijke procedures kunnen in de Nederlandse context niet zonder meer naar buiten worden gebracht.

6.3 Lessen uit deze casus

Les 1: Perceptie van 'pakkans' vergroten

Voor de Arbeidsinspectie is een belangrijke functie van openbaarmaking van inspectieresultaten via de Internetsite het 'onder druk zetten' van bedrijven en instellingen. De gedachte hierbij is dat de perceptie van 'pakkans' voor overtreders toeneemt als er via Internet meer en beter wordt gecommuniceerd over inspecties en inspectieresultaten.

Les 2: Perceptie van administratieve lasten

De Arbeidsinspectie heeft ervaren dat het openbaarmaken van inspectieresultaten soms leidt tot verwijten van hoge administratieve lasten. Betrokken bedrijven worden niet alleen door de Arbeidsinspectie geconfronteerd met bevindingen, maar ook door het optreden van leden van de ondernemingsraad, vertegenwoordigers van media en andere belanghebbenden.

Les 3: Wantrouwen ten opzichte van signalering

In de visiedocumenten en missie van de Arbeidsinspectie wordt vermeld dat de Arbeidsinspectie de samenleving een spiegel wil voorhouden, en dat met openbaarmaking wordt beoogd om de signalering vanuit de samenleving te versterken. In de praktijk blijkt dat dit weliswaar ook daadwerkelijk gebeurt, maar dat de Arbeidsinspectie in zekere zin wantrouwend staat ten opzicht van de signalen en observaties die worden gemeld. Ze krijgen een lagere prioriteit dan andere signaleringen (zoals rapportages van inspecteurs) en de burger als observator wordt vaak met enig wantrouwen bejegend.

Les 4: Nadruk op openbaarmaking bevoegdheden

De Arbeidsinspectie maakt op de Internetsite nadrukkelijk melding van de werkwijze van de organisatie, en de wettelijke bevoegdheden die ten grondslag liggen aan inspecties. Dit gebeurt naar zeggen van de Arbeidsinspectie met name om discussies over toelaatbaarheid van gedrag vóór te zijn.

Les 5: Eerder bediening van organisaties van brede belangenbehartigers dan individuele burgers met 'smalle belangen'

Het arrangement van de Arbeidsinspectie en het feitelijk functioneren van de openbaarheidsstrategie laat zien dat met openbaarheid niet zozeer de burgers civic competence ('smalle belangen') wordt aangesproken, maar veel meer de belanghebbenden (zoals vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeversorganisaties, leden van ondernemingsraden) die al bij het onder toezicht gestelde bedrijf of instelling zijn betrokken.

Les 6: Strafrechtelijke vervolgtrajecten leiden tot voorzichtigheid

De Arbeidsinspectie maakt geen specifieke namen en adressen van overtreders bekend. Als reden hiervoor wordt gegeven dat overtredingen soms kunnen leiden tot strafrechtelijke vervolgtrajecten. In een andere casus (Milieuinspectie Limburg) in dit rapport is gebleken dat dit wel gebeurt. Blijkbaar worstelen inspectiediensten nog met deze materie. Voor de Arbeidsinspectie geldt dat deze organisatie slechts sinds kort over eigenstandige sanctieinstrumenten (bestuurlijke boete) beschikt en niet meer afhankelijk is van het Openbaar Ministerie voor sanctionering; dit kan worden genoemd als oorzaak voor de zoektocht naar de balans tussen openbaarmaking en terughoudendheid met betrekking tot organisatie- en persoonsgegevens. In het buitenland (Deense casus, zie kader) bestaat er minder terughoudendheid.

Deense Arbejdstilsynet (Danish Working Environment Authority)

De Deense arbeidsinspectie heeft een systeem met smileys dat vergelijkbaar is met het systeem dat wordt gehanteerd door de Deense voedsel- en warenautoriteit (zie elders in dit rapport). Als de Deense arbeidsinspectie problemen op het gebied van gezondheid of veiligheid vaststelt, wordt dit met een gele smiley op de website vermeld. Ook kan worden aangegeven dat het bedrijf de hulp moet inroepen van een geautoriseerde adviseur op het gebied van gezondheid en veiligheid. Een rode smiley geeft aan dat de adviseur voor een gespecificeerde periode moet worden ingehuurd, een gele smiley geeft aan dat een adviseur moet worden ingehuurd om een specifiek probleem op te lossen. Bedrijven die aan alle eisen voldoen krijgen een groene smiley.¹¹

¹¹ Bron: www.at.dk (geraapdleege: 2 oktober 2006).

7. Werk en Inkomen: de Inspectie Werk en Inkomen

De Inspectie Werk en Inkomen is een inspectiedienst van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die onafhankelijk van de uitvoeringsorganisaties toezicht houdt op de uitvoering van het beleid op het gebied van werk en inkomen (d.w.z. sociale verzekeringen en sociale voorzieningen), en op de samenwerking tussen de verschillende uitvoeringsinstellingen.

7.1 Openbaarheid en de uitvoering van het toezicht

7.1.1 Gebruik van het Internet

De Inspectie Werk en Inkomen heeft een expliciete openbaarheids-strategie in de zin dat onderzoeksbevindingen (rapportages) actief openbaar worden gemaakt op de website van de IWI. De rapportages worden ook integraal aangeboden op de internetsite van de organisatie www.iwiweb.nl. De Inspectie moedigt burgers niet actief aan te reageren, maar bezoekers van de website worden wel in de gelegenheid gesteld om reacties te geven. Opvallend hierbij is dat wordt gevraagd naar de organisatie waar de respondent aan verbonden is. Overigens wordt gemiddeld 3 à 4 keer per week gereageerd op bevindingen van de IWI, waarbij het veelal gaat om burgers die zich niet herkennen in de conclusies van onderzoeken van de IWI. Met name rapporten die betrekking hebben op uitvoeringsinstellingen als UWV, CWI en gemeentelijke sociale diensten geven vaak aanleiding van burgers om te reageren.

Incidenteel (1-2 keer per maand) worden via de Internetsite fraudemeldingen ontvangen. Deze frequentie toont een licht stijgende tendens. Gezien het karakter van het toezicht van de IWI neemt de Inspectie de klachten niet zelf in behandeling maar verwijst de Inspectie de klager door naar de geëigende uitvoeringsinstelling. 'En marge' krijgen klachten wel aandacht, bijvoorbeeld in de programmering van onderzoeksactiviteiten.

Bij de IWI is geen intentie om 'naming and shaming' te bevorderen met het openbaar maken van onderzoeksresultaten. Wel worden onderzoeksresultaten met behulp van persberichten (ANP-net) onder de aandacht van journalisten gebracht. De mate waarin dit weerslag krijgt is sterk afhankelijk van de aard van de onderwerpen ('kinderopvang' wordt genoemd als populair, makkelijk

toegankelijk onderwerp; 'fraude' is ook een onderwerp dat regelmatig wordt opgepikt door media).

Over onderzoeksbevindingen wordt niet gediscussieerd op de IWI website (er is geen discussieforum beschikbaar). Er wordt bij Internetsites van belangengroeperingen als www.waocafe.nl wel actief gediscussieerd over onderzoeksbevindingen, maar vaak hebben deze discussies primair (de uitvoering van) het beleid aangaande werk en inkomen als onderwerp.

Voor de IWI is thans de meting van het effect van toezichtactiviteiten een punt van aandacht. De vraag die hierbij aan de orde is, is wat de IWI ertoe doet en wat de effecten zijn van het optreden van de IWI. Voor de IWI is een ideale situatie de omstandigheid dat het aanklaarten van een issue of onderwerp voldoende is om veranderingen te bewerkstelligen (kortom, zonder dat daadwerkelijk onderzoek wordt uitgevoerd). Om dit te kunnen bewerkstelligen is openbaarheid een belangrijke 'stok achter de deur'.

De website van de IWI biedt geen gelegenheid om uitvoeringsinstellingen met elkaar te vergelijken of onderzoeksresultaten op een grafische manier inzichtelijk te maken. Dit gebeurt overigens wel op de site van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarbij gemeenten met elkaar worden vergeleken op criteria als kenmerken van de (beroeps)bevolking, aantal uitkeringen op basis van de Wet Werk en Bijstand, aantal geregistreerde fraudegevallen, budgetten, verleende bijzondere bijstand, et cetera. Op deze site kan de bezoeker zelf vergelijkingen maken en tabellen opstellen. Mogelijkheden tot interactie in de vorm van discussiefora of email-reactiefaciliteiten ontbreken.

7.1.2 Civic competence

De IWI heeft geen expliciete strategie of verwachting die betrekking heeft op gedragingen van burgers als publiek van de IWI. Mogelijk ongewenste effecten worden niet genoemd. Met betrekking tot het uitbreiden van de 'ogen en oren' van de Inspectie bestaat geen expliciete communicatiestrategie. Het jaarverslag en het jaarplan worden wel expliciet besproken met de Cliëntenraad. Echter hier is geen specifieke rol voor via Internet geopenbaarde stukken.

De kennis van burgers over het uitgeoefende toezicht is niet onderzocht maar er kan worden verwacht dat burgers niet direct veel kennis hebben over de wijze van uitvoering van relatief complexe stelsels van wet- en regelgeving op het

gebied van sociale zekerheid. Wel kan worden gesteld dat sociale zekerheid een politiek gevoelig onderwerp is dat relatief snel reacties losmaakt. De indruk bestaat echter dat dit zich niet onmiddellijk vertaalt in een intensieve maatschappelijke discussie tussen burgers en de IWI.

7.1.3 Gebruik van internet en civic competence

De website van de IWI kent zo'n 500.000 hits per jaar. Het aantal 'clicks' op rapportages varieert van enkele honderden tot 2000 per jaar. Over de herkomst van bezoekers bestaat geen gedetailleerde informatie.

In de wijze waarop de IWI inspectieresultaten naar buiten brengt, blijft de burger als drager van 'civic competence' op de achtergrond. Wel bestaat er een expliciete overweging om met name via de pers bevindingen onder de aandacht te brengen van het publiek in het algemeen als volksvertegenwoordigers in het bijzonder. De burger als klant van publieke voorzieningen krijgt aandacht in een onderzoek naar het klantperspectief van uitvoeringsinstellingen waarbij 9000 formulieren worden geanalyseerd.

7.1.4 Compliance

Uit het jaarverslag van de IWI van 2005 (IWI, 2005) blijkt dat het bij overtredingen die door de IWI geconstateerd worden, vooral gaat om het niet nakomen van afspraken tussen de minister van SZW en specifieke uitvoeringsinstellingen (bijvoorbeeld de mate waarin fraudebestrijding is geïntensiveerd). Het gaat hierbij dus vooral om naleving van prestatieafspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

7.1.5 Civic competence en compliance

Uit de casus, en meer specifiek de rol die IWI speelt in het toezichtsarrangement, is niet te zeggen of de civic competence de compliance beïnvloedt. Uit de casus blijkt dat inspectierapporten aanleiding geven tot klachten en fraudemeldingen door burgers, maar individuele fraudemeldingen vormen voor de IWI geen gerechtvaardigde aanleiding tot vervolgonderzoek. In voorkomende gevallen worden klagers en melders ook doorverwezen naar uitvoerende instellingen waar de vermeende fraude heeft plaatsgevonden. Indirect spelen klachten en meldingen wel een rol in de programmering van onderzoeksactiviteiten van de IWI, maar dit gebeurt noodzakelijkerwijs op een veel meer indirecte wijze. Een relatie tussen signalering (voor zover die wordt bewerkstelligd door de wijze waarop de IWI openbaarmaking nastreeft) en compliance is dan ook moeilijk te leggen.

7.2 Openbaarheid en de vormgeving van het toezicht

7.2.1 Karakterisering toezichtsarrangement

Het toezicht uitgevoerd door de IWI geldt voor de volgende organisaties of instellingen:

- Centra voor Werk en Inkomen;
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen;
- Gemeenten voor zover het de uitvoering (in medebewind) betreft van de Wet werk en bijstand, Wet Sociale werkvoorziening en de Wet kinderopvang;
- Raad voor Werk en Inkomen;
- Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen;
- Inlichtingenbureau
- Sociaal-Economische Raad.

Het toezicht van de IWI is primair signalerend van aard waarbij de Inspectie zich zoveel mogelijk baseert op door uitvoeringsorganisaties opgestelde verantwoordingsrapportages. Daar waar nodig doet de IWI aanvullend onderzoek, of verricht de Inspectie onderzoek op eigen initiatief. De IWI voert ten behoeve van de toezichtstaak overleg met een aantal publieke of maatschappelijke organisaties. Het betreft hier onder meer mede-toezichthouders als het CBP en de NMA, VNG, DIVOSA, koepels van arbodiensten, reïntegratiebedrijven, de Consumentenbond en een Cliëntenraad. Daarnaast is de IWI gestart met een toezichtpanel dat bestaat uit vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke organisaties. Met dit panel wordt het functioneren van de IWI besproken.

Voor het publiceren van onderzoeksbevindingen worden de bevindingen eerst bediscussieerd met de onder toezicht gestelde organisaties ('hoor en wederhoor'). Deze discussie vindt plaats in een bilaterale relatie tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde. De effecten van openbaarheid op de onder toezicht gestelde organisaties is soms terug te vinden in discussies tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde over de timing van de openbaarmaking. Onder toezicht gestelde organisaties zijn wettelijk verplicht om de door de IWI gevraagde informatie aan te leveren.

7.2.2 Toezichtsarrangement en gebruik van Internet

Het toezichtsarrangement van het IWI laat zien dat de inspectieactiviteiten van de IWI zijn op te vatten als tweedelijns-toezicht, met een signalerend karakter. De

IWI sanctioneert niet zelf, maar rapporteert bevindingen aan het Ministerie van Sociale Zaken. De bevindingen zelf worden integraal en compleet openbaar gemaakt. Interactiemogelijkheden zijn beschikbaar en er wordt gebruik van gemaakt. De gerichtheid op civic competence, buiten het primaire toezichtsarrangement, is beperkt te noemen. In de praktijk worden wel signalen van fraude ontvangen, die echter in de praktijk vooral invloed hebben op de onderzoeksagenda van de IWI en niet op specifieke onderzoeksactiviteiten.

7.2.3 Gebruik van Internet en toezichtsarrangement

Uit de casus zijn weinig aanwijzingen te destilleren waaruit zou kunnen blijken dat civic competence het toezichtsarrangement doet veranderen. De indruk bestaat dat met openbaarmaking van bevindingen reacties teweeg worden gebracht die voor de programmering van onderzoek relevant zijn, maar dat reacties niet doorwerken in de relatie tussen inspectiedienst en onder toezicht gestelde organisatie (temeer daar de IWI signalerend toezicht uitoefent, en zelf geen sancties uitoefent).

Wet- en regelgeving lijken geen belemmeringen op te werpen voor de wijze waarop de IWI omgaat met inspectieactiviteiten en openbaarmaking van resultaten, maar tegelijkertijd kan ook worden geconstateerd dat wet- en regelgeving ook niet is aangepast als gevolg van civic competence. Ook zijn geen aanwijzingen te vinden dat het toezicht (d.w.z. de inspectieactiviteiten van de IWI) als gevolg van civic competence daadwerkelijk zijn veranderd.

7.2.4 Institutionele context

De technische complexiteit van de inspectieactiviteit is zeer hoog te noemen. De IWI inspecteert zaken als de aard van de samenwerking in ketens van organisaties, de mate waarin organisaties adequaat verantwoording afleggen over hun functioneren, de kwaliteit van dienstverlening van instellingen aan werkgevers, de kwaliteit van uitvoeringsprocessen (in termen van klachtenpercentages en doorlooptijden) en de kwaliteit van de ontwikkeling van informatiesystemen. Dit betekent dat de risico's moeilijk kwantificeerbaar zijn en de positie van burgers in de handhaving door de IWI geen vanzelfsprekende is. Het is immers moeilijk voor individuele burgers om toegang te krijgen over informatie over wijze van uitvoering, en om zich hierover een oordeel te vormen. Wel kan worden opgemerkt dat het gaat om collectieve belangen, die zowel voor de politieke agenda als voor het publieke debat als zeer gevoelig kunnen worden

gekaracteriseerd. Daar waar er een rol is voor civic competence, zal de reactie met name een voice reactie van het publiek zijn.

Er is in het veld van uitvoering van sociale zekerheid in geringe mate sprake van georganiseerde belangen. Individuele gerechtigden zijn enigszins georganiseerd rondom met name lokaal opererende initiatieven rondom websites (zie bijvoorbeeld www.waocafe.nl), en managers van gemeentelijke diensten voor Werk, Inkomen en Zorg zijn georganiseerd in Divosa. Voor de wijze waarop IWI rapporteert, gelden niet of nauwelijke regels die de openbaarmaking specifiek beïnvloeden.

7.3 Lessen uit deze casus

Les 1: Wel maatschappelijk gevoelig, maar tevens complex onderwerp

De Inspectie Werk en Inkomen voert inspecties uit naar de uitvoering van wet- en regelgeving die politiek en maatschappelijk gevoelig ligt. Tevens geldt dat bij de uitvoering van wet- en regelgeving tal van organisaties zijn betrokken (hetzij als uitvoerder, hetzij als toezichthouder). In de praktijk van de Inspectie Werk en Inkomen is gebleken dat het moeilijk is om daadwerkelijk te appelleren aan de 'civic competence' van burgers. De complexiteit van de uitvoering van sociale zekerheid is groot te noemen. Hierdoor spelen burgers, noch met 'exit'-gedrag, noch met 'voice'-gedrag, noch in de rol van doorgever van signalen, een grote rol voor de IWI.

Les 2: Voor burger in mindere mate zichtbare toezichthouder

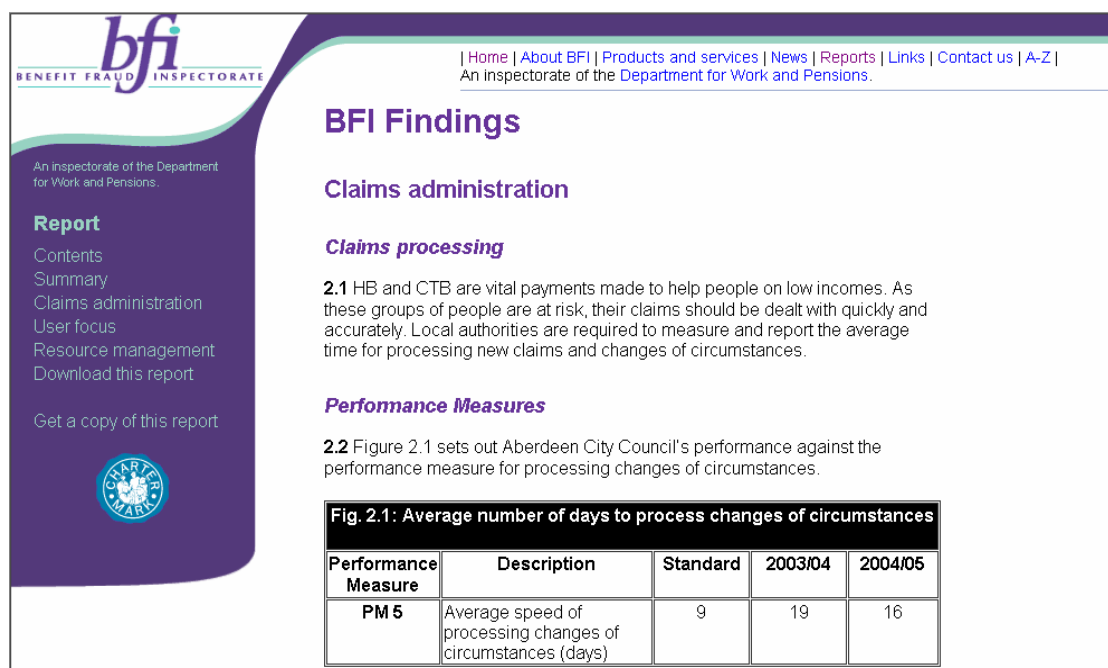
Burgers vinden het in de praktijk moeilijk om de juiste instantie te vinden voor het doorgeven van signalen, klachten, observaties en dergelijke. Veel van de signalen van burgers die bij de IWI binnenkomen, worden doorverwezen naar uitvoeringsinstellingen waar de signalen betrekking op hebben.

Les 3: Geen debat tussen toezichthouder en burger

Opvallend is verder dat er geen mogelijkheden zijn gecreëerd om een (digitaal) debat te voeren met burgers. De IWI ziet hier voor zichzelf geen rol weggelegd ("het is niet onze taak om debatten te organiseren"), weet dat er elders wel digitale debatten worden gevoerd, maar mengt zich hier ook niet in.

Benefit Fraud Inspectorate (BFI)

Het Benefit Fraud Inspectorate (BFI) in het Verenigd Koninkrijk is vergelijkbaar met de inspectie IWI in Nederland: 'We inspect social security benefit administration and counter-fraud activity in local authorities and the Department's benefit paying services.'¹² In tegenstelling tot de IWI brengt de BFI echter wel informatie over de prestaties van lokale autoriteiten naar buiten (www.bfi.gov.uk). Per geïnspecteerde gemeente wordt er een rapport op het Internet gezet, waarin uitgebreid aan de orde komt hoe de betreffende gemeente presteert. Bijvoorbeeld: "Our assessment of Westminster's overall performance is that (...) Westminster needs to improve significantly on its current performance in a number of areas. In particular its organisational arrangements for delivering benefits administration and counter fraud work are unduly complex and this has led to some inefficiencies."¹³ Ook wordt aangegeven of er naar aanleiding van eerdere inspecties verbeteringen zijn opgetreden. Als er geen verbeteringen zijn opgetreden, wordt dat expliciet vermeld.



The screenshot shows the BFI website interface. On the left is a navigation menu with a 'Report' section containing links for Contents, Summary, Claims administration, User focus, Resource management, and Download this report. The main content area is titled 'BFI Findings' and includes a sub-section 'Claims administration' with a 'Claims processing' heading. Below this is a paragraph about HB and CTB payments. Further down is a 'Performance Measures' section with a reference to Figure 2.1. A table titled 'Fig. 2.1: Average number of days to process changes of circumstances' is displayed, showing performance measures for 2003/04 and 2004/05 against a standard of 9 days.

Performance Measure	Description	Standard	2003/04	2004/05
PM 5	Average speed of processing changes of circumstances (days)	9	19	16

Publicatie van de jaarverslagen is niet zozeer gericht op burgers, maar op andere gemeenten. In een jaarverslag van de BFI wordt de volgende reden voor openbaarmaking genoemd: "... so that those yet to be inspected can consider their own performance and needs".¹⁴ En in een ander jaarverslag: "publish reports to promote good practice."¹⁵ De gerichtheid op verbeteren van praktijken blijkt ook uit het feit dat op de website ook Best Value Reports en Good Practice Reviews staan.

¹² www.bfi.gov.uk, laatst bekeken: 9 januari 2007

¹³ www.bfi.gov.uk/reports/2000/bfi/westminster/summary/, laatst bekeken op 20 december 2006

¹⁴ Benefit Fraud Inspectorate (2000), *Securing the System, annual report 1999*, p. 13

¹⁵ Benefit Fraud Inspectorate (2002), *Director's Report 2001*, p. 1

8. Voedselveiligheid

In dit hoofdstuk staat de VWA centraal, een organisatie die verantwoordelijk is voor het reduceren van risico's op voedsel en consumentenproducten met betrekking tot volksgezondheid en dierenwelzijn. Deze casusbeschrijving heeft een ander karakter dan de andere casus omdat het gaat om een pilot. De effecten van openbaarheid op compliance zijn nog niet bekend. Een evaluatie vindt plaats in het voorjaar van 2007. Deze casus zal zich concentreren op de veranderingen in het toezichtsarrangement: het gebruik van Internet, de karakteristieken van het toezichtsarrangement, de invloed van het toezichtsarrangement op het gebruik van Internet, de invloed van Internet op het toezichtsarrangement en de institutionele context.

8.1 Openbaarheid en de vormgeving van het toezicht

8.1.1 Gebruik van het internet

Voor het openbaar maken van handhavingsgegevens heeft VWA drie pilots gedefinieerd: (1) residuen van bestrijdingsmiddelen op groente en fruit, (2) gebruik van vloeibaar frituurvet in de horeca en (3) hygiëne in slachthuizen.¹⁶ De eerste twee pilots zijn 1 oktober 2006 van start gegaan, de derde pilot begint 1 april 2007. Bij de eerste twee pilots gaat het om monsteronderzoek, bij de slachthuizen gaat het om inspecties ter plaatse. Bij al deze pilots gaat het om een toetsing aan wettelijke eisen. De positie van frituurvet is anders omdat daarvoor geen wettelijke eisen met betrekking tot de voedselveiligheid gelden. Daar wordt het artikel over misleiding uit de Warenwet gehanteerd.

De pilots verlopen als volgt. Er vindt monsteronderzoek/inspectie plaats, waarna de VWA tot een beoordeling van de voedselveiligheid komt. Over de resultaten ervan vindt communicatie plaats met het bedrijf. Het bedrijf krijgt twee weken om op de resultaten van de controle te reageren.¹⁷ De zienswijze van het bedrijf komt ook op Internet. 'Dit gebeurt zoveel mogelijk ongecensureerd.' Alleen


¹⁶ Oorspronkelijk was er ook nog een vierde pilot: alcoholverkoop aan minderjarigen. Deze pilot is afgeblazen omdat men vreesde dat het verkeerd zou uitwerken: jongeren zouden deze informatie kunnen gebruiken om te achterhalen waar ze drank zouden kunnen kopen. Ook riep deze pilot technische problemen op die te maken hadden met eisen aan het onderzoek. Openbaarmaking zou betekenen dat het onderzoek zou moeten kunnen worden gelegitimeerd in termen van structurering en dekingsgraad. Nu is de alcoholcontrole vooral gericht op gelegenheden waar risico bestaat. Dit 'zachte criterium' is moeilijk te gebruiken bij het legitimeren van de keuzen voor controles.

¹⁷ VWA, 2006, Openbare Controlegegevens - Welke gegevens worden openbaar gemaakt?, www.vwa.nl (bekeken: 21 november 2006)

wanneer het bedrijf gaat schelden of iets dergelijks vindt censuur plaats. Wanneer het bedrijf doorverwijst naar andere bedrijven omdat deze volgens hen verantwoordelijk zijn, worden de vermeldingen naar andere bedrijven geanonimiseerd. De VWA laat ook eerdere inspecties zien (interview Niek Olieman en Andries Oldenkamp, resp. huidig en voormalig projectleider Transparantie bij de VWA..

Van ieder gecontroleerd bedrijf staat het volgende op Internet: (1) de naam en adres van het bedrijf, (2) de datum van de controle, (3) wat er gecontroleerd is, (4) het resultaat van de controle (voldoet wel of niet aan wettelijke eisen) en (5) een eventuele reactie van het gecontroleerde bedrijf.

Hieronder staat weergegeven welke informatie op de website te vinden is over residuen op groenten en fruit:



broccoli
 appel
 pruim, kwets
Aanduiding:
Reine victoria
Herkomst:
Nederland
Controlesresultaat:
Voldoet met betrekking tot residuen

aalbes (rood, wit en zwart)
Aanduiding:
rode bessen
Herkomst:
Nederland
Controlesresultaat:
Voldoet niet met betrekking tot residuen

Een te hoog gehalte aan cyprodinil
Te weten: 0.17 mg/kg
Norm: 0.05 mg/kg

Dit gehalte ligt onder de grens waarbij mogelijk schade voor de gezondheid kan ontstaan.

Voldoet niet met betrekking tot residuen

Een te hoog gehalte aan fludioxonil
Te weten: 0.39 mg/kg
Norm: 0.05 mg/kg

Dit gehalte ligt onder de grens waarbij mogelijk schade voor de gezondheid kan ontstaan.

Voldoet niet met betrekking tot residuen

Een te hoog gehalte aan quinoxifen
Te weten: 0.23 mg/kg
Norm: 0.01 mg/kg

Dit gehalte ligt onder de grens waarbij mogelijk schade voor de gezondheid kan ontstaan.

peer
Reactie bedrijf:

Als het gaat om de pilot ten aanzien van vloeibaar frituurvet, levert een zoekactie

alleen de namen van die bedrijven op die publiekelijk – via een vignet – hebben aangegeven deel te nemen aan de MVO-campagne Verantwoord Frituren.

voedsel en waren autoriteit

Openbare controlegegevens

Controle op gebruik vloeibaar frituurvet

Bedrijf:
VERHAGE FAST FOOD
STADHOUDERSWEG 94A
3039 CJ ROTTERDAM

Controledatum:
14-07-2006

Controleresultaat:
Bevinding 1: gebruikt vloeibaar frituurvet

Reactie bedrijf:

De kern van de informatie is zeer begrijpelijk voor consumenten. Het oordeel van de VWA is zwart/wit: een product voldoet wel of niet. Deze grenzen worden specifiek weergegeven in het in 2007 openbaar te maken handhavingsbeleid. Daarin is vastgelegd welke maatregelgrenzen en criteria de VWA hiervoor hanteert. Als het gaat om de oordelen is er geen ruimte voor een 'grijs gebied': 'Bij een bepaald gehalte nemen we maatregelen.'

De achterliggende informatie, die ook op de website wordt vermeld, is complexer. Bij de pilots worden veel contextgegevens vermeld opdat de consument en andere partijen de informatie goed kunnen begrijpen en interpreteren.¹⁸ Zelfs bij de frituurvet-pilot wordt het complexer. Er wordt bijvoorbeeld vermeld welke bedrijven precies meedoen (dit zijn de bedrijven die zijn betrokken bij de MVO-campagne). Bij de retailers van de groenten/fruit-pilot is het belangrijk dat goed wordt aangegeven wat de positie van de retailer is (franchise, onderaannemer, etc.).

Bij de groenten/fruit-pilot worden de MRL-waarden (minimum residu level, een wettelijke grens) en het eventuele risico voor de volksgezondheid vermeld (VWA,

¹⁸Deze spanning tussen toegankelijkheid en correctheid komt ook terug bij de informatie van de Onderwijsinspectie. De 'bolletjes' geven direct inzicht maar bevatten weinig informatie. Een verschil hierbij is wel dat het oordeel van de VWA meer kracht heeft. (Bijna) niemand zal onveilig voedsel eten.

2006; p. 3) Residuen beneden de MRL-waarden worden niet openbaar gemaakt door de VWA. De reden hiervoor, zo geeft de VWA aan, is dat deze gehalten geen gevaar opleveren voor de volksgezondheid. Publicaties kan daarbij, zo is de gedachte, mogelijk een ongewenst effect hebben in de vorm van een negatieve invloed op de consumptie van groente en fruit. Milieudefensie wilde deze informatie wel hebben want zij vinden dat er helemaal geen bestrijdingsmiddelen in groeten en fruit moeten zitten. "Bepaalde groepen hebben verschillende interesses. (...) Wij hebben ervoor gekozen om het technisch eenvoudig te houden. Qua dataverkeer is dit ingewikkeld (...) Informatie over deze stoffen kan ook onrust scheppen in de samenleving. Daarom maken we niet alles openbaar" (interview VWA).

Ook bij de controle op de hygiëne in slachthuizen was de inzet om de informatie op een eenvoudig niveau aan te bieden (hygiëne voldoet wel of niet aan de gestelde eisen). Deze informatie is echter complexer. Deze betreft de controles van de VWA HACPP-plannen (een voedselveiligheidssysteem) en eventuele risico's voor de volksgezondheid (VWA, 2006, p. 4). Daarom is inmiddels besloten alle bevindingen van de audits op de HACPP-systeem van slachterijen (een voedselveiligheidssysteem) op de website te plaatsen.

De website beschrijft niet de actuele situatie. Eerst moet het onderzoek worden uitgevoerd en daarna heeft het bedrijf nog twee weken om te reageren. De VWA biedt dus altijd informatie over situaties in het verleden. Dit geeft de consument geen informatie om zijn keuzen op te baseren – kan ik die groente bij de supermarkt kopen? – maar wel informatie over de betrouwbaarheid van bedrijven in relatie tot hun verantwoordelijkheid voor het inkopen (en verkopen) van producten. Dit is een interessant verschil met de situatie in Denemarken (zie het volgende hoofdstuk) waar wel 'actuele' informatie wordt aangeboden.

De pilots vormen een element in een beleid dat erop is gericht op termijn alle zaken die betrekking hebben op handhaving actief openbaar te maken (nu zijn ze al passief openbaar): (1) criteria die worden gehanteerd, (2) het handhavingsbeleid en (3) de resultaten van controles. Dit betekent ook dat de VWA veel duidelijker en explicieter moet aangeven waarom bepaalde keuzen worden gemaakt in het handhavingsbeleid. Openbaarmaking leidt ook tot lastige beleidsmatige keuzen. Bij residuen speelt enerzijds de link met de retailer. Deze heeft het contact met de consument en moet ervoor zorgen dat hij goede producten aan consumenten verkoopt (ketenverantwoordelijkheid). Anderzijds

speelt er de producent van de producten. Deze bepaalt direct of er residuen van bestrijdingsmiddelen in groenten en fruit komen (aanpakken bij de bron). Met openbaarmaking van de residuen per retailer legt de VWA (bedoeld of onbedoeld) accent op ketenverantwoordelijkheid. Overigens verandert dit het toezicht van de VWEA bij de bron (bijvoorbeeld bij de import) niet. Bij de pilot slachthuizen ligt wel het accent op het aanpakken bij de bron. Daar stelt de VWA retailers beter in staat hun ketenverantwoordelijkheid te nemen.

Volgens de website van de VWA is het doel van de transparantie dat consumenten en andere belanghebbenden toegang krijgen tot informatie zodat zij hierop hun keuzes kunnen baseren. Het tweede doel (het verhogen van de compliance) komt duidelijk op de tweede plaats. "We verstrekken alle informatie, informatie over goed én slecht gedrag." (interview VWA) Wel is de verwachting dat openbaarheid zal leiden tot een betere naleving door ondernemers. Sancties die worden genomen tegen bedrijven worden niet openbaar gemaakt. "We willen wegblijven van naming and shaming." (interview VWA) In het geval van bezwaar en beroep kan het tot twee tot drie jaar duren voordat een sanctie formeel wordt. Eerder kan deze dus niet worden vermeld (interview VWA).

De drijvende kracht achter transparantie en openbaarmaking waren Tweede Kamer en de ministers van VWS en LNV (opdrachtgevers van de VWA). Ook vragen belangengroepen zoals Milieudefensie om de informatie. In een memo over een brief naar de TK over de transparantie geeft de inspecteur-generaal van de VWA echter blijk van aarzelingen. Hij stelt weliswaar: "De VWA is voorstander van openbaarmaking van inspectiegegevens." Daarnaast geeft hij echter aan: "Niettemin houdt de VWA belangrijke twijfels en zorgen over de mogelijkheden van openbaarmaking zoals voorgesteld in de conceptbrief aan de Tweede Kamer."¹⁹ De inspecteur-generaal noemt verder de volgende zorgen: "de juridische basis van openbaarmaking is onduidelijk, de VWA wil niet als enige met openbaarmaking aan de slag en openbaarmaking door andere inspecties is nog onduidelijk, openbaarmaking mag geen inbreuk maken op het level playing field van de Europese markt en het financiële risico van claims vanuit het bedrijfsleven dient te worden ingecalculeerd." De inspecteur-generaal staat niet alleen. Binnen de VWA vinden veel mensen de ontwikkelingen te snel gaan en interfereren met andere ontwikkelingen (bijvoorbeeld het vormgeven van de adviesrol).

¹⁹ VWA, 17 februari 2006, Openbaarmaking van inspectiegegevens. Opmerkingen van de VWA bij de concept-brief VD06.453/WRO.

Ook vanuit de branche is er verzet. Dit gebeurt niet expliciet: men geeft aan geen tegenstander te zijn van openbaarheid maar wel van de manier waarop het gebeurt. Als voorbeeld geldt dat de supermarkten zich druk maken over het feit dat de VWA alleen supermarkten controleerde en niet individuele groentespeciaalzaken. Dit vonden zij oneerlijk. Vanuit de VWA was het echter niet haalbaar om alle groentespeciaalzaken te controleren. Door hoge eisen te stellen maken ondernemers openbaarheid de facto zeer lastig. "Er is bijna georganiseerd verzet. Er is dreiging om politieke druk te genereren." Vanuit de ministeries wordt gezegd dat deze druk wel weg zal ebben wanneer de openbaarheid langer bestaat.

Op basis van de evaluatie van de huidige pilots zal de Tweede Kamer per brief worden geïnformeerd hoe de VWA openbaarmaking tot uitvoeringspraktijk gaat maken en om kan gaan met bovengenoemde vragen en dilemma's. Transparantie en openbaring is één van de strategische pijlers in de nieuwe meerjarenvisie 2007 – 2011 van de VWA.

8.1.2 Karakterisering van het toezichtsarrangement

Na een aantal crises op het gebied van voedselveiligheid is op 10 juli 2002, uit een fusie van de Keuringsdienst van Waren en de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees, de VWA opgericht om één krachtige organisatie te creëren op het gebied van voedsel- en productveiligheid. De minister van LNV is verantwoordelijk voor de VWA en de minister van VWS is mede-opdrachtgever.

De missie van de VWA is: werken aan zichtbare risicoreductie op het gebied van voedsel en consumentenproducten met betrekking tot volksgezondheid en dierenwelzijn. Daartoe heeft de VWA drie kerntaken gedefinieerd: toezicht (op naleving van wet- en regelgeving op het gebied van voedsel, waren, diergezondheid en dierenwelzijn), risicobeoordeling (op basis van wetenschappelijke kennis) en risicocommunicatie.²⁰

Het object van toezicht wordt gevormd door bedrijven en instellingen uit alle onderdelen van de voedselproductieketen, van grondstof en hulpstof tot eindproduct of consumptie.²¹ De Voedsel en Waren Autoriteit zorgt voor gezondheidsbescherming van mens en dier. Zij houdt toezicht op de veiligheid van voedsel en consumentenproducten en het welzijn van dieren.

²⁰ VWA, 2006, *Over de VWA*, www.vwa.nl (retrieved: 14 augustus 2006).

²¹ VWA, 2006, *Over de VWA*, www.vwa.nl (retrieved: 14 augustus 2006).

De gehanteerde eisen zijn geformuleerd in geldende wet- en regelgeving, zoals blijkt uit deze (niet uitputtende) opsomming: Warenwet, Hygiënewetgeving, Deconstructiewet, Wet op de dierproeven, Bestrijdingsmiddelenwet 1962, Wet milieugevaarlijke stoffen, Drank- en horecawet, Tabakswet, Diergeneesmiddelenwet, Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen en Wetgeving algemene productveiligheid.

De VWA heeft twee mogelijkheden om informatie in te zamelen over het gedrag van de onder toezicht gestelde organisaties en instellingen: door middel van het nemen van monsters en het uitvoeren van inspecties. Bij monsters schaft de VWA producten aan en controleert deze. De ondernemer is verplicht informatie te geven over deze producten. De VWA heeft uiteindelijk ook wettelijke mogelijkheden om de administratie op te vragen. Bij inspectie geldt dat de Warenwet veel bevoegdheden geeft. De VWA mag zelfs inspecties verrichten in woonhuizen waar productie plaatsvindt (interview).

De VWA heeft de volgende sanctiemogelijkheden: een waarschuwing (binnen de discretionaire bevoegdheid van de opsporingsambtenaar), een bestuurlijke boete via een boete-besluit of een proces-verbaal. Inspecteurs kunnen een proces-verbaal opmaken want het zijn BOA's (Buitengewone Opsporingsambtenaren). Zwaardere sancties zijn gericht op het geforceerd beëindigen van overtredingssituaties. De VWA kan, samen met het OM, zwaardere sancties nemen zoals beslagname, sluiting en recall.

De waarschuwing en de bestuurlijke boete vallen binnen het bestuursrecht. Het proces-verbaal en de zwaardere sancties vallen binnen het strafrecht. De VWA wil zoveel mogelijk gebruik maken van het bestuursrecht. In het nieuwe handhavingsbeleid ('Handhaven met verstand en gevoel') komt ook meer aandacht voor de mededeling en krijgt de inspecteur meer een ondersteuningsrol. De ondernemer wordt geacht meer zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen (interview VWA).

De handhavingsstijl van de VWA is en blijft klassiek: normen liggen vast in de wet en worden gecontroleerd. Na de 'dioxine in de melk' en 'Enschede' was de handhaving strenger geworden. Het nieuwe beleid heet 'handhaving met verstand en gevoel' en wordt de komende jaren geïmplementeerd. Dit beleid past binnen

de context van de Andere Overheid.²² Nu is er weer een kentering: de VWA wil ondernemers meer gelegenheid geven zaken op orde te brengen en niet direct overgaan tot boetes. Dit wordt beoogd door "het verhogen van de effectiviteit van het toezicht en het verminderen van de toezichtlast voor ondernemers die goed presteren" (VWA, 2006, p. 6). Een onderzoek onder ondernemers en VWA controleurs stond aan de basis van dit nieuwe handhavingsbeleid wat zich laat samenvatten in vier richtlijnen: nog meer risicogericht te werk gaan, de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer meer centraal stellen, meer hulp bij naleving, meer transparantie bieden en harder optreden waar het echt fout gaat" (idem).

8.1.3 Toezichtsarrangement en gebruik van Internet

De VWA heeft voldoende mogelijkheden om sancties op te leggen aan bedrijven. Dit kan verklaren waarom er vooralsnog de individuele transparantie van bedrijven nog niet sterk is ontwikkeld. Anderzijds kan men stellen dat de aard van de informatie die de VWA verzamelt zeer geschikt is voor gebruik door consumenten. Dan zou men wel verwachten dat er meer aan transparantie zou gebeuren (zoals bij de Deense VWA en enkele andere voedselinspecties in Europa ook het geval is).

De VWA biedt burgers wel mogelijkheden om via een online klachtenformulier klachten in te dienen. De bezoeker aan de website wordt eerst gewezen op het (24 uur per dag bereikbare) telefoonnummer. Dit is geschikt voor acute gevallen. Mindere acute klachten kunnen worden gemeld via een digitaal klachtenformulier.

8.1.4 Gebruik internet en toezichtsarrangement

De openbaarheid heeft invloed op de werkwijze van de VWA. De wijze waarop informatie is verzameld en de keuzes daarachter moeten nu beter voor de buitenwereld worden onderbouwd (interview VWA). Keuzes in het handhavingsbeleid die niet expliciet werden onderbouwd, moeten nu wel worden beargumenteerd. Het nieuwe beleid interfereert misschien met bepaalde aspecten van de actieve openbaarmaking. Zo zal de inspecteur in het nieuwe beleid meer een ondersteuner zijn die ondernemers in staat stelt hun verantwoordelijkheden te nemen terwijl de nadruk op openbaarheid juist tot een verharding kan leiden en de VWA meer een controleursrol geeft. Wel is een uitgangspunt in het nieuwe beleid dat de VWA transparanter wil zijn over de werkwijze (het handhavingsbeleid). Transparantie geldt als één van de zes kernwaarden van de

²² Zie ook: VWA, 2006, *Jaarverslag 2005*, Den Haag.

VWA (naast onafhankelijk, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend) (VWA, 2006, p. 21). Openbaarheid zal kunnen leiden tot een verharding van de relatie tussen inspecteur en geïnspecteerde. Nu krijgt deze laatste niet alleen een boete maar komt ook in de publiciteit: "De geïnspecteerde zal hier heftiger op reageren. Controleurs zullen meer tegenwind krijgen. Het risico op agressie neemt toe" (interview VWA).

8.1.5 Institutionele context

De belangrijkste georganiseerde belangen die een rol spelen in dit beleidsdomein zijn: het bedrijfsleven, consumentorganisaties en milieu-organisaties. De VWA heeft op verschillende niveaus overleg met de stakeholders. Op hoog niveau vindt onder de verantwoordelijkheid van VWS het Regulier Overleg Warenwet plaats met alle sectoren van het bedrijfsleven en ook consumentenorganisaties. Hierbij gaat het met name over aanpassing van de wet maar ook wel over beleidsuitvoering. Op het niveau van VWA) vindt er ook overleg plaats met de stakeholders (bedrijven en consumenten). Consumentenorganisaties bieden geen informatie over de veiligheid van keuzen. Zij meten met name de kwaliteit en niet de veiligheid. Dit is een verschil tussen het onderzoek van consumentenorganisaties en de VWA.

Nu geldt de WOB als juridisch kader (met name de actieve openbaarheid uit de WOB) waarbinnen transparantie en openbaarheid wordt ingevuld. Het risico is dat onder de WOB bezwaren een opschortende werking hebben: dit stelt bedrijven in de gelegenheid openbaarheid te traineren waardoor openbare gegevens minder relevant zijn. De vraag van een adequate juridische basis blijft daarom een belangrijke vraag voor de VWA (VWA, 2006, p. 21). In Denemarken is een nieuwe wet opgesteld waar goede ervaringen mee zijn. Deze vraag speelt overigens ook voor andere organisaties binnen LNV. LNV denkt daarom na over de vraag of hiervoor een specifieke wettelijke basis zou moeten worden ontworpen en zo ja hoe die eruit zou moeten zien.

8.2 Lessen uit deze casus

Les 1: Dun beeld van de burger

Het beeld van de burger dat ten grondslag ligt aan deze openbaarmaking van handhavingsgegevens is 'dun'. De burger als consument is uitgebreid onderzocht maar de burger als handelende actor in het publieke domein niet. De burger wordt beschouwd als een rationele consument die de informatie zal gebruiken bij het maken van keuzen. De VWA draagt op deze manier bij aan het verbeteren van het functioneren van de markt. De VWA is er niet primair op gericht om via veranderingen in keuzegedrag bedrijven te sanctioneren. Ook worden – afgezien van het digitale klachtformulier – weinig pogingen ondernomen om meer inbreng van burgers in de handhaving te verkrijgen.

Les 2: Formalisering van het toezichtsarrangement

De technologie heeft wel een direct effect op het toezichtsarrangement. Het belangrijkste effect is een formalisering. Het beleid dient te worden geëxpliciteerd en keuzen in de handhaving dienen te worden onderbouwd.

Les 3: Spanning tussen openbaarheid en andere beleidskeuzen

Openbaarheid kan interfereren met het nieuwe beleid dat meer de nadruk legt op de ondersteunende rol van de VWA en het ondersteunen van de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven. Hier bevinden zich interessante spanningsvelden. Openbaarheid kan de eigen verantwoordelijkheid van burgers ondersteunen maar ook uitwerken als een harde sanctie (imagoschade) voor bedrijven. Cruciaal is hier hoe men aankijkt tegen het functioneren van markten en de rol van de overheid hierin.

Les 4: Juridische onduidelijkheden vormen een barrière

Voor de VWA vormen de juridische onduidelijkheden een barrière bij het publiceren van inspectiegegevens op een website. Men is bang voor financiële claims uit het bedrijfsleven. Ook wordt aangegeven dat openbaarmaking het level-playing field van de Europese markt niet mag verstoren. Dit wil niet zeggen dat er niets gebeurt. De VWA maakt openbaar binnen de kaders van Wob en Wet bescherming Persoonsgegevens. Het publiceren van beleidsregels per pilot vangt veel risico weg. Hetzelfde geldt voor het hoor-wederhoor principe dat de VWA heeft ingebouwd in haar procedure. Juridische onduidelijkheden zorgen er echter voor dat de VWA voorzichtig te werk gaat met de pilots.

9. Voedselveiligheidsbeleid in Denemarken

In Denemarken wordt het toezicht op de voedselveiligheid uitgevoerd door de Foedevarestyrelsen. Inspecties op het gebied van voedselveiligheid en veterinaire zaken worden gehouden door 12 regionale centra voor veterinaire- en voedselcontrole in drie regio's. Deze centra zijn tevens kenniscontra en informatiebronnen voor consumenten en andere stakeholders.²³

9.1 Openbaarheid en de uitvoering van het toezicht

9.1.1 Gebruik van Internet

De openbaarheid van toezichtgegevens betreffende de Deense voedselveiligheid was tot 1999, op basis van een oude wet, beperkt. Destijds werden via het Internet alleen opgelegde sancties gepubliceerd (Zweep, Brandwijk & De Swarte, 2003: 15). Na de centralisatie van de voedselinspecties in 2000 begon de VVA met het openbaar maken van de sancties die waren getroffen door overtredende bedrijven. Er werden persberichten uitgebracht en de informatie over de sancties werd op Internet geplaatst. Dit gebeurde ieder kwartaal. Er waren twee tekortkomingen van dit systeem:

- De resultaten waren relatief oud. Het duurde een kwartaal voor de informatie openbaar werd en soms nog langer wanneer er een traject van bezwaar en beroep had gelopen. Consumenten willen direct toegang tot de informatie over voedselveiligheid.
- Alleen over gesanctioneerde bedrijven werd informatie openbaar gemaakt. Bedrijven voelden zich door deze vorm van openbaarmaking dubbel gestraft. Er was behoefte om informatie openbaar te maken over alle bedrijven.

Uiteindelijk heeft deze vorm van openbaarmaking maar 1 jaar en negen maanden geduurd. Daarna werd het smiley-systeem geïntroduceerd. Daarin waren de uitgangspunten dat informatie direct openbaar moest zijn en alle bedrijven moest betreffen.

Nu kunnen burgers via een speciale website (smiley.fdir.dk) informatie krijgen. Er kan worden gezocht naar detailhandel en tussenhandel. Bij beide kan worden gezocht op categorie, naam, adres en gemeente. Het resultaat van deze

²³ Bij het duiden van veranderingen in civic competence, compliance en arrangement kan in deze casus lastig onderscheid worden gemaakt tussen de openbaarmaking via Internet en via kaarten in horecagelegenheden. Dit onderscheid wordt daarom niet gemaakt tenzij hier specifieke gegevens over beschikbaar waren.

zoekvraag is dan een lijst met bedrijven met daarbij smileys (bij de detailhandel) of rapporten (voor de tussenhandel). Via de website worden zowel volledige rapporten als een vertaling van deze rapporten in de vorm van smileys openbaar gemaakt. Consumenten hebben daarmee toegang tot de volledige informatie maar kunnen ook – voor de horecagelegenheden – in een oogopslag kennismaken van de belangrijkste uitkomsten van de inspecties.²⁴

MINISTERIET FOR FAMILIE- OG FORBRUGERANLIGGENDER
Fødevarestyrelsen

Nyheder | Presserum | Publikationer | Forside | Sitemap | Kontakt | English

Dyr | Fødevarer | Altomkost | **Smiley** | Om Fødevarestyrelsen | Blanketter og lovstof

Din søgning gav **650** resultater, ialt **65** sider.
Du har søgt på **Detail, Restauranter, caféer, kantiner, pølsevogne m.m., odense**


Side: 1 2 3 4 5 > »
Vis: Alle A B C D E F G H I J K L M N O P Q R S T U V W X Y Z Æ Ø Å

Ny søgning | Sortering: Firmanavn | Antal pr. side: 10

Virksomhed	Seneste tilsyn	Tidligere tilsyn			
"Nørregade 65" Café - Stedet, Ide - Stedet Ide - Stedet Nørregade 65 5000 Odense C	09-02-06	31-01-05	02-03-04	14-08-03	
7-eleven Vestre Stationsvej 76 5000 Odense C	12-01-06				
7-Eleven Ørbækvej 75 5220 Odense SØ	23-08-06				
A CHAU GRILL V/THI KIM EM TANG Munkersvej 19 5230 Odense M	22-03-06	29-09-05	04-04-05	14-09-04	
A Hereford Beefstouw Vestergade 13 5000 Odense C	19-06-06	05-12-05	04-07-05	01-11-04	
A/S Tasso Odense, Kantinen Frederiksgade 37 5000 Odense C	24-01-06	27-01-05	09-02-04	22-05-03	
ABB A/S Emil Neckelmanns Vej 14 5220 Odense SØ	31-08-06	12-01-06			
Abu Tarek Cafeteria Bøgeparken 236					

De gecreëerde lijst kan vervolgens op verschillende manieren worden gesorteerd. Men kan deze sorteren op beste smileys, slechtste smileys, firmanaam, branche of postcode. Als er op een smiley (bij de detailhandel) of een rapport (bij de tussenhandel) wordt doorgelikt verschijnt er een PDF-document met daarin het inspectierapport (smileys en toelichting daarop).

²⁴ Deze systematiek – volledige rapporten en samenvatting met enkele symbolen – wordt ook gehanteerd door de Nederlandse onderwijsinspectie.



Kontrolrapport

Virksomhed Cafe Jernbanemuseet


Adresse Dannebrogsgade 24

Postnr./By 5000 Odense C

Denne kontrol, dato
19-10-2006





Tidligere kontrol

Smiley-regler kontrolleret	Resultat*
Hygiejne: Behandling af fødevarer	1
Rengøring	1
Vedligeholdelse (lokaler, inventar)	1
Uddannelse i hygiejne	
Virksomhedens egenkontrol	4
Mærkning og information	4

Dato	20-07-2005	
Virksomhedens egenkontrol		
Mærkning og information		
Dato		
Dato		

Het Smiley-systeem is in 2001 door de Deense overheid geïntroduceerd. Knud Arne Nielsen, communicatieadviseur van de VVA, gaf aan dat het aantal bezoekers bij de opening van de website enorm hoog was: "We blasted. We had to buy bandwidth. We were on national TV news."

Het voordeel van deze manier van presenteren van de informatie is dat de belangrijkste resultaten van het toezicht direct voor consumenten inzichtelijk zijn: de smileys geven consumenten een indruk over de mate waarin de wetgeving op het gebied van voedselveiligheid wordt nageleefd (Zweep, Brandwijk & De Swarte, 2003: 15). Er zijn vier categorieën van oordelen van de inspecties met bijbehorende smileys. De mogelijke oordelen van de inspecteur:²⁵

	De inspecteur heeft geen opmerkingen
	De inspecteur benadrukt dat aan bepaald regel(s) moet worden voldaan ²⁶
	De inspecteur gebiedt of verbiedt iets
	De inspecteur heeft een administratieve (geld)boete opgelegd, aangifte bij de politie gedaan of een vergunning ingetrokken.

Op Internet en in de inspectierapporten worden de resultaten – het algemene oordeel in de vorm van een smiley – van de laatste vier inspecties getoond zodat de consumenten inzicht krijgen in de ontwikkelingen over de tijd (Zweep,

²⁵ www.uk.foedevarestyrelsen.dk/Inspection/Smiley/forside.htm.

²⁶ Uit onderzoek blijkt dat consumenten het lastig vinden onderscheid te maken tussen de smileys met een grote of met een kleine glimlach (categorieën 1 en 2) (Forum of Food Law Enforcement Practitioners, 2004: 12).

Brandwijk & De Swarte, 2003: 15; www.uk.foedevarestyrelsen.dk; interview Nielsen).

Belangrijk is dat de informatie direct beschikbaar wordt gemaakt: de website wordt elke dag geüpdatet. Inspectieresultaten verschijnen binnen één a twee dagen op de website. Hoe lang het precies duurt, hangt af van de vraag wanneer de inspecteur naar kantoor gaat om zijn computer te synchroniseren met het systeem. Nielsen: "Instantaneous publication is one of the aims of the system. Old results are not good enough for anyone." Als er twijfels zijn bij de oordelen, met name als het gaat om de smileys 3 en 4, kan er een herinspectie plaatsvinden voordat de resultaten openbaar worden gemaakt. Sommige bedrijven vragen om een herinspectie wanneer zij niet de 'meest blijde smiley' krijgen. Deze herinspectie wordt dan uitgevoerd, maar de kosten zijn voor rekening van het desbetreffende bedrijf. (Forum of Food Law Enforcement Practitioners, 2004: 12).

Nielsen benadrukte dat de VVA niet alle restaurants even vaak worden gecontroleerd. De analyse van risico's is geformaliseerd in de vorm van een jaarlijks plan. De VVA werkt met een jaarlijkse 'audit frequency guidance'. Deze is gebaseerd een analyse van risico's. Alle restaurants worden 1 tot 4 keer per jaar bezocht. Eén keer per jaar is het minimum dat nodig is om het smiley-systeem geloofwaardigheid te geven. De VVA controleert echter restaurants die 'de zaakjes op orde' hebben minder vaak dan restaurants die tekortkomingen vertonen.²⁷ Dat heeft financiële consequenties voor deze bedrijven: normaal gesproken zijn inspecties voor kosten van de staat, maar bij herhaalde inspecties moeten bedrijven hiervoor betalen.

De openbaarmaking van de rapporten beïnvloedt de opstelling ervan. Nielsen gaf aan dat de VVA er ook naar streeft om de rapporten zo leesbaar mogelijk te maken: "Inspectors are taught to write so that their grandmothers can understand it." Consumenten kunnen ook opgeven dat ze informatie over toekomstige smileys willen ontvangen zodat ze in de gaten kunnen houden hoe horecagelegenheden in hun buurt presteren. Ze ontvangen dan binnen enkele dagen de inspectierapporten (die door de inspecteurs op draagbare PC's worden ingevoerd).

²⁷ Dit komt overeen met het systeem van proportioneel toezicht van de Nederlandse Onderwijsinspectie.

Groothandelaren krijgen geen smileys en ze hoeven ook geen kaart op te hangen met hun inspectierapporten. Wel worden de vier laatste inspectierapporten op de website geplaatst. Samenvattingen van inspecties bij slachthuizen en andere bedrijven worden maandelijks op de website geplaatst. Voor groothandelaren en voedselproducerende bedrijven is Internet dus de enige vorm van transparantie. Volgens Nielsen zijn smileys en kaarten hierbij niet nodig omdat de geïnteresseerden in deze informatie – met name retailers en tussenschakels – de informatie wel kunnen opzoeken op Internet en interpreteren.

Tussen de informatie op de kaarten en de informatie op Internet bestaat een klein verschil. De rapporten die worden opgehangen in de bedrijven zijn ondertekend door de inspecteurs, de rapporten op Internet niet. Een reden om dit niet te doen is dat daarmee de veiligheid van de inspecteurs in gevaar kan komen. Een andere reden is dat de VVA niet wil dat op basis van de informatie op Internet vergelijkingen kunnen worden gemaakt tussen verschillende inspecteurs (interview Nielsen).²⁸

De website maakt het makkelijk om informatie te zoeken: er kan worden gezocht op de naam van het bedrijf, de bedrijfstak, de straat, stad of postcode. Men kan ook zoeken over een tijdsperiode. De VVA wil vergelijking van bedrijven makkelijk maken. De resultaten kunnen op allerlei manieren worden bekeken. Gebruikers kunnen de resultaten sorteren op 'blijje smileys' of juist bekijken waar de 'boze smileys' zijn. De informatie van de inspecties is ook beschikbaar in de vorm van Excell-sheets. Gebruikers kunnen deze Excell-sheets gebruiken om vergelijkingen van bedrijven te maken. De VVA heft nu een project om de gegevens via een geografische interface (GIS) beschikbaar te maken. Deze interface zal waarschijnlijk begin 2007 publiekelijk toegankelijk zijn.

De website biedt beperkte mogelijkheden voor interactie. Burgers kunnen via de website reacties, tips of klachten doorgeven aan de VVA. Toen de informatie net op Internet stond kwamen er 100 reacties: burgers gaven vooral complimenten en benadrukten hoe goed het was dat deze informatie nu via Internet beschikbaar was. Soms komen er ook tips van burgers binnen. Nielsen noemde het voorbeeld van een burger die aangaf dat hij in een bakkerij was en daar het

²⁸ Het niet bekendmaken van de naam van de inspecteur is een interessant punt. Hoe ver moet een inspectie gaan in het openbaar maken van informatie? Bij de Nederlandse Onderwijsinspectie zijn de namen van de inspecteurs wel bekend. Scholen gebruiken deze informatie soms zelfs om te kijken op welke manier een specifieke inspecteur inspecties uitvoert. Bekend maken van namen van inspecteurs verandert een inspecteur van een anonieme functionaris in een persoon met specifieke kenmerken.

oude rapport van de VVA zag hangen met nog een 'blij smiley' terwijl de laatste inspectie een 'minder blij smiley' had opgeleverd. De VVA gaat dan naar de bakkerij toe om dit te controleren. Nielsen gaf aan dat de VVA tegenwoordig niet zo veel tips van burgers meer krijgt. De nationale VVA moedigt burgers ook vooral aan om contact op te nemen met de regionale inspecties. Over het aantal klachten bij regionale inspecties hebben we geen statistieken. Wel weet hij dat inspecteurs veel commentaar ontvangen van burgers. Nielsen benadrukte dat het geen doel is om via de website tips van burgers te ontvangen: "That means more work because then we have to go to the premise to check the citizen's complaint."

Een andere vorm van interactie betreft de input van bedrijven. Bedrijven kunnen hun reactie op rapporten onderaan de kaarten met smileys vermelden. Dit commentaar wordt ook getoond op de website (Forum of Food Law Enforcement Practitioners, 2004: 12). De mogelijkheid om dit te doen was een expliciet verzoek vanuit het bedrijfsleven. Bedrijven kunnen onderaan het rapport een van de volgende vier hokjes aankruisen: mee eens, oneens, zal de veranderingen doorvoeren, overig. Daarnaast is er beperkte ruimte voor commentaar. Ze kunnen dit commentaar ook per e-mail naar de VVA sturen. Dan wordt het vermeld op de website. Van de mogelijkheid om commentaar te vermelden wordt beperkt gebruik gemaakt. Nielsen gaf aan dat het gaat om niet meer dan 60 rapporten van de in totaal 50.000 rapporten per jaar (ongeveer 0,1%).

De VVA maakt niet alleen individuele gegevens bekend. Alle stappen in het controleproces worden openbaar gemaakt: de inspectieresultaten (toelichtingen bij de smileys), de beoordelingen (smileys) en de sancties worden bij de toelichtingen genoemd. Het accent bij de openbaarmaking ligt op de beoordeling door de VVA. De website biedt met name informatie over de beoordeling van de inspectieresultaten door de VVA in de vorm van smileys. Als deze beoordeling goed is worden in het algemeen geen nadere inspectieresultaten en, vanzelfsprekend, geen sancties genoemd.

De aanleiding om de resultaten van de inspecties openbaar te maken was de wens van de Deense regering en van de volksvertegenwoordiging om consumenten meer relevante informatie te verschaffen (Zweep, Brandwijk & De Swarte, 2003: 15). De informatie die op dat moment openbaar werd gemaakt werd onvoldoende geacht. Ook is de informatie bedoeld om winkels en restaurants een stimulans te geven om regels te volgen (website; Food Standards

Agency, 2004; interview Nielsen). Een dergelijk systeem was al gecreëerd door de toenmalige lokale voedselinspectie in Kopenhagen. Deze maakte bijvoorbeeld alle resultaten openbaar van inspecties van bakkerijen. De kranten waren 'dol' op deze informatie en schreven er uitgebreid over. Dit voorbeeld is later naar een nationaal niveau getild. De drijvende kracht achter de openbaarmaking was de toenmalige minister van Voedsel Ritt Bierregaard (sociaal-democraat, inmiddels burgemeester van Kopenhagen). Zij maakte op politieke wijze gebruik van de onrust die bestond over voedselveiligheid. Zij gaf aan dat ze de voedselveiligheid zou verbeteren door een nieuw systeem in te voeren. De informatie werd in 2001 openbaar gemaakt via kaarten in de horecagelegenheden: daar heeft de consument de informatie direct nodig. Later, vanaf januari 2004 (Forum of Food Law Enforcement Practitioners, 2004: 12) is deze informatie ook via Internet openbaar gemaakt.

De belangrijkste reden om de smileys en rapporten via Internet beschikbaar te maken was dat de VVA de resultaten zo eenvoudig en breed mogelijk beschikbaar wil maken. Consumenten kunnen de resultaten dan raadplegen als ze plannen ergens te gaan eten. Het smiley-systeem was bedoeld om consumenten relevante informatie over voedsel in winkel en restaurants te verschaffen. (Zweep, Brandwijk & De Swarte, 2003: 15) Er waren geen specifieke doelstellingen gericht op het veranderen van de houding van burgers. Nielsen benadrukt dat zij het smiley-systeem niet zien als een vorm van transparantie maar als een publicatieschema. Een algemene doelstelling was het verbeteren van de voedselveiligheid en daarmee het verhogen van het vertrouwen van consumenten in voedsel. De informatie is bedoeld om de consument te helpen bij zijn keuze voor veilig voedsel in winkels en restaurants (Zweep, Brandwijk & De Swarte, 2003: 15). Ook benadrukt Nielsen dat voedsel altijd veilig moet zijn. De VVA wil consumenten niet de keuze geven tussen veilig en onveilig voedsel. Wel kan de consumenten meer of minder garanties voor deze veiligheid kiezen. Ook benadrukt hij dat het alleen gaat over voedselveiligheid en niet over de kwaliteit van voedsel.

Met de website is de informatie ook makkelijker toegankelijk voor journalisten. Ze kunnen zich abonneren op de inspectierapporten en ontvangen dan direct de resultaten per e-mail. Hier zijn veel artikelen over geschreven. Nielsen: "It is always a good story on a slow Friday." De VVA is ook blij met de aandacht van de media. Nielsen: "The more articles on food safety, the better."

Bij de aankondiging van het systeem waren veel partijen sceptisch (www.uk.foedevarestyrelsen.dk). Nielsen gaf aan dat bedrijven tegen het smiley-systeem waren omdat hun rechtspositie werd aangetast. De informatie wordt immers openbaar gemaakt voordat het traject van bezwaar en beroep is doorlopen. Een fout van een inspecteur zou daarmee grote gevolgen kunnen hebben voor het bedrijf. De Deense VWA heeft bij de voorbereidingen van de veranderingen nauw samengewerkt met alle betrokkenen waaronder retail- en consumentenorganisaties. Dit heeft ertoe geleid dat alle betrokkenen uiteindelijk positief waren over het systeem. (Zweep, Brandwijk & De Swarte, 2003: 16) Er is echter bij sommige bedrijven nog steeds onrust over het systeem (Forum of Food Law Enforcement Practitioners, 2004: 12). Nielsen gaf aan dat de weerstand tegen het smiley-systeem in het begin hoog was omdat retailers dachten dat ze failliet zouden kunnen gaan. De VWA heeft ook aan brancheorganisaties gevraagd hoeveel zaken er nu failliet zijn gegaan door de smileys. Dat bleek er geen een te zijn. Dit antwoord gaf de brancheorganisatie 'met een glimlach'. Nu is deze weerstand verdwenen. Nielsen: "They like it." De angst was groter dan het uiteindelijke effect op hun zaken.

9.1.2 Civic competence

Nielsen gaf aan dat de Denen altijd bezorgd zijn geen over 'wat ze in hun mond stoppen'. Ze waren zich ook voor de introductie van het systeem bewust van gezondheidsrisico's. De aandacht voor gezonde voeding is toegenomen met de grote affaires of het gebied van voedsel zoals BSE en kippenpest. Voor die tijd waren Deense burgers vooral bezig met het milieu. Vóór 2000 konden inspecteurs via een beroep op de Deense Wet Openbaarheid Bestuur rapporten krijgen van de inspectiediensten. Dat deden in de praktijk zeer weinig burgers. In de praktijk kozen ze restaurants en winkels vooral op basis van reputatie of beeldvorming. De bekendheid van de VVA was voorheen laag en weinig burgers hadden het idee dat zij een rol hadden te spelen in het toezicht op de voedselveiligheid. Sommige burgers gaven tips door. Dit aantal is beperkt maar neemt toe.

9.1.3 Gebruik van internet en civic competence

Het aantal bezoeken aan de website is aanzienlijk. Er waren ruim 26.000 bezoeken (ruim 225.000 views) in september 2006 (VVA, 2006). Het aantal bezoekers is door de week iets hoger (woensdag is de topdag met drie keer meer dan 1.000 bezoekers) en in het weekend lager (met op zaterdag tussen de 644 en 757 bezoekers). Dit is volgens Nielsen een hoog aantal voor Denemarken.

Nielsen gaf ook aan dat de smiley-website een subsite is van de algemene website van de VVA en de smileys 50% van alle bezoeken krijgen. Nielsen gaf aan dat het aantal bezoekers nu redelijk stabiel is.

94% van de consumenten in Denemarken kent het smiley-systeem en 95% van hen vindt de smileys een 'goed of heel goed' idee (www.uk.foedevarestyrelsen.dk). Nielsen gaf aan dat 40% van de burgers zegt het commentaar op de rapporten te lezen. Uit het onderzoek van AC Nielsen (2004b: 2) blijkt dat het Internet door 12% van de burgers wordt gebruikt. De kaarten in restaurants zijn veel bekender zijn en worden meer worden gebruikt dan het Internet.

De VVA heeft geen kwantitatieve informatie over wie de bezoekers van de website zijn. Nielsen denkt dat redelijk veel bezoekers medewerkers van brancheorganisaties of winkelketens zijn. Ook gaf Nielsen aan dat de informatie vooral wordt gebruikt door een bepaalde groep mensen (hoog opgeleid, welvarend, stedelijk). Dit zijn de mensen die de informatie eigenlijk het minst nodig hebben: "The less they need the information, the more they use it." Hij gaf aan dat mensen die in arme buurten naar restaurant gaan zich juist niet laten leiden door de smileys terwijl zij deze het meeste nodig hebben. Internet maakt hierbij dus niet het verschil: het verschil ligt in het gebruik van objectieve informatie in keuzeprocessen.

Veel burgers geven aan de smileys te gebruiken in hun keuzeprocessen. Zweep, Brandwijk & De Swarte (2003: 16) verwijzen naar de resultaten van een enquête: 81% van de consumenten zegt niet te zullen eten in een restaurant met een 'boze smiley' (zie ook: www.uk.foedevarestyrelsen.dk; interview Nielsen; AC Nielsen 2004a & 2004b). Bij de winkels zegt 56% geen voedsel te kopen in een winkel met een 'boze smiley' (interview Nielsen). Overigens wijst een ander consumentenonderzoek erop dat 45% van de consumenten een restaurant met een 'boze smiley' zal vermijden (Forum of Food Law Enforcement Practitioners, 2004: 12). Van de relatief kleine groep die een 'boze smiley' is tegengekomen besloot 56% ergens anders te gaan eten (www.uk.foedevarestyrelsen.dk). Nielsen plaatst een kanttekening bij de hoge scores. Hij gaf aan dat consumenten vaak het sociaal wenselijke antwoord zullen geven ('bij een restaurant met een boze smiley ga ik niet eten') maar dat ze daar in de praktijk wellicht van afwijken ('ik zit nu lekker binnen en het regent dus ik blijf hier maar zitten ook al is er een boze smiley'). Hij gaf ook aan dat retailers aangaven geen klanten te verliezen

(wat wellicht ook weer een sociaal wenselijk antwoord is). Uit het rapport van AC Nielsen (2004b: 3) blijkt dat 16% van de detailhandelaren aangeeft het aan zijn omzet te merken wanneer ze een boze smiley of een smiley met een rechte mond krijgen. Volgens Nielsen ligt het antwoord waarschijnlijk ergens in het midden tussen de antwoorden van consumenten en retailers: een bepaalde van burgers gebruikt de informatie wel in keuzeprocessen.

Het effect van de openbaarheid op voice door burgers is beperkter. Nielsen gaf aan dat gevraagd is of burgers de resultaten hadden besproken met de retailers en veel burgers zeggen dat te doen. Ook hier speelt het risico van een sociaal wenselijk antwoord. Retailers gaven aan zelden klachten te krijgen van burgers naar aanleiding van boze smileys. Ook hier ligt volgens Nielsen het antwoord waarschijnlijk ergens in het midden tussen de antwoorden van consumenten en retailers.

De website heeft invloed gehad op de publieke agenda. Nu praten burgers met elkaar over smileys, lezen in kranten over smileys en smileys spelen ook een belangrijke rol in hun keuzegedrag. De reputatie is in deze zin meer geobjectiveerd in de vorm van oordelen van de inspectie. De houding van burgers verandert in zoverre dat zij de verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid meer bij bedrijven neerleggen en minder bij de overheid. Met deze informatie kunnen consumenten zien dat bedrijven zelf verantwoordelijk zijn voor voedselveiligheid. Ze zien namelijk ook dat de officiële controles per winkel of bedrijf in het algemeen slechts één a twee keer per jaar plaatsvinden. (Zweep, Brandwijk & De Swarte, 2003: 16)

Het smiley-systeem heeft tot februari 2006 van dit jaar de houding van burger ten aanzien van het bedrijfsleven verbeterd. In februari 2006 deed zich echter een groot schandaal voor: een vleesbedrijf dat smerig vlees leverde bleek niet gecontroleerd te zijn door de VVA. Dit kwam doordat er iets mis was gegaan rond de reorganisaties. Een burger stelde hier vragen over maar kon geen antwoorden krijgen van een controle-eenheid. Toen hij erover sprak met een journalist, zag deze op Internet dat er geen controles waren uitgevoerd, waarna een TV-programma hier aandacht aan besteedde en betoogde dat de voedselinspecties niet goed waren. De minister kwam hierdoor in de problemen. Nielsen: "One TV program changed the good wind we had in this administration." Deze negatieve publiciteit heeft overigens niet geleid tot kritiek op het smiley-systeem. Volgens Nielsen zegt iedereen: "We must have better control so we can trust the smileys."

Nu is er over deze kwesties een debat in het parlement. Twee opties worden besproken: reorganisatie van de VVA of extra financiering zodat ze hun werk beter kunnen uitvoeren.

Nielsen gaf aan dat het profiel van de VVA tot februari 2006 positiever was geworden door het smiley-systeem. De houding van de burgers ten aanzien van de VVA was positiever. Voor de introductie van het systeem wisten de burgers niet wat de VVA was. Nu weten ze veel meer. Nielsen: 'We have raised our profile.' Het schandaal van februari 2006 heeft geleid tot een radicale omkeer en een negatievere houding van burgers ten aanzien van de VVA. Het beeld is immers ontstaan dat de VVA controles niet goed uitvoert.

Nielsen weet niet of de VVA meer signalen van burgers ontvangt over inbreuk op de voedselveiligheid. Hij denkt van wel: "I suppose it is going up because of the awareness." Dit wordt echter niet gemeten en is geen expliciet doel van de openbaarheid.

9.1.4 Compliance

Voor de compliance geldt dat er een substantiële groep van ruim een kwart van de bedrijven is die niet volledig voldoet aan de regels. Daarnaast is er een zeer kleine groep (minder dan 4%) die in sterkere mate niet voldoet aan de regels. De volgende cijfers geven aan wat de compliance was in 2002:

	2002
Smiley 1	70.1%
Smiley 2	26.%
Smiley 3	1.9%
Smiley 4	1.8%

Tabel 7: Compliance in Denemarken, 2002 (bron: www.foedevarestyrelsen.dk)

Sommige bedrijven voldoen niet aan de regels omdat ze onvoldoende van de regels op de hoogte zijn, andere bedrijven voldoen niet omdat aanpassing van ruimten en werkprocessen kostbaar is.

9.1.5 Civic competence en compliance

Nielsen is zeer positief over de effecten: "We managed to get better food safety at lower cost." Zweep, Brandwijk & De Swarte (2003: 16) geven aan dat het openbaar maken er toe heeft geleid dat eigenaren van horecagelegenheden zich meer bewust zijn van de resultaten van hun handelen. Nielsen gaf aan dat meer

dan 50% van de bedrijven actie heeft ondernomen om boze smileys te voorkomen (zie ook AC Nielsen, 2004b: 3). Dit geldt ook voor een derde van de productiebedrijven, die onder andere de volgende dingen gedaan hebben (www.uk.foedevarestyrelsen.dk):

- Voor de introductie van het smiley-systeem was de leidinggevende van een vestiging vaak niet aanwezig bij een inspectie. Nu vinden alle bedrijven het belangrijk dat de leidinggevende er wel is. Deze moet immers op de juiste manier kunnen reageren op opmerkingen van de inspecteur;
- Ze hebben bijeenkomsten gehouden met medewerkers om te bespreken hoe de situatie kan worden verbeterd. Meer dan de helft van de eigenaren geeft aan dat zij discussies hebben gehad met hun medewerkers;
- Veel van de eigenaren die de situatie hebben besproken, hebben hun routines en standaarden verbeterd om te zorgen voor een 'blijje smiley'.

De vraag is vervolgens of dit heeft geleid tot een betere compliance. De onderstaande table geeft aan welke verschuiving heeft plaatsgevonden in de smileys:

	2002	2005
Smiley 1	70.1%	76.7%
Smiley 2	26.%	19.6%
Smiley 3	1.9%	1.5%
Smiley 4	1.8%	2.2%

Tabel 8: Verdeling van smilays in 2002 en 2005 (bron: www.foedevarestyrelsen.dk)

Uit dit overzicht blijkt dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van 2 naar 1. Er zijn echter geen veranderingen van betekenis in de smileys 3 en 4. Dit laat zien dat de compliance vooral is toegenomen bij de kleinere overtredingen. Openbaarmaking heeft geen effect op het aantal grotere overtredingen. Nielsen gaf aan dat er altijd overtreders zullen blijven: "We expect this will not change. There will always be some companies that do not comply with the rules." Ook gaf hij aan dat de openbaarheid wel direct werkt bij de grote overtreders maar dat er vervolgens weer andere problemen optreden: "It works if they get a bad smiley. In 80-90% of the cases a bad smiley has an effect. They improve in that area but they get a bad smiley somewhere else." Ook kan de permanentie van het aantal grotere overtredingen worden toegeschreven aan wisseling in het management. Winkels en horecagelegenheden wisselen vaak van eigenaar en daardoor gaat kennis verloren: 'There is a large turn-over.'

De angst voor repercussies was in het begin groot maar uiteindelijk is geen een zaak door de smileys failliet gegaan. Leidt dit tot een afname van het effect? Volgens Nielsen niet: "They don't want sour smileys." Ze weten dat het een effect heeft op hun image ook al merken ze dat niet direct in hun omzet. Ze moeten dit image managen om goed te blijven draaien. Daarmee wordt dus compliance gestimuleerd. Nielsen gaf aan dat de VVA ook had verwacht dat goedscorende bedrijven positieve controleresultaten zouden gebruiken in hun reclame. Dat is echter niet gebeurd. Hij gaf aan dat dit komt doordat bedrijven bang zijn dat ze toch een keer een slechte score zullen hebben en, wanneer ze zich profileren met goede scores, ze daar hard op zullen worden aangesproken.

9.1.6 Gebruik van Internet en compliance (rechtstreeks)

Van de verkopers van voedsel kijkt 27% naar de smileys en rapporten op Internet. Van de voedselproducenten en tussenhandel kijkt 45%. Deze cijfers zijn beduidend hoger dan de cijfers voor burgers (12%).(AC Nielsen, 2004b: 2). Dit wijst erop dat deze gegevens van groot belang worden geacht en bijdragen aan een betere compliance. Er zijn blijkbaar andere factoren dan civic competence in de relatie tussen openbaarheid via Internet en compliance. Daarbij kunnen verschillende mechanismen worden onderscheiden:

- *Angst voor reputatieschade.* Nielsen gaf aan dat vooral grote ketens van restaurants of winkels getroffen kunnen worden door 'boze smileys'. Als één McDonald's een boze smiley krijgt omdat er een rat loop in de keuken, beïnvloedt dat de reputatie van alle McDonald's in het land. Ze moeten hun merknaam beschermen. Bij losse restaurants wordt alleen de reputatie van dat specifieke restaurant beïnvloed.
- *Media-aandacht.* Het gebruik van de media van deze resultaten is extensief en beïnvloedt de bedrijven. Nielsen liet een voorbeeld zien van een krant met een artikel over de slechtste bakkerijen van Denemarken. Bedrijven willen dergelijke publiciteit natuurlijk voorkomen. De tussenschakels hebben volgens Nielsen wel minder last van negatieve artikelen in de pers omdat de meeste artikelen focussen op retailers. Met het vleesschandaal in februari 2006 is dit echter aan het veranderen en besteedt de pers ook meer aandacht aan de tussenschakels.
- *Invloed op verkoopprijs van de zaak.* Ook zijn boze smileys slecht voor eigenaren die hun zaak willen verkopen. De waarde van hun zaak gaat dan omlaag. De turn-over in deze bedrijfstak is redelijk hoog dus dat is een daadwerkelijk probleem.

- *Gebruik door andere bedrijven.* De informatie over tussenschakels heeft ook een effect op deze tussenschakels. Nielsen: "They are more concerned about their reputation." Uit het onderzoek van AC Nielsen (2004a & 2004b) blijkt dat 53% van de retailers van mening is dat een negatief rapport invloed zal hebben op hun reputatie terwijl 75% van de tussenschakels dit denkt.

Veel grotere bedrijven hebben een abonnement op de resultaten van de inspecties. Het hoofdkantoor van McDonald's in Denemarken wil bijvoorbeeld alle informatie ontvangen over hoe de vestigingen het doen. Een keten van coöperatieve supermarkten is een ander voorbeeld. Op deze manier kunnen hoofdkantoren hun vestigingen controleren. En ze ondernemen actie wanneer vestigingen een 'boze smiley' krijgen (Interview Nielsen). Van de verkooppunten (restaurants en winkels) geeft 14% aan veranderingen te hebben doorgevoerd naar aanleiding van de openbare rapporten. In 2003 was dit zelfs 19%. Van de productiebedrijven geeft 7% aan veranderingen door te voeren naar aanleiding van de openbare rapporten. (AC Nielsen, 2004b: 3) Sommige bedrijven baseren het salaris van een vestigingsmanager ten dele op de smileys. Nielsen vertelde dat een bedrijf de VVA belde om te horen wanneer de controleresultaten er kwamen want ze hadden deze informatie nodig voor de salariering: een 'boze smiley' betekent minder geld. Andere bedrijven ontslaan zelfs vestigingsmanagers wanneer de resultaten onvoldoende zijn. Deze vorm van openbaarheid vergroot dus de controle van hoofdkantoren over vestigingen (interview Nielsen). Vergelijkbare mechanismen doen zich voor bij brancheorganisaties en samenwerkingsverbanden van retailorganisaties. Nielsen noemde als voorbeeld een brancheorganisatie van bakkers die bakkerijen met slechte resultaten uit de brancheorganisatie verwijderd (interview Nielsen).

9.2 Openbaarheid en de vormgeving van het toezicht

9.2.1 Algemene karakterisering toezichtsarrangement

Het doel van de regulering is te zorgen voor veilig voedsel van hoge kwaliteit (www.uk.foedevarestyrelsen.dk). Inspecties op het gebied van voedselveiligheid en veterinaire zaken worden gehouden door 12 regionale centra voor veterinaire- en voedselcontrole in drie regio's. Deze centra zijn tevens kenniscentra en informatiebronnen voor consumenten en andere stakeholders. Elk centrum bestaat uit een eenheid voor dierenwelzijn, twee tot vier handhavingseenheden, een laboratorium en een secretariaat. De centra vallen onder De Nationale Veterinaire en Voedsel Administratie. (Zweep, Brandwijk & De Swarte, 2003: 15)

Deze administratie valt onder het ministerie van Familie en Consumentenzaken. Bij deze Administratie werken 1930 fte (www.uk.foedevarestyrelsen.dk). De Nationale Veterinaire en Voedsel Administratie coördineert de controle door de regionale inspecties en ziet toe op deze inspectie-organen (tweedelijns toezicht). Deze Administratie is de bezwaarinstantie met betrekking tot de regionale inspecties. Daarom heeft deze organisatie zelf geen directe betrokkenheid bij specifieke gevallen.

De VVA bestaat pas sinds 2000. Tot die tijd lag de verantwoordelijkheid voor voedselinspecties bij gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten. Er waren tot 2000 39 regionale systemen. Nielsen: 'Er waren teveel spelers. Dit maakte het moeilijk om de controles te stroomlijnen. Er was ongewenste ruimte voor verschillende interpretaties van de controleresultaten.' De VVA benadrukt dat in eerste instantie het bedrijfsleven zelf verantwoordelijk is voor het voldoen aan de regels op het gebied van voedselveiligheid. Daartoe dienen ze zelf een controleprogramma te hebben. Overheidsinspecties controleren vervolgens of bedrijven ook daadwerkelijk aan de regels voldoen. (Zweep, Brandwijk & De Swarte, 2003: 15) In de voedselketen gaat het daarbij om drie partijen: (1) primaire producenten, (2) tussenschakels (groothandel, slachthuizen, producenten van ingeblikt voedsel, etc.) en retailers (horeca en winkels). De primaire productie wordt gecontroleerd door veeartsen en deze rapporten worden niet gepubliceerd. Deze hebben volgens Nielsen ook geen waarde voor consumenten. Bovendien wordt het vlees ook gecontroleerd bij inspecties van slachthuizen. In totaal gaat het om 40.000 detailhandelaren en restaurants (Zweep, Brandwijk & De Swarte, 2003: 15). Daarnaast gaat het om 5.000 groothandelaren. Ook slachthuizen en vergelijkbare ondernemingen worden geïnspecteerd.

De regulering is gebaseerd op de Deense Voedselwet. Aanvullend zijn er allerlei regels en wetten die eisen stellen aan de voedselveiligheid (Nielsen: 'hundreds of laws'). Deze regelgeving is door de VVA geschaard onder vijf brede categorieën (hygiëne, training van medewerkers, eigen controlesysteem, labels en informatievoorziening, vergunningen). Dit zijn de hoofdcategorieën die de regels voor consumenten inzichtelijk maken. De regelgeving binnen deze categorieën staat weergegeven in een handboek van 500 pagina's. Dit handboek wordt gebruikt door inspecteurs maar ook door bedrijven, brancheorganisaties en consultants.

De VVA heeft het recht om bedrijven binnen te treden en inspecties te verrichten. Wanneer een bedrijf een inspecteur niet binnen wil laten, kan de VVA de politie halen en krijgt het bedrijf een boete. Nielsen: "We can kick their door in!" De VVA kan administratieve boetes opleggen (bijvoorbeeld 2000 kronen, zo'n € 270, voor het niet ophangen van de kaart met smileys in een horecagelegenheid of winkel). Ook kan een inspecteur een bedrijf direct sluiten wanneer er een situatie bestaat die gevaarlijk is voor de volksgezondheid (als er bijvoorbeeld ratten rondlopen). Dit is overigens vorig jaar geen enkele keer gebeurd. Wel wordt regelmatig een smiley nr. 3 toegekend: dit betekent dan bijvoorbeeld dat een bedrijf een bepaalde tekortkoming binnen 24 uur moet corrigeren. Wanneer bedrijven boetes niet betalen, gaat de zaak naar het Openbaar Ministerie. Inspecteurs zijn niet, zoals in Nederland, opsporingsambtenaren.

De taken van de handhavingseenheden zijn: registratie en autorisatie van bedrijven, inspecties, grensinspecties, onderzoek van vlees in slachthuizen, sampling voor onderzoek van monsters, follow-up bij vastgestelde overtredingen, case-processing, uitgifte van certificaten en informatie over voedsel (www.uk.foedevarestyrelsen.dk).

De inspecteurs van de regionale centra voeren één tot vier keer per jaar controles uit (www.uk.foedevarestyrelsen.dk). De inspecties worden niet van tevoren aangekondigd. De frequentie wordt bepaald door de noodzaak tot hercontrole. In deze controles wordt gelet op de hygiëne, de etikettering, besmettingen, het gebruik van additieven, het vakmanschap van het personeel, de verpakking, de kwaliteitsstandaarden en de kwaliteitsbewaking. (Zweep, Brandwijk & De Swarte, 2003: 15) Soms voeren de inspecteurs gezamenlijke controles uit met de politie en belastingdienst (interview Nielsen).

Inspecteurs werken met het handboek waarin alle eisen staan. Als zij tot de conclusie komen dat een bedrijf voor een bepaalde categorie geen smiley nr. 1 krijgt, moeten ze dit toelichten. Daarin zit altijd een beoordelingselement want de eisen geven bijvoorbeeld niet precies aan wat wordt verstaan onder 'schoon'. "Wanneer kent een inspecteur een smiley nummer 2, 3 of 4 toe? In dat geval worden we bekritiseerd omdat we bedrijven niet evenredig zouden behandelen. Dat is echter onmogelijk: we hebben vele inspecteurs en ze kijken verschillende naar bedrijven. We benadrukken dat individuele inspecties niet identiek kunnen zijn maar de resultaten van de inspecties moeten dat wel zijn." Een voorbeeld: "We don't impose a fine directly. We only impose a fine if the company does not improve its practice. What counts is that things are being corrected. We do claim

to be fair in punishing failures to correct practices" (interview Nielsen). Als een inspecteur een smiley nummer 3 of 4 toekent moet hij dit eerst bespreken met zijn leidinggevende. Hoe is hij gekomen tot deze beoordeling? Welke sancties passen hierbij? Dit betekent dat het bedrijf na de inspectie eerst een voorlopig rapport krijgt. Later wordt het definitieve rapport per post toegestuurd. Interbeoordelaarsbetrouwbaarheid is een issue. Via trainingen probeert de VVA de wijze van beoordeling te standaardiseren. Ook vindt er enige rotatie van inspecteurs plaats.

De regionale inspecteurs inspecteren de bedrijven. Bij deze inspecties werken ze met standaarden die landelijk zijn ontwikkeld. Ook wordt de professionalisering van inspecteurs landelijk ondersteund. De inspecteurs voeren inspecties uit bij bedrijven en nemen daarbij een computer en een printer mee. De resultaten van de inspectie worden direct uitgeprint en ondertekend zodat het bedrijf deze direct kan ophangen. Op kantoor synchroniseert de inspecteur zijn computer met het netwerk en vervolgens worden de resultaten van de inspectie op Internet geplaatst. De VVA heeft uitgebreide trainingsprogramma's voor de inspecteurs. Er worden op een continue basis tussen de 80 en 90 trainingen aangeboden. In deze trainingen leren zij de wetten, regels en de redenen daarvoor kennen.

Formele sancties staan volgens Nielsen centraal bij de beïnvloeding van het gedrag van bedrijven. Hij gaf aan de openbaarheid niet als sanctie te zien. Het idee is immers dat alle resultaten worden gepubliceerd. Er zijn ook geen andere rapporten dan die openbaar worden gemaakt. Nielsen: 'Even the addendum to the report is public.' Overreding speelt volgens Nielsen geen rol: "They know that if they don't do it the way we want them to, they'll get a bad smiley." Toch gaf Nielsen aan dat een boze smiley 'bad is for business'. Daarom zijn ze bang voor negatieve beoordelingen. Dit betekent dat het voor inspecteurs makkelijker is om ervoor te zorgen dat bedrijven de regels volgen. "It makes the job of an inspector easier."

De handhavingstijl verschuift van een meer modern naar een meer klassiek toezicht. Nielsen wees op een verschuiving van een meer adviserend naar een strenger controlerend arrangement: "Before the inspectors would sometimes gives companies advice. We don't do that anymore. Now we are more like the police." Overigens gaf hij aan dat er nog wel verzoeken om advies binnenkomen en dat de VVA daar soms toch op ingaat. Bij complexere zaken (bijvoorbeeld: hoe

moeten we het restaurant bouwen?) stuurt de VVA hen door naar consultants of branch-organisaties.

9.2.2 Toezichtsarrangement en gebruik van Internet

Het huidige gebruik van Internet is mogelijk gemaakt door de centralisatie van de inspectiedienst. Dit creëerde de mogelijkheid om landelijk dezelfde soort informatie over voedselveiligheid openbaar te maken. In die zin kan men zeggen dat het gecentraliseerde arrangement het gebruik van Internet voor de openbaarmaking van inspectiegegevens heeft gefaciliteerd.

De gerichtheid op keuze-informatie voor consumenten is zeer helder en past hij het toezichtsarrangement. Ook is helder dat de wijze van openbaarmaking verschilt tussen de restaurants en winkel en de tussenhandel. Opvallend is dat veel mogelijkheden worden gecreëerd voor andere partijen (ketels van winkels en restaurants, journalisten) om informatie op maat te ontvangen. Opvallend is dat ook deze toezichthouder weinig gericht is op het gebruik van Internet bij het verkrijgen van meldingen van burgers. Men zou – zeker gezien de sector – verwachten dat het nuttig zou kunnen zijn om de burgers te gebruiken als ‘ogen van de inspectiedienst’. Dit wordt echter niet gedaan: de inspectiedienst ontvangt liever niet teveel aanvullende signalen.

9.2.3 Gebruik van Internet en toezichtsarrangement

De openbaarheid stimuleert uniformering: de openbaarheid functioneert als prikkel om officiële handelingen te verbeteren en om dezelfde werkwijze toe te passen bij inspecties. (Zweep, Brandwijk & De Swarte, 2003: 16; Interview Nielsen) Ook het risico van juridische claims stimuleert standaardisering en explicitering van de aanpak van inspecties. Overigens is deze standaardisatie volgens Nielsen niet alleen toe te schrijven aan de openbaarmaking maar ook aan de gedetailleerde wetgeving van de EU.

De aantallen ‘nummer 1, 2, 3 en 4 smiley's’ die de regio's toekennen zijn beschikbaar op de website. Daarmee kunnen de regio's makkelijker worden vergeleken. Nielsen gaf aan dat de verschillen tussen de regio's afnemen, maar dat dit als doel heeft om de kwaliteit te verhogen. Ook vraagt hij zich af of de afnemende autonomie gerelateerd is aan de smileys. Hij geeft aan dat de VVA toezicht houdt op de regionale inspecties waar het gaat om kwaliteit en productie (aantal inspecties). “We verhogen de kwaliteit door hen minder autonomie te geven om op eigen wijze restaurants te evalueren. Dat vragen degenen die

worden gecontroleerd ook van ons.' De instructies over de beoordeling zijn specifiek. Wel hebben ze enige vrijheid in het bepalen van de sancties. Ook intervenueert de VVA niet in de campagnes van regionale inspecties. De media hebben interesse getoond in het vergelijken van standaarden in het land. Dit heeft geleid tot discussies over consistentie van toezicht.

Het openbaar maken van de informatie heeft het werk van inspecteurs beïnvloed. Zij zijn ontvankelijker voor kritiek en er is meer druk op hen omdat de evaluaties van inspecties met elkaar kunnen worden vergeleken. (Zweep, Brandwijk & De Swarte, 2003: 16) In sommige gevallen hebben negatieve rapporten geleid tot agressieve reacties vanuit bedrijven en in zulke gevallen worden, uit veiligheidsoverwegingen, inspecties uitgevoerd door twee inspecteurs. (Forum of Food Law Enforcement Practitioners, 2004: 12) Volgens Nielsen vonden dit soort agressieve reacties vooral in het begin plaats. Toen vreesden de bedrijven sterk voor reacties vanuit burgers. Nu weten ze dat de impact beperkt is en daarom is er geen toename van agressie door de openbaarheid meer. Anderzijds zijn er aanwijzingen dat de agressie wel toeneemt maar dit heeft meer te maken met algemene ontwikkelingen in de samenleving.

Met de introductie van de smileys zijn de trainingen belangrijker geworden. Het is belangrijk dat inspecteurs, met vaak zeer verschillende achtergronden, zoveel mogelijk dezelfde sancties opleggen. Een nationale keten van supermarkten kan bijvoorbeeld zien of er verschillen zijn tussen de inspecteurs. Door training wordt geprobeerd deze verschillen te verkleinen. Nielsen: "As time goes by the inspectors learn to evaluate equally." Nielsen benadrukte dat niet alle inspecties gelijk hoeven te zijn maar dat het uiteindelijk resultaat van de handhaving (i.e. het geheel van inspecties bij één bedrijf) wel gelijk moet zijn.

Nielsen gaf aan dat het publiceren van de smileys er ook toe leidt dat de VVA transparanter wordt. "It's a double edged sword." Ook: "We are the most transparent administration in Denmark. This makes us vulnerable." Hij gaf aan dat burgers nu beter in staat zijn de VVA te controleren. Dat speelde bij het schandaal met de vleesfabriek die te weinig werd gecontroleerd. Nielsen gaf aan dat er vorig jaar ook kritiek was op de VVA. Ze hadden weliswaar ruim voldoende controles uitgevoerd (61.000 terwijl er 60.000 waren afgesproken in het prestatiecontract) maar sommige bedrijven waren onvoldoende gecontroleerd. "Journalists can easily check whether we do controls and what the results are." Deze vergaande transparantie kan niet alleen worden toegeschreven aan het Internet: ook de nationalisatie heeft de VVA transparanter gemaakt. De

transparantie én het vleeschandaal worden ook door de inspecteurs gebruikt om meer geld te vragen. De vakbond van inspecteurs geeft aan dat inspecteurs teveel stress hebben en beter moeten worden betaald om hun werk goed uit te voeren. Nielsen: "The smiley-scheme is a strong brand. The inspectors say: we need more Money to make the smiley-scheme work."

9.2.4 Institutionele context

De technische complexiteit van deze sector is redelijk beperkt. De hygiëne van restaurants kan ook tot op zekere hoogte door burgers worden vastgesteld. De risico's zijn wel groot omdat klanten ernstig ziek kunnen worden van onveilig eten. Verder kunnen burgers wel informatie krijgen over de voedselveiligheid via het eten (worden ze ziek?) maar ze kunnen in het algemeen niet in de keuken van restaurants kijken. In Denemarken bestaan geen gemeentelijke of privaatrechtelijke controle-instanties. Belangrijke groepen zijn (1) de consumentenbeweging en (2) vertegenwoordigingen van bedrijven (brancheorganisaties, grote winkelketens of ketens van restaurants). Het smiley-systeem is in overleg met deze partijen uitgewerkt. De Consumentenbond geeft informatie op een algemeen niveau maar linkt ook veel door naar de smiley-site. Nielsen: 'Its is done for their sake.'

Een basiswet uit 2001 en daarop gebaseerde regelingen vormen de basis voor de openbaarmaking via smileys. Deze wet staat toe om de informatie op deze wijze openbaar te maken. (Zweep, Brandwijk & De Swarte, 2003: 16) Nielsen gaf aan dat vóór 2001 de Deense Veterinaire en Voedsel Administratie alleen overtredingen bekend kon maken. En daarmee moest nog worden gewacht tot het traject van bezwaar en beroep was doorlopen. In 2001 kwam er een addendum bij de Voedselwet waarmee de VVA de bevoegdheid kreeg om controleresultaten direct openbaar te maken. Een bezwaar- en beroepstraject heeft hier geen invloed op. Nielsen: "The report is public. No matter what." Het juridische kader is dus aangepast ter voorbereiding op het smiley-systeem. De wet is zodanig aangepast dat deze een basis biedt voor de openbaarmaking van de inspectiegegevens. Met de aanpassing van de Voedselwet waren de juridische beperkingen verdwenen. Wel bestond er nog het risico van juridische claims van bedrijven die door de smileys schade zouden kunnen oplopen. De VVA is tegen dergelijke claims niet verzekerd (omdat de overheid, net als in NL, niet is verzekerd). Toekenning van juridische claims is echter nog niet voorgekomen. Nielsen: "We never had to reimburse a company for a wrong judgment." Nielsen gaf aan dat de VVA onbewust incorrecte beslissingen heeft genomen. Dit maakt

het in een rechtszaak lastig om schuld toe te wijzen aan de VVA. Nielsen gaf aan dat ook slechts in enkele gevallen bedrijven na een rechtszaak een bestuurlijke boete niet hoefden te betalen.

Het politieke klimaat is steeds gunstig geweest voor openbaarmaking. De bijstelling van de Voedselwet die de VVA de bevoegdheid gaf de controleresultaten te publiceren is besproken in het Deense Parlement. Er is daarbij uitgebreid gesproken over de aantasting van de rechtspositie van bedrijven (openbaarheid voor bezwaar- en beroep) en risico's voor de VVA (juridische claims wanneer de openbaarheid schade toebrengt aan de bedrijven). Uiteindelijk was volgens Nielsen 95% van de parlementsleden voor de wetswijziging.

9.3 Toezichtsinformatie over voedselveiligheid in andere landen

Via een studie van het expertisecentrum van LNV (Zweep, Brandwijk en De Swarte, 2003) was informatie beschikbaar over het openbaar maken van toezichtsinformatie over voedselveiligheid in het VK, Zweden, de VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland. Gebruik van Internet om informatie openbaar te maken is in alle landen gericht op het betrekken van burgers en op het vergroten van vertrouwen in de overheidsinspectie van voedselveiligheid. Internet is het primaire medium om informatie over individuele bedrijven beschikbaar te maken. Via publicaties wordt informatie op een geaggregeerd niveau naar buiten gebracht. Geen van deze landen brengt – zoals in Denemarken – de informatie naar buiten via de verkooppunten.

In alle landen wordt informatie openbaar gemaakt wanneer het gaat om calamiteiten (recall informatie). In de VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland wordt daarnaast alleen informatie op geaggregeerd niveau openbaar gemaakt. In Zweden en het Verenigd Koninkrijk wordt wel informatie op het niveau van individuele bedrijven openbaar gemaakt. Deze twee landen halen overigens niet hetzelfde niveau van openbaarheid als Denemarken. Wanneer het gaat om de informatie over het toezichtsproces, blijken alleen Denemarken, Zweden en het VK informatie over controles, beoordelingen en interventies openbaar te maken. De VS maakt informatie openbaar over controles en beoordelingen maar niet over sancties. Canada, Australië en Nieuw-Zeeland maken informatie openbaar over beoordelingen en sancties maar niet over de controleresultaten.

Er is geen 'hard onderzoek' beschikbaar dat inzicht geeft in de invloed van Internet op civic competence. Wel is duidelijk wat de mogelijke effecten zijn: inzicht in voedselveiligheid van bedrijven en producten en inzicht in inspectie hierop. Onbekend is in hoeverre deze effecten daadwerkelijk worden bereikt.

Uit het onderzoek van het Expertisecentrum LNV blijkt dat het openbaar maken in het VK, Zweden, de VS en Canada is gebaseerd op algemene wetgeving op het gebied van openbaarheid van bestuur (vergelijkbaar met de WOB). In Australië en Nieuw-Zeeland is daarnaast de warenwetgeving van belang waarin staat welke informatie de overheidsinstantie vrijgeeft bij recalls. In bijna alle landen wordt bij de openbaarmaking een afweging gemaakt tussen het algemeen belang dat wordt gediend bij openbaarheid – in Canada wordt specifiek gewezen op het belang van de volksgezondheid – en specifieke belangen van bescherming van persoons- en bedrijfsgegevens. Zweden is de uitzondering: daar geldt geen bescherming van bedrijfs- of persoonsgegevens. Het resultaat van de afweging verschilt: in Zweden en het VK weegt het algemeen belang ten opzichte van het belang van de bescherming van bedrijfs- en persoonsgegevens zwaarder dan in Nederland en de andere landen.

9.4 Lessen uit deze casus

Les 1: Actuele gegevens

De Deense casus laat zien dat het van belang is om actuele gegevens te presenteren. De Deense VVA heeft de werkprocessen zo ingericht dat de informatie binnen twee dagen op Internet staat. Ook wordt het formulier direct na de inspectie uitgedraaid en kan door de eigenaar worden opgehangen. Zo zijn de gegevens nuttig voor consumenten in hun keuzegedrag.

Les 2: Koppeling met werkprocessen

De Deense VVA heeft de werkprocessen aangepast aan de eisen van snelle openbaarheid (zie ook les 1). Inspecteurs gebruiken draagbare computers en printers en kunnen zo de formulieren direct overhandigen aan de geïnspecteerden. Ook komt de informatie direct, wanneer de draagbare computer is gekoppeld aan het netwerk, op Internet geplaatst. Deze casus laat zien dat aanpassingen in de back-office nodig zijn voor een goede transparantie in de front-office.

Les 3: Alle bedrijven controleren

De Deense VVA maakte in het begin alleen gegevens openbaar over gesanctioneerde bedrijven. Dit leidde ertoe dat deze bedrijven zich dubbel gestraft voelden: door een officiële sanctie en ook nog eens door de openbaarmaking. Om alle bedrijven gelijk te behandelen heeft de VVA er daarom voor gekozen om informatie over alle bedrijven openbaar te maken.

Les 4: Lagen in het openbaar maken van informatie

Deze casus laat zien hoe informatie in verschillende lagen openbaar gemaakt kan worden. Gebruikers die een snel overzicht willen hebben kunnen kijken naar de smileys, gebruikers die verder inzicht willen krijgen kunnen de rapporten raadplegen. Een dergelijke koppeling vraagt dat ook eenduidig de relatie tussen kwalitatieve oordelen en categorieën worden vastgelegd. Dat heeft de VVA gedaan. Ook vraagt een dergelijke koppeling dat de rapporten zelf ook goed leesbaar zijn. Daar worden de Deense inspecteurs in getraind: 'Inspectors are taught to write so that their grandmothers can understand it.'

Les 5: Mediamix

Openbaarmaking gebiedt op twee manieren: via kaarten in restaurants en winkels en via de website van de VVA. Op deze manier hanteert de VVA een mediamix: verschillende media worden gebruikt om verschillende doelgroepen te voorzien van de gewenste informatie.

Les 6: Interactie met burgers bezorgt toezichthouder extra werk

De VVA is niet speciaal gericht op het krijgen van klachten van burgers. In tegendeel: klachten leiden tot (nog) meer werk want dan moeten de klachten worden uitgezocht. Dit is een belangrijke constatering: de VVA wil dus niet deze vorm van civic competence aanmoedigen. Sterker nog: deze vorm van civic competence is lastig want het bezorgt de VVA veel werk.

Les 7: Sterker profileren van de toezichthouder

De casus laat zien hoe de naamsbekendheid van de VVA vóór de introductie van het smiley-systeem laag was en met de introductie van het systeem sterk is toegenomen. "We have raised our profile." Dit lijkt erop te wijzen dat transparantie kan bijdragen aan de legitimiteit van de toezichthouder. Overigens doorkruiste een voedselschandaal deze toename aan vertrouwen in de VVA: dit geeft aan dat het vertrouwen nog broos is.

Les 8: Gebruik van informatie door elite

In deze casus blijkt dat de informatie vooral wordt gebruikt door hoog opgeleide mensen. Het is opvallend dat dit niet alleen geldt voor het Internet maar ook voor de kaarten die worden opgehangen in restaurants en winkels. Blijkbaar bestaat het verschil tussen de groepen niet zozeer uit het gebruik van Internet maar veeleer uit het vermogen om met abstracte informatie om te gaan.

Les 9: Invloed op keuzeprocessen blijft onduidelijk

Deze casus lijkt alles in zich te hebben om te leiden tot grootschalig gebruik van de informatie door burgers: er bestaat een hoge mate van keuzevrijheid, het gaat om een onderwerp dat belangrijk is en direct relevant voor de burgers (veilig voedsel) en de informatie is direct en op verschillende manieren beschikbaar. Toch geeft de casus nog steeds niet eenduidig aan dat de informatie daadwerkelijk op grote schaal wordt gebruikt. Overigens wijzen literatuurstudies in andere landen wél op een grootschalig gebruik door burgers.

Les 10: Informatie leidt tot het objectiveren van reputaties

De reputaties van restaurants en winkels wordt door de openbaarmaking van toezichtgegevens 'geobjectiveerd'. Voorheen werd er gesproken over deze reputatie maar vooral aan de hand van eigen ervaringen of verhalen die de rondte deden. Nu zijn de smileys leidend in gesprekken en publieke oordelen over restaurants en winkels.

Les 11. Openbaarmaking beïnvloedt met name kleine overtredingen

Uit de overzichten van compliance blijkt dat deze vooral is toegenomen bij de kleinere overtredingen. Openbaarmaking heeft geen effect op de grotere overtredingen. Openbaarmaking lijkt geschikt om bedrijven het kleine duwtje te geven dat nodig is om te zorgen dat ze hun zaken goed regelen. De echt slecht presterende bedrijven worden echter niet beïnvloed door de openbaarmaking.

Les 12: Positieve scores worden niet gebruikt door bedrijven

Men zou kunnen verwachten dat goed scorende bedrijven de positieve scores gebruiken om hun imago te versterken. Dat gebeurt echter niet. Een mogelijke verklaring is dat bedrijven bang zijn dat ze de volgende keer in een mindere score hebben. Het is voor hen beter dan niet teveel aandacht te vestigen op de positieve score want anders gaan ze de volgende keer 'op hun bek'.

Les 13: Verschillende invloeden van openbaarheid

De media vormen een belangrijke reden waarom de openbaarheid het gedrag van bedrijven beïnvloedt. Bedrijven – met name grote bedrijven – zijn bang voor imagoschade. Ook spelen anders invloeden van openbaarheid een rol. Een slecht rapport is ook ongunstig voor een eigenaar die zijn restaurant wil verkopen (en het aantal wisselingen van eigenaarschap is redelijk groot in deze sector). Bij de tussenhandel is men vooral ook beducht voor het gebruik van deze informatie door andere bedrijven (en niet zozeer door burgers).

Les 14: Openbaarheid versterkt de interne controle-omgeving

Uit de casus blijkt dat de (externe) toezichtgegevens worden gebruikt voor het interne toezicht. Een mooi voorbeeld hiervan is het gebruik van de inspectiegegevens van de Deense VVA door McDonald's om lokale vestigingen te controleren.

Les 15: Openbare informatie wordt actief verspreid

De VVA biedt niet alleen de informatie op de website aan: de informatie wordt ook actief verspreid via digitale abonnementen. Gebruikers kunnen precies aangeven welke informatie ze willen blijven ontvangen. Op die manier wordt gestimuleerd dat deze informatie ook blijvend wordt gebruikt. Ook creëert dit mogelijkheden voor ketens van winkels en bedrijven en journalisten om informatie op maat te ontvangen.

Les 16: Vergelijkbaarheid van regionale inspecties neemt toe

De openbaarheid op Internet leidt ertoe dat regionale inspecties makkelijker kunnen worden vergeleken. Dat heeft tot een druk geleid om werkwijzen te uniformeren, om te voorkomen dat de ene regionale inspectie veel strenger blijkt te zijn dan de andere regionale inspectie.

Les 17: Aanpassing van het juridisch kader

Met het bestaande juridische kader konden alleen overtredingen openbaar worden gemaakt en dan pas nadat het traject van bezwaar en beroep was doorlopen. Een aanpassing van de wet is doorgevoerd om actieve openbaarmaking van toezichtgegevens mogelijk te maken.

Les 18: Juridische risico's bestaan maar hebben nog niet geleid tot problemen

De VVA heeft onderkend dat er problemen zouden kunnen ontstaan door claims van bedrijven. In de praktijk heeft de VVA echter nog in geen enkel een claim moeten betalen. Juridisch is het ook lastig om een claim te funderen.

10. Milieuspectie in Nederland: Provincie Limburg

Binnen de provincie Limburg is de afdeling Handhaving en Monitoring verantwoordelijk voor het toezicht op de milieuwetgeving. De missie van de luidt: "het zorg dragen voor een correct naleefgedrag van regelgeving ten behoeve van het realiseren van een duurzame leefomgeving"

10.1 Openbaarheid en de uitvoering van het toezicht

10.1.1 Gebruik van Internet

Op 1 mei 2003 is de provincie begonnen met het openbaar maken van toezichtsinformatie over specifieke bedrijven. Er werd informatie op de website geplaatst over de bedrijven die na de hercontrole nog niet voldeden. Ook warden de handhavingsbesluiten op Internet geplaatst en werd er de 'klachten top 10' geïntroduceerd. De provincie noemt dit de 'elektronische schandpaal'. "Nu hebben we het over 'naming and shaming' en soms ook over 'faming and shaming'."

De klachten top 10 was oorspronkelijk alleen gebaseerd op het aantal klachten per bedrijf. Daar kwam kritiek op: men vond dat dit een vertekend beeld gaf. Vanaf 2005 is de klachten top 10 gebaseerd op: (1) aantal klachten, (2) aantal klagers en (3) het aantal geverifieerde klachten.²⁹ Van de bedrijven in de klachten top 10 wordt de stand van zaken besproken (kwalitatieve informatie).

De *Milieukaart* werd gelanceerd in februari 2006.³⁰ Via de Milieukaart wordt informatie over alle bedrijven openbaar gemaakt, dus niet alleen over de bedrijven die overtredingen begaan. De directe aanleiding was het Arhus-verdrag van 1998 dat aangeeft dat de informatievoorziening van overheden aan milieu moet worden verbeterd. Dit verdrag is door de EU omgezet in een richtlijn en heeft in Nederland geleid tot een aanpassing van de Wob en de Wmb. Via de Milieukaart wil de provincie invulling geven aan de strekking van het verdrag. De burgers krijgen daarmee gebiedsgerichte informatie over vergunningen en toezicht. De oorspronkelijke doelstelling van het verbeteren van het nalevingsgedrag blijft echter gehandhaafd.

²⁹ Afdeling Handhaving en Monitoring, 2006, Bureau Toezicht en Handhaving Evaluatie milieumeld- en klachtentelefoon Provincie Limburg (MKT) 2005, Provincie Limburg, p. 17.

³⁰ Provincie Limburg, 2006. Gedragslijn: Openbaarheid handhavingsinformatie. Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Limburg d.d. 31 januari 2006. In werking getreden per 1 februari 2006.

Er waren drie redenen om tot openbaarmaking van toezichtsinformatie over te gaan (interview Vossen en Brass; Provincie Limburg, 2006):

- Verbeteren naleving. Men dacht dat hier een preventieve werking van uit zou gaan. 'Het is een instrument om het gedrag te beïnvloeden.'
- Informatievoorziening voor burgers. Het doel was om burgers te voorzien in informatie over hun leefomgeving.
- Vergroten zichtbaarheid. De provincie wil zichtbaar maken dat zij haar handhavingstaak serieus neemt.

Internet wordt beschouwd als het geëigende middel is om informatie actief openbaar te maken (Afdeling Handhaving en Monitoring, 2005). De website is gericht op het vergroten van de kennis van burgers over toezicht en over de objecten van toezicht. De burger kan gebiedsgerichte informatie krijgen over milieutoezicht. "Burgers willen weten wat zich afspeelt in hun omgeving." De respondenten gaven aan dat de website niet is gericht op het beïnvloeden van de houding van burgers. "Het gaat alleen om de informatie." Anderzijds blijkt uit de 'gedragslijn: openbaarheid overheidsinformatie' (Provincie Limburg, 2006) dat een reden om de handhavinginformatie openbaar te maken is, dat de provincie zichtbaar wil maken dat zij haar handhavingstaak serieus neemt.

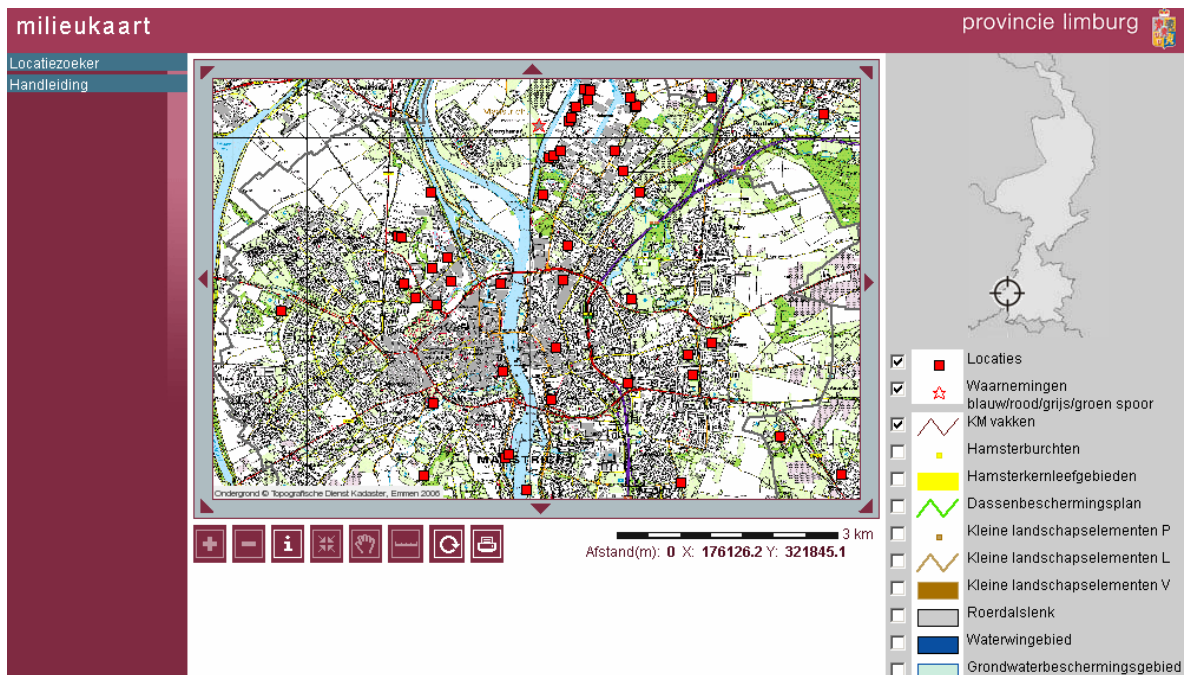
De openbaarheid is ingezet vanuit de afdeling Handhaving en Monitoring, het was een ambtelijk initiatief. Dit is besproken met de verantwoordelijke gedeputeerde en die er zijn steun aan heeft gegeven. Bij de start van het initiatief, in 2003, was er verzet vanuit het bedrijfsleven. Waarna er over is gediscussieerd in de provinciale staten. Een meerderheid van de staten stond echter achter het initiatief en dus was er geen bijstelling nodig. Ook rond de invoering van de Milieukaart was enige commotie.

Het was duur om het systeem voor de eerste keer te vullen. Alle vergunningsinformatie moest in het systeem worden gebracht. Als het eenmaal loopt, is het systeem niet duur. Het systeem haalt automatisch de benodigde informatie uit andere systemen.

Het proces van openbaarmaking verloopt momenteel als volgt:

- De inspecteur voert een controle uit en schrijft een rapport;
- Hij vult een factsheet in en geeft aan of er sprake is van overtredingen;
- Daarachter ligt het volledige rapport;

- Het document wordt ingescand en in het systeem geplaatst.³¹



Via de website (www.limburg.nl/milieukaart/) kan worden gezocht op postcode, gemeente of locatie. Als een gemeente wordt ingevoerd verschijnt er een kaart van de gemeente met daarop rode vierkantjes (locaties) en roze sterren (waarnemingen). Op elk vierkantje of sterretje kan worden geklikt om meer informatie te krijgen. Ook kunnen allerlei andere elementen op de kaart worden vertoond (hamsterburchten, dassenbeschermingsplan, waterwingebieden, stiltegebieden, etc.). Bij de waarnemingen worden waarnemingen van de milieu-inspectie genoemd en eventueel wordt aangegeven of er al actie is ondernomen. Twee voorbeelden: 'Rommel in buitengebied, inmiddels door gem. Sittard-Geleen opgeruimd.' '40 plastic zakken met afval van wietteeld gedumpt.'³²

Locaties betreffen fabrieken maar ook speeltuinen en zwembaden. Wanneer meer informatie over locatie wordt gevraagd, verschijnt de naam en het adres van het bedrijf. Er kan dan worden gekeken naar:

- Vergunning. Hier wordt informatie over de vergunning die de Provincie Limburg aan een bedrijf heeft verleend en/of eventuele lopende

³¹ De rapporten worden als ingescande documenten op de website geplaatst. De reden hiervoor is dat men wil voorkomen dat de verkeerde versie op Internet komt. Door de handtekeningen is duidelijk dat het gaat om de juiste versie. Er is nooit gesproken over het niet vermelden van handtekeningen om te voorkomen dat iedereen kan zien welke inspecteur de controle heeft uitgevoerd (zoals bij de Deense VVA).

³² Nu staat op de website alleen wat is aangetroffen in het buitengebied. Straks zal ook worden aangegeven wat er is geïnspecteerd, dus ook waar niets is aangetroffen. Deze informatie is relevant voor burgers, het OM en wellicht anderen.

vergunningenprocedures weergegeven. Een voorbeeld: 'Wet Milieubeheer. Oprichtingsvergunning.'

- Handhaving. Daar wordt weergegeven wanneer de laatste (geplande) controle is geweest. Ook staat er een link naar het rapport van de controle. Daar staat het rapport van de milieuinspecteur. Er wordt daarin bijvoorbeeld aangegeven wat de geconstateerde overtredingen zijn en de einddatum voor beëindiging.
- Klachten. Hierin wordt de aard van de klachten (bijvoorbeeld 'rook' en 'stank') en het aantal weergegeven.
- Ongewone voorvallen. Bedrijven zijn verplicht ongewone voorvallen te melden. Een voorbeeld: 'Brand in een elektrische heftruck binnen in een loods (Carosseriebouw). De brand ging gepaard met rookontwikkeling. Het gebouw is ontruimd.'
- Handhavingsbesluit. Hier worden opschortingsbesluiten, dwangsombesluiten, bestuursdwangbesluiten en besluiten op bezwaar weergegeven. Daar heb ik geen voorbeelden van kunnen vinden.³³

Het dynamisch planningssysteem wordt niet openbaar gemaakt, in tegenstelling tot in het Verenigd Koninkrijk waar een vergelijkbare score wel openbaar wordt gemaakt. Vossen: "Hier is bewust voor gekozen. Anders krijg je discussies met bedrijven over de scores. Je moet de scores dan nadrukkelijker onderbouwen. Als je deze informatie actief naar buiten brengt, krijg je gegarandeerd gedoe. Het systeem is vooral bedoeld voor onze eigen planning. We maken overigens al wel bekend bij welk bedrijf in welk kwartaal een (on)aangekondigde controle zal plaatsvinden."

De provincie heeft geen mailingslist. De actuele opschortingsbesluiten worden wel genoemd op de website bij 'actueel' zodat ze opvallen. 'Een mailinglist gaat te ver.' Net als bij de Deense VVA wordt ook hier de actualiteit van de website van groot belang geacht. Gegevens worden binnen drie werkdagen openbaar gemaakt. "De kaart moet actueel zijn. Dat is de sleutel. Als je dat niet doet, haken burgers af."

Zoeken op de website is eenvoudig: er kan eenvoudig worden gezocht op adres, gemeente en locatie (i.e. naam van het bedrijf). Kaarten vormen een belangrijk onderdeel van de website. Via kaarten worden locaties weergegeven. Er kan worden doorgelikt om specifieke informatie te krijgen. De website biedt geen

³³ In december 2006 zijn echter geen voorbeelden van handhavingsbesluiten gevonden op de website omdat dit aantal zeer beperkt is.

mogelijkheden om objecten van toezicht met elkaar te vergelijken. De website is gericht op het geven van informatie per locatie. Ook bevat de website geen tabellen die door de gebruiker zelf kunnen worden geanalyseerd: de website bevat vooral tekstuele informatie.

De website betekent wel degelijk een verandering in de openbaarheid. De Klachten Top 10 stond al wel in de jaarverslagen, de handhavingsbesluiten werden echter niet per bedrijf vermeld in het jaarverslag. De specifieke informatie per bedrijf die nu via de Milieukaart beschikbaar is, was er voorheen niet en is nog steeds alleen actief via internet beschikbaar, al kan ze ook worden opgevraagd bij de provincie.

Ook wordt informatie over het toezichtsarrangement openbaar gemaakt. Op de website is allerlei informatie aanwezig over het handhavingsbeleid van de provincie. De handhavingsfilosofie wordt gepresenteerd en er wordt algemene informatie gegeven over het handhavingsproces.

De website verwijst naar de e-mail-adressen en telefoonnummers van de contactpersonen van de afdeling handhaving. Ook kunnen bezoekers aan de website via een formulier milieuklachten online melden. Ze dienen daar informatie te melden over zichzelf, de locatie van de klacht en de aard van de klacht. Op de website valt te lezen: "Het via e-mail kunnen indienen van een milieuklacht is een uitbreiding van de reeds bestaande mogelijkheid om milieuklachten in te dienen bij de Provinciale Milieumeld- en klachtentelefoon. Dit formulier kan tevens gebruikt worden als u een klacht over vuurwerk wilt melden." Overigens wordt ook expliciet gemeld dat men beter de telefoon kan gebruiken wanneer het gaat om acute klachten. De website biedt geen mogelijkheden om met andere bezoekers van de website over de informatie op de website en over verwante onderwerpen te communiceren.

10.1.2 Civic competence

Bij de burgers gaat het enerzijds om alle burgers van Limburg (en ook andere provincies en andere landen). Deze hebben namelijk allen belang bij adequate milieuhandhaving. Anderzijds gaat het specifiek om de direct omwonenden van een inrichting.

Voor de introductie van de website was de kennis van burgers over objecten van toezicht alleen gebaseerd op eigen waarnemingen en berichten in de media. Ook

konden zij rapporten opvragen, maar dit gebeurde nauwelijks. Via de media hebben burgers kennis over bedrijven die vaker overlast veroorzaken of waarover vaker discussies zijn. Burgers kunnen buiten de poorten waarnemingen doen (stank, rook, etc.). Ze kunnen echter niet op het terrein komen. Er komen nauwelijks klachten van werknemers. Soms zijn er klokkenluiders maar deze gaan vaker naar de Arbeidsinspectie. "De deskundigheid van individuele burgers over de verschillende onderwerpen is zeer wisselend en doorgaans specifiek gericht." (Peterink en Partners, 2005, p. 21).

In het algemeen zijn burgers niet van mening dat zij een rol hebben te spelen in het provinciale milieu-toezicht. Het communicatiebureau Peterink & Partners concludeert: "De motivatie van burgers voor het item handhaving wordt niet erg hoog ingeschat. Veelal neemt de motivatie wel toe als een burger direct in zijn belang wordt geraakt (door bijvoorbeeld stankoverlast of geluidshinder). Maar ook dan blijkt uit ervaring dat het opkomstpercentage tijdens inspraak- of voorlichtingsbijeenkomsten (bijv. bij DSM) erg laag is." (2005, p. 21). De houding van burgers ten aanzien van het milieu-toezicht valt zeker ten dele toe te schrijven aan de beperkte sanctiemogelijkheden. Exit is geen reële optie. Verhuizing zal slechts in extreme gevallen gebeuren. Mogelijkheden tot voice – bijvoorbeeld het schrijven van brieven aan bedrijven of indienen van klachten – bestaan er wel maar de effecten daarvan zijn onduidelijk.

In het algemeen wordt wel van burgers verwacht dat zij klachten doorgeven: "Alle burgers van Limburg zijn in principe onze ogen en oren in het veld. Wij verzoeken u dan ook om milieuhinderlijke situaties die u opvallen en overlast die u ervaart te melden bij de Provinciale milieumeld- en klachtentelefoon (tel.nr.: 043 – 361 70 70). Het is tegenwoordig ook mogelijk om een klacht per computer aan de provincie door te geven (ga naar de web-site van de Provincie Limburg www.limburg.nl en klik daar linksboven de button "milieuklachtenformulier" aan)." (Afd. Handhaving en monitoring, 2005, p. 6).

In 2005 waren er 1676 klachten van burgers. Het aantal klachten is redelijk stabiel (met een dipje in 2004). De klachten staan weergegeven in tabel 8:

Categorie klacht	2005	2004	2003	2002
Stank	990	731	828	924
Rook	16	29	35	22
Stof	121	104	229	142
Geluid	413	277	354	273
Bodem	24	43	125	208
Water	5	8	20	30
Overigen	107	33	22	19
Totaal	1.676	1.245	1.613	1.618

Tabel 8: binnengekomen klachten Milieumeld- en Klachtentelefoon 2002 t/m 2005 (bron: afd. Handhaving en monitoring, 2006)

Klachten worden afgehandeld in (telefonisch) overleg met de klager en eventueel gevolgd door onderzoek bij de inrichting. De provincie schrijft: "in alle gevallen worden de klachten meegenomen tijdens uitgevoerde controles en zijn zij input voor prioriteitsstelling voor de handhavingssuitvoeringsprogramma's." (Afd. Handhaving en monitoring, 2006, p. 11).

Ook kan er een onderscheid worden gemaakt naar klachten per klasse van overtredingen (zie hieronder voor een beschrijving van de klassen). Deze staan hieronder weergegeven voor 2004:

Categorie	2004
klasse 1	471
klasse 2	208
klasse 3	44
klasse 4	7

Tabel 9: binnengekomen klachten per categorie overtreding (bron: afd. Handhaving en monitoring, 2006)

Ook kunnen burgers een handhavingverzoek doen wanneer ze vinden dat de provincie niet stringent genoeg optreedt. "We moeten dan binnen vier weken aangeven of we hier wel of geen gehoor aan geven. Eventueel kunnen burgers naar de rechter stappen." Deze handhavingverzoeken worden vaak ook uit concurrentie-overwegingen ingediend. "Handhavingverzoeken nemen we toch serieuzer dan klachten." Er worden ongeveer 20 tot 25 handhavingverzoeken per jaar ingediend.

De kennis van burgers over de provinciale inspectie was vóór de introductie van de website beperkt. "Het productassortiment is bij de klant te weinig bekend. De burger weet onvoldoende voor welke handhavingstaken de provincie verantwoordelijk is en waar hij de provincie op mag aanspreken of voor kan inschakelen." (Peterink en Partners, 2005, p. 13). Het beeld dat bestaat is wel positief: "De rol van de provincie wordt geaccepteerd maar is minder voor de hand liggend dan bijvoorbeeld de politiek of het OM als handhaver." (p. 13). Uit het jaarverslag over 2004 blijkt dat er wel aan deze naamsbekendheid gewerkt wordt: "We hebben onze Volkswagens bestickerd zodat duidelijker is wie we zijn en waar we bezig zijn. Zo vergroten we onze zichtbaarheid." (Afd. Handhaving en monitoring, 2005, p. 5).

10.1.3 Gebruik van internet en civic competence

De provincie heeft geen gebruikersonderzoek verricht. Ook is het aantal hits op de milieukaart niet bekend. Op basis van hun ervaringen denken de respondenten zeker dat de kennis van burgers is vergroot: "We denken dat het de kennis van burgers zeker vergroot." De respondenten denken niet dat het hierbij alleen gaat om hoogopgeleide burgers. Vossen en Brassé: "Wie de website raadplegen weten we niet. Wat we wel weten is dat de klagers uit alle lagen van de bevolking komen, ook de fabrieksarbeider in zijn tuintje."

Er zijn geen aanwijzingen voor dat Internet leidt tot een toename in het aantal klachten en handhavingsverzoeken, hierboven zagen we al dat dit redelijk stabiel is. De Milieukaart leidt ook niet tot extra brieven of protesten. "Mensen die willen protesteren kunnen de informatie toch wel vinden." De meeste klachten komen binnen per telefoon. Vossen: "Internet is een onpersoonlijk medium. Via de telefoon krijg je direct het gevoel dat je klacht serieus wordt genomen."³⁴ Onbekend is of de Milieukaart een rol speelt bij de keuze om ergens te gaan wonen (entrance). Vossen schrijft: "Het is goed mogelijk dat mensen de kaart raadplegen op het moment dat ze een woning willen kopen c.q. huren. Wij hebben daar echter geen beeld van. De site is in elk geval niet gekoppeld aan sites van makelaars. Ik weet ook niet of de makelaarsbranche dit een goed idee zou vinden."³⁵

³⁴ De provincie wil de afhandeling van klachten ook gaan wijzigen. Nu komen de klachten binnen bij een serviceloket. Straks komen ze direct binnen bij de behandelende ambtenaar. Deze kan dan direct een inhoudelijke reactie op de klacht geven.

³⁵ E-mail-bericht van de heer Vossen naar aanleiding van vraag over exit op basis van Milieukaart, 24 november 2006.

10.1.4 Compliance

Bij milieu-toezicht zijn er verschillende categorieën van overtredingen (afd. Handhaving en monitoring, 2006, p. 18):

- Klasse 1: lichte overtredingen (geen of verwaarloosbaar effect)
- Klasse 2: overtredingen in de middencategorie (wel effect maar niet direct bedreigend voor milieu en volksgezondheid).
- Klasse 3: zware overtredingen (potentieel negatief effect op milieu c.q volksgezondheid).
- Klasse 4: ongewone voorvallen,

Bij de berekening van het naleefpercentage wordt aan klasse 1 overtredingen een wegingspercentage van 0.33 toegekend, aan klasse 2 0.66 en aan klasse 3 1.0. Klasse 4 is niet meegerekend. De naleving over 2004 staat hieronder weergegeven in tabel 10:

Sector		% normconform gedrag (gewogen)		
		milieu-aspecten	Bedrijfsvoering	totaal
Afval	Autodemontagebedrijven	87%	92%	90%
	Op- en overslagbedrijven	87%	90%	88%
	Puinbrekers	81%	92%	84%
	Sorteerbedrijven	88%	91%	88%
	Stortplaatsen	99%	100%	99%
	Overige afvalbedrijven	85%	92%	87%
	Totaal Afval	87%	92%	89%
Bodem en water	Grondwater	78%	70%	74%
	Bodem en Water	90%	95%	93%
	Ontgrondingen			
	WHVBZ	99%	90%	95%
	Totaal Bodem en Water	89%	85%	87%
Industrie	Chemie	90%	96%	92%
	Groot	86%	92%	87%
	Klein	78%	98%	91%
	Totaal Industrie	84%	95%	90%
Totaal inrichtingsgebonden		86%	91%	88%

Tabel 10: Globale indicatie van het (gewogen) naleefgedrag bij provinciale inrichtingen in 2004 (Afd. handhaving en monitoring, 2005, p. 19)

Uit deze tabel blijkt dat het aantal gevallen van non-compliance aanzienlijk is. Hierbij kan het gaan om onwetendheid over de regels, maar ook om geldelijk gewin. Opgemerkt kan worden dat op het gebied van milieu het ontwijken van regels tot zeer groot geldelijk gewin kan leiden.

10.1.5 Civic competence en compliance

Klachten zijn van invloed wanneer het bedrijf de regels overtreedt. Ook zijn klachten van invloed als de reputatie van het bedrijf van belang is en wanneer met een relatief beperkte inspanning de klachten kunnen worden weggenomen. Er zijn echter geen aanwijzingen dat het aantal klachten toeneemt door de openbaarheid van toezichtgegevens. Dit betekent dat er geen aanwijzingen zijn voor een positieve invloed van openbaarheid op Internet via civic competence op compliance.

10.1.6 Gebruik van Internet en compliance (rechtstreeks)

De respondenten zijn van mening dat de openbaarheid een positief effect heeft op de compliance: "We merken dat de naleving verbetert. Dit merken we uit de reacties. De openbaarheid heeft meer effect." In 2002 was de naleving vóór het bestuursrechtelijke traject 83% en in 2006 93%. Deze verbetering heeft onder andere met de openbaarheid te maken. "We zijn openbaar over onze werkwijze, de bedrijven weten dat we ze aanpakken, en de transparantie creëert een druk om te verbeteren. We denken wel dat we tegen een bovengrens aanlopen. Er zullen altijd kleine en grote overtredingen blijven." Volgens de respondenten verbetert met name de Klachten Top 10 de compliance. Vossen: "We merken dat het werkt. Bedrijven doen hun uiterste best om uit de top 10 te blijven. Bedrijven die veel doen om te verbeteren en toch in de top 10 blijven vinden dat vervelend. Het jaar erop zetten ze er een tandje bij om uit de top 10 te blijven." De respondenten gaven aan dat het een aantal bedrijven lukt om, als ze in de top 10 zijn verschenen, er direct uit te verdwijnen doordat ze problemen hebben aangepakt. Andere bedrijven staan echter keer op keer in de top 10. De respondenten noemden de volgende redenen waarom bedrijven wel of niet reageren op de Klachten Top 10:

- Bedrijven met een bepaalde reputatie die ze kunnen verliezen reageren eerder dan bedrijven waarbij de reputatie van minder belang is;
- Bedrijven die daadwerkelijk de vergunning overtreden zullen eerder reageren dan bedrijven die veel klachten krijgen maar toch binnen de vergunning blijven. Sommige bedrijven opereren in een omgeving met veel burgers en hebben een productieproces dat tot stank leidt;

- Bedrijven die met een beperkte financiële inspanning veel klachten kunnen wegnemen zullen eerder reageren dan bedrijven die grote investeringen moeten plegen om klachten weg te nemen;
- Bedrijven die de relatie met de omwonenden belangrijk vinden (nabuurschap) zullen sneller reageren dan bedrijven die zich hier minder aan gelegen laten liggen;
- Bedrijven die consumentenproducten produceren zullen eerder reageren dan bedrijven op de B2B-markt. Ook geldt dit voor bedrijven die regelmatig nieuw personeel nodig hebben eerder dan voor bedrijven met een stabiel personeelsbestand. "De burger wordt mondiger. We verwachten dat burgers niet willen werken en geen producten willen kopen van bedrijven die negatief in het nieuws komen."

Er is een onderscheid te maken in 'nette bedrijven' (vaak de grote bedrijven) en 'sjacheraars'. "Een autosloperij op een industrieterrein is nauwelijks gevoelig voor de Klachten Top 10." Uit het overzicht van de klachten top 10 van de jaren 2002 tot en met 2005 (afd. Handhaving en monitoring, 2006, p. 18-9) blijkt:

- Het bedrijf ENCI staat stabiel hoog in de klachten top 10 (1 in 2002, 2003 en 2004, 2 in 2005). Dit bedrijf is een voorbeeld van de onmogelijkheid om uit deze top 10 te verdwijnen. Dit bedrijf veroorzaakt structureel overlast en leidt daarmee tot klachten.
- Van de bedrijven in de klachten top 10 van 2005 was er één gemeld in de drie voorgaande jaren (ENCI), waren er 2 ook gemeld in 2003 en 2004, één in 2002 en 2004, één in 2003 en één in 2004. Dit betekent dat de helft van de bedrijven nieuw was in de klachten top 10 en dus ook is de helft uit de top 10 verdwenen.

Opvallend is dat Chemelot (DSM) niet in de klachten top 10 staat. Dit bedrijf handelt de klachten echter af via een eigen klachtentelefoon. Het aantal meldingen bij de eigen klachtentelefoon is veel hoger dan het aantal meldingen van alle andere bedrijven samen (afd. Handhaving en monitoring, 2006, p. 17-20). Dit wijst erop dat een openbaarmaking van het aantal klachten niet alleen een stimulans voor een betere compliance maar ook om eigen klachtvoorzieningen op te zetten. Het aantal meldingen bij de eigen klachtentelefoon wordt wel doorgegeven aan de provincie.

De effecten van de Milieukaart liggen in het verlengde van de effecten van de Klachten Top 10. "Sommige bedrijven vinden het minder prettig, andere bedrijven laten dit koud. Een bedrijf als Sabrique vindt het niet plezierig." Deze

bedrijven vinden het vooral niet plezierig als er aandacht van de media komt. En de media zijn zeer geïnteresseerd in de informatie. Ze kijken vooral naar gevallen waarin het misgaat. "Journalisten lopen één keer per jaar de lijst met overtredingen en ongewone voorvallen na. Ze schrijven daar regelmatig over in de lokale kranten."

De volgende cijfers geven inzicht in het nalevingsgedrag over 2003 (voor de openbaarmaking via de website) en 2004:

	2004	2003
Sector Afval	87%	78%
Sector Bodem en Water	89%	86%
Sector Industrie	84%	83%
Totaal (gemiddeld)	86%	82%

Tabel 11: nalevingsgedrag in 2003 en 2004 (afd. Handhaving en monitoring, 2005, p. 21)

In de onderstaande tabel wordt de compliance over 2004, 2005 en 2006 weergegeven:

	2004		2005		2006	
Aantal voorschriften gecontroleerd	4963		6556		6013	
Klasse 1	656	13,2%	1471	22,4%	744	12,4%
Klasse 2	337	6,8%	97	1,5%	4	0,1%
Klasse 3	77	1,6%	18	0,3%	1	0,0%
Klasse 4	15	0,3%	2	0,0%	0	0,0%

Tabel 12: nalevingsgedrag in 2004, 2005, 2006 per klasse overtreding (afd. Handhaving en monitoring, 2005, p. 21)

Uit deze tabellen blijkt dat het nalevingsgedrag op alle categorieën verbeterd. De verbetering in categorie 1 is beperkt, de verbetering bij de andere categorieën is sterk. Dit kan (vanzelfsprekend) niet zomaar worden toegeschreven aan de openbaarheid. Wel levert het een aanwijzing op dat de openbaarheid een positief effect kan hebben.

10.2 Openbaarheid en de vormgeving van het toezicht

10.2.1 Karakterisering toezichtsarrangement

De Wet Milieubeheer (Wmb) bevat heldere criteria over de verdeling van bevoegdheden tussen gemeenten en provincies. Grofweg komen deze criteria erop neer dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor kleinere inrichtingen en provincies voor grotere inrichtingen en inrichtingen met grotere risico's. Een voorbeeld: autosloperijen tot vier wrakken vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente, grotere autosloperijen vallen onder de verantwoordelijkheid van de provincie. In sommige gevallen, bijvoorbeeld bij zwembaden, zijn zowel gemeenten als provincies verantwoordelijk.

Er is sprake van een hoge mate van samenwerking tussen provincie Limburg en de gemeenten. Er vindt veel overleg plaats. Nu werken gemeenten en provincies nog solitair maar in de toekomst zal deze samenwerking worden geformaliseerd in de vorm van gebiedsgericht werken. De VROM-inspectie voert het tweedelijns toezicht op provincies en gemeenten. Voor een beperkt aantal gevallen, onder andere drinkwater en internationale afvalstromen, voert VROM het eerstelijns toezicht.

Binnen de provincie is de afdeling Handhaving en Monitoring verantwoordelijk voor het toezicht. Bij de afdeling Handhaving en Monitoring werken ruim 80 mensen (afd. Handhaving en monitoring, 2005, p. 5). Deze afdeling richt zich uitsluitend op de handhaving van milieuwetgeving. Vergunningen worden verleend door de afdeling Vergunningen. Binnen de afdeling Handhaving en Monitoring zijn drie bureaus:

- Bureau Advies en Onderzoek (30 mensen). Hieronder vallen het laboratorium en de meetdienst. Ook werken hier adviseurs en specialisten (bijvoorbeeld een specialist vuurwerk).
- Bureau Toezicht en Handhaving (40 mensen, Vossen is bureauhoofd). Dit bureau voert het toezicht uit. Bij dit bureau werken ook vijf juristen.
- Cluster Staf- en Publieksdiensten (10 mensen, Brassé werkt daar). Dit cluster zorgt voor het informeren van publiek, samenwerking met externe partners en de bedrijfsvoering.

Het object van toezicht wordt allereerst gevormd door de inrichtingen. Dit zijn de bedrijven die een milieuvergunning aanvragen. De provincie oefent toezicht uit op

deze bedrijven. Daarbij gaat het met name om private organisaties maar het kan ook gaan om overheden. De groep van bedrijven is divers: het gaat om internationals zoals DSM en ENSI maar ook om kleinere bedrijven (Peterink en Partners, 2002, p. 21). Daarnaast oefent de provincie toezicht uit op het buitengebied. De provincie controleert op boskap en bekijkt of er geen afval wordt gedumpt, verdachte pijpleidingen zijn of illegale bouwwerken. Ook hierbij gaat het om controle op bedrijven – bijvoorbeeld boerenbedrijven – maar ook publieke organisaties zoals Staatsbosbeheer.

De provincie noemt de volgende motieven voor handhaving (Provincie Limburg, 2004, p. 6):

1. "het beperken van schade en het herstel in de oorspronkelijke toestand;
2. het voorkomen van herhaling, door dezelfde overtreder of anderen;
3. het wegnemen van ongerechtvaardigd voordeel dat de overtreder heeft genoten;
4. het bevestigen van het belang van de geloofwaardigheid van de (normerende) overheid, de rechtsgelijkheid en eerlijke concurrentieverhoudingen;
5. het bevestigen van normen gesteld in het belang van het milieu, de openbare orde of volksgezondheid en van normen gesteld in het belang van de mogelijkheid tot overheidscontrole (meetvoorschriften e.d.).

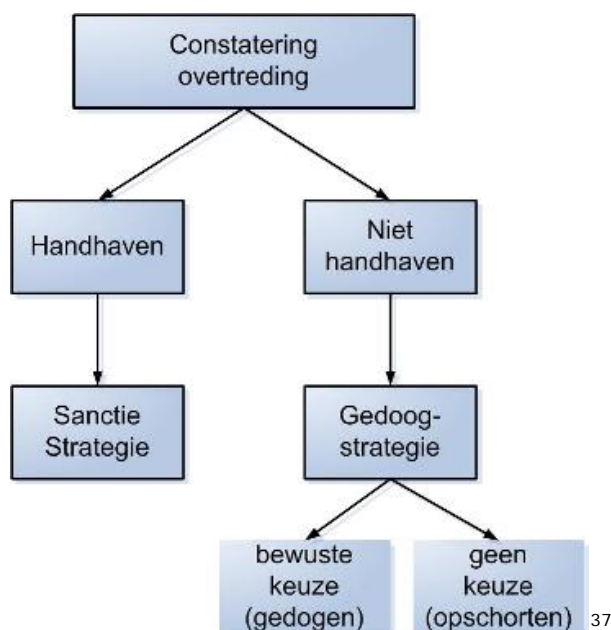
Handhavend optreden is primair gericht op herstel, ontmoediging en straf: op het herstellen van de milieusituatie in de normconforme toestand, op het ontmoedigen van de dader of mogelijke andere daders om soortgelijke overtredingen te begaan en op het straffen van de dader voor zijn overtreding en zijn wederrechtelijk verkregen voordeel. Maar consequente handhaving is ook noodzakelijk voor algemene rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en geloofwaardigheid."

De eisen aan inrichtingen zijn ontleend aan de Wmb, besluiten die daarop zijn gebaseerd, de aanvraag voor de vergunning en de vergunning die is verleend door het College van Gedeputeerde Staten. De eisen voor de inspecties van het buitengebied zijn gebaseerd op de Flora en Fauna Wet en de Natuurbeschermingswet. Bij de eisen gaat het om twee categorieën: (1) voorschriften die betrekking hebben op bedrijfsvoeringsaspecten en administratieve voorwaarden en (2) voorschriften die betrekking hebben op milieu-aspecten. (afd. Handhaving en monitoring, 2005, p. 20). Op de volgende manieren verkrijgt de provincie informatie (idem, p. 16):

1. Fysiek toezicht. De provincie kan via fysiek toezicht informatie verkrijgen. Desnoods kan de toezichthouder met de sterke arm der wet toegang verkrijgen tot de inrichting.
2. Administratief toezicht. De provincie kan boeken bekijken of gegevens opvragen (bijvoorbeeld interne audits). Ook zijn er verplichte rapportages (bijvoorbeeld het milieujaarverslag en informatie over afval). Ook kunnen rapportages worden opgenomen als taakstellende voorschrift in de vergunning. De provincie kan informatie vragen en desnoods vorderen.

De milieuspectie hanteert de volgende bestuursrechtelijke sancties: dwangsom (i.e. een boete) of bestuursdwang (maatregelen treffen of het bedrijf sluiten om illegale situatie te beëindigen). Ook kan de milieuspectie een opschortingsbesluit nemen. Dit wil zeggen dat de inspectie aangeeft waarom niet handhavend wordt opgetreden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer het bedrijf bijna een milieuvergunning heeft. Daarnaast kan de Milieuspectie ook strafrechtelijke sancties treffen die kunnen resulteren in geldboetes of zelfs gevangenisstraf.³⁶

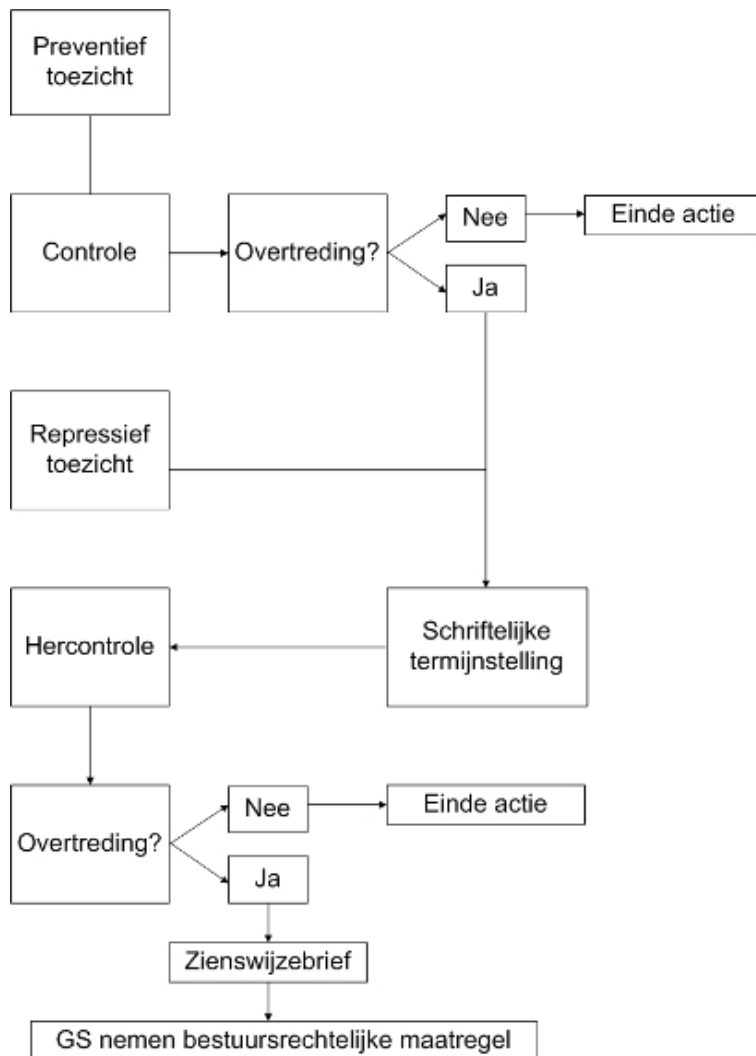
De Provincie heeft in haar sanctie- en gedoogbeleid vastgelegd wat zij doet als er een overtreding wordt geconstateerd. Omdat er een duidelijke samenhang bestaat tussen sanctiestrategie en gedoogstrategie, is er voor gekozen om beide onderwerpen te bundelen in één strategie:



³⁶ Provincie Limburg, 2006, Milieukaart (www.limburg.nl); geraadpleegd: 20 november 2006).

³⁷ Provincie Limburg, 2004, Sanctie- en gedoognota "Handhaven, tenzij"

Bedrijven die hun zaken goed op orde hebben, krijgen alleen te maken met preventief toezicht. Indien er sprake is van overtredingen die niet ongedaan worden gemaakt, treedt de Milieuspectie repressief op. In dit overzicht zijn schematisch de stappen in het handhavingproces aangegeven:



Preventief toezicht: Preventief toezicht richt zich in het algemeen op de controle vooraf op nakoming van voorschriften verbonden aan vergunningen en ontheffingen of algemeen van toepassing zijnde regels. Bij het preventief toezicht wordt de overtreder op de hoogte gesteld van de constatering van een overtreding en dient hij de overtreding binnen een bepaalde termijn alsnog ongedaan te maken.

In het merendeel van de gevallen blijken deze ambtelijke waarschuwingen effect te sorteren en daarmee niet alleen een effectief maar ook een efficiënt middel te zijn. Bestuursrechtelijk optreden is dan niet nodig.

Repressief toezicht: Wanneer de waarschuwing evenwel niet effectief blijkt te zijn, treden wij handhavend op. De provincie heeft de bevoegdheid om handhavend op te treden als regels worden overtreden; om de naleving van deze regels af te dwingen kan de Milieuinspectie bestuursrechtelijke maatregelen nemen. Ook kunnen wij strafrechtelijk optreden. Het is mogelijk dat tegen een overtreding zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk wordt opgetreden.

De werkwijze van de provincie is als volgt:

- Er vindt een controle plaats door een inspecteur volgens de reguliere planning of naar aanleiding van een klacht of ongewoon voorval.
- Wanneer bij een controle overtredingen worden geconstateerd, wordt dit aan het bedrijf gemeld. Er wordt aangegeven wanneer een hercontrole zal plaatsvinden. Vóór deze hercontrole moeten de misstanden zijn gecorrigeerd.
- Als bij de hercontrole weer overtredingen worden geconstateerd, start het bestuursrechtelijk traject. De inspecteur geeft de zienswijze weer. Het bedrijf kan hierop reageren.
- Vervolgens wordt het formele handhavingsbesluit genomen. In dit besluit staat een begunstigingstermijn die aangeeft binnen welke termijn de misstanden moeten zijn gecorrigeerd. Ook wordt een dwangsom per dag of week genoemd.
- Parallel aan het bestuursrechtelijke traject kan een strafrechtelijk traject plaatsvinden. Iedere overtreding wordt als milieudelict bij het OM gemeld. Het om besluit vervolgens, in overleg met de provincie, of het delict wordt vervolgd.

De provincie werkt met de volgende vormen van toezicht:

- Regulier toezicht. De provincie werkt met een dynamisch planningssysteem voor het reguliere toezicht (afd. Handhaving en monitoring, 2005, p. 27). Dit is een lijst met bedrijven die in die volgorde zullen worden geïnspecteerd. De ranking is opgesteld op basis van een aantal factoren:
 - Aard van de vergunning. Daarbij speelt een rol hoe groot het risico is en wat de omgeving van de inrichting is.
 - Resultaten van de handhaving. Daarbij gaat het om het naleefgedrag, het aantal klachten, het aantal ongewone voorvallen.
 - Hoe lang niet gecontroleerd. Als een bedrijf lang niet is gecontroleerd, krijgt dit bedrijf extra punten en daardoor een hogere ranking.
- Incidentgericht toezicht. Naast het regulier toezicht werkt de provincie ook met toezicht gebaseerd op ongewone voorvallen en klachten.

- Toezicht op branches. In toenemende mate werkt de provincie ook met branchegericht toezicht (vergelijk met de Belastingdienst). Het idee erachter is dat een onderlinge vergelijking extra inzichten kan opleveren. Als bij 'minder handige jongens' overtredingen worden geconstateerd, kan ook bij andere bedrijven worden gekeken naar deze overtredingen.

In 2004 heeft de provincie 2.039 fysieke bezoeken verricht en 1.684 administratieve controles (afd. Handhaving en monitoring, 2005, p. 17). Individuele inspecteurs komen tot een oordeel. In een beperkt aantal gevallen worden de inspecties door duo's uitgevoerd. Daarbij gaat het overigens vooral om de veiligheid van de inspecteurs. De inspecteurs bereiden de controles voor en weten precies waarop ze het bedrijf gaan controleren. Hij constateert of de inrichting wel of niet in orde is. Dit is een redelijk digitale toetsing: de inrichting klopt wel of niet met de vergunning.

De missie van de Provincie Limburg bij haar toezichts- en handhavingsbeleid luidt: "het zorgdragen voor een correct naleefgedrag van regelgeving ten behoeve van het realiseren van een duurzame leefomgeving". Hierbij wordt de toezichtpiramide gehanteerd, waarmee inzichtelijk wordt gemaakt op welke wijze de Provincie normconform gedrag wil realiseren in alle maatschappelijke sectoren waarvoor het provinciaal bestuur verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft. De piramide kent de volgende lagen (van onder naar boven): wegnemen irritaties bij klanten, bevestigen van maatschappelijk gewenst gedrag, wegnemen redenen van slecht naleefgedrag, wegnemen kansen slecht naleefgedrag, uitvoeren van preventief toezicht, uitvoeren repressief toezicht en (tenslotte) sancties (www.limburg.nl).

Binnen het bestuursrechtelijke traject kunnen geen boetes worden opgelegd maar alleen dwangsommen. Dit betekent dat een bedrijf tot het laatste moment kan wachten met het corrigeren van misstanden. In bestuursrechtelijke zin heeft dit dan geen negatieve consequenties. Om dergelijk gedrag te voorkomen of af te straffen kan een strafrechtelijk traject worden ingezet. Via het strafrecht kan een schikkingsvoorstel worden gedaan aan de ondernemer of kan de zaak voorkomen bij de rechter. Ook wordt het strafrecht ingezet om oneigenlijke winst die een bedrijf via een milieudelict heeft verkregen af te romen (bijvoorbeeld als een afgraving veel geld heeft opgeleverd en de voorgaande situatie niet ongedaan gemaakt kan worden).

Het aantal bestuursrechtelijke maatregelen dat wordt genomen is beperkt: 13 in 2002, 4 in 2003 en 2 in 2004. 'Er worden vrij veel overtredingen geconstateerd bij de fysieke controles (60% compliance). Bij de hercontrole is de compliance echter al 90%. Het naleefgedrag na de tweede begunstigingstermijn is 92%. Het aantal toepassingen van bestuursdwang is nog beperkter. 'Dit gebeurt alleen in uiterste gevallen.' Wel neemt de inzet van het strafrecht toe: in 2002 waren er 11 processen-verbaal en in 2003 en 2004 liep dit op tot gemiddeld 35 per jaar (afd. Handhaving en monitoring, 2005, p. 17).

Normconformgedrag wordt afgedwongen via formele sancties. Er kan een dwangsom worden opgelegd of bestuursdwang worden toegepast. Ook kunnen er strafrechtelijke sancties worden opgelegd. Aanvullend speelt overtuiging een rol. "Inspecteurs proberen de ondernemer mee te krijgen. Ook wordt samen met de ondernemer naar oplossingen gekeken. Er wordt bijvoorbeeld bekeken hoe een vloer vloestofdicht kan worden gemaakt." Daarnaast geldt openbaarmaking als een informele sanctie. 'Van openbaarmaking gaat een preventieve werking uit.' Ook wordt in het jaarplan over 2004 melding gemaakt van de 'digitale schandpaal' (afd. Handhaving en monitoring, 2005, p. 17).

De tactische speerpunten 'risicobeheersing' en 'professionalisering' zijn leidend bij het invulling geven aan de handhaving (afd. Handhaving en monitoring, 2005, p. 9). Bij risicobeheersing gaat het om handhaving op basis van naleefgedrag, effect van een mogelijke overtreding (voor milieu, veiligheid en gezondheid) en de maatschappelijke effecten van een overtreding. Bij professionalisering gaat het met name om samenwerking met andere handhavers en toetsing aan kwaliteitseisen.

Het toezicht is nog redelijk klassiek georganiseerd: de inspecteur toetst of de inrichting voldoet aan de eisen uit de vergunning. De provincie probeert echter op een meer moderne manier te werken. Dat uit zich op verschillende manieren:

- Bespreken resultaten inspectie. Er vindt een nabespreking plaats met de 'drijver' van de inrichting om de resultaten van de inspectie te bespreken. Het kan zijn dat een andere opstelling beter kan zijn voor het milieu. Als dit wordt aangegeven, wordt dat door de inspecteur besproken met de afdeling Vergunningen. Ook kan het zijn dat bepaalde zaken afwijken maar misschien wel vergunbaar zijn. Dan wordt wel de vergunning aangepast.
- Advisering in voortraject. In het voortraject willen we meer advisering aan bedrijven verzorgen. 'We willen de ondernemer de helpende hand bieden.'

- Zelfcontrole. 'We gaan per 1 januari 2007 vormen van zelfcontrole verkennen. We ontwikkelen formulieren die ondernemers zelf in kunnen vullen. Ze kunnen zelf misstanden vaststellen en aangeven hoe ze dit gaan corrigeren. Zo leer je ondernemers kritisch naar zichzelf te kijken. Wel controleren we dan bij één op de tien bedrijven of ze dit adequaat doen.'
- Controle door externe instanties. Hierbij controleren andere instanties (bijvoorbeeld brancheorganisaties) de bedrijven en sturen de rapporten naar de provincie.

Met deze innovaties wordt gepoogd meer ondernemersvriendelijk te werken, de toezichtlast te verlagen en de beschikbare capaciteit meer efficiënt in te zetten.

10.2.2 Toezichtsarrangement en gebruik van Internet

Voor de openbaarmaking van toezichtgegevens was het Arhusverdrag van groot belang. Dit belang stelt dat bestuursorganen zich moeten inspannen om milieu-informatie beschikbaar te maken aan burgers. Deze juridische omgeving is van invloed geweest op de openbaarheid en vormde een incentive voor de provincie om via de website toezichtgegevens openbaar te maken.

De informatie op Internet is met name gericht op het vergroten van kennis. Dat is logisch omdat de exit-opties voor burgers beperkt zijn. De koppeling met het melden van klachten wordt slechts in beperkte mate gelegd. Dit is verwonderlijk omdat in het jaarverslag expliciet wordt gesteld dat burgers de 'ogen en oren' van de provincie zijn. De Milieukaart is toch niet gericht op het versterken van deze functie. De mogelijkheden voor communicatie betreffen met name het klachtenformulier. De enige toevoeging aan de telefoon is dat dit formulier via Internet kan worden ingevuld.

10.2.3 Gebruik van Internet en toezichtsarrangement

De openbaarheid heeft geleid tot een druk om de informatie snel te verwerken. De rapporten moeten binnen vijf dagen op Internet staan. Ook is het nog belangrijker om fouten uit te sluiten en helder te communiceren. De openbaarheid heeft volgens de respondenten niet geleid tot een formalisering in de oordeelsvorming. Ook is er geen sprake van brieven van advocaten en dergelijke.

Uit de juridische analyse blijkt dat de openbaarheid een incentive vormt om het toezicht zorgvuldig aan te pakken. 'De openbaarmaking heeft geen verandering

aangebracht in de sancties. We zien het als een preventief instrument. De openbaarheid is niet bedoeld als sanctie.' Wel gaven de respondenten toe dat de bedrijven de openbaarheid soms wel beschouwen als sanctie.

10.2.4 Institutionele context

De technische complexiteit van deze sector is groot. De informatie is zeer technisch en weinig begrijpelijk voor leken. Het gaat om risico-analyses en adequate voorzorgsmaatregelen. Wanneer objecten van toezicht zich niet aan de regels houden, kan dit tot grote rampen leiden. De vuurwerkramp in Enschede is daarvan het meest schrijnende voorbeeld. Voor burgers gaat het met name om de collectieve belangen van de omwonenden van een inrichting. Hun ongenoegen kunnen ze niet doorgeven door middel van exit. Ze kunnen wel een brief schrijven aan bedrijven. Grote bedrijven zoals DSM hebben een eigen klachtentelefoon.

Veel andere organisaties spelen een rol. Het communicatiebureau Peterink & Partners noemt de volgende organisaties: andere handhavende overheden, de media, intermediaire organisaties, politieke partijen, milieuorganisaties en belangenverenigingen van de omwonenden van ENCI en DSM. Vossen: 'Andere overheden, zoals Rijkswaterstaat, zijn van belang. We zijn vaak de ogen en oren voor elkaar.' Ook geeft hij aan dat de milieubeweging weinig invloed heeft op het toezicht en is ook geen overlegpartner van de afdeling Toezicht en Monitoring.

De openbaarheid is geregeld in de WOB en de Wmb. Beide wetten zijn aangepast naar aanleiding van het Arhus-verdrag dat door de EU is omgezet in een richtlijn (Provincie Limburg, 2006). De EU-richtlijn geeft aan dat overheden, mede afhankelijk van het eigen ambitieniveau, meer milieu-informatie ter beschikking van burgers moeten stellen. Ook geldt dat de privacywetgeving van belang is (Wbp). De provincie maakt geen informatie openbaar over contactpersonen bij bedrijven. Dat deel van rapporten wordt niet op Internet geplaatst.

De provincie wacht niet op het traject van bezwaar en beroep met het openbaar maken van gegevens. 'We zorgen wel voor een rechtzetting als we fouten hebben gemaakt.' Besluiten worden uiterlijk 10 dagen na de ontvangst van het besluit van de Raad van State van de website gehaald (Provincie Limburg, 2006). De respondenten gaven aan dat ze hier nog geen problemen mee hebben gehad. De afdeling heeft vooraf een risico-analyse uitgevoerd om de risico's met betrekking tot de actieve openbaarmaking van handavingsinformatie in kaart te brengen

(afd. Handhaving en monitoring, 2005, p. 2). In deze analyse werden drie soorten risico's onderkend:

- Schade doordat is afgegaan op onjuiste of onvolledige informatie. Hierbij gaat het erom dat een burger is afgegaan op (onjuiste of onvolledige) informatie van de overheid en dit heeft hem schade opgeleverd. Om dit te voorkomen is van belang dat maatregelen te nemen om de adequaatheid van de informatie te waarborgen. Het risico op deze aansprakelijkheid kan worden beperkt door helder aan te geven hoe de informatie is samengesteld. Ook is van belang aan te geven hoe de informatie kan worden gebruikt en te waarschuwen voor ander gebruik.
- Reputatieschade. 'Reputatieschade kan ontstaan doordat onjuiste of onvolledige informatie is verstrekt of doordat op zich juiste informatie is verstrekt, waarin een waardeoordeel wordt gegeven. Onder reputatieschade valt tevens de bedrijfsschade ten gevolge van het verstrekken van bedrijfs- of fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld en de gevallen waarin verstrekking van informatie onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken personen of derden oplevert.' Dit risico kan worden beperkt door juiste informatie naar buiten te brengen en goede afwegingen te maken over openbaarheid.
- Schade doordat de informatieverstrekking inbreuk maakt op een intellectueel eigendomsrecht (auteursrecht of databankrecht) of het recht op privacy. 'Met name indien een goede belangenafweging plaatsvindt in het kader van de Wob en indien nodig het auteursrecht door de overheid wordt voorbehouden kan aansprakelijkheid voor deze schadevorm niet voorkomen.'

De conclusie die wordt getrokken op basis van deze juridische risico-analyse is: 'door een zorgvuldige belangenafweging te maken in het kader van de Wob en een aantal voorzorgmaatregelen te treffen (o.a. goede kwaliteit, compleetheid en borging van informatie) die van een verantwoordelijke overheid mogen worden verwacht loopt de overheid weinig risico met het plaatsen van informatie op internet.' De afdeling geeft expliciet aan dat milieu-informatie kan worden geplaatst op Internet wanneer dit beantwoordt aan een behoefte van burgers, openbaar moet zijn volgens de Wob en wanneer de provincie voldoende voorzorgsmaatregelen heeft genomen. De conclusie is dat de burger behoefte heeft aan de informatie van de milieukaart en ook valt deze onder de Wob. Met voldoende voorzorgsmaatregelen kan de informatie dus openbaar worden gemaakt via de Milieukaart. Dit wordt uitgewerkt in (1) voorzorgsmaatregelen gericht op de interne digitale informatie opslag (met name de kwaliteit en

beveiliging van interne informatiesystemen) en (2) voorzorgsmaatregelen gericht op de externe informatieverstrekking (richtlijnen voor externe publicatie, aangeven beperkingen informatie, indien nodig informatie terugkoppelen en uitnodigen om verdere informatie in te winnen).

Openbaarmaking van milieu-gegevens staat niet hoog op de politieke agenda. In 2002 stond het onderwerp ook hoog op de politieke agenda. Het onderwerp staat nu minder hoog op de agenda. Het is genormaliseerd. De politiek staat erachter en er zijn geen felle discussies meer. De politiek – college van gedeputeerde staten en provinciale staten – onderschrijven het belang van openbaarmaking. De 'gedragslijn: openbaarheid handavingsinformatie' is vastgesteld door gedeputeerde staten (Provincie Limburg, 2006). In 2002 stond milieuhandhaving zeker op de publieke agenda, met name door de ramp in Enschede. Ook in Limburg was de handhaving van regels een thema dat de maatschappelijke aandacht heeft (ENCI, Essent, DSM) (Peterink en Partners, 2002, p. 15). In de jaren daarna is deze belangstelling weer gedaald.

10.3 Lessen uit deze casus

Les 1: Openbaarheid is het resultaat van ambtelijk initiatief

De openbaarheid van toezichtgegevens in de provincie Limburg is het resultaat van ambtelijk initiatief. Dit initiatief heeft wel steun gekregen van de politiek – de gedeputeerde en later provinciale staten – maar de initiërende rol lag bij het bestuurlijk apparaat.

Les 2: Hoge opstartkosten, lage vaste kosten

Het was duur om het systeem voor de eerste keer te vullen. Alle vergunningsinformatie moest in het systeem worden gebracht. Als het loopt, is het systeem niet duur. Het systeem haalt automatisch de benodigde informatie uit andere systemen.

Les 3: Actualiteit is van groot belang

De medewerkers van de inspectiedienst benadrukken dat actualiteit van gegevens van groot belang is. Gegevens van inspecties staan binnen drie werkdagen op Internet zodat gebruikers op Internet steeds actuele gegevens kunnen vinden. Oude gegevens leiden tot een verlies aan belangstelling.

Les 4: Vergelijken van objecten van toezicht is niet mogelijk

Via de website van de provinciale milieu-inspectie kunnen objecten van toezicht niet met elkaar worden vergeleken. De presentatie van informatie is vooral gericht op het verkrijgen van informatie over een bepaald gebied. Kritisch analyseren van alle bedrijven worden niet gefaciliteerd.

Les 5: Elektronische schandpaal

De provincie Limburg spreekt expliciet van de 'elektronische schandpaal' en van 'naming and shaming'. De Klachten Top 10 die jaarlijks naar buiten wordt gebracht wordt bewust gebruikt als een manier om slechte praktijken aan de kaak te stellen. De elektronische schandpaal lijkt een effectief middel in het verbeteren van de compliance (hoewel de relatie niet onomstotelijk kon worden vastgesteld).

Les 6: Selectief effect van de 'elektronische schandpaal'

Uit de casus blijkt dat de elektronische schandpaal niet bij alle bedrijven werkt. De schandpaal werkt wel bij bedrijven: die een reputatie te verliezen hebben (met name bedrijven op de consumentenmarkt), bij bedrijven die daadwerkelijk regels overtreden (en niet alleen veel klachten krijgen omdat ze stank produceren binnen de regels van de verstrekte vergunning), bij bedrijven die de relatie met omwonenden van belang vinden (nabuurschap), bij bedrijven die met een beperkte financiële inspanning veel klachten kunnen wegnemen.

Les 7: Vergroten zichtbaarheid als doel van openbaarmaking

De meeste andere inspectiediensten noemen verbeteren van de naleving en informatievoorziening aan burgers als expliciete doelen. Dat doet de provincie Limburg ook maar aanvullend wordt het doel van het vergroten van de zichtbaarheid genoemd. Dit wijst erop dat een expliciet doel is om de legitimiteit te vergroten.

Les 8: Weinig gebruik van Internet voor communicatie

De provincie maakt slechts beperkt gebruik van Internet voor communicatie: burgers kunnen op Internet een klachtenformulier invullen. Dit valt op omdat de provincie expliciet stelt: 'Alle burgers van Limburg zijn in principe onze ogen en oren in het veld.' Men geeft echter aan burgers beter hun klachten telefonisch door kunnen geven omdat (1) het gaat om acute klachten of (2) burgers liever te woord gestaan willen worden zodat ze weten dat ze serieus worden genomen.

Les 9: Transparantie én een modernere toezichtstijl

De provincie Limburg combineert transparantie met een modernere toezichtstijl: de modernere stijl is erop gericht om ondernemersvriendelijk te werken, de toezichtlast te verlagen en de beschikbare capaciteit efficiënter in te zetten. Transparantie wordt gezien als een element in deze modernere stijl en niet als iets dat daarmee conflicteert.

Les 10: Internationale wetgeving ondersteunt openbaarheid

Het Arhus-verdrag geeft aan dat bestuursorganen zich moeten inspannen om milieu-informatie beschikbaar te maken voor burgers. Dit verdrag vormt daarmee een stimulans en basis voor het openbaarmaken van gegevens over milieutoezicht.

Les 11: Is transparantie een sanctie?

In deze casus blijkt het ongemak dat inspecties hebben bij het kenschetsen van openbaarheid als sanctie. Zelfs in de provincie waar men expliciet spreekt over de 'elektronische schandpaal' wordt openbaarheid niet gepresenteerd als sanctie. Wel werd onderkend dat de geïnspecteerden openbaarheid als een sanctie kunnen beschouwen. Dit is een interessante les: de vraag of er sprake is van een sanctie is dan niet afhankelijk van het gezichtspunt van de toezichthouder maar van dat van het object van toezicht.

Les 12: Voortvarendheid op basis van juridische risico-analyse

De provincie Limburg gaat zeker niet naïef te werk: juridische risico's zoals schade door afgaan op onjuiste informatie, reputatieschade en schade door inbreuk op intellectueel eigendomsrecht en privacy zijn onderkend. Op basis van de risico-analyse kwam men echter tot de conclusie dat openbaarmaking kon plaatsvinden mits alle stappen in het toezichtsproces zeer zorgvuldig worden genomen en nauwkeurig wordt omgegaan met de informatie. De provincie wacht nu niet op het traject van bezwaar en beroep met het openbaar maken van gegevens. Problemen heeft dit nog niet opgeleverd.

11. Milieubeleid: Environmental Protection in Engeland en Wales

De EA is een zelfstandige publieke organisatie en onafhankelijke toezichthouder op de veiligheid van bedrijven in Engeland en Wales. Het EA is de belangrijkste organisatie die verantwoordelijk is voor milieutoezicht. Het EA deelt deze verantwoordelijkheid met andere toezichthouders waaronder lokale overheden.

11.1 Openbaarheid en de uitvoering van het toezicht

11.1.1 Gebruik van Internet

Op de website wordt zowel algemene informatie over het toezichtsarrangement als specifieke informatie over bedrijven openbaar gemaakt. Er zijn allerlei documenten met de visie, het beleid, etc. van de EA beschikbaar. OPRA en CCS scores gaan over specifieke bedrijven. De resultaten van case studies en vervolging ook. Het gaat hierbij dus zowel om kwantitatieve (of in ieder geval gecategoriseerde) informatie en kwalitatieve informatie.

Ongeveer drie jaar geleden heeft het Environment Agency (EA) de scores van bedrijven op basis van hun compliance-gedrag (compliance rating binnen OPRA) op Internet geplaatst. Ongeveer vier jaar geleden is het Spotlight-report met beste en slechtste praktijken van bedrijven uitgebracht en op de website geplaatst.³⁸ Deze bespreking concentreert zich op deze twee vormen van openbaarheid.

Op de website wordt per bedrijf het risico op vervuiling vermeld. De gebruiker komt hierop terecht via de knop 'business and industry' op de homepage van de EA (www.environment-agency.gov.uk) en vervolgens de optie 'how green are businesses in England and Wales', 'Data and information on business performance' komt de gebruiker bij de 'pollution datasearch'. Dan kan op postcode worden gezocht naar vervuillingsgevaaren gebaseerd op vergunningen en gedrag van bedrijven. Dit wordt OPRA genoemd: Operator and Pollution Risk Appraisal.

³⁸ Environment Agency, 2006, Spotlight on business. Environmental performance 2005, Bristol.

Pollution

» How to use

See also...

» Flooding

» How green are businesses?

» Pollution

» Pollution Inventory

» Report a pollution incident

This page has the following theme:
Quality of life

We are not responsible for the content of other web sites.

Pollution datasearch

If you're searching for specific information, use our data search. You can choose a set of data for a specific location or year, as well other options. If you narrow the options down, you will get better results, faster.

Select the type of data you wish to search for:

Site / location:

Which site or area do you want to find out about?

Postcode:

Please enter your full postcode or a partial postcode.

Reporting year:

Search according to the year the scores were reported.

Operator performance:

How well is the site managed?

Dit risico bestaat uit karakteristieken van het bedrijfsproces, de locatie, etc. Deze karakteristieken leiden tot een zogenaamde Pollution Hazzard Appraisal (PHA). De PHA-score wordt weergegeven met een score van A voor het laagste risico en E voor het hoogste risico. De onderliggende waarden (scores voor aard van de chemicaliën, het soort proces, etc.) zijn ook beschikbaar.

Daarnaast is er een zogenaamde Operator Performance Appraisal (OPA). Daarbij gaat het om het vermogen van de operator om de risico's voor de omgeving te managen. Daarbij wordt gekeken naar:

- Vastlegging en gebruik van informatie;
- Kennis over en implementatie van autorisatie-vereisten;
- Beheer van de fabriek;
- Management en training;
- Process operation;
- Incidenten, klachten en non-compliance gebeurtenissen;
- Erkende systemen voor beheer van de omgeving.

Op basis van deze categorieën worden een algemene score vastgesteld die varieert van A voor de beste operator tot E voor de slechtste. De onderliggende scores voor de verschillende categorieën zijn ook via de website beschikbaar.

De PHA-scores is gebaseerd op de vergunning, de OPA is een score die gebaseerd is op de handhaving. De OPA score is daarmee relevant voor dit onderzoek naar

de openbaarheid van toezichtgegevens. Opvallend aan deze vorm van openbaarheid is dat geen kwalitatieve handavingsgegevens openbaar worden gemaakt via Internet; het gaat slechts om resulterende scores (die ontwikkeld zijn voor planning en kostentoe wijzing).

Pollution

See also...	Pollution hazards (IPC OPRA)						
» How green are businesses? » Pollution » Pollution Inventory » Report a pollution incident	Grid reference: X : 360,345, Y: 182,319						
This page has the following theme: Quality of life	8 results for selected location. Page 1 / 1 :						
We are not responsible for the content of other web sites.	Operator Name	Authorisation No.	Process type	PHA Band	OPA Band	Reporting year	
	AIRBUS FILTON LTD	AP3754	INORGANIC CHEMICALS	B	B	2004	View details
	AIRBUS FILTON LTD	AP3754	INORGANIC CHEMICALS	B	B	2003	View details
	AIRBUS FILTON LTD	AP3754	INORGANIC CHEMICALS	B	B	2002	View details
	BRISTOL ENERGY LTD	AZ2350	COMBUSTION	O	O	2004	View details
	BRISTOL ENERGY LTD	AZ2350	COMBUSTION	O	O	2003	View details
	ROLLS ROYCE PLC	AL9041	INORGANIC CHEMICALS	B	B	2004	View details
	ROLLS ROYCE PLC	AL9041	INORGANIC CHEMICALS	B	B	2003	View details
	ROLLS ROYCE PLC	AL9041	INORGANIC CHEMICALS	B	B	2002	View details

Attributes	Operator performance (OPA) score
Recording and use of information	4
Incidents and complaints	5
Environmental management systems	3
Knowledge and implementation	4
Plant maintenance	5
Management and training	4
Process operation	5
OPA total	30
Attributes	Pollution hazard (PHA) score
Presence of hazardous substances	4
Scale of hazardous substances	3
Frequency and nature of hazardous operations	1
Technologies for hazard prevention	1
Technologies for hazard abatement	1
Location of process	3
Offensive characteristics	1
PHA total	14

Om specifieke informatie te verkrijgen over vergunningen en handhaving, moeten burgers naar hun Local Authority Office. Deze informatie is namelijk wel openbaar maar niet online beschikbaar.

Martin Quinn, Regulator Strategy Manager van de EA, gaf in een interview aan dat OPRA ontwikkeld is voor twee doelen: (1) planning van werkzaamheden (meer controles van risicovolle activiteiten) en (2) opleggen van kosten aan bedrijven (bedrijven die een groter risico vormen moeten meer betalen voor hun vergunning). Drie jaar geleden besloten OPRA openbaar te maken via de website (interview Quinn).

Naast de OPRA-scores vormen de Spotlight Reports een tweede vorm van openbaarmaking. Het Spotlight Report is als PDF document beschikbaar op de website van de EA (Environment Agency, 2006). In deze rapporten worden de tien bedrijven genoemd met de hoogste cumulatieve boetes. Ook worden vervolgens per sector (bouwsector, water, afval) de bedrijven met de hoogste boetes genoemd. Daarnaast wordt weergegeven hoeveel celstraffen er zijn uitgedeeld (niet per bedrijf). Ook worden de grootste vervuilers in de vorm van case studies beschreven. Daarin wordt kort aangegeven welke overtredingen de vervuiler heeft begaan en hoe de EA hier tegen is opgetreden. In de Spotlight Reports worden ook best practices besproken. Deze case studies staan overigens niet apart vermeld maar in de rij met slechtste praktijken. Dit kan soms enige verwarring opwekken.

In het algemeen gaf Quinn aan dat er geen sprake was geweest van een crisis die had geleid tot een nadruk op meer transparantie al hoewel de explosie van CSG in Gloucestershire in 2003 waarbij het milieu vervuild raakte wel enige push voor transparantie opleverde. De nadruk op meer transparantie is vooral gedreven vanuit de overheid. Wel werd hierbij volgens Quinn gereageerd op de algemene trend dat mensen in toenemende mate verwachten dan organisaties transparant zijn.

Een formeel juridische reden is de 'Freedom of Information Act'. Deze draagt overheidsorganisaties op om informatie beschikbaar te maken via een publicatieschema. Daarnaast verschuiven verwachtingen van burgers ook en wordt er steeds meer transparantie vereist ten aanzien van de manier waarop

overheidsorganisaties functioneren.³⁹ Ook gaat het bij de OPRA-scores om het geven van informatie aan burgers over hun omgeving en het creëren van incentives voor bedrijven om beter te presteren. Daarnaast was de visie van EA van belang: EA wil een open en transparante organisatie zijn. De EA heeft altijd onderkend dat informatie van groot belang is om zijn taken te bereiken.⁴⁰

De keuze voor het Spotlight-report kent twee redenen:

- Mensen bewust te maken van wat de EA doet en steun behouden voor EA. Quinn: "We don't want to be seen as the one that does not make the information available."⁴¹ En ook: "We provide objective information to educate the people."
- Een incentive voor bedrijven om beter te presteren creëren. Dit wordt gedaan door zowel slechte als goede praktijken te bespreken.

De website is gericht op het vergroten van de kennis van burgers over hun omgeving: via de website kunnen burgers meer informatie krijgen over hun omgeving. Ook is transparantie gericht op het vergroten van het vertrouwen in de EA als toezichthouder en in de manier waarom de veiligheid van milieu en volksgezondheid wordt gewaarborgd.⁴² Deze houdingsaspecten staan centraal: er wordt geen specifiek gedrag van burgers verwacht. Internet werd beschouwd als het juiste medium voor de openbaarmaking omdat een groot deel van de burgers er toegang toe heeft en updaten eenvoudig is.⁴³ Quinn: "It is also a much more efficient way for us to get the information out. You might as well do it. (...) It's more efficient for us. That is the driver. The Internet has to be the central repository of everything available."⁴⁴

Er was geen groot verzet tegen deze vorm van openbaarheid, hooguit hadden bedrijven wat zorgen maar die verdwenen volgens Quinn snel. Een verklaring daarvoor kan zijn dat de openbaarheid zich vooralsnog beperkt tot de – weinig toegankelijke – OPRA-scores. De EA heeft echter allerlei plannen om de transparantie in de toekomst verder uit te breiden. Daarbij wordt gedacht aan het presenteren van meer formulieren op Internet. Quinn gaf aan dat men zelfs zou

³⁹ Blijkt uit schriftelijke antwoorden van de EA.

⁴⁰ Idem

⁴¹ Dit citaat toont duidelijk aan dat openbaarmaking ook gestoeld kan zijn op negatieve overwegingen. Het gaat er niet zozeer om wat de organisatie er mee wil bereiken. De redenering is veeleer dat openbaarheid 'moet' en dat gebrek aan openbaarheid de reputatie van de toezichthouder kan schaden.

⁴² Schriftelijke antwoorden van EA.

⁴³ Idem

⁴⁴ Dit citaat wijst erop dat transparantie ook toeneemt doordat het Internet het zo makkelijk maakt om informatie openbaar te maken.

kunnen denken aan webcams die gericht staan om potentieel gevaarlijke plaatsen. 'Publieke ogen' kunnen deze plaatsen dan via Internet in de gaten houden.

De website maakt het niet makkelijk om bedrijven met elkaar te vergelijken. Ook kunnen gegevens niet in tabellen worden gedownload en geanalyseerd. Wel kunnen de OPRA-scores van bedrijven worden vergeleken. Op verschillende manieren kan naar bedrijven worden gezocht. Voor burgers is de eenvoudigste manier om via hun postcode te zoeken. Dan volgt er een overzicht van locaties in de buurt. Er kan niet via kaarten worden gezocht, maar in het onderdeel 'In my backyard' kunnen gebruikers wel via postcodes zoeken. Kaarten worden wel gebruikt om allerlei activiteiten waarop de EA toezicht uitoefent te laten zien.⁴⁵

Via de website is informatie wel veel beter toegankelijk dan voorheen. Voor de OPRA-scores moest men toen naar de regionale kantoren en het Spotlight Report werd alleen op papier uitgebracht. Het Internet biedt een samenvatting van de informatie waarover de EA beschikt. Gedetailleerde informatie kan in het algemene worden verkregen via de regionale kantoren van de EA.⁴⁶

De mogelijkheden voor communicatie via de website zijn beperkt. Via de website worden burgers opgeroepen om vervuilingincidenten te rapporteren aan de EA, maar deze meldingen kunnen niet via e-mail worden doorgegeven maar moeten worden doorgebeld. Op de website staat: "Please DO NOT use e-mail to report a pollution incident." Quinn gaf aan dat twee jaar geleden een call centrum gecreëerd is, en dat allerlei medewerkers getraind zijn in het afhandelen van klachten, omdat volgens Quinn mensen ook graag persoonlijk een klacht door willen kunnen geven. De website biedt wel een standaard feedback-formulier.

11.1.2 Civic competence

De kennis van burgers over de objecten van toezicht is beperkt. Zij kunnen van buitenaf informatie verzamelen, maar ze kunnen niet het terrein op. Zij kunnen ook kennis verkrijgen via belangengroepen of media. Dit hangt sterk af van de lokale omstandigheden.

Volgens Quinn hebben niet veel burgers het idee dat ze een rol hebben te spelen in het toezicht. Hij wijt dit aan het nationale ethos: burgers voelen in Engeland

⁴⁵ Schriftelijke antwoorden van EA.

⁴⁶ Idem

geen verantwoordelijkheid voor de publieke sfeer. Volgens hem is dit anders in andere landen (met name Scandinavië). Volgens Quinn verschillen burgers bovendien erg in hun houding ten aanzien van de objecten van toezicht: sommige individuen klagen terwijl hun buurman dan niet geïnteresseerd is, of benadrukt dat de fabrieken nodig zijn voor de werkgelegenheid.

De gedragsopties voor burgers zijn echter ook beperkt. Quinn gaf aan dat specifieke informatie over bedrijven beschikbaar is bij de Local Authority Offices. Daar gaan volgens hem echter niet veel burgers heen. Het gaat vooral om consultants en advocaten van milieugroeperingen. Ook worden er volgens Quinn steeds vaker rechtzaken aangespannen tegen bedrijven. Toch ontvangt de EA per maand bijna 30.000 klachten van burgers, aldus Quinn. Hij meent dat er een groeiende trend van verzet tegen de beslissingen van de toezichthouder is, vooral door milieugroepen met betere advocaten. Hierdoor moet de EA zijn besluiten steeds vaker voor de rechter verdedigen. In Engeland bestaat niet zoiets als een handhavingsverzoek (zie casus Limburg). Wel kunnen burgers klagen en misschien zouden ze een 'judicial review' aan kunnen vragen. Bedrijven zullen dan echter eerder een rechtzaak tegen het bedrijf aanspannen, denkt Quinn. In sommige gevallen blijven bedrijven overtredingen maken. Burgers vragen dan waarom niet opgetreden wordt, meestal is echter in die gevallen de vergunning voor het bedrijf niet adequaat, zo zegt Quinn.

Ondanks dat de EA de grootste toezichthouder van het land is, is de bekendheid van EA beperkt. Voorgangers zoals de National River Society waren bekender. De EA is, vooral bekend vanwege de bescherming tegen overstromingen. Vaak weten burgers dan ook niet waar ze moeten zijn als het gaat om vervuiling. Bij de meeste gevallen van overlast (stank, lawaai, rook) zullen burgers allereerst naar de lokale autoriteiten gaan. Veel belangengroepen zijn van mening dat de EA aan de kant van het bedrijfsleven staat.

11.1.3 Gebruik van internet en civic competence

Quinn gaf aan dat uit een recente survey is gebleken dat de klantentevredenheid over de website zeer laag is. De reden daarvoor is, volgens Quinn, dat de website is opgezet vanuit het standpunt van het EA. Centraal staat wat het EA belangrijk vindt en niet waar klanten in zijn geïnteresseerd. Nu vindt er onderzoek plaats naar de wensen van klanten. Daarbij bestaan verschillende klantengroepen:

- Bedrijven willen vooral weten hoe ze met regels om moeten gaan.
- Burgers zijn vooral geïnteresseerd in informatie over hun directe omgeving.

- Betrokken burgers willen informatie over het broeikaseffect.
- Onderzoekers zijn geïnteresseerd in technische informatie.

De website is al flink aangepast en zal verder worden aangepast aan deze wensen van de gebruikersgroepen.

In totaal zijn er op de website ongeveer 125.000 hits per dag. Tijdens piektijden, bijvoorbeeld als er een overstroming dreigt aan te komen, kan dit oplopen tot 300.000 hits per dag. Quinn gaf aan dat hij dacht dat 'In my backyard' ook veel hits kreeg. De EA weet niet wie er de website bezoekt. Ook is het de vraag of burgers via de website veel kennis opdoen. Quinn stelt: "I am really sceptical of citizens looking at any of it." De EA weet weinig over het gebruik en de effecten van de openbaarheid van toezichtgegevens, denkt Quinn: "We don't know enough about the impact of the website on the knowledge, attitude and behavior of citizens."

11.1.4 Compliance

In 2005/06 waren er 990 vervuilingincidenten van categorie 1 en 2 (EA, 2006, p. 33). In sommige gevallen – Quinn noemde met name de afvalverwerkende industrie – levert ontduiken van regels profijt op. In andere gevallen kan het gaan om onvermogen of het kan eraan liggen dat de verleende vergunning niet passend is.

11.1.5 Civic competence en compliance

In deze casus is er te weinig informatie beschikbaar om uitspraken te doen over deze relatie.

11.1.6 Gebruik van Internet en compliance (rechtstreeks)

De OPRA-scores zijn de afgelopen jaren beter geworden. Daar zijn verschillende redenen voor:

- OPRA creëert duidelijkheid tussen inspecteurs en bedrijven. Quinn: "Companies care about OPRA. It is now clear how their performance is measured."
- Een hoge OPRA-score leidt tot kosten. Bedrijven betalen voor een vergunning op basis van de OPRA-score (cost recovery score).
- Effect van transparantie. Informatie is niet alleen beschikbaar is voor 'gewone burgers' maar vooral ook voor invloedrijke partijen zoals het stadsbestuur, banken, politici, milieugroepen, de media. Quinn: "Companies care about those actors."

Volgens Quinn is het effect van transparantie sterker dan het effect op de financiën. Hij gaf aan dat transparantie op sommige bedrijven wel invloed heeft en op anderen niet. Verantwoordelijke bedrijven zijn gevoelig voor transparantie omdat dit hun imago kan beïnvloeden. Op onverantwoordelijke bedrijven heeft transparantie geen of nauwelijks effect. Als het gaat om de transparantie heeft het Spotlight-report volgens Quinn meer invloed dan de OPRA-scores. Deze rapporten komen namelijk direct bij invloedrijke mensen. Quinn: "Spotlight has a direct and dramatic effect." Deze rapporten hebben geen invloed via Internet maar omdat ze op papier worden verspreid. Toch gaf Quinn aan dat ook de OPRA-scores van belang zijn. "The fact that the information is available concerns companies." Hij gaf aan dat de openbaarheid van OPRA niet zo'n direct en 'dramatisch' effect heeft maar langzamer doorwerkt.

De media hebben tot nu toe niets gedaan met de OPRA-scores, maar er is wel geschreven over het Spotlight-report. Ook belangengroepen maken soms gebruik van de publiekelijk toegankelijk informatie. Quinn: "Pressure groups have been nasty to companies. This is a risk of making information available." Wel geldt dat deze groepen vooral ook gebruik maken van de volledige rapporten die via de lokale autoriteiten en kantoren kunnen worden verkregen.

11.2 Openbaarheid en de vormgeving van het toezicht

11.2.1 Algemene karakterisering toezichtsarrangement

Bij de EA werken 12.000 mensen en er is een budget van bijna 900 miljoen pond. De EA is gecreëerd door middel van de Environment Act van 1995. De EA is een grote organisatie, maar 2/3 van zijn budget wordt besteed aan waterbescherming. De EA krijgt 60% van zijn budget van de overheid, de overige 40% komt van de klanten (custom recovery) (interview Quinn).

De EA verleent vergunningen en houdt toezicht. Op sommige gebieden oefent de inspecteur, die de vergunning heeft verleend, toezicht uit op de uitvoering ervan. In toenemende mate worden echter vergunningverlening en toezicht gescheiden. De reden daarvoor is niet zozeer dat er sprake is van strijdige belangen: het gaat er veeleer om dat de efficiency kan worden verhoogd door de vergunningverlening te bundelen.

Het toezicht betreft vooral private ondernemingen: bekeken wordt of zij zich houden aan de voorwaarden in hun vergunning. Het gaat om afvalverwerkende

industrie, industrie met toestemming voor emissies op land, in zee of in de lucht en nucleaire industrie. Daarnaast gaat het ook om boeren en wordt bekeken of zij zich aan de milieuwetgeving houden. Ten slotte kijkt de EA ook op individueel niveau: de controle op visvergunningen valt ook onder de EA. In 2002 ging het om 1650 autorisaties voor de procesindustrie, meer dan 100.000 toestemmingen om water te lozen, 7.500 afvalwatervergunningen en 6.000 vergunningen voor radioactief materiaal (www.environment-agency.co.uk).

Voor het toezicht gelden specifieke wettelijke standaarden. Het gaat hierbij om de Environment Act maar ook om 150 wetten die gerelateerd zijn aan milieu. Sommige van de wettelijke eisen zijn zeer specifiek, terwijl in andere eisen wordt verwezen naar de 'best beschikbare technieken'. In dat laatste geval wordt de invulling van de eisen in dialoog met de bedrijven gedaan, aldus Quinn.

De sanctiemogelijkheden van de EA zijn aanzienlijk. Quinn: "We have all the powers we need." Hij gaf aan dat in de meeste gevallen deze mogelijkheden niet hoeven te worden gebruikt. Het volgen van de milieuwetgeving is ook in het belang van deze bedrijven. Bij de afvalverwerkende industrie ligt dit echter anders. Daar moet de EA wel gebruik maken van wettelijke mogelijkheden. Quinn: "It can get quite nasty." Voor de afvalverwerkende industrie geldt volgens hem dat er sterke incentives zijn om zich niet aan de wet te houden, omdat dit hun winstgevendheid sterk verhoogt.

Welke sancties kunnen worden opgelegd, hangt af van het terrein waar het over gaat. De belangrijkste sancties zijn:

- Written warning
- Waarschuwing (formal caution)
- Opdracht om een activiteit te beëindigen (notification)
- Vastgestelde straf (fixed penalty)
- Vervolging (prosecution)

Specifieke straffen kunnen ook worden opgelegd. Zo kan beslag worden gelegd op een voertuig dat gebruikt is in een afvalmisdrijf.⁴⁷ De EA kan bijna uitsluitend strafrechtelijke sancties opleggen. Quinn: "Nearly everything we do has to go through court. We have few administrative powers now. We generally cannot fine them. We can only do that in one area." Hij gaf aan dat dit, onder meer door een recente Government Act, in de nabije toekomst zal veranderen. Ook op de

⁴⁷ Schriftelijke antwoorden van EA.

website van de EA wordt opgemerkt dat het strafrechtelijk traject bewerkelijk, inconsistent en inefficiënt is.

Quinn beschreef dat er wordt gewerkt met twee routes om compliance te stimuleren: een *compliance route* met het intrekken van de vergunning als zwaarste straf en een *criminal route* met celstraffen als zwaarste consequentie. Bij de criminal route kunnen niet alleen bedrijven maar ook individuen worden vervolgd. Quinn gaf aan dat de grote meerderheid van de gevallen wordt opgelost in discussie met bedrijven. Er hoeven dan geen sancties te worden opgelegd.

De startinformatie die voorafgaat aan de inspectie, is afkomstig uit het proces van vergunningverlening. Daarna vinden er on-site bezoeken plaats om te onderzoeken of de bedrijven zich houden aan de vergunning. De EA verplicht ook sommige vergunninghouders om periodiek monitoring-gegevens te verstrekken. De industrie is zelf verantwoordelijk voor het verstrekken van gegevens zoals assessments van Best Available Techniques (BAT).⁴⁸

Een inspectie kan verschillende gedaanten aannemen: het kan gaan om het snel controleren van de vergunning maar ook om een in-depth audit. EA noemt de volgende activiteiten: sampling van inputs of emissies, papieren review van procedures, inspectie on-site en een in-depth audit. OPRA – het plannings- en beoordelingssysteem – speelt een belangrijke rol in het bepalen van de aard van de inspectie. (EA, 2006, p. 23). In OPRA wordt een score per bedrijf bepaald op basis van (1) het mogelijke gevaar (hazard) en (2) de kans op problemen (afhankelijk van de gehanteerde management systemen (operator performance) en voorgekomen inbreuken op regelgeving (compliance)). Voor de beoordeling van compliance wordt het Compliance Classification Scheme (CCS) gebruikt. De resulterende score wordt gebruikt voor een Compliance Assessment Plan. Andere factoren die van invloed zijn op dit plan zijn nationale thema's en locale issues.⁴⁹

Op basis van bovengenoemde analyses bepaalt de inspecteur hoe hij de beschikbare tijd gaat besteden om een bedrijf te controleren. Hij kan hierbij kiezen voor één grondige inspectie maar voor veel korte bezoeken. Ook kan hij de tijd reserveren voor onderhandelingen met het bedrijf. Inspecteurs krijgen opgelegd hoeveel tijd ze moeten besteden aan audits en monitoring maar daarmee wordt slechts 40% van hun tijd vastgelegd. Voor de overige 60%

⁴⁸ Schriftelijke antwoorden van EA.

⁴⁹ Idem.

hebben zij een hoge mate van autonomie (interview Quinn). Individuele inspecteurs beoordelen de resultaten van de inspectie. Daarbij kunnen volgens het Compliance Classification Scheme (CCS), dat is ontwikkeld om non-compliance op een gestandaardiseerde manier te registreren vier oordelen worden uitgesproken (www.environment-agency.gov.uk):

- Categorie 1: non-compliance met het potentieel van grote schade aan het milieu
- Categorie 2: non-compliance met het potentieel van schade aan het milieu
- Categorie 3: non-compliance met het potentieel van kleine schade aan het milieu
- Categorie 4: non-compliance zonder het potentieel van schade aan het milieu

De EA merkt over deze classificatie op: "In the past, the mechanism for ensuring such consistency has not been transparent and may have led to problems in public perception."⁵⁰ Dit geeft aan dat transparantie en standaardisatie in dit geval samen op gaan.

Boetes kunnen in veel gevallen niet worden opgelegd. Wel kan een straf wordt opgelegd via het strafrecht. Openbaarmaking wordt gezien als een incentive om compliance te bevorderen. Sancties worden vastgesteld in overleg tussen inspecteurs en teamleiders. Als het gaat om strafrechtelijke sancties, wordt daar de groep binnen de EA die zich daarmee bezighoudt bij betrokken (interview Quinn).

Bij het opleggen van sancties gelden vier principes van goede handhaving: proportionaliteit, consistentie, transparantie en doelgerichtheid. Het handhavingsbeleid geeft aan onder welke omstandigheden en met welk bewijs we zullen overgaan tot vervolging. Dit beleid geeft ook aan hoe we mensen of bedrijven gaan vervolgen. 'We hebben ook een extensief trainingsprogramma opgezet voor onze 3.500 medewerkers om te waarborgen dat het beleid consistent en effectief wordt toegepast in Engeland en Wales.'⁵¹ Het toezicht is in hoge mate gecentraliseerd: de EA is de centrale toezichthouder voor heel Engeland en Wales. Wel heeft de EA zeven regionale kantoren die nauw samenwerken met andere regionale toezichthouders en 26 lokale kantoren.

⁵⁰ Environment Agency (datum onbekend), Compliance Classification Scheme Generic Guide.

⁵¹ Schriftelijke antwoorden van EA.

Centraal in het toezicht staan 'risk-based approaches'. Het toezicht is vooral gericht op die situaties die het meeste risico opleveren. Dit wordt ook doorvertaald naar de bedrijven: bedrijven die veel risico opleveren betalen meer voor hun vergunning (interview Quinn). De EA hanteert een combinatie van een klassieke en een moderne stijl: sommige regels worden strikt gehandhaafd maar in andere gevallen wordt in overleg met bedrijven gekeken naar de best mogelijke aanpak. Deze moderne rol blijkt ook uit de vijf rollen die de EA voor zichzelf heeft gedefinieerd: efficiënte operator, moderne toezichthouder, invloedrijke adviseur, actieve communicator en 'kampioen' van duurzame ontwikkeling. Ook geeft de EA expliciet aan dat toezicht gericht moet zijn op de grootste risico's en de last voor bedrijven die geen schade aanbrengen aan het milieu moet minimaal zijn (EA-website).

11.2.2 Toezichtsarrangement en gebruik van Internet

De informatie op het Internet is een neerslag van het beleid waarin risicoprofielen een sleutelrol spelen. De OPRA-scores geven vooral aan hoe de EA werkt. Deze scores tonen de 'risk-based approaches' van de EA. Dit betekent dat burgers ook informatie krijgen over deze risicoprofielen en daarmee een inkijkje in de werkwijze van de EA. Het gebruik van Internet voor communicatie met burgers kan ook worden toegeschreven aan het toezichtsarrangement. Bij deze vorm van toezicht zijn klachten vaak acuut. Dit kan verklaren waarom de communicatie over klachten via Internet weinig nadruk heeft gehad. Het gebruik van Internet richt zich vooral op het vergroten van kennis. Meldingen van burgers zijn belangrijk. Internet wordt echter (nog) niet gezien als het juiste medium daarvoor.

11.2.3 Gebruik van Internet en toezichtsarrangement

Op het niveau van de wetgeving zijn geen grote veranderingen opgetreden. Civic competence heeft niet geleid tot een verandering in het wettelijk kader. Wel is het wettelijk kader voor openbaarheid verder uitgewerkt. Directe veranderingen zijn opgetreden in het beheer van (digitale) gegevens. De EA is meer bezig met de kwaliteit van de OPRA-gegevens. Deze gegevens moeten correct worden behandeld.

Ook leidt de openbaarheid tot een druk op de frequentie van inspecties. Quinn gaf aan dat het een druk creëert om in ieder geval één keer per jaar een inspectie uit te voeren. "Otherwise we seem to be not doing our job." Ook wees Quinn erop dat OPRA en de transparantie er eerst toe had geleid dat de keuzen over toezicht

sterker werden gsystematiseerd. De ruimte voor individuele keuzen door inspecteurs nam af. De laatste tijd is er weer een tegengestelde trend waarneembaar. Er wordt gesteld dat het gedrag van inspecteurs teveel worden ingeperkt door regels en dat er weer meer ruimte moet komen voor autonomie van inspecteurs.

De inzet van Internet had eerst een effect op de oordeelsvorming maar dit effect is volgens Quinn weer afgenomen. Er was eerst een druk tot meer standaardisatie en formalisatie. Nu heeft de EA het belang van autonomie van inspecteurs onderkend. De nadruk op autonomie past binnen de moderne invulling die de EA aan handhaving wil geven.

Openbaarheid geldt bij de EA wel degelijk als beleidsinstrument: openbaarheid geldt als middel om het gedrag van bedrijven te beïnvloeden.

11.2.4 Institutionele context

Het toezichtsdomein is technisch zeer complex. Het niet volgen van de regels kan leiden tot rampen voor mens of milieu. Wel gaf Quinn aan: "Sometimes we overstate the risks. A good understanding of the risks is needed." Het risico is lastig kwantificeerbaar wanneer het gaat om rampen. Bij het vergroten van de uitstoot van giftige stoffen kan het risico wel worden gekwantificeerd.

In deze casus is het belang van burgers veelal niet direct verbonden aan de consumentenrol. Centraal staat het belang van de burger als omwonende. Het gaat net name om collectieve belangen. Burgers hebben beperkte toegang tot informatie: alleen van 'buiten de poort'. Burgers kunnen hun ongenoegen doorgeven door op allerlei manieren te protesteren (voice). Er zijn veel specifieke belangengroepen op lokaal niveau. Ook spelen landelijke organisaties zoals Greenpeace een rol. Quinn: "Most pressure groups see us as being on the side of industry." Belangengroepen zijn zeer direct gericht op het veranderen van het gedrag van bedrijven of willen zelfs dat bedrijven sluiten. Niet alleen burgers zijn georganiseerd: er zijn ook organisaties van bedrijven. De EA heeft overleg met verschillende sectoren. Quinn: "We try to come close tot hem but they still think: this is not enough." De EA moedigt bedrijven en belangengroepen op lokaal niveau aan om met elkaar te overleggen. Op nationaal niveau worden groepen als Greenpeace wel uitgenodigd voor overleg. Deze groepen hebben echter een beperkte capaciteit en kunnen lang niet altijd komen.

Op 1 januari 2005 werden de nieuwe Environmental Information Regulations (EIR) van kracht. Deze regel geven burgers recht op toegang tot milieu-informatie waarover overheidsorganisaties beschikken.⁵² De Freedom of Information Act (FOIA) van 2000 regelt de openbaarheid van bestuur. De Data Protection Act van 1998 legt beperkingen op aan het openbaar maken van informatie. Informatie over personen wordt alleen aan derden gegeven wanneer de DPA dit toestaat.

Toezicht staat hoog op de politieke agenda in Engeland. Er is veel druk vanuit de premier en de Chancellor om hier iets mee te doen. Centraal staat vooral het punt van het reduceren van bureaucratie (volgens Quinn win je hiermee stemmen en is dit dus een veilige politieke agenda). In 2001 is de Regulatory Reform Act ingegaan als deel van de 'Modernising Government Agenda'.

Recent is het Hampton-rapport verschenen over toezicht. Hierin worden suggesties gedaan voor het reorganiseren van toezichthouders en het verminderen van administratieve lasten ('fewer forms, fewer inspections, better advice, and better coordination between regulatory bodies'). Het Cabinet Office is hiermee aan de slag gegaan en heeft een Better Regulation Taskforce opgezet. Deze Taskforce heeft vijf principes gedefinieerd: proportionaliteit, gerichtheid, verantwoording, consistentie en transparantie (interview Quinn). Reduceren van administratieve lasten staat dus vooral hoog op de politieke agenda maar transparantie wordt algemeen beschouwd als een van de kernelementen van goed toezicht. Bij transparantie gaat het overigens vooral om inzichtelijk maken wat de toezichthouders doen en niet zozeer aan burgers transparant maken hoe objecten van toezicht zich gedragen.

11.3 Lessen uit deze casus

Les 1: Informatie is niet verzameld voor burgers

Opvallend aan deze vorm van openbaarheid is dat de informatie die openbaar wordt gemaakt niet is ontwikkeld om burgers te informeren maar alleen de weerslag is van interne processen binnen de EA. Dit is vergelijkbaar met de Nederlandse Onderwijsinspectie waarbij de rapporten nooit waren bedoeld om burgers te informeren over de kwaliteit van scholen. De OPRA-scores zijn ook nooit bedoeld om burgers informatie te geven over risico's in hun omgeving. Ze worden daar echter nu wel voor gebruikt via de 'In my backyard' website.

⁵² Schriftelijke antwoorden van EA.

Les 2: Risicoscore als vertaalde weergave van prestaties

De EA presenteert geen directe informatie over het gedrag van bedrijven. Gedrag in het verleden wordt door de EA vertaald in een risicoprofiel. Dit risicoprofiel is een maat voor het nalevingsgedrag van ondernemingen. Daarbij kan wel de vraag worden opgeworpen in hoeverre burgers in staat zijn dergelijke informatie te duiden (zie ook les 1).

Les 3: Best en worst practices

Via het Spotlight Report presenteert de EA zowel beste praktijken als slechtste praktijken. Dit past bij het idee van de 'stick' en de carrot' ofwel controleren en leren. Bedrijven worden bestraft als ze het slecht doen – er wordt schade aan hun reputatie aangebracht – maar ze worden beloond als ze het goed doen en kunnen zo van beste praktijken leren.

Les 4: Transparantie gedreven door de overheid

In dit geval was geen sprake van een sterke druk van buitenaf: de transparantie is vooral gecreëerd door de overheid zelf. De EA wil een open en transparante organisatie zijn. Transparantie is een manier om het draagvlak voor de organisatie te vergroten.

Les 5: Meerdere doelstellingen

De EA heeft drie doelstellingen voor de transparantie:

- Steun van burgers voor de EA behouden en vergroten;
- Nalevingsgedrag van bedrijven stimuleren
- Burgers informeren over hun omgeving

Les 6: Internet wordt niet gebruikt voor melding van klachten

De EA gebruikt het Internet niet voor het melden van klachten. Dit is geen omissie maar een bewuste keuze: gezien het grote belang van een snelle reactie op acute klachten en gezien de behoefte van burgers om iemand te woord te staan (complexiteit van de boodschap).

Les 7: Civic competence krijgt vooral vorm via belangengroepen

Wanneer burgers hun onvrede willen uiten, doen ze dit vooral via belangengroepen. Individueel hebben burgers minder mogelijkheden om hun onvrede op een effectieve manier te uiten.

Les 8: Website leidt niet tot meer kennis van burgers

De respondent van de EA heeft de indruk dat de website weinig bijdraagt aan de kennis van burgers. De informatie is daarvoor veel te cryptisch.

Les 9: Transparantie is een belangrijke sanctie

Aan de OPRA-scores zijn verschillende consequenties verbonden: financiële (want ze moeten betalen voor inspecties) en reputationele (want de OPRA-score wordt vermeld). Quinn had de indruk dat reputatie belangrijker voor bedrijven was dan de directe financiële kosten.

Les 10: Rapport met beste en slechtste praktijken is belangrijker dan zoekmachine

Een rapport waarin de slechtste (en beste) bedrijven met name worden genoemd heeft meer invloed op het nalevingsgedrag dan een vermelding van deze scores. De media reageren niet op de risicoprofielen maar wel op de vermelding van slechtste bedrijven. De risicoprofielen zijn waarschijnlijk een te technische indicator.

Les 11: Transparantie gaat samen met standaardisatie

In deze casus gaat transparantie samen met standaardisatie van inspectie-activiteiten. Beide passen in een trend naar meer consistentie. De mate van consistentie kan worden gecontroleerd via de transparantie. Consistentie wordt gecreëerd via standaardisatie.

Les 12: Transparantie als middel in de strijd tegen bureaucratisme

Een overschot aan regels en administratieve verplichtingen wordt door politici beschouwd als het belangrijkste probleem in de handhaving. Transparantie wordt gezien als een manier om bureaucratisme te verminderen: iedereen kan nu immers zien hoe de EA te werk gaat.

12. Conclusies

12.1 Recapitulatie van het onderzoeksdesign

In dit onderzoek staat de thematiek van het versterken van de rol van burgers in toezichtsarrangementen centraal. Uitgangspunt is dat één van de wijzen waarop toezicht en handhaving kunnen worden versterkt, het betrekken van burgers bij toezicht en handhaving is. Burgers, zo luidt de redenering, kunnen in aanvulling op, of wellicht zelfs ter vervanging van de activiteiten van toezichthouders, publieke taken uitvoeren op het gebied van inspectie en toezicht. Zo kunnen burgers bijdragen aan het signaleren van misstanden (waardoor de 'ogen en oren' van toezichthouders worden versterkt), maar ook bijdragen aan maatschappelijke debatten over geconstateerde misstanden, of afzien van het afnemen van producten en diensten van organisaties of instellingen die in strijd handelen met publieke waarden, milieuovertredingen begaan of anderszins laakbaar gedrag vertonen.

In dit onderzoek stond de vraag centraal of in de praktijk het toepassen van internettechnologie daadwerkelijk leidt tot een intensivering van 'civic competence', en of dit uiteindelijk de naleving van wet- en regelgeving stimuleert. Draagt transparantie bij aan het vergroten van civic competence en verbetert dit de naleving? Aanvullend is bekeken of in de praktijk concrete toezichtsarrangementen en toepassingen van internettechnologie invloed op elkaar uitoefenen (concreet: of het gebruik van internettechnologie bij toezicht leidt tot veranderingen in het toezicht, en of specifieke vormen van toezicht leiden tot specifieke toepassingen van internettechnologie).

In hoofdstuk drie zijn op basis van twee modellen specifieke verwachtingen afgeleid over de relaties tussen toezichtsarrangementen, gebruik van internettechnologie, civic competence en compliance; vervolgens zijn in de hoofdstukken vier tot en met elf ervaringen en praktijken uit verschillende nationale en internationale toezichtsarrangementen geconfronteerd met deze relaties en verwachtingen. In dit slothoofdstuk worden de belangrijkste patronen, zoals die naar voren komen uit de verschillende cases, geïnventariseerd en wordt gereflecteerd op het onderzoeksmodel zoals dat in hoofdstuk drie is ontwikkeld. Deze reflectie vormt de basis voor de beantwoording van de onderzoeksvragen,

en het formuleren van aanbevelingen voor de praktijk van toezichthouders en burgers.

12.2 Casevergelijking

In tabel 13 zijn de belangrijkste bevindingen weergegeven. De bevindingen uit de onderzochte cases zijn gecategoriseerd naar verwachtingen die zijn afgeleid uit de in hoofdstuk drie gepresenteerde modellen.

	Onderwijs- inspectie NL	O'wijsinspectie MA-DOE	Arbeids- inspectie NL	Inspectie Werk en Inkomen	Voedsel- en Warenaut. NL	Fødevarer- tyrelsen DK	Milieuinspectie Limburg	Milieuinspectie VK
Internet vergroot civic competence omdat de kennis van burgers toeneemt	Ja: toegankelijkheid wordt vergroot door wijze van presenteren	Ja: toegankelijkheid wordt vergroot door wijze van presenteren	Nee: geen meerwaarde van site / geen detailinformatie	Nee: geen meerwaarde van site / complexe materie	(Pilot)	Ja: smiley-systeem biedt kennis op detailniveau	Ja: unieke gedetailleerde informatie over leefomgeving	Nee: informatie is veelal te technisch
Internet vergroot civic competence omdat het barrières voor gedrag wegneemt	Geen mogelijkheden	Geen mogelijkheden	Geen mogelijkheden	Geen mogelijkheden	Geen mogelijkheden	Geen mogelijkheden	Geen mogelijkheden	Geen mogelijkheden
Civic competence vergroot de compliance doordat burgers via exit hun onvrede doorgeven aan objecten van toezicht	Ja, maar andere aspecten (lokatie school) wellicht doorslaggevende	Ja, wettelijke mogelijkheden om 'switchen' te ondersteunen	Nee, niet beoogd en niet in de praktijk gerealiseerd	Er bestaan geen mogelijkheden tot 'exit'	(Pilot)	Smileys maken 'switchen' mogelijk maar effect wordt wellicht overschat	Er bestaan nauwelijks mogelijkheden tot 'exit'	Er bestaan nauwelijks mogelijkheden tot 'exit'
Civic competence vergroot de compliance doordat burgers via voice hun onvrede doorgeven aan objecten van toezicht	Geen aanwijzingen	Geen aanwijzingen	Geen aanwijzingen	Geen aanwijzingen	Geen aanwijzingen	Geen aanwijzingen	Geen aanwijzingen	Enigszins via maatschappelijke groeperingen
Civic competence vergroot compliance doordat burgers extra informatie inbrengen bij de toezichthouder	Geen aanwijzingen / klachten moeten worden ingediend	Geen aanwijzingen	Geen aanwijzingen	Geen aanwijzingen	(Pilot)	Geen aanwijzingen	Geen aanwijzingen	Geen aanwijzingen
Openbaarheid van inspectiegegevens via Internet vergroot de	Ja: media aandacht	Ja, openbaarheid focust aandacht	Ja: media-aandacht	Neen	(Pilot)	Ja, sterk 'naming & shaming' potentieel van	Ja, openbaarheid leidt tot 'publieke' druk	Ja, sterk 'naming & shaming' potentieel van

	Onderwijs- inspectie NL	O'wijsinspectie MA-DOE	Arbeids- inspectie NL	Inspectie Werk en Inkomen	Voedsel- en Warenaut. NL	Fødevarer- tyrelsen DK	Milieuinspectie Limburg	Milieuinspectie VK
compliance van objecten van toezicht						smileys		Spotlight-reports
Toezichthouders die te maken hebben met kiezende burgers zullen vaker toezichtgegevens via Internet openbaar maken dan andere toezichthouders	(Kiezende burger, omvangrijke openbaarheid: ondersteuning)	(Kiezende burger, omvangrijke openbaarheid: ondersteuning)	(Kiezende burger, geringe openbaarheid: geen ondersteuning)	(Geen kiezende burger, geringe openbaarheid: ondersteuning)	(Pilot)	(Kiezende burger, omvangrijke openbaarheid: ondersteuning)	(Geen kiezende burger, omvangrijke openbaarheid: geen ondersteuning)	(Geen kiezende burger, geringe openbaarheid: ondersteuning)
Toezichthouders houden zich beter aan de regels omdat hun gedrag transparant is voor burgers, objecten van toezicht en andere belanghebbenden	Ja: imago is veelbepalend	Ja: imago is veelbepalend	Nee: informatie is niet gedetailleerd genoeg	Nee: geen aanwijzingen	(Pilot)	Ja: imago is veelbepalend	Ja: imago is veelbepalend	Ja: imago is veelbepalend

Tabel 13: bevindingen per case en per verwachting

12.3 Reflectie op verwachtingen en bevindingen uit het praktijkonderzoek

12.3.1 Bevindingen over openbaarheid en uitvoering van het toezicht

Internet vergroot civic competence omdat de kennis van burgers toeneemt (V1.1)

Het empirisch onderzoek ondersteunt de verwachting dat kennis van burgers toeneemt door openbaarmaking. Ook geldt dat op de websites informatie beschikbaar is die voorheen niet beschikbaar was. Duidelijk is dat de kennis van ouders over scholen toeneemt (Nederland en de VS), de kennis van burgers over voedselveiligheid (Denemarken) en de kennis van burgers over de fysieke veiligheid (Nederland). Bij de Arbeidsinspectie (Nederland) en Inspectie Werk en Inkomen (Nederland) is geen specifieke informatie beschikbaar en worden de websites minder vaak geraadpleegd. Bij de milieu-inspectie in het VK is de gepresenteerde informatie weinig relevant voor burgers. Er is in die gevallen geen reden om aan te nemen dat de kennis toeneemt.

Een volgende vraag is bij wélke burgers de kennis toeneemt. De meeste toezichthouders hebben geen of weinig informatie over het gebruik van de website. Kwantitatieve indicaties bij de Inspectie van het Onderwijs (Nederland) en kwalitatieve indicaties bij de Deense Voedselinspectie wijst erop dat de kennis vooral toeneemt bij degenen met een hoger opleidingsniveau. In die zin zou men kunnen stellen dat 'civic competence breeds civic competence' (vergelijk de kenniskloofhypothese van Tichenor). Dit effect lijkt af te nemen, dat wil zeggen: de kennis neemt bij een breder segment van de bevolking toe, wanneer dezelfde informatie ook op andere manieren wordt gecommuniceerd. Voorbeelden zijn de schoolgids als het gaat om de inspectiegegevens in het Nederlandse onderwijs, de radio die Latino's in de VS informatie geeft over schoolprestaties en de smileys die in Deense restaurants en winkels hangen.

Internet neemt geen barrières voor gedrag weg (V1.2)

Opvallend is dat bij geen van de onderzochte websites mogelijkheden voor interactie worden gecreëerd. Het is nergens zo dat het burgers makkelijker wordt gemaakt om invloed uit te oefenen in het publieke domein. De basisredenering lijkt vooral te zijn dat de informatie het keuzegedrag van consumenten kan ondersteunen.

Burgers worden in staat gesteld tot 'exit'-gedrag (V2.1)

In bepaalde gevallen lijkt de openbaarheid van inspectiegegevens enige invloed te hebben op exit-gedrag van burgers. Daarbij kan met name worden gewezen op het onderwijs in Nederland, onderwijs in de VS en de voedselveiligheid in Denemarken. De invloed is echter veelal minimaal: andere factoren domineren schoolkeuzeprocessen in Nederland en de VS, en hoewel veel Deense burgers aangeven dat ze gebruik maken van deze gegevens voor exit kan de vraag worden gesteld of hier geen sprake is van een sociaal wenselijk antwoord. Bedrijven geven aan niet te merken dat de openbaarheid keuzen van burgers beïnvloedt.

Burgers vertonen geen 'voice'-gedrag (V2.2)

Opvallend is dat in geen van de onderzochte sectoren een duidelijke toename in voice is waargenomen. Deze bevinding sluit aan op de constatering dat de informatie op websites vooral gericht is op het ondersteunen van keuzeprocessen. Wel is geconstateerd dat de informatie invloed kan hebben op publieke debatten. Daarover hieronder meer.

Burgers signaleren niet / Toezichthouders stimuleren geen signaleringen via Internet (V2.3)

Opmerkelijk was dat de meeste toezichthouder ervoor kiezen om Internet niet te gebruiken om meldingen van burgers te ontvangen. De Engelse milieu-toezichthouder stelde dat Internet geen geschikt medium is voor het melden van klachten. Sommige toezichthouders (de Nederlandse Arbeidsinspectie en Deense Voedselinspectie) gaven aan ook geen meldingen te willen ontvangen uit angst voor een te sterke toename in de meldingen. Ook is men bevreesd voor meer 'oneigenlijke meldingen' (uit rancune of gericht op het beschadigen van concurrenten). De Nederlandse Onderwijsinspectie zou wel meer meldingen willen ontvangen maar wettelijk dienen de klachten eerst te worden ingediend bij de besturen van scholen.

Observatie: Openbaarheid stimuleert enigszins de compliance

Met name in de Deense voedselveiligheid en ook bij de milieu-inspecties in Limburg en het VK lijkt hier enige steun voor te zijn, maar ook in het onderwijs in Nederland en de VS zijn hiervoor aanwijzingen. Vooral de angst voor schade aan het imago is leidend in deze relatie tussen openbaarheid en compliance. Het effect is het sterkst

wanneer er een helder onderscheid is tussen 'goed' en 'fout'. Bij de Deense smileys is dat het meest helder. Ook lijkt bij de kwaliteitskaarten in het Nederlandse onderwijs het effect groter bij een helder onderscheid tussen 'rode scores' (tekortkomingen) en 'groene scores' (alles in orde).

Observatie: Openbaarheid plaats compliance op de publieke agenda

In de meeste casus leidt de openbaarmaking van inspectiegegevens ertoe dat onderwerpen op de publieke agenda worden geplaatst. Een duidelijk voorbeeld betreft de prestaties van scholen in Massachusetts. Zowel voor- en tegenstanders van prestatiemeting dienen nu te praten over de prestaties. In die zin kan men zeggen dat de openbaarheid de aandacht focust. Een voorwaarde hiervoor is wel dat de openbaarheid wordt opgepikt door de massamedia. Wanneer dit niet gebeurt – zoals in de provincie Limburg – is de agendasettende werking van openbaarheid gering.

12.3.2 Bevindingen over openbaarheid en vormgeving van het toezicht

Toezichthouders die te maken hebben met kiezende burgers gaan niet anders om met openbaarheid dan andere toezichthouders (V3.1)

Men zou kunnen denken dat openbaarheid anders wordt ingevuld in sectoren waar burgers kunnen kiezen (zoals onderwijs) dan in sectoren waar de keuzemogelijkheden beperkt zijn (zoals milieu). Er zijn geen eenduidige relaties zijn geconstateerd tussen specifieke toezichtsarrangementen en implementaties van Internettechnologie daarbinnen. Keuzen over het gebruik van Internet kunnen worden toegeschreven aan omgeving (politieke of maatschappelijke druk) of persoonlijke initiatieven van ambtenaren of bestuurders. Wellicht kunnen deze initiatieven worden begrepen vanuit Kingdon's idee van 'windows of opportunity': ideeën van ambtenaren of bestuurders leiden tot gebruik van Internet wanneer ze worden gezien als een passend oplossing voor een probleem.

Observatie: Toezichthouders standaardiseren en formaliseren door openbaarmaking

Bij verschillende toezichthouders is een tendens tot standaardisatie waargenomen. De reden hiervoor was met name dat de openbaarheid vergt dat de informatie eenduidig is en ook de oordelen en sancties van toezichthouders. Ook is er een tendens waarneembaar dat niet alleen de effecten van inspecties meer en meer zichtbaar worden gemaakt, maar vooral ook de procedures en werkwijzen (ook taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden) die zijn gevolgd. Hiermee trachten

toezichthouders de legitimiteit van hun optreden te versterken. De openbaarheid creëert een druk op toezichthouders om hun werkzaamheden en beleidskeuzen te expliciteren. Een risicobenadering is acceptabel mits deze voldoende kan worden onderbouwd. Dit betekent ook dat er minder ruimte is voor ervaren inspecteurs die 'aanvoelen' hoe en waar inspecties moeten worden uitgevoerd.

Observatie: Politieke context kan snelheid initiatieven bepalen

In geen van de onderzochte casus was de politieke context een belemmering voor openbaarheid. Sterker nog, de politieke context was eerder een drijvende kracht achter vormen van openbaarmaking. Een duidelijk voorbeeld hiervan was de politieke druk achter openbaarmaking in het onderwijs in de VS. Overigens blijkt het ook mogelijk om zonder sterke politieke steun openbaarheid vorm te geven. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de provincie Limburg waar ambtelijk initiatief de drijvende kracht is achter de openbaarheid. In andere gevallen (arbeidsinspectie, inspectie IWI en VWA, allen in Nederland) lijkt de trage voortgang in de vormgeving van openbaarheid deels te kunnen worden toegeschreven aan het ontbreken van politieke druk. Bij de Deense voedselinspectie was politieke druk achter de openbaarmaking een belangrijke verklaring voor de snelle vormgeving van het systeem.

Observatie: Juridische context: aanpassen, risico-analyse of op veilig spelen?

Inspecties gaan op verschillende wijzen om met de juridische context. Verschillende inspecties kiezen er uiteindelijk voor om de juridische context aan te passen. De Wet op het Onderwijs Toezicht is aangepast en ook de Deense voedselwet is gewijzigd. Op die manier wordt een juridische basis gecreëerd voor openbaarmaking. Andere inspecties, met name de milieu-inspectie in Limburg, kiezen ervoor om op basis van een risico-analyse aan de slag te gaan. Men weet dat er juridische problemen zouden kunnen ontstaan maar het risico hierop wordt laag ingeschat en vormt daarmee geen reden om niet over te gaan tot openbaarmaking. De VWA kiest een derde strategie: op veilig spelen. De VWA is terughoudend in het vergroten van de transparantie omdat juridische problemen worden verwacht. De kans dat bedrijven een rechtzaak aanspannen is mogelijk minder groot dan soms wordt gedacht. Wanneer een bedrijf een inspectiedienst aanklaagt omdat deze onterecht een negatieve score in de openbaarheid heeft gebracht, vestigt het bedrijf nogmaals in negatieve zin de

aandacht op zich. Uiteindelijk is dit waarschijnlijk alleen nog schadelijker voor het imago van het bedrijf. Dan is het rationeler om dit in stilte te regelen.

12.4 Beantwoording van de deelvragen en centrale vraag

1. *Op welke manier zetten Nederlandse overheidsorganisaties Internet in om burgers te betrekken bij het toezicht en wat zijn hiervan de effecten?*

De hoofdconclusie die blijkt uit het vergelijken van patronen in de diverse cases is dat internetgebruik met name door het vergroten van kennis leidt tot een toename van civic competence. Of dit ook tot uiting komt in houding en gedrag bij burgers is hoogst onzeker, en blijkt in ieder geval niet uit de bestudeerde gegevens.

Op basis van het empirisch onderzoek kan wel een overzicht worden opgesteld van verschillende vormen van civic competence. Op basis van het onderscheid tussen klassiek en modern toezicht een viertal ideaaltypische invullingen van civic competence worden geschetst (zie tabel 14). Afhankelijk van de gehanteerde toezichtsstijl draagt 'civic competence' bij aan het aan de kaak stellen van activiteiten van onder toezicht gestelde organisaties (schandpaalfunctie) in een klassieke stijl, danwel aan het genereren van alternatieve oplossingen en verbeterplannen om de misstand te verhelpen in een moderne toezichtsstijl.

		Toezichtsstijl	
		Klassiek	Modern
Mate van civic competence	Laag	Command & control	Consultancy
	Hoog	Exposing	Open learning

Tabel 14: Invullingen van civic competence

De *command and control* benadering van civic competence is nog redelijk dominant. In deze benadering is eigenlijk geen plaats voor civic competence: de toezichthouder controleert, objecten van toezicht hebben zich aan de regels te houden en burgers moeten erop vertrouwen dat het toezicht goed verloopt (of anders via verkiezingen hun onvrede doorgeven). Dit werd met name gevonden bij de Nederlandse Inspectie Werk en Inkomen.

De *consultancy benadering* geeft ook weinig plek aan burgers. In deze benadering legt de toezichthouder niet eenzijdig eisen op aan objecten van toezicht maar vindt

er overleg plaats. Dit overleg vindt plaats in beslotenheid: de burger moet erop vertrouwen dat deze wederzijdse afstemming leidt tot de gewenste uitkomsten. Dit werd met name aangetroffen bij de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Engelse Milieu-inspectie.

De benadering die wij *'exposing'* hebben genoemd bestaat uit 'command & control' aangevuld met 'naming and shaming' en 'exit & voice' door burgers. De toezichthouder controleert en geeft hierover informatie aan de burger. In deze benadering gaat het om toezichthouder en burgers samen tegen de objecten van toezicht. Deze benadering werd met name aangetroffen bij de Deense voedselinspectie.

De laatste benadering *'open learning'* betreft een uitwisseling van verbeteringsinitiatieven tussen toezichthouder, onder toezicht gestelde en burgers. Het is een vorm van consultancy die niet achter gesloten deuren plaatsvindt: burgers zijn er nu bij betrokken. Deze benadering werd in enige mate aangetroffen bij de Nederlandse Onderwijsinspectie en bij de provinciale milieu-inspectie in Limburg.

2. Wat zijn internationaal de best practices in het gebruik van Internet om burgers te betrekken bij het toezicht en wat zijn daarvan de effecten?

Een algemene opmerking over best practices in het buitenland is dat er nog niet veel best practices zijn. Nederland loopt niet voorop in het openbaarmaken van toezichtgegevens maar ook niet ver achter. Inspectiediensten in Europa en Noord-Amerika zijn met het onderwerp bezig maar het aantal gevestigde praktijken is nog zeer gering.

Met name in Denemarken wordt gewerkt met aansprekende kwaliteitsoordelen (smileys). Hiermee wordt op simpele wijze een oordeel uitgesproken over restaurants, en wordt het keuzegedrag van specifieke groepen burgers ook daadwerkelijk beïnvloed. De Deense casus laat zien hoe werkprocessen van inspecteurs zijn afgestemd op de openbaarheid. Ook toont de casus hoe openbaarheid via Internet en openbaarheid op locatie worden gecombineerd. De effecten in Denemarken zijn overigens nog steeds beperkt: men kan stellen dat deze best practice daarmee goed zicht geeft op de mogelijke effecten van openbaarheid. Een tweede best practice in het buitenland betreft de openbaarheid van onderwijsgegevens in Massachusetts. Deze casus laat zien hoe openbaarheid

gebonden is aan culturele en institutionele contexten. Interessant is dat deze toezichthouder niet alleen zoekt naar misstanden maar juist ook naar goede praktijken. Daarmee wordt leergedrag gestimuleerd. Wederom blijkt echter dat de effecten relatief beperkt zijn.

Ten slotte zijn enkele andere best practices kort beschreven. De Engelse HSE werkt met een systeem dat vergelijkbaar is met de Deense voedselinspectie om 'exit'-gedrag van burgers te stimuleren.

3. Wat kunnen we van deze Nederlandse en buitenlandse praktijken leren over de relatie tussen toezicht, betrekken van burgers en Internet?

Openbaarmaking wordt thans, zoals is gebleken in de bestudeerde cases, wel beschouwd als een 'pseudo'-sanctie. Met name bij maatschappelijk gevoelige en aansprekende onderwerpen, is met behulp van openbaarheid daadwerkelijk een sanctie uit te delen en kunnen bedrijven en instellingen die wet- en regelgeving overtreden, daadwerkelijk worden gecorrigeerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat de status van de 'pseudo'-sanctie enigszins onduidelijk is. Immers, het legaliteitsprincipe stelt dat er altijd een wettelijke grond moet zijn voor een sanctie en in het geval van openbaarmaking is die niet altijd aanwezig, danwel niet altijd goed omschreven in achterliggende wet- en regelgeving.

Een andere ervaring leert ons dat openbaarheid een middel kan zijn om 'exposure' te vergroten en de perceptie van pakkans voor overtreders te vergroten. Dit is een effect dat voortkomt uit openbaarheid zelf, en niet noodzakelijkerwijs uit het gedrag dat burgers vertonen als gevolg van openbaarheid.

4. Wat kunnen Nederlandse toezichthouders leren van elkaar en van best practices in het buitenland?

Per casus hebben we reeds allerlei lessen gepresenteerd. Deze specifieke lessen zijn het meest bruikbaar om te leren: abstraheren van de lessen maakt ze veelal minder bruikbaar omdat de les niet in de context van de specifieke casus kan worden beschouwd. Toch willen we aanvullend aan de specifieke lessen enkele algemene leerpunten benoemen.

Openbaarmaking kan daadwerkelijk de strategie en reputatie van een toezichthouder ondersteunen. Burgers kunnen daadwerkelijk de tanden, maar ook ogen en oren van toezichthouders versterken. Dit gebeurt echter niet automatisch. Belangrijk is om

een goed oog te hebben voor welk effect– if any – bij burgers daadwerkelijk wordt verwacht, en daar een specifieke openbaarheidsstrategie over te ontwikkelen. Mogelijke vormen van effecten zijn: kennistoename, verandering van inzichten, verandering van bereidheid om zich af te keren van onder toezicht gestelde organisaties, verandering van bereidheid bij burgers om hun stem te verheffen, en verandering van bereidheid en mogelijkheden voor burgers om misstanden te melden. Elk van de mogelijkheden vergt een eigen aanpak, en een expliciete keuze of een dergelijk effect past binnen het toezichtsarrangement.

Daarmee zijn de belangrijkste bevindingen gepresenteerd. In het volgende hoofdstuk reflecteren wij op de betekenis van deze bevindingen voor toezicht in het informatietijdperk.

13. Reflectie: Toezicht 2.0

13.1 Trends, ontwikkelingen, kansen en bedreigingen

Consumentisme

In dit onderzoek stond het concept 'civic competence' centraal. De gedachte hierachter was dat burgers op vele manieren een actieve rol kunnen spelen in het publieke domein en daarbinnen kunnen proberen het handelen van andere actoren (toezichthouders, objecten van toezicht) te beïnvloeden. In alle onderzochte sectoren bleken burgers echter – impliciet of expliciet – te worden beschouwd als consumenten. In alle bestudeerde gevallen wordt de burger door toezichthouders aangesproken als een persoon met relatief 'smalle' belangen: als kiezer voor een school, of als consument die zich bij de keuze van een restaurant of voedsel van groenteboer of restaurant laat sturen, maar die niet is te mobiliseren om een maatschappelijke misstand aan de kaak te stellen.

Informatie wordt met name op websites geplaatst om keuzeprocessen te ondersteunen. Mogelijkheden voor interactie tussen burgers en toezichthouders, burgers en objecten van toezicht en burgers onderling worden niet gecreëerd. Bovendien bleek in de cases van Arbeidsinspectie en Inspectie Werk en Inkomen dat signaleringen door burgers nogal eens met wantrouwen worden tegemoet gezien. Hierbij wordt soms verondersteld dat een signalering van een misstand door een burger voortkomt uit een particulier belang dat een burger heeft. Een nauwe conceptie van burgers ligt ten grondslag aan deze initiatieven. Er is veelal sprake van een 'consumentistische' aanpak van transparantie.⁵³

Men kan wel de vraag stellen of het consumentisme retoriek of werkelijkheid is. Het is mogelijk dat toezichthouders de gegevens ook op Internet plaatsen om andere stakeholders te betrekken bij het proces van toezicht. Een verhaal over 'burgers hebben het recht op deze gegevens' kan als aansprekend verhaal worden gepresenteerd om veranderingen binnen de toezichthouder en in de bestuurlijke omgeving gedaan te krijgen.

⁵³ Een consumentisch perspectief is ook aan de kaak gesteld door Bekkers, Van Duivenboden en Thaens (2006) in hun bespreking van de ICT-innovatie van overheden.

Technologische mogelijkheden gemist

Met betrekking tot internettoepassing valt op dat niet of nauwelijks gebruik wordt gemaakt van het interactieve karakter van Internettechnologie. Internettoepassingen zijn met name gericht op het verspreiden van informatie die voortkomt uit inspectieactiviteiten, vaak op een breed en ongespecificeerd publiek. In deze zin is er eerder sprake van broadcasting dan van narrowcasting. Input in de zin van het gebruik maken van signaleringen door burgers wordt spaarzaam toegepast, en vaak eerder met behulp van call centers (telefonische kanalen) dan via Internettechnologie.

Elitisme

Het gebruik van de informatie op Internet is beperkt. De informatie wordt met name gebruikt door burgers met een hoge opleiding. 'Civic competence breeds civic competence,' hebben we dit eerder genoemd. Theoretisch zouden zij deze informatie kunnen gebruiken om de situatie voor alle burgers te verbeteren en in bepaalde situaties is dit ook het geval. Het risico is echter met name in het onderwijs en de voedselveiligheid aanwezig dat omstandigheden selectief worden verbeterd. Scholen met veel hoog opgeleide ouders en restaurants in rijkere buurten ontvangen signalen van burgers terwijl scholen en restaurants in armere buurten geen signalen van burgers krijgen. Transparantie van toezichtgegevens kan zo ontaarden in een elitaire aangelegenheid. Een kanttekening hierbij is dat elitisme een minder sterke rol speelt op de terreinen arbeidsomstandigheden en werk en inkomen. De betrokkenheid van mensen met een hogere opleiding en een hoger inkomen is bij deze sectoren immers veelal beperkter. Wel valt op dat juist in deze sectoren de openbaarmaking van toezichtgegevens achterblijft.

Angst voor het verstoren van de verhoudingen

De openbaarmaking van inspectieresultaten leidt soms tot angst voor verharding van de relatie tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde. Met betrekking tot het publiceren van concrete misstanden of gevallen is er vooral in de Nederlandse situatie (terechte of onterechte) angst voor polarisatie, eventuele verstoring van de relatie tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde, en voor schadeclaims bij onterechte verdachtmakerij. Dit is met name het geval wanneer er uitsluitend of gedeeltelijk sprake kan zijn van strafrechtelijke vervolging. Hierbij speelt mee dat de toezichthouder beschuldigd kan worden van willekeur als de toezichthouder niet alle

onder toezicht gestelde instellingen daadwerkelijk inspecteert, maar bijvoorbeeld gebruik maakt van een risicobenadering, zoals veel toezichthouders die hanteren.

Image is everything

De belangrijkste invloed van transparantie van toezichtgegevens betreft de mogelijke schade die dit kan aanbrengen. In alle sectoren werd genoemd dat openbaarheid kan leiden tot imagoschade. Wel werd benadrukt dat de werking van imagoschade selectief is. Het werkt alleen wanneer het imago belangrijk is en wanneer de kosten voor het beperken van de imagoschade beperkt zijn.

Is een openbaarmaking een sanctie?

De verschillende toezichthouders denken verschillend over het effect van een openbaarmaking. Is het een sanctie of niet? Sommige toezichthouders geven expliciet aan dat zij het zien als een pseudo-sanctie. In de officiële documenten wordt deze term echter niet gebruikt: daar wordt continu gesproken over informatie voor burgers en een stimulans om de sector te verbeteren (waarbij niet wordt uitgewerkt hoe deze stimulans werkt). Andere toezichthouders benadrukken dat de openbaarmaking geen sanctie is en slechts bedoeld is om iedereen die betrokken is bij de sector te voorzien van objectieve informatie. Dit roept natuurlijk de vraag op hoe deze 'objectieve informatie' in de sector wordt geïnterpreteerd. Dan kan alsnog gelden dat de openbaarmaking door de objecten van toezicht wel als sanctie wordt ervaren. Een ander probleem dat speelt is dat openbaarmaking (geïnterpreteerd als 'pseude'-sanctie) niet altijd een wettelijke grondslag heeft, in de zin dat met name de wijze waarop de sanctie wordt toegepast, niet is omschreven in wet- en regelgeving. Hiermee is aangegeven dat openbaarmaking, opgevat als 'pseudo'-sanctie, op gespannen voet kan leven met het legaliteitsprincipe.

Toezicht-machine

De toenemende transparantie heeft invloed op de werkwijze van toezichthouders. De volgende trends werden waargenomen:

- Standaardisatie. Dit blijkt bijvoorbeeld bij de standaardisatie van oordelen in vier categorieën bij de EA in Engeland.
- Formalisatie. Een voorbeeld is het expliciet vastleggen van bevindingen in rapporten bij de Onderwijsinspectie.
- Centralisatie. De Deense VVA diende gecentraliseerd te worden om informatie over voedselveiligheid voor het hele land naar buiten te brengen.

Deze drie trends passen in een voortschrijdend proces van bureaucrativering waarmee de gehoorzaamheid in de organisatie en de continuïteit, effectiviteit, efficiency en calculeerbaarheid worden versterkt (Zuurmond, 1994: 76). Bureaucrativering dient dus niet te worden verward met een overdaad aan procedures en formaliteiten (bureaucratisme). Een moderne bureaucratie kan zeker gepaard gaan met afnemende administratieve lasten.

Deze bureaucrativering gaat gepaard met een risicogerichte benadering. Deze trends worden niet afgedwongen door burgers maar in gang gezet door de toezichthouders. Het gebruik van Internet is gebonden aan bepaalde voorwaarden en roept bepaalde ontwikkelingen op. Het resultaat is een perfectionering van de 'toezichtsmachine'. Hierbij dient te worden toegevoegd dat een risicobenadering steeds een cruciaal onderdeel is van deze machine. In die zin kan men stellen dat de 'machine' een 'slimme machine' wordt.

Mediatisering

Transparantie lijkt pas echt een rol van betekenis te spelen wanneer de gegevens worden opgepikt door de massamedia. Er is geen directe weg van het Internet naar de politieke en maatschappelijke agenda: deze weg loopt via de massamedia. In sommige gevallen lijken de massamedia vooral geïnteresseerd in misstanden (onder andere de voedselveiligheid in DK), in andere situaties zijn de massamedia breed geïnteresseerd in de gegevens (onderwijs in NL en de VS).

Legitimiteit van toezichthouders

Gezien de mediatisering en het belang van image is de betekenis van openbaarheid voor de legitimiteit van toezichthouders niet eenduidig. De dubbelzinnigheid bleek het duidelijkst bij de Deense voedselzekerheid. De openbaarheid leidde eerst tot een toenemend vertrouwen in de toezichthouder: de toezichthouder kwam in het nieuws en alle burgers konden zien wat een nuttig werk de toezichthouder verrichtte. Vervolgens kwam echter aan het licht dat de toezichthouder onvoldoende toezicht had gehouden op een vleesverwerkend bedrijf. Dit leidde, vanzelfsprekend, weer tot een verminderde legitimiteit. In een tijd waarin legitimiteit direct verbonden is met imago kan worden verondersteld dat deze vluchtig is.

Spanning tussen bestuursrechtelijk en strafrechtelijk traject

In het algemeen lijkt een bestuursrechtelijk traject meer mogelijkheden te bieden voor openbaarheid dan een strafrechtelijk traject. Er bestaat een spanning tussen de mogelijkheden en potentie van 'naming en shaming' en bescherming verdachte instellingen in strafrechtelijke procedures. Opvallend is dat toezichthouders hierin verschillende keuzen maken: de Nederlandse VWA is zeer terughoudend in het vergroten van de openbaarheid vanwege juridische beperkingen terwijl de milieu-inspectie in Limburg en ook de voedselinspecties in verscheidene Angelsaksische en Scandinavische landen veel minder terughoudend zijn.

Civic competence is meer dan consumentengedrag

Dit onderzoek geeft zicht op de ontwikkelende praktijk van transparantie en toezicht en het betrekken van burgers bij deze vormen van toezicht. Opvallend was met name de nauwe conceptie van de burger waar toezichthouders mee werken. Burgers worden beschouwd als consumenten. Het publieke domein wordt daarmee gereduceerd tot een markt. Wij willen pleiten voor een onderkenning van het publieke karakter van de sectoren die we hebben onderzocht (onderwijs, voedselveiligheid, milieu, arbeidsomstandigheden en sociale zekerheid) en de passende variëteit aan rollen die burgers daarin hebben. Gezien de verschuivingen in de wijze van sturing die plaatsvinden in deze sectoren – van centrale overheidssturing naar netwerksturing – is het juist ook van groot belang om invulling te geven aan civic competence. Een combinatie van gedachtengoed over politiek civic competence en bureaucratisch civic competence biedt daarvoor een betere basis dan een eenzijdige focus op consumentengedrag als civic competence.

Civic competence in de off-line wereld

Ook is het belangrijk om te realiseren dat de vorm van uitoefening van civic competence die in dit rapport staat beschreven – informatie vergaren over prestaties, op basis daarvan handelen – niet de enige vorm is. Veelal zullen mensen juist handelen op basis van eigen ervaringen – denk aan het aanspreken van de schoolleiding bij veel schooluitval of een boos bezoek aan het management van een restaurant als iemand ziek is geworden van een maaltijd – en deze vormen van civic competence blijven bestaan. We moeten uitkijken de beschreven Internet-wereld niet teveel waarde toe te kennen.

Transparantie vergroot de (formele) reflexiviteit

Een gevestigde bevinding over de betekenis van informatietechnologie voor sociale systemen is dat de reflexiviteit van de betrokkenen toeneemt. In het onderzoek zien we ook dat dit gebeurt: de reflexiviteit neemt met name bij de toezichthouders en de objecten van toezicht toe. Van reflexiviteit bij burgers is (nog) slechts in beperkte mate sprake. De toename van de reflexiviteit van toezichthouders en objecten van toezicht leidt tot een focus op datgene dat wordt gemeten. De reflexiviteit heeft daarmee een sterker geformaliseerd karakter.

Rol van technologie: homogenisering?

Het onderzoek geeft aan dat in alle onderzochte vergelijkbare ontwikkelingen – transparantie, consumentisme, imago, standaardisatie – zijn geassocieerd met het gebruik van het Internet door toezichthouders. Dit lijkt erop te wijzen dat technologie een homogeniserend effect heeft: verschillen tussen landen worden gladgestreken door het gebruik van de nieuwe technologie. Het 'script' dat in de technologie aanwezig is dwingt sterk vergelijkbare vormen van gebruik af. De eerlijkheid gebiedt ons echter te zeggen dat dit niet de primaire focus van dit onderzoek was. Nader onderzoek zal moeten aantonen of deze homogenisering daadwerkelijk plaatsvindt.

Toezicht in het informatietijdperk

Duidelijk is dat er allerlei verschuivingen plaatsvinden in het toezicht. Dit roept de vraag op wat de plaats is van toezicht in het informatietijdperk. Deze studie levert hierover geen eenduidig beeld op. Theoretisch kunnen er vier verschillende vormen van toezicht worden onderscheiden op basis van onderscheiden in de mate van transparantie en de toezichtsstijl:

		Toezichtsstijl	
		Klassiek	Modern
Mate van transparantie	Laag	Gesloten toezichtmachine	Consultatie in beslotenheid
	Hoog	Transparante toezichtmachine	Open consultatie

Tabel 15: Transparantie en toezichtsstijlen

De tabel laat een onderscheid zien tussen machine en consultatie en tussen openheid en beslotenheid. De vraag is nu welke vorm van toezicht bij het informatietijdperk

past. Het is mogelijk dat de transparantie onder druk van risico's van internationale veiligheid en sterkere nadruk op beslotenheid afneemt. De gesloten toezichtmachine of de consultatie in betrokkenheid zijn dan passende vormen van toezicht. Uitgaande van een toenemende transparantie – en deze lijkt, zoals eerder gezegd, onvermijdelijk, zijn er twee mogelijkheden:

- Transparante toezichtmachine. Toezichthouder raken in hoge mate gestandaardiseerd. Op basis van risico-analyses worden keuzen gemaakt. Deze resulteren in gestandaardiseerde toezichtprocessen. Het ICT-beeld dat hierbij past is Amazon of E-Bay of Bol. Burgers zijn in dit geval consumenten die kunnen genieten van een standaard kwaliteitsproduct.
- Open consultatie. In dit beeld faciliteert de toezichthouder communicatie over toezicht en over de praktijken van de objecten van toezicht. De toezichthouder brengt gezaghebbende informatie naar voren maar ondersteunt vooral ook specifieke debatten. Het ICT-beeld dat hierbij past is Wikipedia of Open Source. Burgers dragen actief bij aan toezicht in het publieke domein.

Beide vormen passen bij een samenleving en een bestuur die in toenemende mate via netwerken met elkaar in contact staan. Waarschijnlijk zal het openbaar bestuur, net als het Internet, een combinatie kennen van beide verschijningsvormen.

13.2 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek willen wij aanbevelingen doen over de openbaarheid van toezichtgegevens. Daarbij willen we een aantal grotere transformaties in het openbaar bestuur als uitgangspunt nemen. Ten eerste geldt dat er een toenemende roep om verantwoordelijkheid over prestaties valt waar te nemen (accountability). Ten tweede neemt de mondigheid van burgers toe. Ten derde, en daarmee samenhangend, neemt het vermogen van de overheid om centraal te sturen (command and control) af. Uitgaande van deze trends concluderen wij dat toezichthouders transparantie als een gegeven moeten accepteren: transparantie is onvermijdelijk. Ook concluderen we dat de eenvoudige consumenten-metafoor van waaruit nu wordt geredeneerd geen recht doet aan de complexe transformatie in het publieke domein. De vraag is niet óf transparantie moet worden gecreëerd maar welke vormen van transparantie moeten worden gecreëerd en hoe deze kunnen worden ingebed. Daarvoor willen we enkele suggesties doen.

Werk vanuit een rijker beeld van de burger

De beperkte focus op burgers als consumenten vormt een belemmering in het gebruik van Internet door toezichthouders. Burgers kunnen ook op andere manieren worden aangesproken en betrokken bij het toezicht. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende mogelijkheden:

- *Signaleren van misstanden.* Burgers worden nu nog slechts mondjesmaat – de milieu-inspecties in NL en het VK zijn een uitzondering – betrokken bij het toezicht. Burgers kunnen dienen als de ‘ogen van toezichthouders’. Daartoe is het van belang dat er meer mogelijkheden worden geboden om meldingen door te geven aan toezichthouders.
- *Stimuleren van voice.* Burgers worden via de website vooral aangesproken op keuzegedrag. Toezichthouders kunnen er ook voor kiezen om actiever voice bij burgers te stimuleren. Ze zouden bijvoorbeeld in staat kunnen worden gesteld om direct via de website een e-mail te sturen aan objecten van toezicht. Ook kan op de website worden aangegeven op welke andere manieren burgers hun stem kunnen laten horen.
- *Mening over toezichthouders.* Ook kunnen toezichthouders explicieter feedback van burgers vragen op hun werk. Daarbij gaat het niet zozeer om algemene tevredenheidsspeilingen maar eerder om het meten van de tevredenheid over een specifieke inspectie. Wat vinden de omwonenden van de resultaten van een inspectie van de milieu-inspectie? Wat vinden ouders van een rapport van de Onderwijsinspectie?

Onderken de diversiteit aan burgers

Huidige initiatieven zijn in het algemeen gebaseerd op een algemeen beeld van ‘de burger’. ‘De burger’ bestaat echter niet: er zijn allerlei verschillende burgers die op vele verschillende manieren met toezichtgegevens omgaan. Dit vraagt van toezichthouders dat zij deze diversiteit als uitgangspunt nemen in hun communicatiestrategie. Zij dienen expliciet te onderkennen dat bepaalde burgers wel worden bereikt met het medium Internet en andere burgers niet. Aanvullende media en een actieve benadering van de massamedia zijn voorwaarden voor een breed bereik van burgers.

Beschouw transparantie als een element in een mix van toezichtsinstrumenten

Transparantie kan – met name via de invloed op het imago van objecten van toezicht – een nuttig instrument zijn. Via openbaarmaking kan de compliance worden

verhoogd. Dit gebruik van transparantie als toezichtsinstrument werkt echter alleen bij objecten die gevoelig zijn voor imagoschade. Bij andere objecten zullen andere instrumenten moeten worden ingezet om compliance te verkrijgen.

Maak procedures openbaar

Voor alle toezichthouders die individuele inspectiegegevens openbaar maken is van belang om ook van procedures en werkwijzen openbaar te maken. Wanneer toezichthouders dit niet doen riskeren zij polarisatie en verlies aan legitimiteit. Zowel burgers als objecten van toezicht kunnen dan immers niet achterhalen hoe de toezichthouder tot een bepaald oordeel is gekomen. En waarom bepaalde objecten van toezicht wel zijn geïnspecteerd en anderen niet. Overigens maakten alle onderzochte toezichthouders de procedures al openbaar.

Breng verschillende lagen van transparantie aan

De effecten van transparantie zijn het sterkst wanneer de gebruiker in één oogopslag kan zien of een bedrijf of organisatie voldoet. De Deense smileys zijn daarvan het duidelijkste voorbeeld. Tegelijkertijd moet bij een dergelijke presentatie van de informatie de grootste simplificatie worden toegepast. Een dergelijke simplificatie kan leiden tot ongewenste effecten. Om met deze spanning tussen helderheid en nauwkeurigheid om te gaan dienen inspecties verschillende lagen van transparantie te creëren. De Nederlandse onderwijsinspectie doet dit reeds door kwaliteitskaarten en volledige rapporten te presenteren.

Bijlagen

Literatuur

Algemene Rekenkamer (1997). *Toezicht op uitvoering publieke taken (Supervision with respect to the execution of public tasks)*. Den Haag: Tweede Kamer TK 25 956 nrs. 1-2.

Bardach, E., & Kagan, R. (1982). *Going by the Book. The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press.

Bekkers, V. J. J. M., Fenger, H. J. M., Homburg, V. M. F., & Ringeling, A. B. (2003). *Integrale handhaving. Een onderzoek naar vormen van integrale handhaving van het beleid ten aanzien van openbare inrichtingen*. Den Haag: Ministerie van Justitie / WODC.

Bekkers, V. J. J. M., & Homburg, V. M. F. (2002). Administrative supervision and information relations. *Information Polity*, 7(2-3), 129-142.

Bekkers, V. J. J. M., Homburg, V. M. F., & Ringeling, A. B. (2002). Informatierelaties in toezichtsarrangementen. *Bestuurswetenschappen*, 56(6), 481-501.

H.H.F.M. Daemen en J.J.A. Thomassen, 1993, Afstand tussen burgers en overheid. In: *Overheidsbeleid*, A. Hoogerwerf (red.), Samson, Alphen aan de Rijn, vijfde druk, pp. 217 – 236.

L.K. Gordon, 1975, Bureaucratic competence and succes in dealing with public bureaucracies, *Social Problems*, 23, pp. 197 – 208.

Prof. dr. F.J.G. Janssens, Toezicht in discussie. Over onderwijstoezicht en Educational Governance. Rede in verkorte vorm uitgesproken bij het aanvaarden van het ambt van bijzonder hoogleraar Onderwijstoezicht in het bijzonder betreffende de optimalisering van de publieksfunctie van het toezicht aan de faculteit Gedragwetenschappen van de Universiteit Twente op donderdag 29 september 2005.

Meijer, A. (2004). *Vreemde ogen dwingen. De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector*. Den Haag: BJU.

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (1998). *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund (Een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen)*. (*Political accountability: A checklist for the systematic description and analysis of supervision*). Den Haag: Ministry of the Interior.

Ministerie van BZK, 2005, Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht. Kaderstellende Visie op Toezicht 2005, Den Haag.

Raad voor het Openbaar Bestuur, 1998

A.W.A. Scheepers, 1991, *Informatisering en de bureaucratistische competentie van de burger. Een onderzoek bij sociale diensten*, Proefschrift, Katholieke Universiteit Brabant.

Sparrow, M. (2000). *The Regulatory Craft*. Harvard: John F.Kennedy School of Government.

Bijlage A: gesprekspartners en bronnen

Casus Nederlandse Onderwijsinspectie

Interviews

- Frans Janssens, coördinerend inspecteur bij de Onderwijsinspectie, 30 augustus 2006.

Documenten

Meijer, A.J. (2006), 'Concurreren, leren en benchmarken', evaluatie i.o.v. Onderwijsinspectie, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap

NRC Handelsblad, 10 november 2001, 'Inspectie speelt in op wensen van ouders'

R&M Matrix (2004), 'Onderzoek naar de waardering van de Inspectie van het Onderwijs bij ouders en overige Nederlanders'

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2006/2007, 27783, nr. 3, 'Wet op het Onderwijstoezicht; Memorie van Toelichting'

Website

De website van de Onderwijsinspectie (www.onderwijsinspectie.nl) is op in september 2006 geanalyseerd. Hierbij is gezocht naar informatie over alle onderzoeksvragen.

Casus Massachusetts Department of Education (USA)

Interviews

- Jere Hochman, Superintendent van het Amherst-Pelham Regional School District, 22 maart 2006.
- Rachel Hanley, Journalist bij de Hampshire Gazette, 10 april 2006.
- Matthew Pakos and Denise Delorey, Beleidsadviseurs, Accountability and Targeted Assistance, Department of Education, 13 april 2006.
- Joseph Burke, Superintendent van het Springfield Public School District, 20 april 2006.
- Glenn Koocher, Executive Director van de Massachusetts Association of School Committees, 3 mei 2006.
- Andrew Churchill en Katie McDermott, School of Education, University of Massachusetts, 18 april 2006.

Survey (1)

Een korte vragenlijst is gestuurd naar de leden van het bestuur van het Regionale School District Amherst-Pelham. Het schoolbestuur bestaat uit negen leden en naar elk van hen werd een vragenlijst verstuurd per e-mail. Een bestuurslid kon niet worden bereikt per e-mail. Zes bestuursleden hebben de vragenlijst beantwoord.

Survey (2)

De Massachusetts Association of School Committees had een vragenlijst over de effecten van negatieve kwalificaties naar zijn leden gestuurd ('Member Survey on Assessment Systems') in januari en februari 2006. De respons was 42. Van deze survey heb ik de ruwe data gekregen zonder achtergrondinformatie. De vragenlijst gaf nuttige kwalitatieve informatie maar richtte zich niet specifiek op transparantie.

Casus Arbeidsinspectie (NL)

Interviews

- Dhr. R. van Loenen, senior beleidsmedewerker concernbeleid Arbeidsinspectie, 15 juli 2006
- Dhr. Joost Cuijpers, senior beleidsmedewerker concernbeleid Arbeidsinspectie, 16 juni 2006
- Dhr. Arthur Sterk, bureau inspecteur-generaal Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 12 juli 2006

Documenten

Arbeidsinspectie (2006). Jaarverslag 2005. Den Haag: Arbeidsinspectie.

Van Rij, C., R. Meijer (2004). Arbo-informatiebehoeften van werknemers en de wijze waarop deze effectief ingevuld kunnen worden (Opbouw van een persuaasief arbocommunicatiemodel). Amsterdam: Regioplan (onderzoeksrapportage, uitgebracht in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid).

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2006, TK 27223, nr. 73, Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden, 2005-2006, 14 oktober 2005.

Website

De website van de Arbeidsinspectie (www.arbeidsinspectie.nl) is op 7 juli 2006 geanalyseerd. Hierbij is gezocht naar informatie over alle onderzoeksvragen.

Casus Inspectie Werk en Inkomen (NL)

Interviews

- Mevrouw E. Deursen, hoofd Strategie en Communicatie Inspectie Werk en Inkomen, 20 juli 2006
- Dhr. Stolk, beleidsmedewerker Strategie en Communicatie Inspectie Werk en Inkomen, 28 juli 2006
- Dhr. H. van der Nol, hoofd Onderzoek Inspectie Werk en Inkomen, augustus 2006

Documenten

Inspectie Werk en Inkomen (2006). Jaarverslag 2005. Den Haag: IWI.

(Anoniem). 2005. Verslag van het minisymposium toezicht en administratieve lasten gehouden op 3 maart 2005 in Hotel Crowne Plaza te Den Haag, geraadpleegd via http://www.actal.nl/defaultf782.pdf?CMS_TCP=tcpAsset&id=44AD07579BDE4AAFA6C593D2E15C1E46, 30 juli 2006.

Tweede Kamer der Staten Generaal, 2006, TK 27 831 nr. 21, Bijlage: Modernisering rijkstoezicht, 2005-2006, december 2006.

Website

De website van de Inspectie Werk en Inkomen (www.iwiweb.nl) is op 3 juli 2006 geanalyseerd. Hierbij is gezocht naar informatie over alle onderzoeksvragen.

Casus VWA

Interview

Niek Olieman (Projectleider Transparantie) en Andries Oldenkamp (Voormalig projectleider transparantie), VWA, 15 augustus 2006.

Documenten

Ministerie van LNV, 23 februari 2006, Brief ministers LNV en VWS aan Tweede Kamer

Ministerie van LNV, 30 augustus 2006, Brief ministers LNV en VWS aan Tweede Kamer

Schuttelaar en Partners, 2006, *LVN Consumentenonderzoek*, Den Haag

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2006, TK 26991, nr. 122, Brief ministers LNV en VWS aan Tweede Kamer

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2006, TK 26991, nr. 145, Verslag van Algemeen Overleg op 18 oktober 2006

VWA, 2006, *Jaarverslag 2005*, Den Haag

VWA, 2006, *Handhaven met verstand en gevoel*, Den Haag

VWA, 17 februari 2006, Openbaarmaking van inspectiegegevens. Opmerkingen van de VWA bij de concept-brief VDO6.453/WRO.

Websites

De websites van de VWA (www.vwa.nl en www.fiturenindehoreca.nl) zijn op 28 november 2006 geanalyseerd. Hierbij is gezocht naar informatie over alle onderzoeksvragen.

Casus Deense Voedsel- en warenautoriteit

Interview

Knud Arne Nielsen, Chief Communication Advisor, Control Coordination Division, Danish Veterinary Food Administration, 10 oktober 2006.

Webstatistieken

VVA, 2006, Net Tracker Web Statistics September 2006.

Websites

De website van de Nationale Veterinaire en Voedsel Administratie (www.uk.foedevarestyrelsen.dk) is op 9 oktober 2006 geanalyseerd. Hierbij is gezocht naar informatie over alle onderzoeksvragen.

De website met smileys (<http://smiley.fvst.dk>) is op 9 oktober 2006 geanalyseerd. Hier is met name gekeken naar de wijze waarop de informatie openbaar wordt gemaakt.

Onderzoeksrapporten

AC Nielsen, 2004a, Telefonbusundersøgelse blandt forbrugere Smiley-ordningens effekt Restyrelsen Fødeva, Fødevarestyrelsen, Jobnr. 23772, December 2004.

AC Nielsen, 2004b, Telefon Ad hoc undersøgelse blandt virksomheder Smiley-ordninge effekt Fødevarestyre, Fødevarestyrelsen, Jobnr. 23773, December 2004.

Food Standards Agency, 2004, Food Law Enforcement Seminar 'Learning from others', Warwick University, 6 & 7 September 2004.

Forum of Food Law Enforcement Practitioners, 2004, 22nd Meeting of the Forum of Food Law Enforcement Practitioners, Drat Report, Malta, 25-26 October 2004.

A.T. Zweep, A. Brandwijk & C. de Zwarte, 2003, Een open toezicht voor meer vertrouwen. Voorbeelden van controleresultaten in binnen- en buitenland, Den Haag: Expertisecentrum LNV.

Casus Afdeling Handhaving van de Provincie Limburg

Interview

P. Vossen, Hoofd Bureau Toezicht en Handhaving, en I. Brassé, Juriste en Management-Assistente, Provincie Limburg, 21 november 2006.

Rapporten

Afdeling Handhaving en Monitoring, 2006, Bureau Toezicht en Handhaving Evaluatie milieumeld- en klachtentelefoon Provincie Limburg (MKT) 2005, Provincie Limburg (geraadpleegd op 24 november 2006 via www.limburg.nl).

Afdeling Handhaving en Monitoring, 2005, Nota m.b.t. de risico's van het publiceren van informatie op internet, Provincie Limburg (toegestuurd per e-mail door mevrouw I Brassé, 22 november 2006).

Afdeling Handhaving en monitoring, 2005, Jaarverslag Handhaving en Monitoring 2004. Zo zijn onze manieren, Provincie Limburg, Maastricht (toegestuurd per e-mail door mevrouw I Brassé, 22 november 2006).

Peterink & Partners, Bureau voor Communicatie & Organisatie, 25 maart 2002, Communicatieplan Handhaving Provincie Limburg (geraadpleegd op 24 november 2006 via www.limburg.nl).

Provincie Limburg, 2004, Sanctie- en gedoognota "Handhaven, tenzij". Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Limburg d.d. 7 december 2004. In werking getreden per 1 januari 2005 (geraadpleegd op 24 november 2006 via www.limburg.nl).

Provincie Limburg, 2006. Gedragslijn: Openbaarheid handhavingsinformatie. Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Limburg d.d. 31 januari 2006. In werking getreden per 1 februari 2006 (geraadpleegd op 24 november 2006 via www.limburg.nl).

Casus Environment Agency

Interview

Op 30 november 2006 vond een interview plaats met Martin Quinn, Regulator Strategy Manager bij het Environment Agency. Bij dit interview overhandigde Quinn ook een document met geschreven antwoorden op de vragen uit de toegestuurde vragenlijst.

Website analyse

Op 18 oktober heb ik de website van de EA bekeken (www.environment-agency.gov.uk) aan de hand van de informatie die Martin Quinn hierover in een e-mail-bericht had gegeven.

Rapporten

Environment Agency, 2005, *Annual review 2004/5. What we did for you and your environment last year*, Bristol.

Environment Agency, 2006, *Environment Protection Operator and Pollution Risk Appraisal (EP OPRA)*, Version 3.1, Bristol.

Environment Agency, 2006, *Spotlight on business. Environmental performance 2005*, Bristol.

Environment Agency, 2006, *Annual report and accounts 2005/2006*, Bristol.

Environment Agency, Datum onbekend, *Compliance Classification Scheme Generic Guide*.

Environment Agency, Datum onbekend, *Our commitment to you. Customer charter*, Bristol.

Environment Agency, Datum onbekend, *An environmental vision*, Bristol.

Bijlage B: Inspectiediensten en toezichthouders in Nederland (beknopt)

Het is lastig te komen tot een volledig overzicht van alle soorten van handhaving. Een startpunt vormt het overzicht van leden van VIDE.⁵⁴ VIDE is de beroepsvereniging voor toezichthouders, inspecteurs, handhavers en evaluatoren. Op de website van VIDE staan de volgende (institutionele) leden vermeld:

- Inspectie VROM
- Inspectie Werk en Inkomen
- Algemene Inspectiedienst
- Algemene Rekenkamer
- Arbeidsinspectie
- Autoriteit Financiële Markten
- College bescherming persoonsgegevens
- College toezicht zorgverzekeringen
- College voor Zorgverzekeringen
- Commissie Gelijke Behandeling
- Inspectie Cultuurbezit
- Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Inspectie Jeugdzorg
- Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
- Inspectie Verkeer en Waterstaat
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
- Ministerie van Financiën/DG Rijksbegroting
- Ministerie van Justitie
- Ministerie van Justitie/DG Rechtshandhaving
- Ministerie van VROM/DGM
- Nederlandse Mededingingsautoriteit
- Sociaal en Cultureel Planbureau
- Staatstoezicht op de mijnen
- UWV-Handhaving
- Voedsel en Waren Autoriteit
- VW/Keuringsdienst van Waren

⁵⁴ Bron: www.videnet.nl (2 augustus 2005).

Bijlage C: Meetinstrument

Variabele 1. Toezichtsarrangement

- V1.1. Hoe ziet het wettelijk kader voor het toezicht eruit?
 - o Welke organisatie(s) is/zijn verantwoordelijk voor het toezicht?
 - o Wat is het object van toezicht?⁵⁵
 - o Wat is het motief van toezicht?
 - o Welke eisen worden er gesteld aan het gedrag van de objecten van toezicht?
 - o Welke formele mogelijkheden heeft de toezichthouder om informatie te krijgen over het gedrag van het object van toezicht?
 - o Welke formele sanctiemogelijkheden heeft de toezichthouder?
- V1.2. Wat is de werkwijze van de toezichthouders?
 - o Op welke wijze verkrijgen toezichthouders informatie over het object van toezicht?
 - o Op welke wijze komen toezichthouders tot een oordeel over het gedrag van het object van toezicht?
 - o Wijze van gedragsbeïnvloeding
 - Wordt normconform gedrag afgedwongen via formele sancties (boetes o.i.d)?
 - Wordt normconform gedrag afgedwongen via informele sancties (openbaarmaking)?
 - Wordt normconform gedrag afgedwongen via overtuiging?
- V1.3. Hoe is het toezicht georganiseerd?
 - o Op welke wijze is het toezicht georganiseerd?
 - o Welke stijl (klassiek – modern) hanteerde de toezichthouder voorheen?

⁵⁵ In het object van handhaving kan een onderscheid worden gemaakt tussen overheidsorganisaties (bijvoorbeeld toezicht of archiefbeheer van ministeries), publieke organisaties (bijvoorbeeld toezicht op scholen), private organisaties (bijvoorbeeld toezicht op voedselveiligheid) en individuele burgers (bijvoorbeeld inspectie jeugdzorg).

Variabele 2. Gebruik van het Internet

- V2.1. Hoe en waarom is de transparantie tot stand gekomen?
 - o Wat was de reden om toezichtsinformatie op Internet te plaatsen?
 - o Is de website gericht op het vergroten van de kennis van burgers over toezicht en over objecten van toezicht?
 - o Is de website gericht op het beïnvloeden van de houding van burgers ten aanzien van toezicht en, meer specifiek, op het vergroten van hun betrokkenheid bij het toezicht?
 - o Welk soort gedrag wordt verwacht van burgers? Zijn burgers leveranciers van informatie? Of oefenen burgers sancties uit?
 - o Wat was de aanleiding om dergelijke mogelijkheden te creëren? Wie was de drijvende kracht hierachter?
 - o Hebben onder toezicht gestelde organisaties de toenemende openbaarheid aangevochten?
- V2.2. Welke informatie wordt via de website openbaar gemaakt?
 - o Wordt algemene informatie over het toezichtsarrangement bekend gemaakt?
 - o Worden specifieke resultaten van het toezicht bekend gemaakt?
 - o Biedt de website de mogelijkheid om objecten van toezicht met elkaar te vergelijken?
 - o Betekent het gebruik van de website een verandering in de openbaarheid? Bevat de website informatie die voorheen op geen enkele wijze beschikbaar was?
 - o Bevat de website informatie die niet beschikbaar wordt gemaakt via andere media?
 - o In welke mate biedt de website mogelijkheden om de informatie te analyseren? Kunnen tabellen en getallen worden geanalyseerd?
 - o In welke mate biedt de website mogelijkheden om naar informatie te zoeken? Kan snel naar specifieke informatie worden gezocht?
 - o In welke mate vergroot de grafische vormgeving de toegankelijkheid van de informatie? Vormen bijvoorbeeld kaarten een onderdeel van de website?
- V2.3. Welke mogelijkheden voor communicatie/interactie biedt de website?
 - o In welke mate kunnen bezoekers aan de website contact zoeken met medewerkers van de organisatie? Kunnen zij slechts een bericht sturen aan een centrale postbus? Of ook aan meerdere postbussen of direct naar medewerkers?

- In welke mate kunnen bezoekers aan de website communiceren met andere bezoekers van de website over de informatie op de website en over verwante onderwerpen? Kunnen zij via een discussieforum communiceren? Kunnen zij direct – via chat – communiceren?
- Biedt de website mogelijkheden om tips door te geven aan toezichthouders?
- V2.4. Welke informatie wordt geboden over het toezichtsproces?
 - Biedt de website informatie over de resultaten van controles?
 - Biedt de website informatie over de beoordeling van deze resultaten door de toezichthouder?
 - Biedt de website informatie over de sancties die de toezichthouder heeft opgelegd?

Relatie 1. Toezichtsarrangement → Gebruik van het Internet

- R1.1. Hoe beïnvloeden de karakteristieken van het toezichtsarrangement welke informatie op Internet wordt geplaatst?
- R1.2. Hoe beïnvloeden de karakteristieken van het toezichtsarrangement welke mogelijkheden voor communicatie er worden gecreëerd?
- R1.3. Hoe beïnvloeden de karakteristieken van het toezichtsarrangement welke gerichtheid er is op civic competence?
 - Karakteristieken → gerichtheid op kennis vergroten
 - Karakteristieken → gerichtheid op houding
 - Karakteristieken → gerichtheid op gedrag

Variabele 3. Civic competence

- V3.1. Wat is de kennis van burgers over toezicht?
 - o Welke kennis hebben burgers over het object van toezicht?⁵⁶
 - In hoeverre hebben burgers mogelijkheden zelf informatie te verzamelen over het object van toezicht?⁵⁷
 - Verkrijgen zij kennis alleen van toezichthouders of ook van andere organisaties?
 - Welke kennis hadden zij voordat de informatie op Internet werd geplaatst?
 - Welke kennis hebben burgers over de toezichthouder?
- V3.2. Hoe is de houding van burgers ten aanzien van toezicht?
 - o Wat is de houding van burgers ten opzichte van de objecten van toezicht?
 - Zijn burgers van mening dat zij een rol hebben te spelen in het toezicht op de objecten van toezicht?
 - o Wat is de houding van burgers ten opzichte van de toezichthouder?
 - Zijn burgers van mening dat de toezichthouder de taken goed uitvoert en in het belang van de burgers?
- V3.3. Hoe is het gedrag van burgers in het toezicht?
 - o Hoe gedragen burgers zich ten opzichte van het object van toezicht?
 - Welke sanctiemogelijkheden hebben burgers?⁵⁸
 - In welke mate kiezen burgers op basis van informatie over de objecten van toezicht ervoor een andere dienstverlener te kiezen (exit)?⁵⁹
 - In welke mate verheffen gebruikers/burgers hun stem ten opzichte van de publieke dienstverlener op basis van informatie over de objecten van toezicht?⁶⁰
 - o Hoe gedragen burgers zich ten opzichte van de toezichthouder?⁶¹

⁵⁶ Burgers dienen te weten welke publieke taken zij kunnen uitvoeren en hoe zij die uit kunnen voeren. Wanneer het gaat om het beïnvloeden van de kwaliteit van het onderwijs van hun kinderen, dienen zij te weten welke scholen er zijn, wat de kwaliteit is van het onderwijs, welke mogelijkheden zij hebben om deze kwaliteit te beïnvloeden, etc.

⁵⁷ In sommige gevallen is het voor burgers zeer lastig om zelf informatie te verzamelen. Burgers kunnen geen vuurwerkfabriek binnen gaan om te bekijken of het vuurwerk wel veilig is opgeslagen. In andere gevallen kunnen burgers wel informatie verzamelen via directe observaties. Een duidelijk voorbeeld hiervan betreft de kwaliteit van onderwijs, maar ook de brandveiligheid van restaurants.

⁵⁸ De sanctiemogelijkheden hangen samen met de belangen van burgers. Bij individuele belangen hebben burgers vaak de mogelijkheid om te kiezen (exit, entrance) uit verschillende aanbieders van publieke diensten, bij collectieve en publieke belangen is dat in veel mindere mate het geval. Bij collectieve en publieke belangen geldt dat eigenlijk alleen voice in de vorm van individuele contacten, lobbywerk, stemgedrag of via publiciteit als sanctiemogelijkheid kan worden gehanteerd.

⁵⁹ Een voorbeeld van exit is dat klanten niet langer naar een restaurant gaan wanneer ze inspectierapporten hebben gelezen dat de voedselveiligheid niet aan alle eisen voldoet.

⁶⁰ Voice zou betekenen dat klanten het management van het restaurant aanspreken op het inspectierapport om hen te vertellen dat ze graag in het restaurant willen blijven komen eten maar dat de voedselveiligheid moet verbeteren.

- Geven zij de toezichthouder signalen door over het object van toezicht?

Relatie 2. Gebruik van Internet → civic competence

- R2.1. Hoe beïnvloedt het gebruik van Internet als informatie- en communicatiemedium de bijdrage aan civic competence?
 - o Verandert de technologie de kennis die zij hebben?
 - Hoeveel hits zijn er op de website?
 - Is bekend wie er naar de website kijken?
 - Hoeveel kennis doen de burgers hiermee op?
 - o Verandert Internet de houding van burgers?
 - Verandering in houding ten opzichte van objecten van toezicht?
 - Verandering in houding ten opzichte van toezichthouder?
 - o Verandert Internet hun gedrag?
 - Verandert Internet het gedrag ten opzichte van de objecten van toezicht?
 - o In welke mate kiezen burgers op basis van informatie over de objecten van toezicht ervoor een andere dienstverlener te kiezen (exit)?
 - o In welke mate verheffen gebruikers/burgers hun stem ten opzichte van de publieke dienstverlener op basis van informatie over de objecten van toezicht?
 - Verandert Internet het gedrag ten opzichte van de toezichthouder?
 - o Hoe vaak sturen burgers e-mail-berichten waarin zij berichten over normoverschrijdend gedrag?
 - o Berichten burgers op een andere wijze over normoverschrijdend gedrag?
- R2.2. Hoe is de mate van civic competence veranderd?
 - o Hebben meer burgers een bepaald niveau van civic competence?
 - o Heeft een kleine groep burgers meer civic competence?
- R2.3. Wat is de overeenkomst met de beleidstheorie?
 - o Oefenen burgers het gedrag uit dat van hen was verwacht bij het ontwikkelen van de technologie?

⁶¹ Burgers kunnen wel bereid zijn publieke taken uit te voeren en hier ook toe in staat zijn, maar toch niet komen tot uitvoering ervan. Dit hangt onder meer af van praktische barrières die hiervoor bestaan. Kost dit gedrag veel tijd of geld? Is het lastig om dit gedrag uit te voeren? Burgers kunnen wel weten dat zij inspectiediensten kunnen informeren over gebrekkige brandveiligheid en hier ook toe bereid zijn maar dit toch niet doen omdat ze het versturen van een schriftelijke brief teveel werk vinden.

Variabele 4. Compliance

Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre de objecten van toezicht zich gedragen naar de standaarden/regels die aan het gedrag worden gesteld.

- V4.1. In welke mate en op welke wijze houden objecten van toezicht zich aan de regels?
 - In welke mate worden regels overtreden?
 - Wat is de aard van deze overtredingen?
 - Welke objecten van toezicht overtreden deze regels?
- V4.2. Wat zijn de redenen om regels niet te volgen?
 - Zijn objecten van toezicht het niet eens met de regels?
 - Ontduiken ze de regels ten behoeve van eigen profijt?

Relatie 3. Civic competence → compliance

- R3.1. Hoe beïnvloedt de civic competence de compliance van objecten van toezicht?
 - Worden signalen van burgers (exit en voice) opgepikt?
 - Resulteren signalen van burgers in gedragsverandering?

Relatie 4. Gebruik van Internet → toezichtsarrangement

- R4.1. Verandert het gebruik van Internet het wettelijk kader van het toezicht?
- R4.2. Verandert het gebruik van Internet de werkwijze van toezichthouders?
 - Heeft de inzet van Internet de wijze van informatievergaring veranderd?
 - Heeft de inzet van Internet de wijze van oordeelsvorming veranderd?
 - Heeft de inzet van Internet de wijze van gedragsbeïnvloeding veranderd?
- R4.3. Verandert het gebruik van Internet de organisatie van het toezicht?
 - Heeft de inzet van Internet de organisatie van het toezicht veranderd?
 - Heeft de inzet van Internet de stijl van toezicht veranderd?

Relatie 5. Gebruik van Internet → compliance

- R5.1. Hoe beïnvloedt het gebruik van Internet de compliance van objecten van toezicht?

Variabele 5. Institutionele context

Bij de institutionele context gaat het om de omgeving van het toezicht: de karakteristieken van het beleidsdomein die niet of in zeer beperkte mate kunnen worden beïnvloed door beleidsmakers.

- V5.1. Wat is de technische complexiteit van het toezichtsdomein en de aard van het risico?
 - Is de informatie zeer technisch van aard of begrijpelijk voor leken?
 - Wat gebeurt er wanneer objecten van toezicht zich niet aan de regels houden?
 - In hoeverre is het risico kwantificeerbaarheid?
- V5.2. Wat is de positie van burgers?
 - Gaat het vooral om individuele belangen of om collectieve belangen?⁶²
 - Op welke wijze kunnen burgers hun ongenoegen doorgeven aan objecten van toezicht?
 - In welke mate kunnen burgers zelf informatie krijgen over de objecten van toezicht?
- V5.3. Welke andere actoren beïnvloeden het toezicht?
 - In hoeverre is er sprake van georganiseerde belangen?
 - Gaat het om de belangen van de objecten van toezicht?
 - Of gaat het om belangen van burgers?
 - In hoeverre zijn er andere organisaties die zich richten op het veranderen van het gedrag van de objecten van toezicht?
- V5.4. Wat is de relevante juridische context inzake openbaarmaking van toezichtsinformatie?
 - Welke wetten en regels beïnvloeden deze openbaarmaking?
 - Wat is de betekenis van de Wet Openbaarheid van Bestuur?
 - Wat zijn de juridische beperkingen ten aanzien van het inzetten van Internet om burgers te betrekken bij het toezicht?
- V5.5. Wat is de politieke context inzake de openbaarmaking van toezichtsinformatie?
 - In hoeverre staat het toezicht op de publieke agenda?
 - Is de politiek gericht op het openbaarmaken?
 - Wat zijn politieke beperkingen ten aanzien van het inzetten van Internet om burgers te betrekken bij het toezicht?

⁶² Voorbeelden van individuele belangen zijn schoolkeuze en ziekenhuiszorg, voorbeelden van collectieve belangen zijn risicovolle locaties en slechte arbeidsomstandigheden en voorbeelden van publieke belangen zijn het voorkomen van corruptie en het waarborgen van archiefbeheer.

