

Peer-reviewed artikel

Privaat toezicht als onderdeel van publiek toezicht

Een vergelijking tussen de voedselsector en de bouw

Annalies Outhuijse en Tetty Havinga*

Combinaties van publiek en privaat toezicht zijn niet weg te denken uit onze huidige maatschappij. In deze bijdrage vergelijken we de manier waarop privaat en publiek toezicht worden gecombineerd in twee sectoren, namelijk toezicht op voedselveiligheid en toezicht op veilige nieuwbouw. Na een uiteenzetting van de samenwerkingsarrangementen wordt ingegaan op de sterke en zwakke kanten van de gemaakte keuzes. Daarbij staat in het bijzonder één criterium centraal: betrouwbaarheid. Kan de overheid vertrouwen op toezicht en controle door private partijen? Zijn de private partijen *in staat* en *bereid* om effectief toezicht op voedselveiligheid en bouwkwaliteit uit te oefenen en welke factoren uit het samenwerkingsarrangement hebben hier invloed op? Naast de constatering dat private toezichthouders een toegevoegde waarde kunnen bieden aan de stelsels van toezicht, wijzen we op enkele potentiële risico's die we in praktijk van bouw- en voedseltoezicht hebben geïdentificeerd: onvoldoende onafhankelijkheid en belangenverstrengeling, beperkte intrinsieke motivatie, kans op papieren werkelijkheid en onvoldoende corrigerende werking van het publieke toezicht.

* Mr. dr. A. Outhuijse is advocaat bij Stibbe binnen de praktijkgroep bestuursrecht. Eerder heeft zij een proefschrift geschreven op het gebied van het mededingingstoezicht bij de Rijksuniversiteit Groningen. Dr. ir. T. Havinga is rechtssocioloog en als fellow verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit te Nijmegen. De tekst voor dit artikel is afgerond op 1 februari 2021.

Inleiding

Hoewel toezicht in het verleden als overheidstaak *pur sang* werd beschouwd, is dit al lang niet meer het geval. Gemotiveerd door diverse drijfveren, zoals kwaliteitsverbetering en kostenbesparingen, zijn de laatste decennia in diverse sectoren vormen van privaat toezicht geïntroduceerd. Private toezichthouders kunnen daarbij worden beschouwd als intermediair tussen de regelgever en degenen die de regels moeten naleven.¹ Als tussenpersoon controleren zij de naleving van regels en helpen zo de doelen van de regelgever te bereiken.²

1. De laatste jaren staat de rol van zogenoemde *regulatory intermediaries* sterk in de belangstelling. Zie bijvoorbeeld K.W. Abbott, D. Levi-Faur & D. Snidal, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science Regulatory Intermediaries in the Age of Governance*, Thousand Oaks: SAGA Publications 2017 en diverse artikelen in *Regulation & Governance*.
2. A. Graeme & S. Renckens, 'Micro-Level Interactions in the Compliance Processes of Transnational Private Governance', TBGI Project Working Paper No. 25, juni 2018, www.tgforum.org; S. Woods, R. Schmidt, E. Meidinger, B. Eberlein & K.W. Abbott, *Transnational Business Governance Interactions: Advancing Marginalized Actors and Enhancing Regulatory Quality*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing 2009; J.P. Galland, 'Big Third-Party Certifiers and the Construction of Transnational Regulation', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 2017, nr. 1, p. 263-279; L. Fransen & G. LeBron, 'Big Audit Firms as Regulatory Intermediaries in Transnational Labor Governance', *Regulation & Governance* 2019, nr. 2, p. 260-279; P. Paiement, 'Jurisgenerative Role of Auditors in Transnational Labor Governance', *Regulation & Governance* 2019, nr. 2, p. 280-298; S. Renckens, G. Auld, 'Time to certify: Explaining varying efficiency of private regulatory audits', *Regulation & Governance* 2020, Early View.

Publiek en privaat toezicht kunnen op verschillende manieren met elkaar worden gecombineerd.³ Dit kan variëren van lichte vormen van samenwerking zoals overleg, coördinatie en onderlinge afstemming tot ingrijpendere vormen, zoals het gebruik van de resultaten van privaat toezicht in het publieke toezicht of volledige delegatie van publieke toezichttaken aan private partijen. In onze bijdrage gaat het om de laatste twee vormen van samenwerking in twee specifieke sectoren: privaat toezicht op de voedselveiligheid en op de bouw.

In het stelsel van toezicht op voedselveiligheid wordt reeds enige jaren rekening gehouden met de resultaten van privaat toezicht. Private kwaliteitsborgingsystemen die aan bepaalde eisen voldoen, kunnen zich door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) laten beoordelen. Deelname aan een geaccepteerd privaat systeem kan leiden tot aangepast publiek toezicht in het voordeel van de deelnemer. In het bouwtoezicht zal het toezicht gedeeltelijk worden gedelegeerd: de bouwtechnische toetsing van het ontwerpplan en de bouwwerkzaamheden van nieuwe bouwwerken zal niet langer door het college van burgemeester en wethouders (het college van B en W), maar door private marktpartijen zoals adviesbureaus, aannemers en architecten worden verricht.⁴ Net als bij diverse andere stelsels van toezicht is het vertrouwen in de betrouwbaarheid van deze stelsels niet onomstreden.⁵

In dit artikel vergelijken we de manier waarop privaat en publiek toezicht worden gecombineerd in deze twee sectoren, waarbij we ingaan op de kansen en risico's van de gemaakte keuzes. Daarbij staat in het bijzonder één cri-

terium centraal: betrouwbaarheid. Kan de overheid vertrouwen op toezicht en controle door private partijen? Zijn de private partijen *in staat* en *bereid* om effectief toezicht op voedselveiligheid en bouwkwiteit uit te oefenen?

Het artikel is als volgt opgebouwd. Het artikel start met een uiteenzetting van de stelsels van toezicht op voedselveiligheid en toezicht op veilige nieuwbouw in twee separate paragrafen. Hierbij wordt aandacht besteed aan de kenmerken van de samenwerkingsarrangementen, zoals de verdeling van taken en bevoegdheden, de uitwisseling van informatie tussen private en publieke partijen, en de wijze van metatoezicht door de overheid op het functioneren van het private systeem. Daarna volgt een analyse van de sterke en zwakke kanten van de beide stelsels. We analyseren wat de invloed is van de manier waarop het samenwerkingsverband is vormgegeven op de capaciteit en de bereidheid van de private partijen om effectief toezicht op voedselveiligheid en bouwkwiteit uit te oefenen. Ook worden deze resultaten geplaatst in het licht van de bestaande literatuur. We sluiten af met enkele conclusies en aanbevelingen.

Samenwerkingsarrangement I: Toezicht op voedselveiligheid

In Nederland is de NVWA verantwoordelijk voor het toezicht op voedselveiligheid. De NVWA werkt al sinds langere tijd op verschillende manieren samen met private partijen. Zo wordt in het Regulier Overleg Warenwet met vertegenwoordigers van de voedingsindustrie, handel en consumenten gesproken over nieuwe wet- en regelgeving.⁶ Een andere vorm van samenwerking betreft de zogenoemde hygiëncodes, een soort handboeken waarin staat beschreven op welke manier een ondernemer kan voldoen aan de wettelijke regels met betrekking tot voedselveiligheid en hygiëne. Een dergelijk handboek wordt opgesteld door een brancheorganisatie en na advies door de NVWA goedgekeurd door de minister. Vervolgens houdt de NVWA toezicht op de naleving.⁷ In deze bijdrage gaat het om samenwerking bij toezicht.

De NVWA heeft twee programma's ontwikkeld om rekening te houden met private kwaliteitssystemen en certificeringsprogramma's voor de borging van voedselveiligheid ter ondersteuning van officiële controles.⁸ Eén programma is gericht op privaat toezicht op ambachtelijke bedrijven die werken met een goedgekeurde hygiëncode in de horeca, catering, en retail (zelfcontrolesystemen of POC's genoemd). Daarnaast is

3. F. van Waarden & T. Havinga, 'Vertrouwen in toezicht op voedselveiligheid', in: P. Welp, M. Bokhorst, K. Faddegon, P. de Goede, E. IJskes & A. Knottnerus (red.), *De staat van toezicht. Sector- en themastudies*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013, p. 156-161; J. van der Heijden, 'Friends, Enemies, or Strangers? On Relationships between Public and Private Sector Service Providers in Hybrid Forms of Governance', *Law & Policy* 2011, nr. 3, p. 367-390.
4. Zie eerder in *Tijdschrift van Toezicht* hierover: F. Meijer, 'Privaat of publiek toezicht? Of ligt de oplossing in het midden?', *TvT* 2017, afl. 3, p. 28-29 en I. Helsloot, 'Waarom een gereguleerde markt beter zelf toezicht kan houden', *TvT* 2017, afl. 3, p. 26-27.
5. De twijfel aan de betrouwbaarheid is de reden waarom het wetgevingsproces voor het nieuwe stelsel van bouwtoezicht vele jaren heeft geduurd. Zie hierover A. Outhuijse, 'Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, het vervolg', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2016, nr. 5, p. 152-154 (Outhuijse 2016a) en A. Outhuijse, 'De wet kwaliteitsborging voor het bouwen is met zomerreces: van de baan of een nieuwe weg?', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2017, nr. 3, p. 107-116. Bij diverse partijen spelen nog steeds twijfels, zie bijvoorbeeld een bericht van de VNG: <https://vng.nl/nieuws/vng-vraagt-eerste-en-tweede-kamer-om-aanpassing-besluit-wkbenberichtenopCobouw>; www.cobouw.nl/bouwkwiteit/nieuws/2020/12/opinie-wordt-wkb-wel-ingevoerd-zoals-het-parlement-heeft-beslist-101291075; www.cobouw.nl/bouwkwiteit/nieuws/2020/12/opinie-eeen-vier-jaar-oude-echo-101291254 en recente zorgen van de G4: https://www.eerstekamer.nl/overig/20210716/brief_van_de_g4_aan_de_minister/meta. Ook in andere sectoren bestaat twijfel aan de betrouwbaarheid van privaat toezicht, niet geheel onterecht. Uit onderzoek naar de fipronilcrisis in eieren bleek het toezicht door de overheid en door de private certificeerder IKB-ei in gebreke te zijn gebleven. Zie commissie-Sorgdrager, *Onderzoek fipronil in eieren*, juni 2018; Onderzoeksraad voor veiligheid, *Opkomende voedselveiligheidsrisico's*, juni 2019; Werkgroep versterking zelfregulering eierketen, *In actie voor de toekomst van het Nederlandse ei*, eindrapport mei 2018.

6. Zie www.row-minvws.nl/.
7. Zie www.nvwa.nl/onderwerpen/hygiencodes-haccp/hygiencodes-per-sector; T. Havinga, 'National variations in the implementation and enforcement of European food hygiene regulations. Comparing the structure of food controls and regulations between Scotland and the Netherlands', *Recht der Werkelijkheid* 2014, nr. 3, p. 32-53.
8. Zie www.nvwa.nl/onderwerpen/kwaliteitssystemen-zelfcontrolesystemen-en-toezicht-nvwa.

er een programma voor de beoordeling van certificeringssystemen voor kwaliteitsborging met extern toezicht door certificerende instellingen (ketenborging genoemd). Deze kwaliteitssystemen zijn vrijwillige systemen van privaatrechtelijke organisaties (met of zonder een aangewezen taak). In onderstaande worden beide programma's van samenwerking met privaat toezicht beschreven.

Zelfcontrolesystemen of Privaat Orgaan Controlesystemen (POC's)

Sinds 2013 heeft de NVWA een aantal zogenoemde zelfcontrolesystemen geaccepteerd.⁹ Private borgingssystemen die toezicht houden op de naleving van hygiëncodes door ambachtelijke, niet-industriële exploitanten van levensmiddelenbedrijven kunnen acceptatie aanvragen bij de NVWA. Alleen systemen op basis van erkende hygiëncodes komen hiervoor in aanmerking. Dit betekent dat aan een dergelijk systeem alleen bedrijven kunnen deelnemen die een erkende hygiëncode gebruiken zonder hun eigen wijzigingen. De beoordelingsprocedure begint met gesprekken en discussies met de schemabeheerder om de methodologie van het systeem in kaart te brengen en te testen. Aspecten die hierbij een prominente rol spelen, zijn de normen die bij inspectie worden beoordeeld, de gebruikte onderzoeksmethodologie (bijvoorbeeld het nemen van monsters, schaduwinspecties), de manier waarop vragen worden gesteld, de opleiding van inspecteurs en de manieren waarop het systeem wordt beoordeeld en bijgewerkt. Inspecties moeten volledig zijn en alle elementen van basisvereisten en HACCP¹⁰ omvatten. Inspecties mogen niet worden beperkt tot een deel van de hygiënevoorschriften (behalve bij herinspecties). Andere criteria zijn de frequentie van controles en de vraag of deze onaangekondigd zijn, en of bepaalde eisen als essentieel worden beschouwd (niet-naleving van een essentiële eis moet leiden tot opschorting, intrekking of afwijzing van het certificaat). Na gesprekken en deskresearch voert de NVWA een audit uit en controleert de werkelijke prestaties en betrouwbaarheid van het systeem.

Goedgekeurde POC's

Eind 2020 heeft de NVWA negen POC's geaccepteerd.¹¹ De meeste van deze systemen zijn uitsluitend in Nederland werkzaam. Het aantal levensmiddelenbedrijven (in de horeca, gezondheidszorg, detailhandel en ambachtelijke productie) dat deelneemt aan een POC is

relatief klein.¹² Bedrijven die deelnemen aan een geaccepteerde POC waar signalen van niet-naleving ontbreken, kunnen in aanmerking komen voor verminderd NVWA-toezicht. In vergelijking met officiële controles is het vereiste niveau van naleving hoger: bedrijven moeten minimaal aan 80% van alle vereisten voldoen (terwijl bij NVWA-toezicht geen handhavingsmaatregelen genomen worden als de naleving 60% is). Minder NVWA-toezicht betekent dat de POC de controles uitvoert en de NVWA de betrokken inrichtingen alleen inspecteert als zij een rapport of klacht ontvangt. Wel bewaakt en verifieert de NVWA de prestaties van geaccepteerde POC's; dit omvat verificatie-inspecties van gecertificeerde bedrijven, administratieve controles van inspectierapporten en audits van het POC-hoofdkantoor.

'In 2017 zijn bijzondere inspanningen geleverd om de werkmethoden te verbeteren en te harmoniseren. Bovendien werden drie administratieve controles en drie audits van POC's uitgevoerd. Een onderzoeksmissie van het directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid van de Europese Commissie bracht een positief advies uit over het POC-systeem en onderschreef de toegevoegde waarde voor monitoring.'¹³

Het Europese missieteam merkte ook op dat deelname aan deze systemen nadelen heeft voor de betrokken levensmiddelenbedrijven: het is duur en een hogere nalevingsscore is vereist.¹⁴

Private certificeringsprogramma's (ketenborging)

Naar aanleiding van de paardenvleesfraude werd de Taskforce Voedselvertrouwen opgericht waarin overheid en bedrijfsleven samen een actieplan hebben opgesteld om vertrouwen van consumenten in voedsel te herstellen en fraude in de voedselketen tegen te gaan. Een van de belangrijkste aanbevelingen van de Taskforce is het versterken van de kwaliteitsborgingssystemen binnen de voedselketen.¹⁵ In juni 2014 zijn criteria geformuleerd voor de acceptatie van kwaliteitssystemen

9. P. Verbruggen & T. Havinga, 'Meta-toezicht op voedselveiligheid', *TvT* 2014, afl. 1, p. 6-32.
10. Hazard Analysis and Critical Control Points is een voedselveiligheidssysteem. Bedrijven die met voedsel omgaan, voorkomen hiermee dat de veiligheid van ons eten in gevaar komt. Van elke fase in de productie brengt het bedrijf in kaart wat er fout kan gaan en hoe dit kan worden voorkomen.
11. Zie www.nvwa.nl/onderwerpen/kwaliteitssystemen-zelfcontrolesystemen-en-toezicht-nvwa/horeca-ambacht-zorginstellingen-retail-voedselveiligheid-haccp/geaccepteerde-kwaliteitssystemen-horeca-ambacht-zorginstellingen-retail (18 december 2020).

12. Europese Commissie, *Final report of a fact-finding mission carried out in the Netherlands from 07 November 2017 to 15 November 2017 in order to gather information concerning synergies of official controls with food business operators ownchecks and third party certification schemes*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, DG (Sante) 2018, p. 4.
13. NVWA, *Jaarverslag 2017 (Samen)werken aan toezicht*, 2018.
14. Europese Commissie 2018, p. 5 en 13.
15. De zeventien acties uit het Actieplan zijn onder te brengen onder zes hoofdthema's: (1) voedselintegriteit als onderdeel van inkoopvoorwaarden; (2) verbetering van kwaliteitssystemen; (3) publicatie van een lijst van kwaliteitssystemen die voldoen aan de door de Taskforce vastgestelde criteria gericht op voedselveiligheid en -integriteit; (4) verbetering van informatie-uitwisseling tussen bedrijfsleven en overheid, en meer uitwisseling van informatie en kennis tussen kwaliteitssystemen; (5) communicatie richting de consument; (6) toezicht en sancties van overheidswege, en private sancties, inclusief het toepassen van privaatrechtelijke aansprakelijkheid (brief minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, betreft voortgang taskforce voedselvertrouwen, 4 juli 2014).

in het kader van het Actieplan.¹⁶ Ketenborging is niet beperkt tot systemen die verifiëren of bedrijven werken volgens een goedgekeurde hygiëncode. Alle certificatieprogramma's voor voedselproducenten, primaire voedingsmiddelen en diervoederindustrie kunnen zich aanmelden. Controle op de naleving van de normen van het programma moet gebeuren door geaccrediteerde certificatie-instellingen (zogenoemde *third party certification*). Na aanmelding beoordeelt de NVWA of het systeem voldoet aan de eisen. De belangrijkste criteria die de NVWA hierbij hanteert, betreffen de onafhankelijkheid van de beheerder van het kwaliteitssysteem (schema eigenaar) en van de certificatie-instellingen, het systeem moet wettelijke eisen afdekken zoals het HACCP-systeem en productintegriteit, waarborgen naleving wet- en regelgeving, kwaliteitseisen aan auditoren en certificerende instellingen, systemen moeten aantonen dat ze effectief zijn, transparantie inclusief het delen van informatie tussen certificatie-instelling, NVWA, schema-eigenaar en bedrijf (met name over ernstige niet-naleving en onveilige situaties).

De acceptatieprocedure begint met het controleren van de formele criteria (zoals naleving van relevante ISO-normen,¹⁷ accreditatie door een EA (Europese samenwerking voor accreditatie)-geaccrediteerde accreditatie-organisatie, opname van wettelijke vereisten, vereisten voor productintegriteit/preventie van fraude, vereisten voor certificatie-instellingen en auditoren, maatregelen om de naleving van de wetgeving door deelnemende bedrijven te waarborgen). Een schema dat niet alle wettelijke vereisten bestrijkt die in de sector van toepassing zijn, kan in het kader van dit programma worden aanvaard zolang het duidelijk is welke vereisten worden gedekt en welke vereisten buiten het toepassingsgebied van het schema vallen. Na deze eerste fase vinden gesprekken plaats tussen de NVWA en de schemabeheerder om de werking van het systeem in meer detail te bespreken. Hierbij gaat het om kwesties zoals onaangekondigde inspecties, het delen van informatie en het verschil tussen NVWA-inspectieresultaten en inspectieresultaten van certificatie-instellingen binnen het kwaliteitssysteem. Beoordeling van een schema blijkt een langdurig proces.

Geaccepteerde certificatieschema's van derden

Eind 2020 zijn tien kwaliteitssystemen geaccepteerd binnen dit programma.¹⁸ Dit betreft drie transnationale certificeringssystemen die zijn erkend door het Global Food Safety Initiative die worden gebruikt door de meeste voedselproducenten in Nederland. De NVWA heeft ook RiskPlaza geaccepteerd, een systeem dat tot doel heeft de voedselveiligheidsrisico's in grondstoffen en ingrediënten te beheersen die worden geleverd aan

levensmiddelenbedrijven.¹⁹ Drie geaccepteerde systemen betreffen de primaire productie (vlees en eieren) en drie systemen betreffen diervoeder. Van vijf kwaliteitssystemen is de beoordeling nog niet afgerond.

De NVWA houdt toezicht op de prestaties van geaccepteerde kwaliteitssystemen en streeft naar verbetering van de prestaties van de systemen. De NVWA onderzoekt welke vorm van aangepast toezicht op levensmiddelenbedrijven die deelnemen aan een geaccepteerd certificatieschema het beste is. Deelnemers krijgen in principe een lagere prioritering bij de invulling van de toezichttaken door de NVWA. Een lagere prioritering houdt in dat er op een aangepaste wijze toezicht wordt uitgeoefend. Dit wordt van geval tot geval bekeken en kan een vermindering van de frequentie van inspecties, kortere inspecties, inspecties gericht op specifieke kwesties, inspecties op afstand en alternatieve controles omvatten. Ook worden mogelijkheden voor informatieuitwisseling onderzocht. Deze vorm van samenwerking tussen NVWA en private kwaliteitssystemen is nog in ontwikkeling.

Samenwerkingsarrangement II: Toezicht op de nieuwbouw

Door een aantal bouwincidenten, zoals de Volendamse cafébrand, is het vermoeden ontstaan dat het gemeentelijk bouwtoezicht onvoldoende functioneert.²⁰ De oplossing voor dit probleem wordt gezocht in de gedeeltelijke privatisering van het bouwtoezicht. Aspecten zoals veiligheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid van gebouwen zullen niet langer door de gemeente (het college van B en W), maar voortaan door marktpartijen worden getoetst.²¹ Dit stelsel is onderdeel van het wetsvoorstel 'Kwaliteitsborging voor het Bouwen' dat na jaren van discussie en onzekerheid op 14 mei 2019 door de Eerste Kamer is aangenomen.²² Het doel van de wet is het verbeteren van de bouwkwaliteit en het bouwtoezicht en het verminderen van de kosten van het bouwtoezicht door inschakeling van private kwaliteitsborgers. De planning is dat het nieuwe stelsel per 1 juli 2022 stapsgewijs in werking zal treden, eerst alleen voor eenvoudige bouwwerken en vervolgens voor complexere bouwwerken.

In het huidige stelsel van bouwtoezicht verricht het college van B en W het bouwtoezicht.²³ Het college toetst

16. Zie www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/07/07/criteria-voor-acceptatie-van-kwaliteitssystemen-door-de-nvwa.html.

17. International Organization for Standardization, een organisatie die standaarden (normen) ontwikkelt en publiceert.

18. Zie <https://ketenborging.nl/kwaliteitsschemas-en-status/> (18 december 2020).

19. Zie voor een beschrijving van RiskPlaza Verbruggen & Havinga 2014 en <https://riskplaza.com/nl/>.

20. Voor de aanleiding van het wetsvoorstel, zie: A. Outhuijse, 'De introductie van private partijen in het bouwtoezicht. Waar moeten we om denken?', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2016, nr. 3, p. 79-90 (Outhuijse 2016b).

21. *Kamerstukken II* 2015/16, 34453, nr. 3, p. 19.

22. Zie voor beschrijving van wetgevingsproces Outhuijse 2016a; Outhuijse 2017. Zie voor publicatie van de wet *Stb.* 2019, 382.

23. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het uitgangspunt is dat het college van B en W het bevoegd gezag is, maar er kunnen zich gevallen voordoen waarin Gedeputeerde Staten respectievelijk de minister bevoegd zijn. Zie art. 2.4 lid 1-4 Wabo.

de bouwaanvraag, de bouwwerkzaamheden en de bestaande bouw aan de bouwtechnische voorschriften (de eisen uit het Bouwbesluit 2012) en de ruimtelijke voorschriften (zoals het bestemmingsplan en de welstandseisen). De aanleiding voor de gedeeltelijke overheveling van de bouwtoetsing zijn diverse incidenten en daaropvolgende onderzoeken.²⁴ Bij incidenten blijken onvoldoende toetsing van het bouwontwerp en van de bouwwerkzaamheden (mede)oorzaak van de latere problemen.²⁵ Het recente onderzoek naar het instorten van het dak van het AZ-stadion is hierop geen uitzondering.²⁶ Ook bij dit incident is onvoldoende toetsing van het ontwerp en de werkzaamheden als een van de oorzaken aangewezen. Uit onderzoek van Jeroen van der Heijden en andere studies is gebleken dat de oorzaak van het ondermaatse bouwtoezicht ligt in een tekort aan mankracht, een te hoge werkdruk en het feit dat de gevraagde expertise niet aansluit bij het zittend personeel.²⁷ Om de bouwplannen adequaat te kunnen toetsen zijn zowel generalisten als specialisten nodig, maar met name de kleinere gemeenten hebben vaak niet voldoende budget om deze personen aan te nemen.²⁸

In het toekomstige bouwproces wordt onderscheid gemaakt tussen de ruimtelijke bouwactiviteit (toetsing aan het bestemmingsplan- en welstandseisen) en de technische bouwactiviteit (toetsing aan bouwtechnische voorschriften).²⁹ Alleen de toetsing aan de bouwtechnische voorschriften, waaronder het aspect van veiligheid, wordt overgedragen aan de private partijen.³⁰ De gemeente blijft ongewijzigd bevoegd voor toetsing van de ruimtelijke bouwactiviteit.

Het nieuwe stelsel voor toetsing aan bouwtechnische voorschriften zal er als volgt uitzien. Voor de start van de bouwwerkzaamheden kiest de opdrachtgever een private toezichthouder (de kwaliteitsborger genoemd) en een instrument waarmee hij de kwaliteit van het toe-

komstige bouwwerk zal waarborgen. Een adviesbureau, een erkende architect of een erkende aannemer kunnen als kwaliteitsborger functioneren. *De kwaliteitsborger mag geen andere betrokkenheid hebben bij het bouwproject*, bijvoorbeeld bij het opstellen van het ontwerpplan of het uitvoeren van de bouwwerkzaamheden. Bij de instrumenten kan worden gedacht aan een certificerings- of erkenningsregeling.³¹ Het type instrument en het type kwaliteitsborger dat is toegestaan is afhankelijk van het soort bouwwerk.³² Voor een woning gelden bijvoorbeeld andere voorwaarden voor het instrument en voor de bijbehorende kwaliteitsborger dan voor een ziekenhuis of een voetbalstadion.

De instrumentaanbieder, bijvoorbeeld een certificerende instelling, bepaalt welke kwaliteitsborger – indien hij aan de eisen voor het instrument voldoet – met het instrument mag werken. De controle door de private kwaliteitsborger geschiedt volgens de in het instrument beschreven werkwijze.³³ De controle of de kwaliteitsborger conform het instrument werkt, ligt bij de instrumentaanbieder. De controle op het functioneren van het instrument komt bij een zelfstandig bestuursorgaan te liggen, genaamd de Toelatingsorganisatie, dat voor het private bouwtoezichtstelsel zal worden ingesteld. Deze Toelatingsorganisatie bepaalt tevens welke instrumenten worden toegelaten tot het stelsel van bouwtoezicht.³⁴ De kwaliteitsborger stelt voor de start van de bouwwerkzaamheden een risicobeoordeling op, waarbij potentiële risico's waardoor uiteindelijk niet aan de bouwtechnische voorschriften kan worden voldaan in kaart worden gebracht. Op basis daarvan wordt – als een tweede stap – door de kwaliteitsborger een borgingsplan opgesteld waarin de maatregelen worden beschreven om de risico's te voorkomen of te beperken inclusief een beschrijving van de controlemomenten en inspectiepunten.³⁵ Gedurende de bouwwerkzaamheden controleert de kwaliteitsborger de conformiteit met de bouwtechnische voorschriften en geeft na de bouw een

24. Zie hierover Outhuijse 2016b.

25. Zie Outhuijse 2016b, p. 80 en daar genoemde verwijzingen. Volgens de onderzoeken naar de incidenten is het onvoldoende functioneren van het gemeentelijk bouwtoezicht echter slechts een van de oorzaken van die incidenten. Andere oorzaken die in de onderzoeken worden genoemd, zijn de gebrekkige communicatie en gebrekkige afstemming tussen bouwactoren, het feit dat geen van de actoren zich de hoofdverantwoordelijke voelt en de hanteerbaarheid van technische normen.

26. A. Koper & T. Overbeek, *Onderzoek naar de technische oorzaken van het gedeeltelijk bezwijken van de dakconstructie van het AFAS Stadion te Alkmaar. Rapportage instorting dak*, Royal Haskoning DHV 2020, https://assets.bettyblocks.com/d7131a9c84764555bc1c77473bb8477d_assets/files/Onderzoek_instorting_dak.

27. Zie hierover Outhuijse 2016b en de daar genoemde verwijzingen, waaronder J. van der Heijden, *De voor- en nadelen van privatisering van het bouwtoezicht*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2009, p. 27-29; Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Eindrapport brand cellencomplex Schiphol-Oost*, Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid 2006; VROM, *Landelijke rapportage VROM-brede gemeentebreedtoezicht 2003-2008*, Den Haag: VROM 2008.

28. Van der Heijden 2009, p. 27-29; Onderzoeksraad voor Veiligheid 2006; VROM 2008.

29. Zie hierover bijvoorbeeld A. Mazzola & E.T. Sillevius Smitt, 'De "knip" in de vergunningplicht voor de activiteit bouwen onder de Omgevingswet', *VGR 2019*, nr. 3, p. 53.

30. De bouwtechnische voorschriften zijn te vinden in hoofdstukken 2-6 van het Bouwbesluit 2012, en in de hoofdstukken 3 en 4 van Besluit Bouwwerken leefomgeving Omgevingswet.

31. *Kamerstukken II 2015/16*, 34453, nr. 3, p. 2.

32. In het toekomstige stelsel zijn bouwwerken verdeeld in drie gevolgklassen: I. laag risico (woningen en bedrijfspanden tot maximaal twee bouwlagen), II. middenrisico (bibliotheken, scholen, gemeentehuizen en andere gebouwen tot 70 meter hoogte) en III. hoog risico (metrostations, voetbalstadions, ziekenhuizen en gebouwen hoger dan 70 meter). De eisen aan de kwaliteitsborger en aan het instrument verschillen per gevolgklasse.

33. *Kamerstukken II 2015/16*, 34453, nr. 3, p. 2.

34. Voorbeelden van instrumenten die momenteel worden gebruikt in de proefprojecten zijn Woningborg Kwaliteitsborging Instrument (Woningborg); Verbeterde kwaliteitsborging (SWK); Komo Instrument Kwaliteitsborging (Komo) en Technical Inspection Service. Deze instrumenten hebben een voorlopige goedkeuring van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koningsrelaties om toegepast te worden in de proefprojecten. Er moet echter nog een definitieve toelating van de Toelatingsorganisatie worden verkregen om daadwerkelijk te worden gebruikt in het toekomstige stelsel.

35. Art. 1.36 Bouwbesluit (nieuw). Zie Beantwoording Kamervragen Tweede Kamer over ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen van 25 november 2020. Zie uitgebreider over deze en andere recente wijzigingen: www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-planning/kwaliteitsborging-voor-het-bouwen-ontwerpbesluit-wordt-aangepast/.

verklaring af dat het bouwwerk zijn inziens voldoet aan deze eisen.³⁶

De rol van het bevoegd gezag verandert aanmerkelijk.³⁷ Het bevoegd gezag blijft volledig bevoegd voor de toetsing van de ruimtelijke bouwactiviteit. Dit is anders voor de bouwtechnische activiteit. Voor beide activiteiten kan een vergunning vereist zijn. Of er nog een vergunning dient te worden aangevraagd bij het college van B en W voor de bouwtechnische activiteit hangt af van het type bouwwerk. Voor bouwwerken uit gevolgklasse I (eenvoudige bouwwerken, zoals woningen en bedrijfspanden tot maximaal twee bouwlagen) waarmee het stelsel start in 2022, geldt voor de bouwtechnische activiteit slechts een meldingsplicht voor de opdrachtgever.³⁸ De melding dient te worden verricht minstens vier weken voordat de bouwwerkzaamheden worden gestart en bevat onder meer het borgingsplan, de risicobeoordeling en vermelding van de kwaliteitsborger en het instrument. Na de melding bekijkt het bevoegd gezag nog slechts of de opdrachtgever een kwaliteitsborger en een instrument heeft gekozen die geschikt zijn voor het desbetreffende bouwwerk en of in de risicobeoordeling eerder gesignaleerde lokale risico's, zoals een afwijkende draagkracht van de grond, zijn meegenomen.³⁹ Het bevoegd gezag toetst onveranderlijk het bouwplan aan ruimtelijkeordeningsaspecten, zoals de welstandseisen en het bestemmingsplan, indien hier een vergunningsplicht voor geldt. Het bevoegd gezag behoudt tevens de handhavende bevoegdheden indien zonder omgevingsvergunning of in strijd met de omgevingsvergunning of de bouwtechnische voorschriften wordt gebouwd.⁴⁰ Na de bouwwerkzaamheden ontvangt het bevoegd gezag een gereedmelding van de opdrachtgever alvorens het bouwwerk in gebruik mag worden genomen. Deze melding bevat onder meer de verklaring van de kwaliteitsborger dat het bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.

Het nieuwe stelsel treedt stapsgewijs in werking en geldt vanaf 1 januari 2022 eerst voor bouwwerken in de laagste gevolgklasse. Tot de invoering van de wet worden pilotprojecten gedaan met ongeveer 10% van de eenvoudigere bouwprojecten. Als blijkt dat het stelsel onvoldoende werkt of de kosten te veel stijgen, dan kan de minister alsnog besluiten de wet – of onderdelen van de wet – niet in te laten gaan. Als de wet wel wordt ingevoerd, dan gebeurt dit vooralsnog alleen voor de eenvoudige bouwwerken (gevolgklasse I). Op een later moment wordt beslist of de wet ook gaat gelden voor

complexere bouwprojecten (gevolgklassen II en III). Andere voorwaarden zijn dat de ondersteunende ICT op orde dient te zijn, er voldoende kwaliteitsborgers moeten zijn en de Toelatingsorganisatie tijdig operationeel is. De daadwerkelijke invoering van het nieuwe stelsel is, kortom, nog onzeker.

Eerdere ervaringen, in binnen- en buitenland, geven inzicht in de mogelijke effecten van gedeeltelijke privatisering van het bouwtoezicht. In de volgende paragrafen zal ook aan deze ervaringen worden gerefereerd. Zoals benoemd, in diverse Nederlandse pilots wordt reeds geëxperimenteerd met privaat bouwtoezicht vooruitlopend op de komst van de wet.⁴¹ Bovendien bestaan combinaties van privaat en publiek bouwtoezicht in diverse landen (o.a. Engeland, Frankrijk, België, Duitsland, Zweden, Noorwegen, Australië, Nieuw-Zeeland, Canada, Japan en de Verenigde Staten) al jaren.⁴² Deze ervaringen zijn zeer waardevol als basis om uitspraken te doen over de mogelijke betrouwbaarheid van een gecombineerd stelsel van privaat en publiek bouwtoezicht.

Kansen en risico's van de samenwerkingsarrangementen

In essentie is de belangrijkste vraag voor introductie van een vorm van privaat toezicht om publieke belangen te beschermen: Kan de samenleving vertrouwen op toezicht en controle door private partijen? Samenwerking is immers alleen zinvol wanneer het private systeem betrouwbaar is. De betrouwbaarheid van private borgingssystemen is afhankelijk van *de capaciteit en de bereidheid* van de private partijen om adequate controles uit te voeren.⁴³

36. *Kamerstukken II 2015/16, 34453, nr. 3, p. 19.*

37. *Kamerstukken II 2015/16, 34453, nr. 3, p. 4.*

38. P.M.J. de Haan, 'Systeemcollisie in het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen?', *TBR 2020/77*.

39. Art. 2.15quater Besluit bouwwerken leefomgeving (nieuw). Zie Beantwoording Kamervragen Tweede Kamer over ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen van 25 november 2020. Zie uitgebreider over deze en andere recente wijzigingen: www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-planning/kwaliteitsborging-voor-het-bouwen-ontwerpbesluit-woordt-aangepast/.

40. H.C.W.M. Moesker, 'Ingezonden bijdrage; Wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen. Handhaving tijdens en na de bouw. Systeemcollisie?', *Actualiteiten bouwrecht 2016*.

41. Wetenschappelijk gezien zijn niet alle pilots even bruikbaar. Slechts van enkele pilots is een kritisch evaluatierapport opgemaakt en openbaar gemaakt. De bruikbare pilots zijn de Haagse pilot 'Extern Bouwtoezicht', de 'Pilot Private Kwaliteitsborging BRL 5006 en BRL 5019' in Rotterdam en de Almeerse pilot 'Evaluatie IbbA-6: Gecertificeerde bouwbesluittoetsing'. Zie voor een kritische noot hierover: H.C.W.M. Moesker & A.R. Neerhof, 'Het belang van de feiten. De Haagse pilot kwaliteitsborging voor het bouwen', *TBR 2016/135*. Informatie over alle lopende pilots en proefprojecten is beschikbaar via: stichtingibk.nl. Een pilot die het nationale nieuws haalde was: Gemeente Den Haag, 'Experiment Keurmerk Garantiewoning', beschikbaar via <http://nos.nl/artikel/2126079-bewoners-mogelijk-ondeugdelijke-woningen-den-haag-weten-van-niets.html>.

42. De systemen in die landen variëren van controle door externe bureaus tot zelfcontrole door architecten en aannemers. Verder zijn er stelsels waarbij het gemeentelijk bouwtoezicht concurreert met privaat toezicht. In de meeste landen blijft de gemeente de bouwvergunning verstrekken en toetst de gemeente het bouwplan aan de ruimtelijke ordeningsaspecten.

43. Vergelijk F. Six, 'Toezicht vanuit vertrouwen of wantrouwen?', *VTW Toezicht met passie 2017*, www.vtw.nl/toezicht-met-passie-1; A. Outhuijse, 'De samenwerking tussen recht en vertrouwen bij de introductie van privaat bouwtoezicht', in: H.D. Tolsma & P. de Winter (red.), *De samenwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 71-86; Van Waarden & Havinga 2013, p. 150.

Het vermogen om effectief toezicht te houden

Hebben private toezichthouders de mogelijkheden en capaciteiten om effectief toezicht te houden? De capaciteit van het private systeem wordt beïnvloed door de beschikbare middelen (deskundig personeel, geld), formele bevoegdheden, sanctiemogelijkheden, gezag, en hun positie ten opzichte van te controleren bedrijven.

De private toezichthouders in beide stelsels lijken potentieel in staat om het toezicht uit te voeren. Bij de grote bouwadviesbureaus is voldoende deskundig personeel aanwezig om het bouwplan en de uitvoering daarvan te toetsen.⁴⁴ De voedselsector kent vele certificeringsinstanties en adviesbureaus met jarenlange ervaring in het monitoren van voedselveiligheid en -kwaliteit. In de loop der jaren zijn de opleidingseisen voor auditors aangescherpt.⁴⁵ Door de *Global Food Safety Initiative* (GFSI) erkende programma's en door de NVWA geaccepteerde programma's hebben gedetailleerde auditvoorschriften waarin is vastgelegd hoe vaak er een controle moet plaatsvinden, hoe lang een controlebezoek duurt, op welke punten gecontroleerd moet worden en hoe op non-conformiteit gereageerd moet worden.⁴⁶ Dit komt ook voor de bouwsector te gelden en wordt neergelegd in de instrumenten die worden gebruikt door de kwaliteitsborger.

De conclusie is kortom dat de door de NVWA geaccepteerde systemen en private bouwtoezichthouders in staat lijken te zijn om effectieve controles uit te voeren. Maar zullen ze dit ook doen in alle situaties? Is er voldoende bereidheid en motivatie aanwezig om de controles naar behoren uit te voeren? Bieden de arrangementen voldoende tegenwicht tegen het risico dat controles niet goed worden uitgevoerd? In onderstaande gaan we achterteenvolgens in op de risico's die zijn verbonden met een aantal kenmerken van de samenwerkingsarrangementen: de mate van onafhankelijkheid van de private toezichthouder, de aanwezige prikkels om goed toezicht te houden, de vrijwilligheid van het systeem en de rol van het publieke toezicht in het stelsel.

Onafhankelijkheid en belangenverstrengeling

Voor de betrouwbaarheid van de private toezichthouders is het van belang dat de private toezichthouder onafhankelijk kan werken. Positief aan beide toezichtstelsels is dat de private toezichthouders onafhankelijk zijn in de zin dat zij niet werkzaam zijn bij het bedrijf

dat wordt gecontroleerd.⁴⁷ In beide systemen staat echter de onafhankelijkheid van het toezicht onder druk doordat sprake is van een potentiële tegenstelling tussen de belangen van de opdrachtgever en de publieke veiligheidsbelangen. Als intermediair zit de private toezichthouder in dit spanningsveld van tegenstrijdige belangen. Enerzijds is het essentieel voor reputatie en gezag van de private toezichthouder om bescherming van de veiligheid optimaal te borgen, anderzijds moet de private toezichthouder klantvriendelijk zijn ten opzichte van de opdrachtgevende bedrijven om klanten te behouden of te verkrijgen. De financiële belangen van de toezichthouder kunnen daardoor op gespannen voet staan met de publieke belangen.

Bij private systemen in de voedselveiligheid is het gewoonlijk het bedrijf dat gecontroleerd moet worden dat een certificeringsinstelling inhuurt.⁴⁸ Dit is een potentieel zwak punt van het systeem omdat het leidt tot een rolconflict voor auditors tussen het financiële belang van de certificeerder en hun professionele verplichting om het publiek te beschermen tegen voedselveiligheidsrisico's.⁴⁹ Lytton noemt een stelsel met private auditors die betaald worden door het bedrijf de optie waarop de meeste kritiek is vanwege onvoldoende kwaliteit en belangenconflicten.⁵⁰ Een systeem met controle door een overheidsinspecteur of een auditor betaald door de afnemer zou de betrouwbaarheid van audits kunnen vergroten, aldus Lytton. Wanneer het bedrijf dat gecontroleerd moet worden een toezichthouder inhuurt, kunnen auditors en certificeringsinstellingen druk voelen om de klant tevreden te stemmen. Als gevolg hiervan kunnen onvolkomenheden door de vingers worden gezien of controles minimalistisch worden uitgevoerd. Daar staat tegenover dat bij het systeem van ketenborging er drie instanties zijn die elk vanuit hun eigen perspectief eisen stellen aan en toezicht houden op het certificeringsproces: de schema-eigenaar, de accreditatie-instelling en de NVWA. Dit kan tegenwicht bieden aan de druk vanuit klanten. Daugbjerg vindt in zijn analyse van het institutioneel ontwerp van de twee belangrijkste voedselveiligheidscertificeringprogramma's in Australië dat sprake is van goed ontwikkelde verantwoordingsmechanismen ten opzichte van verschillende partijen (accreditatieorganen, schema-eigenaren, supermarkten). Via monitoring achteraf en proce-

44. Dit blijkt uit de Nederlandse pilots. Naast kennis en ervaring is ook een kritische houding en een natuurlijk overwicht ten opzichte van de opdrachtgever van belang. Zie voor vergelijkbare ervaringen in Australië en Canada: J. van der Heijden, 'Privatization of building code enforcement: a comparative study of regimes in Australia and Canada', *International Journal of Law in the Built Environment* 2013, nr. 1, p. 60-75. Over het algemeen werd vastgesteld in deze studie dat de betrokkenheid van de particuliere sector resulteert in effectiever toezicht.

45. Daugbjerg 2020; GFSI, *GFSI Benchmarking requirements*, versie 2020a.

46. Daugbjerg 2020; GFSI 2020a.

47. Deze eis is na een aantal pilots ingevoerd in het toekomstige stelsel van bouwtoezicht. De Nederlandse pilots tonen aan dat een niet-onafhankelijke kwaliteitsborger kan leiden tot belangenverstrengeling en een minder kritische toetsing van bouwwerken. Evaluatie project Extern Bouwtoezicht 2013, p. 6-7 en 16; Evaluatie IbbA-6: Gecertificeerde bouwbesluittoetsing 2015, p. 17-18; Pilot Private Kwaliteitsborging BRL 5006 en BRL 5019 2015, p. 17. Zie hierover ook Outhuijse 2017.

48. Ook een afnemer kan een auditor inschakelen.

49. T.D. Lytton & L.K. McAllister, 'Oversight of private food safety auditing in the United States. A hybrid approach to auditor conflict of interest', in: P. Verbruggen & T. Havinga (red.), *Hybridization of Food Governance. Trends, types and results*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017, p. 78-99; T. Havinga, 'Private regulering voedselveiligheid. De supermarkt als regelgever en handhaver', *Recht der Werkelijkheid* 2003, p. 189-212, op p. 206-207.

50. T.D. Lytton, *Outbreak. Foodborne illness and the struggle for food safety*, Chicago: University of Chicago Press 2019, p. 208-209.

dures vooraf wordt voorkomen dat private toezichthouders afdrijven.⁵¹

Bij het systeem in de bouw is het de opdrachtgever van de bouw die een kwaliteitsborger inschakelt om toezicht te houden op de bouw (architect, bouwkundige, bouwondernemers, installatiebedrijven). Hier is degene die opdracht geeft (en daarvoor betaalt) dus niet dezelfde als degene waarop toezicht moet worden gehouden. Ook in de bouw kunnen echter de belangen van toezichthouder en opdrachtgever tegenstrijdig zijn.⁵² Dit kan de onafhankelijkheid aantasten. De taak van de kwaliteitsborger om de bouwkwaliteit te garanderen kan noodzaken tot een verzoek van de kwaliteitsborger om gebreken te herstellen of extra maatregelen te nemen, die extra geld en tijd kosten voor de opdrachtgever.⁵³ Als gevolg hiervan kan er een spanningsveld ontstaan tussen het algemeen belang, zijnde de correcte toetsing aan de bouwregelgeving en het eisen van extra maatregelen indien er strijd is met de bouwregelgeving, en de (financiële) belangen van de opdrachtgever.⁵⁴ Dit spanningsveld kwam zowel in buitenlandse ervaringen als in de Nederlandse pilots met privaat bouwtoezicht naar voren.⁵⁵ Daarnaast blijkt dat opdrachtgevers soms bewust voor een lager niveau van toezicht kiezen.⁵⁶

Concluderend, kwaliteitsborgers in de bouw en certificeringsinstellingen en POC's op het terrein van voedselveiligheid zijn voor hun voortbestaan afhankelijk van opdrachten en zullen hun opdrachtgever graag tevreden willen houden.⁵⁷ Druk vanuit de opdrachtgever om de lat niet te hoog te leggen in combinatie met het streven naar klanttevredenheid kan de onafhankelijkheid en de betrouwbaarheid van de private toezichthouder aantasten en vormt daarmee een risico. Dit risico wordt ook in de literatuur gesignaleerd. Zo constateren Abbott, Levi-Faur en Snidal op basis van hun *regulatory intermediaries*-project dat een situatie waarin intermediairs met elkaar concurreren kan leiden tot de wens om het gereguleerden naar de zin te maken en dat dit de bedoeling van de wetgever kan ondermijnen.⁵⁸

51. C. Daugbjerg, 'Accountability and integrity in private food safety regulation: Evidence from the Australian food sector', *AJP Australian Journal of Public Administration*, november 2020, <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12452>.
52. Zie Outhuijse 2017 en de daar genoemde ervaring in de Nederlandse pilots; Outhuijse 2016b; Van der Heijden 2009, p. 83. Zie algemener: M. de Bree, *Private borging van regelnaleving in het omgevingsrecht*, Erasmus Universiteit Rotterdam 2013, p. 19 en 76.
53. Outhuijse 2017 en de daar genoemde ervaring in de Nederlandse pilots; Outhuijse 2016b; Van der Heijden 2009, p. 83; De Bree 2013, p. 19 en 76.
54. Outhuijse 2017 en de daar genoemde ervaring in de Nederlandse pilots; Outhuijse 2016b; Van der Heijden 2009, p. 83; De Bree 2013, p. 19 en 76.
55. Zie Outhuijse 2016b, p. 83 en daar genoemde verwijzingen. Voorbeelden van een Nederlandse pilot: Evaluatie project Extern Bouwtoezicht 2013, p. 6 en 15.
56. Outhuijse 2016b; Outhuijse 2017; Van der Heijden 2009, p. 76-77.
57. Onderzoek naar de bodemsaneringssector toont de druk vanuit de opdrachtgever om het proces te versnellen, kosten te drukken en daarmee gepaarde wetsovertreding voor lief te nemen. Zie VROM, *In slak en as*, Den Haag, 7 oktober 2002; M. van den Anker, *Wie betaalt, bepaalt*, Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie 1999.
58. Abbott e.a. 2017; zie ook Lytton & McAllister 2017; Daugbjerg 2020; Van der Heijden 2011.

Bereidheid om effectief toezicht te houden

Zijn private toezichthouders bereid om goed toezicht te houden? Het gaat hier om de integriteit en motivatie van private toezichthouders om adequate controles uit te voeren en het resultaat daarvan te delen met de overheid. Op basis van uitgebreid literatuuronderzoek concluderen Short en Toffel dat voor succesvolle zelfregulering door bedrijven zowel een intrinsieke als een extrinsieke motivatie nodig is.⁵⁹ Ook voor private toezichthouders lijken beide van groot belang. Een intrinsieke motivatie betekent dat de toezichthouder veiligheidscontroles belangrijk vindt en hier conform naar handelt. Beroepstrots kan hier een uiting van zijn. Voor een extrinsieke motivatie is het belangrijk hoe een toezichtstelsel is ingericht. Zijn er stimulansen voor goed toezicht? Of zijn er perverse prikkels die juist kunnen leiden tot falend toezicht?

Over het algemeen lijkt de intrinsieke motivatie van private toezichthouders in de bouw en de voedselsector geen probleem. De private toezichthouders zijn professionals met een vakgerichte opleiding die het belang van hun werk inzien en hiernaar handelen. Auditors en certificeringsbedrijven in de voedselindustrie lijken over het algemeen gemotiveerd. Ze nemen voedselveiligheid serieus en zijn er professioneel mee bezig. Dit is in de bouwsector niet anders.

Ondanks de steeds uitgebreidere eisen aan voedselveiligheids certificeringssystemen, auditors en audits blijft er twijfel aan de betrouwbaarheid van private audits.⁶⁰ Er is geen onderzoek naar de dagelijkse werkwijze van private toezichthouders in de voedselveiligheid. Wel lijkt het daadwerkelijk intrekken van een certificering in de praktijk van de voedselveiligheid weinig voor te komen. Maar onduidelijk is of dit komt doordat er onvoldoende streng wordt opgetreden of doordat bedrijven het hier niet op laten aankomen en verbeteringen aanbrengen of afzien van certificering. Studies over privaat bouwtoezicht laten zien dat de motivatie om goed toezicht te houden bij individuele toezichthouders soms beperkt is.⁶¹ Uit binnen- en buitenlandse ervaringen met privaat bouwtoezicht is gebleken dat het feit dat de private toezichthouder het vermogen heeft om effectief toezicht te houden niet inhoudt dat de private toezichthouder dit ook altijd zal doen.⁶²

Een aantal kenmerken van beide hybride toezichtstelsels lijkt een risico te vormen voor een positieve externe motivatie. Zo blijken er perverse prikkels die het aantrekkelijk maken om minder goed toezicht te houden. Er

59. J.L. Short & M.W. Toffel, 'Making Self-Regulation More Than Merely Symbolic: The Critical Role of the Legal Environment', *Administrative Science Quarterly* 2010, nr. 3, p. 361-396.
60. Zo spreekt de GFSI over 'begrijpelijke bezorgdheid over de doeltreffendheid van audits en meer specifiek over de bekwaamheid van sommige voedselveiligheidsauditors zelf'. Zie GFSI, *Stakeholder engagement plan. Implementing the GFSI conceptual framework the 'Race to the top'*, 2020. Lytton 2019, p. 206-216 geeft een kritische analyse van voedselveiligheidsaudits.
61. Zie Outhuijse 2017 en Outhuijse 2016b, p. 83 e.v. en daar genoemde verwijzingen.
62. Outhuijse 2017 en Outhuijse 2016b, p. 83 e.v. en daar genoemde verwijzingen.

is immers meestal geen extra winst te behalen met goed toezicht, terwijl door verlaging van de intensiteit of de frequentie van de controles, kosten kunnen worden bespaard en de goede relatie met de klant in stand blijft.⁶³ Van financieel gewin gaat een belangrijke prikkel uit.⁶⁴ Om het risico van te weinig controles te ondervangen is in het toekomstige stelsel van bouwtoezicht in de instrumenten voorgeschreven welke controles moeten worden uitgevoerd en op welke momenten. Bij private voedselveiligheidssystemen is eveneens vastgelegd hoe vaak en hoe controles moeten worden uitgevoerd met de bedoeling controles beter en betrouwbaarder te maken. In elk geaccepteerd kwaliteitssysteem is het toezicht op naleving aan normen gebonden en vaak zelfs gedetailleerd omschreven. Dit kan de positie van de private toezichthouder versterken (frequentie en omvang van audits is niet onderhandelbaar). Dergelijke maatregelen kunnen echter ook averechts werken wanneer ze de professionele motivatie van de private toezichthouder aantasten. Richtlijnen over de wijze van toezicht bevorderen niet vanzelfsprekend de motivatie om goed toezicht te houden. Het is lastig om ‘goed’ toezicht in regels vast te leggen. Bovendien kunnen gedetailleerde regels en protocollen en de daaraan gekoppelde registraties en monitoring systemen leiden tot doelverschuiving en daardoor afbreuk doen aan de motivatie.⁶⁵ De toezichthouder is dan niet zozeer gericht op het borgen van veiligheid maar op het afvinken van een lijstje of op het goed scoren op die elementen waarop het eigen werk wordt beoordeeld. Te gedetailleerde voorschriften kunnen tot gevolg hebben dat de toezichthouder niet wordt gestimuleerd om te komen tot een zelfstandig professioneel oordeel. Daugbjerg signaleert in zijn studie van voedselveiligheids-certificeringsprogramma’s het risico dat de auditor zich te veel richt op de punten waarop verantwoording moet worden afgelegd in plaats van op de bedoeling van de regelgeving (zo veilig mogelijk voedsel).⁶⁶ Dit is een voorbeeld van wat Abbott en co-auteurs noemen het *Governor’s dilemma*.⁶⁷ Sterke controlemechanismen kunnen de competenties van intermediairs aantasten. Met andere woorden, strakke controle van het gedrag van intermediairs kan deskundig professioneel handelen verhinderen. Daar komt nog bij dat de kwaliteit van het werk van de private toezicht-

houders, zoals dat van alle *street level bureaucrats*,⁶⁸ moeilijk te beoordelen is door buitenstaanders zoals de certificeringsorganisatie, de opdrachtgever van de bouw, de eigenaar van het voedselveiligheidsschema of bouwtoezichtinstrument, de NVWA en de Toelatingsorganisatie.⁶⁹

Voor private toezichthouders kan een extrinsieke motivatie gelegen zijn in een goede reputatie en waardering van beroepsgenoten of in een stevige marktpositie. Daugbjerg constateert dat in het ontwerp van de internationaal opererende voedselveiligheids-certificeringsprogramma’s een goed werkend systeem van *checks and balances* bestaat.⁷⁰ In het voedseltoezicht houden zowel eigenaren van certificeringsprogramma’s, accreditatieorganen, de NVWA en de grote afnemers elk op hun eigen manier het functioneren van voedselveiligheidsaudits en certificering in de gaten. Dit vergroot de externe motivatie om goed toezicht te houden. Een uitgebalanceerd systeem van checks and balances lijkt in het bouwtoezicht te ontbreken. Het toezicht door de kwaliteitsborger is minder transparant en de potentiële corrigerende werking van directe *realitychecks* door de overheid op het gedrag van individuele kwaliteitsborgers ontbreekt. Het is expliciet niet de bedoeling dat het bevoegd gezag het werk van de kwaliteitsborger controleert of over doet.⁷¹ Een stelsel waarin positieve prikkels ontbreken of perverse prikkels aanwezig zijn, biedt geen goede voorwaarden voor effectief toezicht.⁷²

Mate van vrijwilligheid

De manier waarop het toezichtarrangement is vormgegeven kan de motivatie van de onder toezicht staande bedrijven beïnvloeden. De kwaliteitsborging in de bouw heeft een wettelijke basis, bouwbedrijven zijn verplicht om dit systeem te gebruiken, de normen waaraan moet worden getoetst en de verantwoordelijkheden van de kwaliteitsborgers zijn door de overheid vastgelegd. De private kwaliteitssystemen op het terrein van voedselveiligheid zijn daarentegen op initiatief van het bedrijfsle-

63. Uit de buitenlandse ervaringen met privaat bouwtoezicht en binnenlandse ervaringen met privaat toezicht blijkt dat dit veelal alleen op prijs geschiedt, aangezien de opdrachtgever veelal geen inzicht heeft in de werkzaamheden van de toezichthouder en de effectiviteit van toezicht moeilijk meetbaar is. Zie Outhuijse 2017 en Outhuijse 2016b, p. 87 en daar genoemde verwijzingen. Zie bijvoorbeeld van de Nederlandse pilot Evaluatie project Extern Bouwtoezicht 2013, p. 38; Pilot Private Kwaliteitsborging BRL 5006 en BRL 5019 2015, p. 18; J. van der Heijden, ‘On Peanuts and Monkeys: Private Sector Involvement in Australian Building Control’, *Urban Policy and Research* 2013, nr. 2, p. 195-210.

64. Zie Outhuijse 2017, p. 80-81 en daar genoemde verwijzingen.

65. Vergelijk Daugbjerg 2020. Zie ook K. Huizinga & M. de Bree, ‘Doelverschuiving binnen toezichthoudende organisaties: typologie en optreden’, *TvT* 2017, afl. 1-2, p. 35-46.

66. Daugbjerg 2020.

67. K.W. Abbott, P. Genschel, D. Snidal & B. Zangl, ‘Competence versus Control: The Governor’s dilemma’, *Regulation & Governance* 2020, nr. 4, p. 619-636.

68. M. Lipsky, *Street Level Bureaucracy, Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation 1980.

69. Zie hierover Outhuijse 2017.

70. Daugbjerg 2020.

71. *Kamerstukken II* 2015/16, 34453, nr. 3, p. 20. De controle door andere publieke actoren – de Toelatingsorganisatie – is slechts beperkt tot systeemtoezicht, waardoor dus de potentieel corrigerende werking op het gedrag van individuele kwaliteitsborgers ontbreekt. Dit toezicht is expliciet neergelegd bij de instrumentaanbieder, de andere private partij binnen dit stelsel van bouwtoezicht.

72. Voor het bouwtoezicht geldt dat er echter ook mogelijkheden zijn om het stelsel zo in te richten dat de prikkel van financieel gewin kan worden gebruikt om regelgeving te bevorderen. Zie hierover Outhuijse 2016b.

ven ontstaan, hebben geen wettelijke basis⁷³ en voedingsbedrijven zijn niet verplicht om aan een dergelijk systeem deel te nemen. De private auditors en gecertificeerde controleren de naleving van normen opgesteld door private partijen (wel heeft de NVWA nagegaan of die normen de wettelijke vereisten dekken) en hun taken en verantwoordelijkheden zijn niet wettelijk vastgelegd. De afwezigheid van een wettelijke verplichting kan een positieve invloed hebben op de intrinsieke motivatie. Bedrijven die vrijwillig kiezen om aan een voedselveiligheidsborgingssysteem mee te doen, kunnen dit doen omdat ze voedselveiligheid erg belangrijk vinden. Een deel van de bedrijven doet echter mee aan een dergelijk systeem omdat hun afnemers dat van hen eisen; geheel vrijwillig is het dan niet.⁷⁴ Wel is aannemelijk dat de meeste bedrijven zich richten op de wensen van hun klanten en eisen van afnemers vanzelfsprekend accepteren en niet beschouwen als dwang.

De rol van publieke organisaties

Zowel bij voedselveiligheid als bij de bouw is een overheidsorgaan belast met het al dan niet accepteren van een privaat systeem en het beoordelen van het goed functioneren van het systeem (metatoezicht). Het verschil is dat dit in de bouw gebeurt door een nieuwe, specifiek voor dat doel op te richten Toelatingsorganisatie, terwijl bij het voedselveiligheidstoezicht de NVWA die rol vervult naast vele andere taken.

De NVWA gaat niet over één nacht ijs en neemt de tijd om te kijken hoe de private systemen werken. Risico's lijken te zijn dat er door capaciteitsgebrek bij de NVWA te weinig aandacht wordt besteed aan het feitelijk functioneren van geaccepteerde systemen en dat er onvoldoende strikt toezicht wordt gehouden op bedrijven die niet deelnemen aan een geaccepteerd privaat systeem. Bij toezicht op voedselveiligheid kan zich een *freerider*-probleem voordoen als bedrijven die niet deelnemen aan certificeringsregelingen aanzienlijke voordelen behalen (geen kosten voor audits en voor aanpassing aan vereisten) terwijl er weinig (of minder kostbare) nadelen zijn. De overheidstoezichthouder zou voldoende capaciteit moeten hebben om niet-deelnemende bedrijven krachtig te controleren, niet-naleving te bestraffen en controle-resultaten openbaar te maken. In de praktijk zijn de kosten van deelname aan de vrijwillige certificeringssystemen

echter vrij hoog, terwijl het risico dat niet-naleving door de NVWA wordt opgespoord vrij laag is. Dit probleem speelt niet bij het bouwtoezicht aangezien deelname hier wettelijk verplicht is. Daar komt bij dat veelal niet erg duidelijk is op welke wijze het toezicht op deelnemende bedrijven door de NVWA wordt aangepast.

Hoe in de bouwsector de Toelatingsorganisatie in de praktijk zal functioneren is nog niet duidelijk. Risico's die hier zouden kunnen spelen lijken: onvoldoende deskundigheid en ervaring, het ontstaan van een papieren werkelijkheid waarin alles in orde lijkt terwijl de praktijk hiervan afwijkt en de beperkte sanctioneringsmogelijkheden. De Toelatingsorganisatie heeft alleen de mogelijkheid het instrument in te trekken of te schorsen. Buitenlandse ervaringen laten zien dat dit bij een beperkte hoeveelheid instrumenten veelal geen realistische optie is, vanwege de grote gevolgen voor het gehele stelsel bij het wegvallen van een instrument.⁷⁵

Een belangrijk verschil tussen beide stelsels is dat in de bouw sprake is van een vervanging van publiek door privaat toezicht, terwijl het bij de voedselveiligheid niet gaat om een vervanging maar om een ondersteuning van het publieke toezicht. Dit kan ertoe leiden dat vanuit het publiek toezicht minder corrigerende werking uitgaat in het bouwtoezicht dan in het toezicht op de voedselveiligheid. Bovendien lijkt het risico dat het toezichtresultaat slechts een papieren werkelijkheid weergeeft in de bouw groter dan bij het voedseltoezicht. De vervanging van publiek door privaat bouwtoezicht leidt ertoe dat de overheid c.q. gemeenten het zicht op de bouwwereld en deskundigheid op het gebied van bouwveiligheid (gedeeltelijk) kwijtraken.⁷⁶ Dat risico bestaat bij de voedselveiligheid ook, maar in mindere mate. De NVWA controleert immers ook nog zelf levensmiddelenbedrijven. Anders dan bij de voedselveiligheid is bij het bouwtoezicht additionele praktijkcontrole door de overheid expliciet niet de bedoeling. Het is aan de kwaliteitsborger om de inhoudelijke toetsing te verrichten.⁷⁷ De gemeente heeft de handhavende bevoegdheden, zoals stillegging van de bouw en het eisen van extra maatregelen door middel van een last onder dwangsom, maar is afhankelijk van de kwaliteitsborger voor verkrijging van de informatie over bijvoorbeeld bouwwerkzaamheden die geschieden in strijd met de bouwregelgeving en kunnen leiden tot gevaar.⁷⁸ De controle door andere publieke actoren – de Toelatingsorganisatie – is slechts beperkt tot systeemtoezicht, waardoor dus de potentieel corrigerende werking op het gedrag van individuele kwaliteitsborgers ontbreekt. Dit toezicht is expliciet neergelegd bij de instrumentaanbieder, de andere private partij binnen dit stelsel van bouwtoezicht.

73. Private kwaliteitssystemen functioneren uiteraard wel in het juridisch kader van bijvoorbeeld Europese en Nederlandse voedselveiligheidsregelgeving, maar ook overeenkomstenrecht en aansprakelijkheidsrecht. De Europese regelgeving biedt ook de mogelijkheid voor de NVWA om rekening te houden met dergelijke private systemen (art. 9 lid 1d Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen).

74. T. Havinga, 'Retail driven Food Safety regulation', in: A. Hammoudi, C. Grazia, Y. Surry & J.B. Traversac (red.), *Food safety, market organization, trade and development*, Berlijn: Springer 2015, p. 59-76. P. Crandall e.a., 'Companies' Opinions and Acceptance of Global Food Safety Initiative Benchmarks after Implementation', *Journal of Food Protection* 2012, nr. 9, p. 1660-1672.

75. Zie Outhuijse 2016b en daar genoemde verwijzingen, waaronder Van der Heijden 2009, p. 120.

76. Zie Outhuijse 2016b.

77. Zie onder meer De Haan 2020.

78. Zie hierover www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-plan-ning/kwaliteitsborging-voor-het-bouwen-ontwerpbesluit-wordt-aangepast/.

Meerwaarde privaat toezicht

Indien de risico's voldoende zijn gedekt, kan privaat toezicht een belangrijke meerwaarde leveren aan het stelsel van toezicht, zowel in de bouw als bij de voedselveiligheid. De meerwaarde van privaat toezicht kan liggen in meer of beter toezicht. Zo kan het een oplossing bieden voor het kwantitatieve en kwalitatieve gebrek aan personeel bij het bouwtoezicht.⁷⁹ Aspecten die nu niet worden getoetst als gevolg van de capaciteitsproblemen (zoals de bouwwerkzaamheden) kunnen na invoering van het privaat bouwtoezicht wel getoetst worden. Ook in de levensmiddelensector kan samenwerking met privaat toezicht capaciteitsproblemen verlichten. Private toezichthouders op de voedselveiligheid komen in de regel veel vaker bij bedrijven over de vloer dan de NVWA en dit stimuleert de naleving van voedselveiligheidsregels. Door de samenwerking met private systemen kan de NVWA haar capaciteit richten op de risikantste situaties en op bedrijven die niet deelnemen aan vrijwillige systemen.

De meerwaarde is bovendien dat een geïntegreerd systeem benadrukt dat de primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid van bouwwerken en voedsel ligt bij de ondernemingen (en niet bij de overheid). Bedrijven moeten zelf een systeem kiezen en een toezichthouder inhuren. Deze symbolische betekenis is van belang omdat het regelmatig voorkomt dat de primaire schuld en verantwoordelijkheid voor een incident wordt neergelegd bij de toezichthouder in plaats van bij de veroorzaker van het incident.

Voor de overheid kan samenwerking met privaat toezicht bovendien leiden tot een kostenbesparing. In veel gevallen betalen bedrijven niet voor toezicht door de overheid of zij betalen slechts een deel van de daadwerkelijke kosten. Dit speelt bij het bouwtoezicht, waar het toezicht wordt overgenomen door de private kwaliteitsborgers. Bij voedselveiligheid leidt samenwerking met privaat toezicht wel tot meer toezicht maar in principe niet tot kostenbesparing. De NVWA moet immers voldoende capaciteit hebben om bedrijven die niet deelnemen aan vrijwillige systemen in voldoende mate te controleren. Bovendien leidt de beoordeling van private systemen en het monitoren van de werking van geaccepteerde systemen tot extra kosten.

Voor bedrijven is de meerwaarde dat ze zelf kunnen kiezen met welk systeem en welke toezichthouder ze in zee gaan.⁸⁰ In veel gevallen bieden private kwaliteitssystemen ook concrete richtlijnen hoe aan alle regels kan worden voldaan en dit kan bedrijven helpen. Voor bedrijven in de levensmiddelensector die toch al gebruikmaken van private certificering kan het dubbele controles voorkomen. Doorgaans brengt een privaat sys-

teem voor het bedrijf wel meer kosten met zich mee en extra administratieve verplichtingen.⁸¹ Dit geldt waarschijnlijk in de toekomst in de bouwsector ook voor de opdrachtgever.

Samenwerking met privaat toezicht heeft slechts meerwaarde indien de overheidsactoren vertrouwen hebben in het systeem van private toezichthouders.⁸² Uit eerdere ervaringen blijkt dat het voor een stabiele samenwerkingsrelatie belangrijk is dat beide betrokken partijen belang hebben bij en belang zien in de samenwerking. Een te verticale hiërarchische benadering vanuit de overheid heeft daarom grote nadelen.⁸³ Indien de overheidsinstantie bijvoorbeeld bij vrijwel ieder project of bedrijf het reeds gecontroleerde nogmaals gaat controleren, dan leidt dit tot een inefficiënt systeem en is de meerwaarde beperkt. Bovendien kunnen dwang en een sanctionerende benadering van bijvoorbeeld een overheidsinspectie de intrinsieke motivatie binnen een private toezichtorganisatie en binnen een onder toezicht staand bedrijf ondermijnen, terwijl toezicht (surveillance) juist positief kan werken.⁸⁴ Het vertrouwen in het stelsel hangt samen met het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. De beoordeling van het hybride toezichtstelsel en de meerwaarde daarvan dient te gebeuren op basis van realistische verwachtingen. Niet alle incidenten zijn te vermijden. Incidenten zijn namelijk met geen enkel systeem te vermijden, ook niet met publiek toezicht. Het stelsel moet hier dan ook niet op worden afgerekend.

De kenmerken van de twee samenwerkingsarrangementen laten zich als volgt samenvatten zoals is weergegeven in het schema op de volgende pagina:

79. Zie Outhuijse 2016b, p. 83 en daar genoemde verwijzingen onder meer naar de Nederlandse pilots; Van der Heijden 2013; J. van der Heijden, 'Smart Privatization: Lessons from Private Sector Involvement in Australian and Canadian Building Regulatory Enforcement Regimes', *Journal of Comparative Policy Analysis* 2010, nr. 5.

80. Van der Heijden 2013.

81. Zie Outhuijse 2016b.

82. Vergelijk Six 2017; A. Keressies & W. van Leeuwem, *VTW Toezicht met passie*, 2017, www.vtw.nl/toezicht-met-passie-1; Van Waarden & Havinga 2013, p. 150.

83. De Bree 2018; H. van der Voort, 'Co-Regulatory Failure in the Food Industry, Explaining Regulatory Failure by Means of Two Contrasting Interpretations of Governance', *European journal of risk regulation* 2015, nr. 4, p. 502-511; zie ook J. Black, 'Enrolling actors in regulatory systems: examples from UK financial services regulation', *Public Law* 2003, p. 63-91.

84. Short & Toffel 2010, p. 368-369, 386. Zie ook E. van Wijk & F. Six, *De diversiteit van het willen. Een onderzoek naar de dynamiek van moties achter regelnaleving*, Den Haag: Boom Lemma uitgeverij 2014.

		Bouw	Voedselveiligheid
Algemene kenmerken	Wettelijke status	Wet	Geen wet
	Verplicht?	Verplicht	Deelname niet wettelijk verplicht (soms wel verplicht binnen handelsketen)
	Relatie met publiek toezicht	Vervanging gemeentelijk toezicht op bouwtechnische voorschriften	Geen vervanging Aangepast publiek toezicht
	Normen	Publieke normen (bouwbesluit en vergunning)	Private normen (deel dekt wettelijke normen) Hygiëncode (wettelijke optie, private normen die publiek zijn erkend)
	Privaat systeem	Instrument	POC/kwaliteitsschema
Acceptatie en controle van private systemen	Wie accepteert/erkent systeem?	Zbo Toelatingsorganisatie (nieuwe organisatie)	NVWA (bestaande organisatie)
	Wie controleert functioneren stelsel?	Zbo Toelatingsorganisatie (werkwijze in ontwikkeling)	NVWA (werkwijze in ontwikkeling, omvat systeemcontroles en verificatie-inspecties)
	Wie beslist wie privaat toezicht mag houden?	Instrumentaanbieder	NVWA of systeembeheerder (bij POC) Schemabeheerder en accreditatieorgaan (bij ketenborging)
Kenmerken private toezichthouder	Private toezichthouder	Kwaliteitsborger	POC/Certificeringsinstelling/auditor
	Onafhankelijkheid toezichthouder van ondertoezichtgestelde	Altijd extern en onafhankelijk	Altijd extern en onafhankelijk
	Wie betaalt/geeft opdracht toezicht	Opdrachtgever	Levensmiddelenbedrijf
	Professionaliteit en motivatie	Professionaliteit en deskundigheid voldoende aanwezig. Motivatie verschilt, deels verklaard door financiële prikkels die slecht toezicht stimuleren	
Kansen en risico's	Kansen	Frequenter en deskundiger toezicht op bouw Versterken verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van bouwonderneming	Extra toezichtcapaciteit (vaker controle op locatie) Versterken verantwoordelijkheid bedrijven Voorkomen van dubbele controles door zowel certificeringsorganisatie als NVWA Verbetering functioneren private systemen
	Risico's	Papieren werkelijkheid (dit risico lijkt groter in het bouwtoezicht-systeem) Overheid raakt zicht en deskundigheid kwijt (risico groter bij bouwtoezicht) Bewuste misleiding ('misbruik' van vertrouwen)	
	Maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak	Draagvlak klein	

Conclusie en discussie

In deze bijdrage hebben we de manier waarop privaat en publiek toezicht worden gecombineerd in twee sectoren vergeleken, namelijk toezicht op voedselveiligheid en toezicht op veilige nieuwbouw. Er zijn grote verschillen in de manier waarop privaat toezicht wordt gebruikt ter bescherming van publieke belangen.

Uit de ervaringen binnen de stelsels van bouwtoezicht en toezicht op de voedselveiligheid blijkt dat marktpartijen in principe goed toezicht kunnen houden, maar dat de betrouwbaarheid van marktpartijen geen gegeven is. De reden hiervoor is dat bij private partijen een spanningsveld kan ontstaan tussen het behartigen van het eigen belang en het behartigen van het algemeen belang. Daarnaast kunnen de intrinsieke motivatie, kans op papieren werkelijkheid en onvoldoende corrigerende werking van het publieke toezicht risico's vormen. Vooral in een zeer concurrerende markt waar veiligheid niet in geld wordt gewaardeerd, is er altijd een prikkel om de kosten te verlagen door normen te veronachtzamen.

Uit de analyse volgt dat bij de integratie van een vorm van privaat toezicht in het systeem van overheidstoezicht een aantal specifieke onderwerpen van belang is. Het gaat daarbij om het volgende:

1. Is sprake van een vrijwillig of verplicht systeem? De voordelen van een vrijwillig systeem zijn de potentiële grotere betrokkenheid en intrinsieke motivatie van bedrijven, het grootste nadeel is het risico van *freeriders*-gedrag. Daardoor kan het systeem onvoldoende deelnemers krijgen wanneer bedrijven onvoldoende voordeel ervaren van deelname. Het voordeel van een verplicht systeem is dat de gehele sector meedoet en dat er geen verschil bestaat tussen de publieke en private normen, het nadeel is de beperktere intrinsieke motivatie ten opzichte van vrijwillige deelname en een groter risico op een papieren werkelijkheid.
2. Wat zijn de entree- en exitcriteria? Het private systeem moet de belangrijke publieke normen dekken en de onafhankelijkheid van private toezichthouders waarborgen. Ook moet de wijze van toezicht en de uitwisseling van informatie zijn vastgelegd. Er moet duidelijk zijn wanneer een toegelaten systeem niet langer is toegelaten. Overeenstemming over minimumnormen en -eisen tussen betrokken publieke en private actoren is een noodzakelijke voorwaarde.
3. Wie zijn de private toezichthouders en de onder toezicht gestelde bedrijven, wat is hun positie en belang? De onderlinge relaties tussen private partijen en de belangen en belangentegenstellingen tussen die partijen zijn van cruciaal belang.
4. Wat is de verdeling van taken en bevoegdheden tussen private en publieke partijen? Het moet voor alle partijen duidelijk zijn wie waarvoor verantwoordelijk is. Daarnaast moeten de taken en bevoegdheden van de verschillende actoren elkaar aanvullen en versterken.

5. Welke informatie wordt gedeeld met wie? Het delen van informatie is van groot belang voor een hybride toezichtstelsel. Een publieke toezichthouder moet kennis (kunnen) nemen van de resultaten van privaat toezicht; andersom moeten private toezichthouders geïnformeerd worden over wijzigende regels en over actuele risico's waar bij toezicht op gelet moet worden.
6. Hoe houdt de overheid toezicht op de werking van het private toezicht (metatoezicht)? De overheid moet zicht houden op het functioneren van het private systeem via systeemcontroles en *realitychecks*.

Tot slot is het belangrijk dat er voldoende maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak is voor het stelsel. Het ontbreken hiervan geeft het systeem een valse start waardoor het niet of niet optimaal van de grond kan komen. Ook in een hybride toezichtstelsel zal er vroeg of laat iets fout gaan. Dat is niet te vermijden, zelfs niet indien alle genoemde risico's worden weggenomen. Bij het ontbreken van maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak zal ieder incident ertoe leiden dat het hele stelsel ter discussie wordt gesteld.

Enkel indien betrokken actoren vertrouwen hebben in elkaars functioneren en elkaars toegevoegde waarde zien, kan een hybride stelsel tot volle bloei komen.