

Toezicht en veiligheid in een deregulerend tijdperk

Ferdinand Mertens¹

Inleiding

Veiligheid is een verantwoordelijkheid van degene die een bepaalde activiteit uitvoert of een bepaald product maakt. Dat is een geaccepteerd uitgangspunt. Maar met die constatering hebben we tot nu toe geen genoegen genomen. We hebben mechanismen geïntroduceerd die moeten waarborgen dat die verantwoordelijkheid door de betreffende actor ook voldoende wordt opgepakt. Die mechanismen zijn deels onderdeel van de onderneming, zoals audits, inspecties en deels worden er van buitenaf acties genomen zoals het geval is bij toezichthouders, bijvoorbeeld vanwege de overheid, of certificatie en accreditatieprocedures. Want of een verantwoordelijk voldoende wordt opgepakt of niet is moeilijk zelf te bepalen. Vreemde ogen dwingen hier en bovendien kan een beoordeling eigenlijk alleen maar geschieden op vergelijkende basis. Hoe wordt de verantwoordelijkheid opgepakt in een bedrijf, of in een bepaalde groep van ondernemingen en hoe verhoudt het concrete geval, de onderneming in kwestie, zich tot die anderen? Benchmarks, vergelijkingen zijn hierbij essentieel en die vragen dus ook om empirisch gefundeerd materiaal dat los van belangen – we noemen dat dan onafhankelijk – is verkregen. De zorg en aandacht voor veiligheid mag dan wel in eerste instantie belegd zijn bij de afzonderlijke onderneming, ze kan niet adequaat worden waargemaakt zonder dat er mechanismen zijn die boven de afzonderlijke onderneming of instelling uitgaan. Of het glas half vol is of half leeg is een kwestie van beoordeling en dus van normering. Welke normen waar passend zijn is een kwestie van debat in een voldoende ruime context. Bovendien is dat een debat dat steeds doorgaat. Met een 'ruime context' bedoel ik een bedrijf, een publiek debat tussen belanghebbenden. Soms is dat debat ook een politiek debat en worden de normen vastgelegd in wet- en regelgeving. Dominant is op dit ogenblik dat de wetgever niet als eerste aangesproken wordt en dat ondernemingen en bedrijf, instellingen voldoende zelfregulerend vermogen kunnen opbrengen. Een andere trend is dat daar waar de wetgever de normering bepaald ze dat in toenemende mate in de vorm van 'open normen' doet. Die zullen dan een invulling moeten krijgen in de bedrijven en tussen bedrijven en 'toezichthouders'.

Veiligheid als norm en als waarde

Veiligheid is een 'groot woord' zonder specifieke inhoud. Wat met het woord bedoeld wordt moet worden uitgelegd. Wat veiligheid is, is in de laatste honderd jaar vooral gepre-

ciseerd in regelgeving. De abstracte term moet om empirisch betekenisvol te zijn worden toegelicht. Om hanteerbaar te zijn in de praktijk moet het begrip 'operationeel gedefinieerd' zijn waarmee bedoeld wordt dat in de definitie besloten ligt hoe het 'gemeten' kan worden. Veiligheid is als het begrip 'zoals bedoeld' zoals A.D. de Groot (1961) dat in zijn methodologie van de sociale wetenschappen noemde. Daarmee is veiligheid dus ook altijd een kwestie van 'afpraak': we verstaan er 'dat' onder en niet 'dat'. Deze operationele definities gaven aanwijzingen voor het handelen of voor de aard en gesteldheid van een product. Wanneer je conform regel X een systeem inricht dan is het voldoende veilig gemeten aan de regels. We spreken dan van 'naleving'. Dat staat er zo niet letterlijk maar als burger/ondernemer mag je veronderstellen dat dit bedoeld is. Die regels kunnen op heel verschillende manieren geformaliseerd zijn. Alvorens de overheid via regulering met een verplichtende status, aan het veiligheidsdebat deelnam waren er reeds vele vormen van 'normering' die door industrieën en bedrijf, instellingen zelf tot stand gebracht waren (Vec, 2006). Deze normering diende in de regel meerdere doelen dan de veiligheid, waaronder de waarborg van de comptabiliteit van producten. Naast deze operationele definitie van veiligheid is er ook nog de 'waarde' veiligheid. Vanuit de waarde gedefinieerd worden door personen en instanties voortdurend eigen definities van veiligheid gegeven. Deze omschrijvingen vervullen primair een retorische functie: een bepaald publiek wordt er mee opgeroepen aan veiligheid een bepaalde inhoud te geven (Copi, 1970). Veelal is de veiligheidsbenadering in de retoriek een voorfase van eventuele nieuwe normering met een 'verplichtende status' en is het vaak niet meer en niet minder de opvatting van persoon of instantie A.

De waarde veiligheid appelleert meestal ook aan een set van verwachtingen. Zo wordt verondersteld dat 'veiligheid' nooit 'teveel' kan zijn of dat 'veiligheid' altijd beter kan. 'Veiligheid' is dan juist een ongedefinieerde waarde, waarbij de persuasieve werking beoogt te stimuleren tot 'meer' er van. Voor degenen die in 'de veiligheid' werkzaam zijn, is veiligheid een vanzelfsprekendheid. Ik wil daarbij opmerken dat 'veiligheid' altijd verworven moet worden en moet concurreren met andere waarden zoals bescherming van het milieu, concurrentiekracht, en kosten.

Toezicht

Momenteel zijn benaderingen in zwang die veel meer dan eerder betogen dat degenen die iets wil of doet een veel gro-

¹ Hoogleraar, sectie Veiligheidskunde TU Delft en lid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid

tere verantwoordelijkheid draagt dan de 'regelgever' en de regelgever zich meer gaat richten op het beleggen van verantwoordelijkheden dan op de invulling van het begrip 'veiligheid in een bepaalde situatie'. Het begrip 'zorgplicht' zoals uiteengezet in de nota 'Naar een bruikbare rechtsorde' van het Ministerie van Justitie (2003) is daar een voorbeeld van. De wetgever plaatst zich dan in de rol van spelverdeler en allociert verantwoordelijkheden naar maatschappelijke actoren. In die ontwikkeling is het van belang te zien welke rol toezichthouders gaan spelen. Monitoring, nagaan hoe de zaken er voor staan en handhaving lijken toch moeilijk weg te denken functies in een geordende samenleving, ook al ligt de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke bepaling 'elders'. Ook kan gekozen worden voor een benadering die consequent gebaseerd is op het 'achteraf principe': de overheid komt pas in actie wanneer blijkt dat iets verkeerd gaat. Voor kleine veiligheidsvraagstukken zou zo'n benadering nog te doen zijn. Maar voor de meeste is zo'n insteek onverantwoord en onaantvaardbaar. De samenleving verwacht dan dat er ingegrepen wordt, alvorens er iets ernstigs is gebeurd. Maar wil dat kunnen dan moet het handelen van anderen bewaakt worden en dan moet er de bevoegdheid tot ingrijpen zijn.

In een benadering waarbij de overheid door wetgeving een minder prominente rol speelt ligt het voor de hand dat ook het toezicht vanwege de overheid soberder wordt. Het huidige regeringsbeleid zet daar op in door toezichthouders tot meer gemeenschappelijkheid te dwingen, ze minder middelen te verschaffen en een groter beroep te doen op het zelfregulerend vermogen van bedrijfstukken en ondernemingen. Voor de veiligheidskunde zou het van belang kunnen zijn aan de discussie over de kwaliteit en de rol van toezicht een bijdrage te leveren en zo te bereiken dat het debat niet slechts in aantallen medewerkers van toezichthouders wordt gevoerd. Met mijn betoog probeer ik daartoe uit te nodigen.

Het actuele toezichtdebat

Toezicht en handhaving zijn verbonden met regulering en grosso modo kan gesteld worden dat er in Nederland toezicht vanwege de overheid wordt uitgevoerd net zo lang als er vormen van overheidsregulering zijn. Veel van het toezicht dat we nu nog kennen, in het bijzonder in de vorm van inspecties, heeft zijn wortels in de 19e eeuw.

Gedurende vele jaren heeft dat toezicht gewerkt, meestal weinig opvallend en weinig omstrede. Natuurlijk laat een meer gedetailleerde beschouwing zien dat in elke sector in de loop van de historie er met enige regelmaat gesproken is over de aard en inrichting van het toezicht en er hebben zeker ook wijzigingen plaats gevonden. Maar in hoofdzaak was het stil rond het toezicht. Tot in het midden van het laatste decennium van de vorige eeuw. Omstreeks die tijd werd het toezicht 'herontdekt'. Het was de tijd van de inhoudelijke reorganisatie van de overheidsdiensten naar de opdeling beleid en uitvoering en in het verlengde van die discussie werd ook het toezicht opnieuw geïntegreerd. Voor het toezicht was dit in principe een positieve discussie.

Het toezicht werd weer erkend in zijn functie als feedback leverancier vanuit de samenleving waarbij onbevungen gerapporteerd wordt over wat de inspecties waarnemen. Daarbij werd aandacht gegeven aan de vraag hoe het toezicht ten opzichte van de Minister geïntegreerd diende te zijn zodat het een krachtig signaal ook onafhankelijk genoeg kon afgeven. Aan het toezicht werd een belangrijke rol toegekend om het functioneren van ondernemingen en publieke organisaties meer transparant te maken door te publiceren over de onderscheiden prestaties en aldus allerlei 'black boxes' te openen. Het toezicht werd beschouwd vanuit 'checks and balances', een gezichtspunt van inrichting van de bestuurlijke mechanismen in een ontwikkelde samenleving als de onze. Deze aandacht leidde tot inhoudelijk overheidsbeleid ten aanzien van het toezicht: er werd in 2001 een Kaderstellende visie op het toezicht gepubliceerd, als antwoord op het werk van de Cie Borghouts, en dat was een novum (Mertens, 2006a; Mertens, 2006b). In de Ministeries werd een begin gemaakt met een herpositionering van de toezichthoudende eenheden. Was het toezicht tot dan versnipperd in de Ministeries georganiseerd, vanaf 2000 werden voorstellen ontwikkeld en ingevoerd die er toe geleid hebben dat op nogal wat Ministeries het toezicht in één grote eenheid is ondergebracht met een Inspecteur-generaal aan het hoofd die in en buiten het Ministerie een eigen stem heeft. Achteraf beschouwd is er op dat ogenblik te weinig aandacht geweest voor de vraag of bundeling op het niveau van de ministeries wel altijd een adequate ordening was. Er werd misschien wel wat teveel aandacht gegeven aan het verbindende van het begrip toezicht en was er te weinig oog voor het onderscheidende in de verschillende soorten toezicht. Het begrip toezicht is zo ruim dat er zeer veel onder gerangschikt kan worden. Maar wanneer we kijken waar het toezicht op gericht is, dan vallen de verschillen direct in het oog. Ook al zijn er altijd een aantal generieke kenmerken te bepalen die voor alle toezichthouders gelden. In dezelfde tijd speelde ook nog iets anders. Als gevolg van een overheid die zich heroriënteert op de wijze waarop in de samenleving taken en verantwoordelijkheden het best kunnen worden belegd tekende zich een ontwikkelingsrichting af die ook het toezicht opnieuw onder de aandacht bracht. De beweging naar minder directe overheidstaken en meer vertrouwen in de markt en in maatschappelijke zelfregulering leidde tot het – wereldwijd gedeelde – inzicht dat de vormgeving van toezichthoudende mechanismen die ex post een ordende rol in die zelfregulerende markten en stelsels een essentiële overheidsverantwoordelijkheid zou zijn. Die gedachte leidde tot de instelling van nieuwe toezichthoudende organisaties. Deze nieuwe toezichthouders werden 'autoriteiten' genoemd, een wat merkwaardige aanduiding maar kennelijk maatschappelijk wel als passend ervaren. Belangrijk is dat toezicht niet op zichzelf beschouwd werd maar als onderdeel van een bestuurlijke inrichting van een markt of een stelsel. En dat lijkt me juist. Bovendien werd het belang van toezichthoudende instanties voor de burger scherper zichtbaar: toezichthouders hebben een mandaat namens de 'ondeskundige' burger. Zij kijken vanuit het belang van de burger naar zaken waar

de burger 'niet bij kan komen' en zeker ook geen 'verstand van heeft'. Anno 2007 staat het toezichtdebat er anders voor. Opgejaagd door het motto van het vorige kabinet ("Minder regels...als eerste woorden van een regeringsprogramma!) waarbij gesuggereerd werd dat het bestaan van regels zo wat het grootste maatschappelijke kwaad zou zijn, daarin bijgevallen door belangrijke adviesorganen (WRR, 2004) en media. Je zou mogen spreken van een algemene hysterie waarin nieuwe beeldspraak zoals 'zelfrijzend bakmeel' voor de groei van toezichthouders tot de meest geciteerde behoort. Heroïsche gevechten werden aangegaan zoals door het Kamerlid Aptroop die alle toezicht in één organisatie (die dus de Ministeries zou overstijgen) wilde onderbrengen. Dit voorstel werd door de regering met fluwelen handschoenen benaderd want de steun in de Kamer was groot voor zo'n sanerende benadering. Alles wat op toezicht lijkt werd bij elkaar opgeteld. Indrukwekkende getallen reeksen van aantallen medewerkers verschijnen. Een dergelijke presentatie is de voorbode van de vraag naar de effectiviteit ervan. Een vraag die gesteld mag worden maar het antwoord is op de korte termijn niet gemakkelijk te geven (Mertens, 2005). De huidige regering volgt in essentie de lijn van het vorige kabinet door. En dat is: taakstellingen en reducties opleggen zonder een inhoudelijk gesprek over welke taken niet of anders zouden kunnen worden uitgevoerd. Die taakstellingen worden dan opgelegd aan de afzonderlijke ministers en de handige leiders van de ambtelijke diensten vullen hun aandeel gauw in (effectief leiderschap!) meestal zonder te kijken naar het maatschappelijk effect en grensoverschrijdende betekenis. Tegelijk worden de inspecties gemaand tot meer samenwerking en is er nu een meer verplichtend beraad tussen alle inspecties. Wanneer dat met gevoel voor de nuance vorm krijgt dan lijkt me die ontwikkeling goed. Ik hoop dat er ook oog is voor ordeningen van de inspecties die niet primair worden ingegeven door de ministeriegrenzen maar door opvattingen over effectief optreden en door bundeling van deskundigheden. In mijn Delftse oratie uit 2006 heb ik mijn eigen positie in het debat over regulering en toezicht uiteengezet. Daarin is te lezen dat ik van opvatting ben dat een herziening van de regulering naar betere vormen van verantwoordelijkheidstoedeling en doelbereiking noodzakelijk vind. Daarin speelt het toezicht een rol maar is niet het vertrekpunt. Veranderingen in het toezicht zijn onderdeel van veranderingen in de aard en wijze van besturing en veelal dus ook van de wetgeving. Op het gevaar af het verwijt te krijgen dat ik toch zelf tegen dit uitgangspunt zondig wil ik toch enkele opmerkingen maken over het toezicht in relatie tot veiligheid.

Toezicht en veiligheid

In het denken over toezicht en veiligheid zijn twee trends waar te nemen. De eerste heeft betrekking op de ontkeuring in het denken en het 'leren' over de grenzen van sectoren heen. Deze ontgrenzing is van groot belang. Het is fascinerend te zien hoe nu bijvoorbeeld in de gezondheidszorg

'geleerd' wordt van ervaringen in de 'luchtvaart'. Hoe in het 'beroepsgoederenvervoer over de weg' de benaderingen ingevoerd worden die eerder voor 'hoog risico ondernemingen' zijn opgesteld. Het is de moeite waard om de ontwikkeling van het toezicht op de nieuwe Arbowetgeving zich ontwikkelen zal nu 'handhaving sec' nauwelijks nog een uitgangspunt kan zijn. Dergelijke ontwikkelingen zijn inhoudelijk uitdagend en het vraagt een specifieke organisatorische context om over die vragen professioneel te kunnen denken en nieuw toezicht te kunnen ontwikkelen. De tweede trend die ik wil noemen is dat we in het denken over regulering weer meer aandacht krijgen voor de oriëntatie van regulering op het veilig stellen of bevorderen van bepaalde maatschappelijke waarden. Op zichzelf is dat niets nieuws maar in de achter ons liggende jaren is veel regulering en veel toezicht nauwelijks geëxpliciteerd van waaruit die regulering en dat toezicht eigenlijk beredeneerd is of zou moeten zijn. Belangrijk hiervoor is dat de 'publieke waarden' die met de regulering verbonden worden weer scherper in beeld komen en maatgevend zijn voor de inrichting ervan (Stout, 2007). Daarbij is het niet vanzelfsprekend dat het 'ensemble' van waarden dat met een regelcomplex wordt nagestreefd zonder interne conflicten is. Meestal is dat niet zo omdat economische doelstellingen en doelstellingen van marktordening niet altijd in het verlengde liggen van bijvoorbeeld veiligheid en milieuzorg. Er zijn trade-offs te bepalen en er moet ook duidelijk zijn welke 'grenzen' van welke 'waarde' niet overschreden mogen worden. Externe aanleidingen tot reorganisaties bieden ook kansen om zaken beter te organiseren dan tot nu toe. Het toezicht door inspecties – ik beperk me daar nu even toe – is, zoals reeds genoemd, overgegaan tot nieuwe vormen van samenwerking 'met respectering van de bestaande organisatorische constellaties'. Dat laatste wordt tegenwoordig 'verstandig' geacht in verband met de afkeer van grootschalige reorganisaties. Het opheffen van bestaande organisaties en het ontwerpen van nieuwe is een zwak ontwikkelde vaardigheid maar een dergelijke vaardigheid zou in het huidige tijdsgewricht niet misstaan. Werken vanuit de 'bestaande' organisatiestructuur 'met respectering van ieders eigen verantwoordelijkheid etc.' leidt gemakkelijk tot nieuwe ineffektieve werkvormen en tot veel bestuurlijke drukte. Zoals ik eerder aangaf is het van belang de organisatorische ontwikkeling van het toezicht te ontkoppelen van de toevallige ministerieconstellatie en zeker niet ontwikkelingen te entameren die tot een verdere bundeling binnen ministeries leiden als niet kan worden aangetoond dat mogelijk andere verbindingen (of geen!) voor de effectiviteit van dat toezicht beter zijn.

Ik vraag hierbij de aandacht voor nog een ander aspect. Toezicht vraagt van de toezichhoudende organisatie 'deskundigheid'. Relevant toezicht is toezicht vanuit een deskundigheid die ook door de verantwoordelijke organisatie erkend wordt. Deskundige toezichhouders zijn in de regel geen 'afvinkende' toezichhouders maar organisaties die 'meerwaarde' in een sector leveren door normering, door verspreiden van kennis en door het vitaal houden van ver-

antwoordelijkheden. Bundeling en schaalgrootte is voor het pakket aan deskundigheid en het onderhoud daarvan, van groot belang. Bovendien moet deskundigheid niet te zeer gekoppeld zijn aan een beperkt aantal ondernemingen en moet derhalve in een grotere ruimte worden ondergebracht om 'capture', een van de ergste 'ziekten' in het toezicht, te beheersen. Veiligheid vraagt aan de kant van de 'regulerende' overheid deskundigheid en beweeglijke capaciteit: ont-kokerd en aan de tijd. Nieuwe vormen van toezicht zijn in ontwikkeling, niet alleen in Nederland, en stellen hoge eisen aan de 'beweeglijkheid' van dat toezicht. Die beweeglijkheid is alleen op te brengen wanneer die voldoende kan worden ingebed in deskundigheid en verbondenheid met de wereld waarop het toezicht betrekking heeft (Hopkins, 2007). Voor de voedselveiligheid is in de afgelopen jaren, dankzij Europese druk, een interessante toegewijde organisatie ontstaan. Een organisatie waarin onafhankelijke deskundigheid is ondergebracht en die een redelijke zelfstandigheid heeft in bedenken van de 'modus operandi'. Een organisatie als de Voedsel en Warenautoriteit, die overigens ook niet van één minister is, zou tot voorbeeld kunnen strekken bij de vormgeving van 'autoriteiten' op het gebied van de veiligheid. Dat vraagt om een inhoudelijke benadering van de herordening van het toezicht door inspecties. Daarvoor is het nodig om de bestaande organisaties eens even te vergeten en te proberen vanuit de huidige behoeften en ontwikkelingen een, of meerdere ontwerpen voor een effectief toezicht te maken.

Afsluiting

Ik heb betoogd dat veiligheid een waarde is die voortdurend operationeel gedefinieerd moet worden en die dus geen constanten kent. Door de ontwikkeling in de aard van de regulering – naar meer open normen - zal dit alleen maar toenemen. Ook in gedereguleerde systemen blijft een vorm van monitoring vanuit een overheidsverantwoordelijkheid een maatschappelijk belangrijke activiteit. De overheid dient een 'vinger aan de pols' te houden en dient daarvoor voorzieningen te creëren die zo'n taak in continuïteit kunnen uitvoeren. Het debat over het toezicht wordt momenteel sterk vanuit organisatorische desiderata gevoerd en dat is een risico wanneer niet voldoende rekening gehouden wordt met de inhoudelijke doelen die in een systeem bereikt moeten worden dan wel behouden moeten blijven. Veiligheid vereist op alle systeemniveaus vitale en inhoudelijk feedback mechanismen omdat de waarde veiligheid ook voortdurend bedreigd wordt. In het denken over veiligheid wordt momenteel tussen sectoren over en weer ervaring uitgewisseld en dus geleerd. Die ontwikkeling moet een voorbeeld zijn voor de organisatie van het toezicht. Op zich zijn de condities op dit moment daar gunstig voor (herordening van taken van de overheid) maar inhoudelijke inbreng is dan wel op haar plaats.

Literatuur

- Copi I. (1970). Introduction to logic, 6th edition, MacMillan
- Groot A. De (1961). Methodologie: grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen, Mouton Den Haag
- Mertens F. Bewijzen van goede dienstverlening, commentaar op een WRR-rapport. Tijdschrift voor Onderwijs en Onderwijsbeleid 2005;17(2):63–78
- Mertens F.(2006a). Toezicht door Inspecties. In: Handhaving Muller E. Michielse (eds) Kluwer, Deventer
- Mertens F. (2006b). Toezicht in een polycentrische samenleving, oratie TU Delft
- Ministerie van Justitie (2003) Naar een bruikbare rechtsorde kamerstuk 29279, nr. 9. Kamerstuk 2003-2004, 29200 VI, nr. 2
- Stout H. (2007) Weerbare waarden, borging van publieke belangen in nutssectoren, oratie TUDelft Delft, 2007
- Vec M. (2006) Recht in der Industriellen Revolution: Recht und Normierung in der Industriellen Revolution
- Klostermann, Frankfurt am Main
Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (2004). Bewijzen van goede dienstverlening. Rapport Nr. 70, Den Haag
- Hopkins A. Beyond Compliance Monitoring: New Strategies for Safety Regulators. Law and Policy 2007;29(2);210-225