

## ARTIKELEN

# Meer zeggenschap van burgers en organisaties over regulering<sup>\*</sup>

A.M. Bokhorst

### 1. Inleiding

De overheid werkt al decennia aan wetgevingsbeleid en regeldrukprogramma's om burgers en organisaties meer zeggenschap over regulering te geven. De centrale vooronderstelling daarbij is dat meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid, minder gedetailleerde regels en meer zeggenschap leiden tot meer legitimiteit van normstelling. Regels die mensen rechtvaardig, niet te belastend en acceptabel vinden, zullen zij over het algemeen ook beter naleven. Dat kan zijn omdat de inhoud van de regels dichter aansluit bij hun persoonlijke en sociale normen, omdat ze de regels beter begrijpen, omdat ze vertrouwen hebben in de wetgever en omdat ze voldoende ruimte hebben voor gedragsalternatieven. De positieve relatie tussen normacceptatie en normnaleving maakt dat het zowel vanuit het oogpunt van legitimiteit als van effectiviteit verstandig is als de overheid burgers, organisaties en belanghebbenden voldoende zeggenschap geeft.

Om zeggenschap op het collectieve, sociale en individuele niveau te versterken zet de overheid verschillende alternatieve reguleringsstijlen en -instrumenten in. De overheid versterkt collectieve zeggenschap door de invloed van burgers op overheidsregulering te vergroten. Daartoe is er sinds tien jaar openbare internetconsultatie van nieuwe wetsvoorstellen. Mensen mogen een reactie achterlaten op een website, maar is daarmee de zeggenschap daadwerkelijk toegenomen? Om sociale zeggenschap te versterken zet de overheid in op meer ruimte voor co- en zelfregulering van organisaties. Daartoe werkt de overheid steeds meer met open normen, doelvoorschriften, certificering en convenanten. Op papier is er daardoor meer ruimte voor eigen normontwikkeling, maar is die vrije regelruimte er daadwerkelijk in de praktijk? Om meer individuele zeggenschap aan belanghebbenden te geven zet de overheid in op deregulering, marktwerking en keuzevrijheid. Afgelopen decennia zijn er grote deregulerings- en marktwerkingsoperaties doorgevoerd, maar heeft dat wel de gewenste keuzevrijheid opgeleverd en kan iedereen daar ook mee omgaan? Het stimuleren van een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, samenleving en markt leidt tot nieuwe machtsconcentraties en ongelijkheid. Sommige burgers, organisaties en belanghebbenden zijn beter in staat zeggenschap uit te oefenen dan andere. Bovendien zijn er

\* Dit artikel, en in het bijzonder de tweede paragraaf, is mede gebaseerd op het proefschrift van de auteur *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014.

A.M. Bokhorst

bij een terugtrekkende overheid allerlei technocraten die in het gat springen dat de overheid heeft opengelaten. Het parlement kan als medewetgever de onbedoelde gevolgen van alternatieve reguleringsstijlen proberen te corrigeren.

De centrale vraag in dit artikel is hoe de wetgever de zeggenschap van burgers, organisaties en belanghebbenden kan versterken en onbedoelde gevolgen van technocratie daarbij kan tegengaan. Om deze vraag te beantwoorden gaat paragraaf 2 in op de alternatieve reguleringsstijlen die de wetgever inzet en wat de beoogde gevolgen daarvan zijn voor de zeggenschap van burgers, organisaties en belanghebbenden. Daarna beschrijft paragraaf 3 de bedoelde en onbedoelde gevolgen die reguleringsstijlen hebben en illustreert dat aan de hand van een voorbeeld (openbare internetconsultatie). Een van die onbedoelde gevolgen is de versterking van technocratie, zoals normstelling door toezichthouders. Paragraaf 4 geeft voor deze ontwikkeling en het feit dat met de initiatieven vaak niet een versterking van individuele zeggenschap wordt bereikt een aantal verklaringen. In paragraaf 5 wordt stilgestaan bij de rol van het parlement als hoeder van de representatieve democratie en als bewaker van onbedoelde gevolgen van technocratie. Dat gebeurt aan de hand van de casus van de parlementaire initiatiefwet *Bischop*, die tot doel heeft om de autonomie van de scholen ten opzichte van de Inspectie van het Onderwijs te bewaken. Centraal staat de wetgevende macht van het parlement (initiatiefwet) om de normstellende macht van de Inspectie in te perken (toezichtkader) en de maatschappelijke tegenmacht van scholen te versterken (vernieuwd onderwijstoezicht). Het artikel eindigt met een oproep tot reflectie op de balans tussen participatieve, technocratische en representatieve democratie (par. 6).

## 2. Beoogde gevolgen van alternatieve reguleringsstijlen voor zeggenschap

De Nederlandse wetgever heeft in verschillende fases van het wetgevingsbeleid alternatieve reguleringsstijlen ontwikkeld om de zeggenschap van burgers, organisaties en belanghebbenden te versterken.<sup>1</sup> De commissie-Geelhoed en later de operatie *Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteitsbeleid* (MDW) wilden (liberaal) dereguleren en terug naar wat strikt nodig was. De overheid moest niet alles willen regelen en waar mogelijk afzien van het initiatief tot regelgeving. De Commissie Toetsing Wetgeving (CTW) en de nota 'Zicht op wetgeving' wilden zo veel mogelijk een beroep doen op het zelfregulerend vermogen van maatschappelijke organisaties. De nota's 'Bruikbare rechtsorde' en 'Vertrouwen in wetgeving' zetten in op het beter bruikbaar maken van de bestaande regels en het ontwikkelen van alternatieve wetgevingsconcepten om coregulering te stimuleren. Het integrale wetgevingsbeleid was hoofdzakelijk een ambtelijke aangelegenheid en richtte zich op het beter reguleren. Het programma *Toekomstbestendige*

1 F.J. van Ommeren, 'Algemeen wetgevingsbeleid', in: S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012. D.P. van den Bosch, 'Een bruikbare rechtsorde voor het onderwijs', in: J.M.M. van de Ven (red.), *Bruikbare rechtsorde. Hoger onderwijs als proeftuin* (Preadviezen jaarvergadering NVOR 2005), Den Haag: Sdu Uitgevers 2005.

**Tabel 1** Voorkeur voor reguleringsstijl per wetgevingsprogramma

Programma's	Beter reguleren	Coreguleren	Zelfreguleren	Liberaal dereguleren
Commissie-Geelhoed (1983)	X			X
CTW (1987)	X	X	X	
MDW (1994)	X			X
Bruikbare rechtsorde (2004)	X	X	X	
Vertrouwen in wetgeving (2008)	X	X		
Integraal wetgevingsbeleid (2010)	X			
Toekomstbestendige wetgeving (2015)	X			X

Wetgeving (2015) beoogt minder knellende regels en meer ruimte voor innovatieve ondernemers. In de wetgevingspraktijk wordt afhankelijk van het dossier een beroep gedaan op alle vier de reguleringsstijlen, waarbij de voorkeur voor een bepaalde stijl per kabinetsperiode verschilt.

Als alternatief voor klassieke overheidsregulering met gedetailleerde gedragsvoorschriften zijn er in het wetgevingsbeleid vier reguleringsstijlen te onderscheiden:

- 1 beter reguleren: het herijken en verbeteren van de bestaande regelgeving, wetgevingsprocessen en reguleringsinstrumenten;
- 2 coreguleren: het herschikken van verantwoordelijkheden en het gezamenlijk reguleren binnen het door de wetgever vastgestelde publieke beleidskader;
- 3 zelfreguleren: het herwaarderen van de positie van de overheid door het overlaten van regulering aan maatschappelijke en private partijen voor zover dat niet in strijd is met publieke belangen;
- 4 (liberaal) dereguleren: het herpositioneren van de overheid door het beëindigen van overheidsregulering en het kiezen voor een ander coördinatiemechanisme dan overheidsregie.

De vraag is wat de beoogde effecten zijn van de inzet van alternatieve reguleringsstijlen voor de zeggenschap van burgers, organisaties en belanghebbenden. De alternatieve reguleringsstijlen zijn te onderscheiden naar de mate waarin ze politieke keuzes en meerzijdigheid veronderstellen. Bij dereguleren en zelf reguleren vormen politiek-ideologische, dus beleidsgekleurde keuzes het centrale uitgangspunt. Coreguleren en beter reguleren zijn beleidsneutraler en hebben een meer ambtelijk karakter. Deregulering en betere regulering zijn stijlen die vooral eenzijdig vanuit de wetgever worden geïnitieerd, terwijl zelfregulering en coregulering meer uitgaan van meerzijdige initiatieven vanuit de wetgever en de maatschappij.

De zeggenschap van burgers, organisaties en belanghebbenden lijkt het grootst bij de meerzijdige stijlen die zowel vanuit de wetgever als vanuit de maatschappij worden vormgegeven. Maar ook bij de eenzijdige stijlen kunnen burgers, organi-

**Figuur 1** *Typering reguleringsstijlen*

	<b>Beleidsneutraal</b> (ambtelijk)	<b>Beleidsgekleurd</b> (politiek)
<b>Eenzijdig</b> (vanuit wetgever)	Beter reguleren	Dereguleren
<b>Meerzijdig</b> (vanuit wetgever en maatschappij)	Coreguleren	Zelfreguleren

saties en belanghebbenden proberen om invloed uit te oefenen via consultatie of lobby. De machtsverschuiving lijkt het grootst bij de politieke, beleidsgekleurde reguleringsstijlen, die de overheidsdoelen zelf als kader ter discussie stellen. Maar toch blijkt het in de praktijk lastig om beleidsneutraliteit te doorbreken. Niet altijd zijn er concrete politieke afwegingen gemaakt met welke taken de overheid zich in de toekomst wel of niet bezig moet houden. Dus alle vier de stijlen kunnen in de praktijk zeggenschap van burgers, organisaties en belanghebbenden versterken.

De reguleringsstijlen doen een beroep op verschillende vormen van zeggenschap:

- Bij beter reguleren werkt de wetgever aan verbetering van het wetgevingsproces en aan een responsievere houding van de democratische wetgever. Dit moet leiden tot verbreding van de collectieve zeggenschap van burgers.
- Bij coreguleren zoekt de wetgever naar samenwerking met georganiseerde groepen en sluit convenanten en overeenkomsten met private partijen en maatschappelijke organisaties. Dit stimuleert de sociale zeggenschap van organisaties.
- Bij zelf reguleren laat de wetgever taken over aan autonome gemeenschappen en biedt de wetgever ruimte voor sociale zeggenschap en eigen normontwikkeling.
- Bij dereguleren perkt de wetgever collectieve taken en verantwoordelijkheden in ten gunste van vooral de individuele zeggenschap van belanghebbenden, zoals ruimte voor ondernemers en keuzevrijheid voor consumenten.

In onderstaand overzicht staan per reguleringsstijl de voornaamste instrumenten die de wetgever inzet.

**Tabel 2** Voornaamste instrumenten per reguleringsstijl

Reguleringsstijlen	Instrumenten
(Betere) regulering	Consultatie Effectmeting en evaluatie
Coregulering	Open normen en doelvoorschriften Conventanten
Zelfregulering	Gedragscodes en kwaliteitssystemen Certificatie en accreditatie
(Liberale) deregulering	Schrappen van bestaande regels Privatisering en marktwerking

### 3. Bedoelde en onbedoelde gevolgen van alternatieve reguleringsstijlen voor zeggenschap

Om te achterhalen of de zeggenschap is versterkt zoals bedoeld, heb ik in mijn proefschrift uitgebreid per stijl en instrument de bedoelde en onbedoelde gevolgen in kaart gebracht. Deze paragraaf gaat bij wijze van voorbeeld in op de gevolgen van beter reguleren en daarbinnen op openbare internetconsultatie als hét instrument om zeggenschap van burgers en organisaties over wetgeving te vergroten. Zo presenteerde de minister van Justitie consultatie via internet als middel om de transparantie van wetgeving en de participatie van mensen bij het maken van wetgeving te vergroten: 'Dit kan bijdragen aan beter uitvoerbare en handhaafbare wetgeving, waardoor het vertrouwen in de overheid wordt versterkt.'<sup>2</sup> Zo'n tien jaar na de invoering hebben ruim vijfhonderd wetsvoorstellen een openbare internetconsultatie doorlopen. Digitale consultatie vormt sinds vijf jaar een vaste aanvulling op de reguliere consultatiepraktijk. Maar hebben burgers, organisaties en bedrijven nu echt meer te zeggen gekregen over regelgeving en komt dat de legitimiteit van wetgeving ten goede?

Uit de recente evaluatie van de doelrealisatie in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) blijkt dat de overheid internetconsultatie steeds vaker inzet en dat het aantal mensen dat reageert ook toeneemt.<sup>3</sup> Maar het aantal deelnemers per consultatie is niet toegenomen en op meer dan de helft van de consultaties komen niet meer dan vijf reacties. Ambtenaren zijn door de jaren heen positiever geworden over het nut van internetconsultatie. De gebruikers blijken positief over de mogelijkheid van internetconsultatie (digitale vragenlijst ingevuld door 171 respondenten). Maar meer dan de helft (57 procent) geeft aan geen zicht te hebben op wat de overheid met de reacties doet. Slechts 16 procent vindt op de website terug wat er met de reactie(s) is gedaan. Van de gebruikers had 89 procent een hbo- of universitaire achtergrond en was meer dan de helft 55 jaar of ouder. Van hen neemt 58 procent deel vanuit een organisatie en 37 procent vanuit een particuliere positie. Internetconsultatie is slechts onder een kleine groep mensen bekend. Uit een internetpanelonderzoek

2 *Kamerstukken II 2006/07, 29279, 57, p. 2.*

3 S.D. Broek e.a., *Doelrealisatie internetconsultatie*, Leiden: PLATO, Universiteit Leiden 2016.

A.M. Bokhorst

bleek 18 procent van de burgers (N=675) bekend te zijn met internetconsultatie tegevoer 38 procent (N=385) van betrokkenen van organisaties.

Een voorbeeld van een wet die wel tot aanzienlijke reacties op internetconsultatie leidde, is de Natuurwet met 5428 reacties.<sup>4</sup> Dat hoge aantal reacties is te verklaren uit een gerichte campagne van natuurorganisaties. Zo mobiliseerde de vogelbescherming haar leden om met een voorbeeldreactie via internetconsultatie hun ongenoegen over de Natuurwet kenbaar te maken.<sup>5</sup> Helaas staan de reacties door elkaar en zijn ze niet geordend naar type stakeholder (burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven, overheden, enzovoort). Mede naar aanleiding van de commentaren en de gevoerde gesprekken zijn onderdelen van het wetsvoorstel gewijzigd. Op de site Internetconsultatie.nl is wel een notitie met hoofdlijnen van die wijzigingen openbaar gemaakt, maar de bezoeker wordt geacht zelf in de memorie van toelichting te achterhalen in hoeverre er aandacht is besteed aan de commentaren. Daarin staat in één alinea dat de wet is gewijzigd als gevolg van maatschappelijke en deskundige consultatie, maar niet hoe de wet is gewijzigd of wat de voornaamste punten van bezwaar waren waar al dan niet aan tegemoetgekomen is. Vanuit legitimiteit van overheidsregulering en vertrouwen van burgers in de overheid is dat een gemiste kans.

In veel dossiers is niet te achterhalen hoe het commentaar gewogen is en tot welke wijzigingen het heeft geleid. Er zit een verslag over de resultaten van de consultatie in het dossier, maar dat bevat vaak niet meer dan een samenvatting van het commentaar of de voorstellen tot wijziging. Gelukkig komen er ook steeds meer goede voorbeelden. Zoals de consultatie van de Omgevingswet (106 reacties), waarbij een uitgebreid 'Terugkoppelingsdocument Zienswijzen Internetconsultatie Omgevingswet' (24 pagina's) is gepresenteerd waarin per hoofdstuk de opbrengst wordt besproken en gewogen.<sup>6</sup> Op de site Internetconsultatie.nl is niet te achterhalen wat er uiteindelijk van de wetsvoorstellen terechtgekomen is. Daarvoor moet de bezoeker naar een andere website. Op de wetgevingskalender kan de bezoeker informatie vinden over de totstandkoming en inwerkingtreding van nationale wetgeving en implementatie van EU-richtlijnen. Maar de wetgevingskalender is (nog) niet gekoppeld aan de pagina en documenten van Internetconsultatie.nl, waardoor je daar weer niet kunt zien wat voor opmerkingen er in de consultatie zijn gemaakt. De overheid zou het de burger of professional die de moeite neemt om te reageren nog een stuk makkelijker kunnen maken.

4 Zie <[www.internetconsultatie.nl/wetnatuur](http://www.internetconsultatie.nl/wetnatuur)>.

5 Zie de digitale oproep 'Protesteer tegen de nieuwe natuurwet. Vogels dreigen de dupe te worden van de nieuwe natuurwet' van de Vogelbescherming Nederland (2011): 'Vogelbescherming Nederland roept iedereen die hart voor natuur heeft op, om samen met ons te protesteren tegen deze nieuwe natuurwet. Dat kan tot 18 november via de officiële website van de overheid. Met uw commentaar kan het wetsvoorstel daadwerkelijk nog ten positieve worden aangepast. Met uw reactie geeft u het huidige kabinet een signaal dat de natuur en vogels in Nederland beter beschermd moeten worden, zodat ook toekomstige generaties van vogels kunnen blijven genieten.'

6 Zie <[www.internetconsultatie.nl/stelselwijziging\\_omgevingsrecht](http://www.internetconsultatie.nl/stelselwijziging_omgevingsrecht)>.

Internetconsultatie verlaagt dus de drempel voor mensen die invloed willen hebben op wetgeving, maar drempelvrij is de consultatie niet. Hoewel het zoeken naar draagvlak kan leiden tot meer normacceptatie bij de direct betrokkenen, zal dat beperkt het geval zijn voor de overige mensen op wie de regels van toepassing zijn. Internetconsultatie is een verplicht onderdeel van het wetgevingsproces, maar loopt het risico om net als effectmeting en evaluatie te ritualiseren.<sup>7</sup> Vaak is er tijdsdruk, is het regeerakkoord leidend of zijn er sociale of politieke akkoorden gesloten, waardoor de ruimte voor aanpassing van voorstellen beperkt is. In Nederland zijn de ministeries vanouds geneigd om vooral de vaste consultatiepartners en overleggenia te betrekken. En wie er niet in slaagt om in de voorbereidingsfase zijn invloed uit te oefenen, kan via een lobby in het parlement alsnog zijn gelijk proberen te krijgen. De overheid werkt wel aan een lobbyregister en een actieplan open overheid, maar dergelijke initiatieven strekken zich vooralsnog niet uit tot het parlement. Het is jammer dat het in Nederland zo lastig blijft om vroeg in het proces een brede maatschappelijke dialoog over wetten te voeren. In de *Regulatory Policy Outlook 2015* van de OESO scoort Nederland in vergelijking met andere landen niet hoog bij het betrekken van belanghebbenden bij regelgeving. Er valt nog veel te leren van andere landen of van de Europese Commissie. Zo wist commissaris Timmermans via internetconsultatie een half miljoen mensen te mobiliseren met de vraag of Brussel wel of niet over milieuregels moet gaan. Wel dus.

Kortom, internetconsultatie komt de transparantie en kwaliteit van het wetgevingsproces ten goede, maar door het geringe en eenzijdige bereik worden de collectieve zeggenschap van burgers en het vertrouwen in de overheid niet substantieel versterkt. Om de verhoudingen tussen de representatieve en participatieve democratie te herzien zijn ingrijpender instrumenten nodig. Vooral onder mensen die onvoldoende vertrouwen hebben in de Tweede Kamer is er behoefte aan meer directe democratie, zoals referenda (79 procent). Onder mensen die voldoende politiek vertrouwen hebben, is dat 54 procent, aldus het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).<sup>8</sup>

En wat zijn de gevolgen van de andere reguleringsstijlen en -instrumenten? De sociale zeggenschap is door co- en zelfregulering op sommige terreinen versterkt (opkomst van de convenanten), maar op andere gebieden verzwakt (ondergang van de product- en bedrijfsschappen). Het maken van afspraken en het sluiten van overeenkomsten zijn nog wel kenmerkend voor de Nederlandse overlegeconomie, maar staan ook onder druk wanneer ze niet aan collectieve verwachtingen voldoen. Het blijkt ook lastig om verdergaande zelfregulering vanuit de overheid te stimuleren, aangezien er maar een beperkt aantal sectoren is waarin de cruciale voorwaarden voor succesvolle zelfregulering zijn vervuld. De individuele zeggenschap is afgelopen decennia wel aanzienlijk versterkt. Deregulering heeft in combinatie met privatisering, verzelfstandiging en marktwerking van alle stijlen

7 Mede gebaseerd op en uitgewerkt in: A.M. Bokhorst, 'Meer zeggenschap van burgers over wetgeving', *Socialisme en Democratie* 2016, afl. 3, p. 4.

8 Zie <[www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2016/Burgerperspectieven\\_2016\\_1](http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Burgerperspectieven_2016_1)>.

geleid tot de meest ingrijpende machtsverschuivingen. De vier alternatieve reguleringsstijlen lijken de volgende bedoelde en onbedoelde gevolgen te hebben:<sup>9</sup>

- Beter reguleren: er is meer oog voor de kwaliteit van wetgeving, maar geen aantoonbare of structurele vermindering van het aantal regels of van regel-druk. De wetgever heeft taken en bevoegdheden overgedragen, maar van een terughoudend optreden lijkt nauwelijks sprake. Er zijn meer inspraakmogelijkheden via internet en onafhankelijke effect- en lastenbeoordelingen, maar er is niet merkbaar meer ruimte voor directe democratie voor burgers. Een onbedoeld gevolg lijkt de toename van deskundigenmacht van ambtenaren die digitale en interactieve wetgevingsprocessen in goede banen leiden (technocratie).
- Coregulieren: er zijn meer open normen en doelgerichte voorschriften ter vervanging van gedetailleerde regels. De overheid sluit geregeld overeenkomsten en convenanten met organisaties. Een onbedoeld gevolg lijkt de toegenomen macht van toezichthouders en rechters bij het invullen van open normen (technocratie).
- Zelfreguleren: de vrije ruimte voor zelfregulerend vermogen van organisaties is niet merkbaar toegenomen als gevolg van het wetgevingsbeleid. Veel zelfregulering is voorwaardelijk of lijkt te verworden tot coregulering, waarbij de overheid en maatschappelijke organisaties overeenkomsten sluiten. Een onbedoeld gevolg lijkt de toegenomen macht van bestuurders van verzelfstandigde instellingen (technocratie).
- Deregulering: als gevolg van liberalisering, privatisering en marktwerking is er meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en individuele keuzevrijheid. Onbedoelde gevolgen lijken de verminderde democratische zeggenschap over marktordening en de toegenomen macht van banken, verzekeraars en andere financiële dienstverleners. Ook is er steeds meer werk voor experts op het gebied van geschilbeslechting, zoals rechters, advocaten en mediators. Markttoezichthouders hebben zich ontwikkeld tot autoriteiten die aan economische regulering doen om markten beter te laten functioneren (technocratie).

#### 4. Verklaringen voor onbedoelde gevolgen van technocratie

Opvallend is de versterking van vooral individuele zeggenschap van belanghebbenden door meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid, keuzevrijheid en marktwerking. Zo heeft het SCP aan de hand van casuonderzoek laten zien dat de Nederlandse overheid de afgelopen twintig jaar in het merendeel van de onderzochte beleidsvelden een groter beroep is gaan doen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers als oplossing voor maatschappelijke problemen.<sup>10</sup> De ethiek van de eigen verantwoordelijkheid blijkt sterk de ethiek van mensen met een politiek-rechtse opvatting (VVD), krijgt ook aanzienlijke steun van het politieke midden (CDA en D66), maar geniet helemaal niet de voorkeur van linkse mensen

9 Bokhorst 2014, p. 281.

10 SCP, *Op afstand gezet: een onderzoek naar de publieke opinie op verzoek van de Parlementaire Onderzoekscommissie 'Privatisering en verzelfstandiging'*, Den Haag: SCP 2012, p. 317.



(PvdA, GroenLinks en SP).<sup>11</sup> Dus meer individuele zeggenschap en eigen verantwoordelijkheid versterken de legitimiteit van regulering alleen in de ogen van mensen aan de rechterkant en in het midden van het politieke spectrum.

De individuele zeggenschap van belanghebbenden is de afgelopen decennia zozeer versterkt dat er discussie is of ze niet te zeer is doorgesloten. Markten zijn competitiever geworden, waardoor ook nieuwe machtsconcentraties zijn ontstaan. Grote multinationale spelers op de markt, zoals banken, verzekeraars en andere financiële instellingen, hebben meer macht gekregen. De informatieasymmetrie met consumenten is lang niet altijd te overbruggen en niet iedereen kan goed omgaan met de toegenomen keuzevrijheid. Zo bleek tijdens de kredietcrisis dat allerlei personen, organisaties en landen opgescheept zaten met risicovolle financiële producten die zo complex waren dat weinig mensen die producten nog begrepen. Door deregulering, privatisering en marktwerking is de afstand tussen burgers en de staatsmacht volgens beleidssocioloog Frans van Waarden eerder vergroot dan verkleind.<sup>12</sup> De Eerste Kamercommissie die onderzoek deed naar privatisering en verzelfstandiging problematiseerde die afstand en riep op tot nieuwe sociale binding tussen de verschillende (semi)publieke en private organisaties.<sup>13</sup> Maar hoe die binding er precies uit moet zien, is onduidelijk.

Er zijn verschillende verklaringen denkbaar waarom de sociale binding en zeggenschap in de praktijk vaak minder groot zijn dan in het beleid was beoogd. De eerste verklaring is dat zolang er publieke belangen op het spel staan, de effectiviteit van regulering bepalender is voor de mate waarin de minister of de Kamer intervieneert dan de legitimiteit van sociale zeggenschap. Ondanks dat er in het verleden ooit een strategische beleidskeuze is gemaakt om ruimte te bieden voor zelf- of coregulering op een bepaald beleidsterrein ontstaat er in de loop der tijd vaak toch een complexe opeenstapeling van reguleringsinstrumenten gericht op publieke doelrealisatie. In de dagelijkse beleidspraktijk staat de effectieve borging van publieke belangen voorop en is de maatschappelijke legitimiteitsvoorkeur of reguleringsstijl daaraan ondergeschikt.

De tweede verklaring is dat de wetgever wel kan kiezen voor meer ruimte voor zeggenschap, maar dat dit nog niet wil zeggen dat uitvoeringsorganisaties, toezichthouders of rechters die ruimte ook respecteren bij het toepassen van de normen. Als het de minister of Kamer niet zelf is die alsnog in de vrije regelruimte stapt, dan zijn het wel andere instituties die met eigen technocratische regels in het gat springen dat door de wetgever is opengelaten. In zijn proefschrift *Het doel wel gesteld* heeft Wim Timmer achterhaald of het primair onderwijs en de binnenscheepvaart de handelingsvrijheid hebben gekregen die hun op grond van open normen toekwam. In de praktijk blijkt dat nog voordat de open norm de norma-

11 SCP 2012, p. 297.

12 F. van Waarden, *Was privatisering van het publieke domein wel in het publieke belang? Een kritische beschouwing over het Nederlandse privatiseringsbeleid van de afgelopen decennia*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2012, p. 42.

13 Eerste Kamer, *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Den Haag 2012.

A.M. Bokhorst

dressaat bereikt, die al is ingevuld met nadere voorschriften door de minister als bestuursorgaan of de toezichthouder als normhandhaver.<sup>14</sup> Organisaties zijn niet snel geneigd om met een eigen invulling van open normen te komen, omdat ze denken dat de toezichthouder inhoudelijk gezaghebbend is, bevoegd is tot het stellen van nadere regels, over machtsmiddelen beschikt (zoals last onder dwangsom) of voor reputatieschade kan zorgen.<sup>15</sup>

Een opvallend onbedoeld gevolg is de toegenomen technocratische macht van beleidsmakers, toezichthouders en bestuurders. Die versterking van de macht van technocraten leidt weer tot nieuwe legitimiteitsproblemen. Naast regeldruk klagen burgers, organisaties en bedrijven nu ook over toezichtlast en bestuurlijke drukte. Omdat afgelopen jaren het gezag van technocraten, zoals zelfstandige bestuursorganen en toezichthouders, steeds meer ter discussie is gesteld, zijn zij soortgelijke interactieve stijlen en instrumenten gaan ontwikkelen als de wetgever. Zo maken inspecties meer werk van effectmeting, leggen zij steeds vaker hun toezichtkaders ter consultatie voor op de website Internetconsultatie.nl, vullen inspecties in dialoog met veldorganisaties open normen in en sluiten ze conventanten af met ondertoezichtstaanden. Ook betrekken ze de kwaliteit van zelfregulering (branchecodes en kwaliteitssystemen) en privaat toezicht (certificering en accreditatie) in hun risicogerichte toezicht. Hoe nuttig dit soort instrumenten ook zijn voor professionalisering en kwaliteitsverbetering, ze zullen maar in beperkte mate de toezichtlasten verminderen, net zomin als ze de regeldruk structureel verminderd hebben. Technocraten staan op nog meer afstand van burgers en organisaties dan de wetgever, dus het versterken van zeggenschap en vertrouwen zal nog lastiger zijn.

De wetgever kan wachten totdat technocraten de legitimiteit van normstelling hebben versterkt, of zorgen dat technocraten hun normstellende macht niet verder uitbreiden dan de legitimiteitsbasis waarop ze aanspraak kunnen maken. Nu blijkt vaak achteraf uit parlementaire onderzoeken, zoals de Tweede Kamercommissie over het financiële stelsel of de Eerste Kamercommissie over privatisering en verzelfstandiging, dat alternatieve reguleringsstijlen tot grote machtsverschuivingen hebben geleid die vooraf van onvoldoende legitimiteitseisen zijn voorzien. Ook constateren die rapporten een gebrek aan bestendigheid en eenduidigheid van het ingezette beleid, omdat er op allerlei niveaus steeds tussentijdse wijzigingen komen. Dat vergroot bij betrokken en belanghebbende bedrijven, organisaties en burgers de onzekerheid en ondermijnt het vertrouwen in de overheid.

14 W.W. Timmer, *Het doel wel gesteld. Een praktijkonderzoek naar de toepassing van doelregelgeving* (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 274.

15 Timmer 2012, p. 275.

## 5. Mogelijkheden van het parlement om technocratische normstelling te beperken

Er is in het wetgevingsbeleid weinig oog voor de onbedoelde gevolgen, zoals de versterking van technocratie en de legitimiteitsproblemen die dat met zich meebrengt. In deze paragraaf wordt onderzocht hoe het parlement als medewetgever de balans tussen technocratie en sociale zeggenschap van organisaties probeert te herstellen. Als casus staat de parlementaire initiatiefwet Bisschop centraal, die op 1 januari 2017 in werking treedt om de normstellende macht van de Inspectie van het Onderwijs te beperken. De normstellende rol van de Onderwijsinspectie staat al langer ter discussie. Sinds eind jaren negentig worden de rapporten van de Inspectie van het Onderwijs openbaar gemaakt. Het openbaar maken van de gegevens heeft ook grote invloed gehad op de toezichtstijl van de Inspectie. Journalisten en Kamerleden gingen kritische vragen stellen, zoals wat de Inspectie deed aan scholen die slecht presteerden. Mede als gevolg van bezuinigingen ging de Inspectie zich steeds meer richten op de zwakke scholen en het bewaken van het minimumkwaliteitsniveau. Onder invloed van financiële en bestuurlijke incidenten, zoals Amarantis, Inholland en Ibn Ghaldoun, werd de aansturing van de Inspectie door de minister directer. De Inspectie ging risicogericht toezicht houden en ook naar de governance van de instellingen kijken. De Inspectie benaderde de scholen steeds meer vanuit de rol van handhaver en steeds minder vanuit de rol van adviseur en kwaliteitsverbeteraar. Geleidelijk aan kwam er vanuit leraren en schoolbestuurders steeds meer kritiek op het uitdijende toezichtkader, de afvinklijsten, doorgeschoten verantwoordingscultuur en toezichtlasten.

In 2014 maakte het Tweede Kamerlid Bisschop (SGP) met steun van Van Meenen (D66) en Rog (CDA) het initiatiefvoorstel 'Doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht' aanhangig, om de autonomie van de scholen ten opzichte van de Inspectie te versterken.<sup>16</sup> In een uitgebreide toelichting uitten zij kritiek op de fantoomwetgeving en pseudoregels van de Inspectie van het Onderwijs die de professionele vrijheid van schoolleiders en leraren zouden inperken. Kernprobleem is het normerende karakter van het toezichtkader over kwaliteitsaspecten. De Inspectie heeft een handhavende taak bij de naleving van wettelijke deugdelijkheidseisen uit de sectorwetten en een stimulerende taak bij het bevorderen van de onderwijskwaliteit vanuit de Wet op het onderwijstoezicht, geoperationaliseerd in het toezichtkader van de Inspectie. Voor scholen is de verschillende status van die wettelijke regels en Inspectieregels onduidelijk, omdat die in de Inspectierapporten door elkaar heen lopen. Dit initiatiefwetsvoorstel verbetert het wettelijk kader voor het onderwijstoezicht, versterkt de positie van scholen en het onderwijsveld en versterkt de dialoog tussen het onderwijsveld en de Inspectie over de kwaliteit van het onderwijs.

Mede in reactie op het wetsvoorstel kreeg de Inspectie in 2014 van de minister de opdracht om een duidelijker onderscheid te maken tussen het waarborgen van

16 *Kamerstukken II* 2013/14, 33862, 1.

A.M. Bokhorst

deugdelijkheidseisen en het stimuleren van kwaliteitsaspecten.<sup>17</sup> Ook is de toezichtvisie in den brede gewijzigd door niet langer alleen 'risicogericht' toezicht uit te oefenen, maar in de toekomst ook 'kansengericht' toezicht te houden. Dat betekent dat de Inspectie niet alleen gericht is op het bewaken van de minimumkwaliteit, maar ook kwaliteitsprofielen opstelt om scholen te stimuleren om te werken aan hun verbeterpunten en te streven naar excellentie. De toezichtindicatoren zijn vervangen door een lijst met hoofdpunten en naast handhaving richt de Inspectie zich ook weer nadrukkelijker op kwaliteitsverbetering door de interne reflectie op scholen te stimuleren. Verder laat de Inspectie leraren meelopen met de inspecteur, die niet alleen rapporteert, maar ook met scholen in gesprek gaat over voorlopige bevindingen en adviezen. Het vernieuwde toezicht is pas effectief als er voldoende draagvlak voor is. Vandaar dat de Inspectie de aangepaste normenkaders uitgebreid in consultatie heeft gebracht en door middel van pilots in de praktijk heeft getest. Daaruit blijkt dat besturen, scholen en leraren positief zijn over het nieuwe normenkader en de aangepaste toezichtstijl.<sup>18</sup>

Deze casusbeschrijving laat zien hoe het parlement de doorgeschoten normerende rol van de toezichthouder probeert te corrigeren en met een initiatiefwet kan bijdragen aan een wijziging van de toezichtfilosofie. In het proces dat volgde op de initiatiefwet probeerden ook andere organisaties de machtsbalans te beïnvloeden. Zo wees de Onderwijsraad er in een advies op het wetsvoorstel op dat de initiatiefnemers de professionele vrijheid van de school wel erg sterk centraal zetten. Ook de belangen van leerlingen, studenten, ouders en de samenleving bij goede onderwijskwaliteit zouden borging door de overheid behoeven. In de uitwerking van de nieuwe toezichtfilosofie probeerde de Inspectie vervolgens om het nieuwe normenkader zo breed mogelijk maatschappelijk te legitimeren door raadpleging van uiteenlopende stakeholders. Het initiatief van de Kamer leidde niet alleen tot meer terughoudendheid bij de normstelling door de Inspectie, maar indirect ook tot een meer communicatieve toezichtstijl van de Inspectie. De initiatiefwet is dus een middel voor de Kamer als medewetgever om technocratische normstelling te beperken en sociale zeggenschap van organisaties over normstelling te versterken.

## 6. Conclusies

De centrale vraag in dit artikel was hoe de wetgever de zeggenschap van burgers, organisaties en belanghebbenden kan versterken en onbedoelde gevolgen van technocratie daarbij kan tegengaan. De inzet van alternatieve reguleringsstijlen, zoals beter reguleren, zelf- en coreguleren en dereguleren, bleek in beperkte mate te leiden tot meer collectieve, sociale en individuele zeggenschap. Als onbedoeld gevolg bleek bij alternatieve reguleringsstijlen dat technocraten zoals toezichthouders in het gat springen dat de wetgever achterlaat. In de casus van de initia-

<sup>17</sup> *Kamerstukken II 2015/16, 33862, 24.*

<sup>18</sup> *Inspectie van het Onderwijs, Naar vernieuwd toezicht. Afsluitende rapportage pilots en raadplegingen stimulerend en gedifferentieerd toezicht, 2016.*

tiefwet Bisschop probeerde het parlement als medewetgever de normstellende invloed van de Onderwijsinspectie te beperken en de autonomie van scholen te herstellen. De casus leert dat een meer open, communicatieve toezichtstijl met ruimte voor dialoog over kwaliteitsnormen al leidt tot meer betrokkenheid en tevredenheid bij leraren, bestuurders en scholen.

Deze casus roept wel de vraag op of de regering en het parlement niet systematischer aan de hand van verschillende dossiers kunnen reflecteren op de (dis)balans tussen participatieve, technocratische en representatieve democratie. Hoe valt te voorkomen dat het versterken van zeggenschap onbedoeld leidt tot meer normstelling door technocraten? Bij de inzet van alternatieve reguleringstijlen zou de wetgever beter vooraf met andere normstellers afspraken kunnen maken hoe de vrije regelruimte daadwerkelijk terecht kan komen bij de burgers, organisaties en belanghebbenden, voor wie die ruimte bedoeld is.