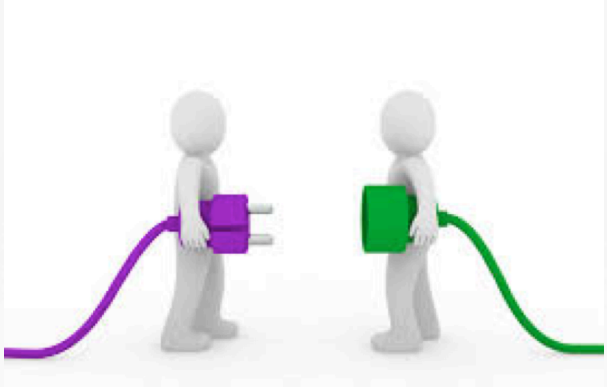
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Ministerie van Economische Zaken

Toezicht en NGO's:

Balanceren tussen onafhankelijkheid en verbinding

Bart Cuijpers (3661423)

Scriptiebegeleider: Caelesta Braun



Universiteit Utrecht

Management Samenvatting

In het toezicht is het een puzzel hoe men met beperkte middelen toch goed toezicht kan houden. Dit terwijl de verwachtingen van burgers en de druk op het toezicht oplopen. De maatschappij verandert in een hoog tempo en de toezichthouder wordt geacht met deze maatschappij in verbinding te staan. De *maatschappelijke functie van toezicht* komt meer centraal te staan. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) merkt dat men anders met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties moet omgaan. Partijen waar het nu mee botst kunnen juist helpen bij het verbeteren van het toezicht. Ideologisch gedreven NGO's (zoals Eyes on Animals, Greenpeace en Foodwatch) streven vaak doelen na op het gebied van (voedsel)veiligheid of dierenwelzijn die in lijn liggen met de doelen van de NVWA. Vanuit dit opzicht is het vreemd dat beide partijen vaak met elkaar botsen in plaats van elkaar vooruit helpen. Dit onderzoek verbindt twee theoretische invalshoeken. Ten eerste de spanning tussen horizontalisering en de autonomie van de toezichthouder. Als tweede de meerwaarde van NGO's in het toezicht, waarbij met *tripartite handhaving* (Ayres & Braithwaite, 1992) een theoretisch argument is gegeven om NGO's meer te betrekken. Vanuit dit vertrekpunt wordt er onderzocht hoe NGO's kunnen bijdragen aan het toezicht van de NVWA. Hierbij is aandacht voor drie aspecten van toezicht namelijk *effectief, legitiem* en *reflectief toezicht*. Er is een typologie geformuleerd aan de hand van *twee rollen* waarin NGO's worden betrokken bij toezicht. Voor dit kwalitatieve onderzoek zijn in een meta-analyse samenwerkingsverbanden tussen overheid en NGO's geanalyseerd. Daarnaast zijn er interviews afgenomen met medewerkers van de NVWA en NGO's.

Het blijkt dat NGO's voor veel verschillende redenen en op uiteenlopende manieren worden betrokken bij toezicht. Binnen de NVWA zijn er echter *twee perspectieven* op het betrekken van NGO's bij het toezicht en deze perspectieven leggen een aantal belangrijke dilemma's bloot. Er is een perspectief dat de nadruk legt op het belang van NGO's voor een verbinding tussen toezichthouder en maatschappij. Daarnaast is er een perspectief dat de nadruk legt op het gevaar van toenadering tot NGO's voor de onafhankelijkheid van de toezichthouder. Binnen de NVWA wordt dus gezocht naar een balans tussen aan de ene kant onafhankelijk en inhoudelijk verantwoordelijk blijven voor het werk als toezichthouder en aan de andere kant je niet afsluiten voor signalen en kritische reflecties vanuit de maatschappij. In de meta-analyse komt naar voren dat voor een *substantiële rol* van NGO's ad hoc samenwerking vaak toereikend is. Voor een *instrumentele rol* is structurele samenwerking meer toepasselijk. Het komt echter ook voor dat er in een instrumentele rol vrijblijvend kennis wordt uitgewisseld of aan een goede relatie wordt gewerkt. Uit de interviews blijkt dat er bij de NVWA geen behoefte is aan structurele verbinding uit angst voor rolvermenging of verlies van onafhankelijkheid. Er wordt wel erkend dat het belangrijk is om de kennispositie actueel te houden met behulp van NGO's. Op kleine schaal zijn er binnen de NVWA al zeer goede ervaringen met het betrekken van NGO's. Hiermee wordt onder andere publiekelijke kastijding van de toezichthouder door NGO's voorkomen. Het gebrek aan vertrouwen tussen beide partijen speelt echter nog te vaak een belemmerende rol.

Hoe je wilt balanceren tussen het inschakelen van NGO's ten behoeve van de maatschappelijke functie en het behouden van een autonome toezichthouder is voor een groot deel een politieke afweging. Door het benadrukken van twee perspectieven binnen de NVWA heeft dit onderzoek getracht deze afweging meer concreet en inzichtelijk te maken.

Voorwoord

Geachte lezer,

Voor u ligt mijn scriptie ter afsluiting van de master Bestuur en Beleid aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap. Het is een product van een interessante periode maar ook van een soms moeizaam proces. Niet in de laatste plaats omdat ik gedurende de totstandkoming van dit rapport in veel van mijn persoonlijke valkuilen ben gestapt. Gelukkig staat het studentenleven in het teken van leren en tijdens het schrijven van deze scriptie heb ik mijzelf weer iets beter leren kennen. Het onderwerp toezicht in combinatie met NGO's is complex en voor sommige respondenten zelfs zeer gevoelig. Ik prijs mijzelf dan ook gelukkig dat zoveel mensen mij openhartig te woord hebben gestaan.

Mijn dank gaat uit naar mijn begeleider Caelesta, wier geduld ik enorm op de proef heb gesteld. Zij was nooit te beroerd om mij van constructieve feedback te voorzien. Daarnaast wil ik Thomas bedanken wiens betrokkenheid gedurende de master altijd zeer motiverend heeft gewerkt. Natuurlijk kan Bonno, met wie ik dit avontuur ben aangegaan, in dit voorwoord niet ontbreken. De vele onderlinge reflectie en feedback momenten maar ook de koffiepauzes en borrels waren vormend voor mijn stageperiode bij de NVWA.

Dit brengt mij bij de NVWA, waar velen open stonden om met mij over het onderwerp van gedachten te wisselen. Mijn dank gaat uit naar alle respondenten van binnen de organisatie maar ook naar alle respondenten van de verschillende NGO's die ik heb gesproken. Speciale dank gaat uit naar Cees, mijn stagebegeleider binnen de NVWA. Veel geduld, kennis en toewijding heeft hij gestopt in de begeleiding van dit onderzoek. Ondanks dat Cees niet meer bij de NVWA werkt hoop ik dat via dit onderzoek zijn kennis en kunde indirect nogmaals ten gunste komen van *de Dienst*.

Mijn ouders en zusje wil ik onder meer bedanken voor hun steun en aansporing.

Tot slot wens ik u veel leesplezier toe.

Inhoud

1. Inleiding **p.5**

2. Theoretisch kader: Een typologie voor NGO's in Toezicht **p.8**

2.1. Horizontalisering van toezicht p.8

2.1.1. Horizontalisering en de NVWA p.8

2.1.2. Co-regulation p.9

2.1.3. Samenwerking en Shadow of Hierarchy p.11

2.2. Tripartite handhaving p.12

2.2.1. Potentieel van een derde partij p.13

2.2.2. Substantiële rol p.14

2.2.3. Instrumentele rol p.15

2.2.4. Nadelen p.16

2.3. Goed Toezicht p.17

2.4. Relatie tussen NGO's en Goed Toezicht p.19

3. Methode & Technieken **p.22**

Resultaten:

4. Meta-Analyse **p.30**

5. Case: NVWA **p.38**

5.1. Instrumenteel p.38

5.2. Substantieel p.46

6. **Conclusie** **p.54**

7. Discussie **p.61**

Bronnenlijst

Bijlagen

Inleiding

In het rapport *Toezien op Publieke belangen* bepleit de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) dat de maatschappelijke functie van toezicht meer centraal moet komen te staan. In het verleden zijn te veel *red flags* genegeerd en publieke toezichthouders moeten sensitiever zijn voor signalen vanuit de maatschappij. Ook in het WRR rapport *Vertrouwen in burgers* (2012) en *Loslaten in vertrouwen* van de Raad voor het openbaar bestuur komt naar voren dat de overheid op zoek moet naar een andere manier om in verbinding te staan met de maatschappij. Dit is nodig om het vertrouwen van burgers te herwinnen. Toezichthouders moeten steeds meer doen met minder geld (Ottow, 2009). Om hun taken goed te kunnen uitvoeren en hun legitimiteit te behouden moeten toezichthouders actief de samenwerking opzoeken met partijen uit de maatschappij. De trends in de samenleving vragen van toezichthouders dat zij hun toezicht anders inrichten. De verbinding in de maatschappij wordt steeds meer horizontaal gemaakt en een toezichthouder kan zich niet meer alleen beroepen op verticaal en repressief toezicht.

Binnen de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) wordt er ook nagedacht over manieren om in te spelen op de horizontalisering van de samenleving en de verbinding met de maatschappij. De NVWA bewaakt de gezondheid van planten en dieren, het dierenwelzijn en de veiligheid van voedsel en consumentenproducten en handhaaft de natuurwetgeving. Dat doet ze door de wet- en regelgeving te handhaven, risico's te beoordelen en over mogelijke risico's te communiceren (Douven, 2013). Dat er meer wordt ingespeeld op horizontale verhoudingen in de samenleving is niet alleen een constatering maar ook een politieke en maatschappelijke wens (WRR, 2013, p.52). De WRR bepleit om de maatschappelijke en reflectieve functie van toezicht centraal te stellen. Dat betekend voorbij de letter van de wet kijken en maatschappelijke problemen actief oplossen met oog voor het maatschappelijk krachtenveld. Binnen de maatschappelijke functie van toezicht moet de toezichthouder dus niet alleen handhaven maar ook signaleren, agenderen, kennis delen, feedback geven en feedback zoeken (Van Erp & van Wingerde, 2013). Deze visie ligt in lijn met de theoretische stroming *responsive regulation* begonnen bij Ayres en Braithwaite (1992). Onderdelen van deze invloedrijke stroming, zoals de *handhavingspiramide*, zijn ook in de praktijk zeer populair. Binnen *responsive regulation* is het gebruik van het maatschappelijke krachtenveld essentieel. Zowel binnen de literatuur als in de praktijk is er veel aandacht voor het in gesprek treden met de industrie of de branche. Innovaties waarbij aangesloten wordt bij initiatieven van ondernemingen, zoals systeemtoezicht, worden gebruikt om toezicht effectiever en efficiënter te maken. Dialoog met de sector is op veel punten een goede ontwikkeling maar er zitten ook risico's aan. Toezicht kan ook te begripvol worden of te dicht op de ondernemingen zitten.

Naast de ondernemers in de sector zijn er ook maatschappelijke middenpartijen die zich in het speelveld van de NVWA begeven. Hieronder valt een groep van ideologisch gedreven NGO's. Voorbeelden van deze organisaties zijn Varkens in Nood, Foodwatch, Greenpeace en Eyes on Animals. Deze partijen zijn vaak de meest duidelijke tegenhanger van de industrie. Hoewel maatschappelijke doelen als voedselveiligheid of dierenwelzijn een overeenkomstige factor zijn tussen NGO's en de toezichthouder, staan beide partijen vaak op gespannen voet met elkaar. Zo was er bijvoorbeeld veel commotie na recente problemen met de voedselveiligheid, zoals de besmetting van rundvlees met miltvuur en het "paardevlees schandaal". NGO's laten echter wel een belangrijk geluid horen en kunnen zeer invloedrijk zijn. Sommige partijen verzamelen zelf gedetailleerde informatie of doen uitgebreid onderzoek. In de theorie over *tripartite handhaving*, onderdeel van *responsive regulation*, hebben deze maatschappelijke partijen een belangrijke rol. Als derde partij in het toezicht kunnen NGO's tegenwicht bieden aan de belangen van de industrie en kunnen ze

de toezichthouder scherp houden. De rol van NGO's als derde partij in het toezicht is in het Nederlandse debat echter sterk onderbelicht (Van Erp & Van Wingerde, 2013). Maar vanuit de NVWA is er nu behoefte om meer inzicht te krijgen in de mogelijkheden die er zijn voor toezichthouder en NGO's om elkaar te versterken. Is er een vorm van synergie te bereiken of moeten beide partijen juist uit elkaars vaarwater blijven? Dit onderzoek heeft daarom als onderwerp de rol van NGO's in toezicht.

Onderzoeksvragen

De tijd dat toezichthouders NGO's buiten de deur konden houden lijkt definitief voorbij. Toezichthouders moeten actief reageren op signalen van deze belangenorganisaties (Jacobs, 2014, p.217). Daarnaast biedt tripartite handhaving met NGO's aanknopingspunten om invulling te geven aan de maatschappelijke taak van toezicht, zoals die door de WRR wordt bepleit (Van Erp & van Wingerde, 2013, p.27). Dit zijn vragen die de NVWA, als een van de grote publieke toezichthouders in Nederland, bezig houdt. Maar veel vragen zijn nog onbeantwoord. Hoe organiseer je als toezichthouder zinvolle inbreng van derde partijen in het toezicht en waar kunnen deze partijen precies aan bijdragen? Dit is een zeer complex vraagstuk en dit onderzoek wil helder krijgen voor welke uitdagingen de NVWA staat op dit gebied. Er spelen namelijk een aantal dilemma's rondom de maatschappelijke functie van het toezicht. Zo draagt Ottow (2009) aan dat de spanning tussen horizontaal en verticaal toezicht parallellen vertoond met de spanning tussen effectiviteit en legaliteit. Met andere woorden is het de vraag hoe ver een publieke toezichthouder kan en wil gaan in zijn samenwerking met maatschappelijke partijen. In deze scriptie is onderzocht hoe NGO's kunnen bijdragen aan het toezicht van de NVWA. Dit draagt bij aan de kennis over de dilemma's rond de inbreng van maatschappelijke partijen in het toezicht.

Hierbij is de volgende hoofdvraag leidend:

Hoe kunnen NGO's bijdragen aan het toezicht van de NVWA?

Met de deelvragen:

Wat is de rol van NGO's als derde partij in toezicht?

Hoe zorgen NGO's voor toegevoegde waarde in goed toezicht?

Wat worden gezien als de kansen en valkuilen van het betrekken van NGO's bij het toezicht van de NVWA en waarom?

Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is daarmee wetenschappelijk relevant doordat er sinds de theorie over *tripartite handhaving* weinig empirische kennis is opgedaan over de bijdragen van derde partijen aan toezicht. Daarnaast is er een hiaat in de kennis over hoe de inbreng van maatschappelijke partijen precies georganiseerd kan worden in het toezichtproces. Dit onderzoek vult dit gat (enigszins) op door de theorie over tripartite handhaving te verbinden met de praktijk bij een publieke toezichthouder. Dit leidt tot meer kennis over hoe maatschappelijke partijen in de realiteit wel of niet kunnen bijdragen aan toezicht.

Het onderzoek is ook maatschappelijk relevant omdat het toezicht van een publieke toezichthouder als de NVWA onder druk staat. De NVWA moet signalen vanuit de maatschappij kunnen opvangen en gebruiken in het toezicht. Hier zitten echter vele haken en ogen aan. Door inzicht te geven in de inbreng die NGO's kunnen leveren aan toezicht

hoopt dit onderzoek bij te dragen aan een goede invulling van de maatschappelijke toezichtfunctie.

Leeswijzer

In dit onderzoek wordt uitgezocht hoe maatschappelijke partijen worden betrokken bij toezicht. In hoofdstuk 2, het theoretisch kader, komt de horizontalisering van het toezicht verder aan bod en wordt de theorie over tripartite handhaving gebruikt om invulling te geven aan de rol die NGO's kunnen vervullen in toezicht. In hoofdstuk 3 worden de methoden en technieken die gebruikt zijn in dit onderzoek toegelicht. In hoofdstuk 4 wordt via een meta-analyse geïnventariseerd op welke manieren overheidsinstanties NGO's betrekken bij toezicht. Doormiddel van een case study bij de NVWA wordt in hoofdstuk 5 uiteengezet hoe de NVWA als toezichthouder vorm geeft aan de relaties met NGO's en waarom. Er wordt onderzocht waar medewerkers van de NVWA kansen en obstakels zien voor een meer uitgebreide bijdrage van NGO's en wat de visie van relevante NGO's uit het veld daarop is. In hoofdstuk 6 worden er conclusies getrokken en in hoofdstuk 7 wordt het onderzoek bediscussieerd.

2. Een typologie voor NGO's in Toezicht

Dit onderzoek verbindt twee theoretische invalshoeken. Een belangrijke spanning die in de literatuur naar voren komt en centraal staat in dit onderzoek is de spanning tussen *horizontalisering* en de autonomie van de toezichthouder. Dit onderzoek richt zich specifiek op de interactie tussen toezichthouder en NGO's, als onderdeel van de *civil society.* Dat brengt ons bij de tweede invalshoek namelijk de meerwaarde die NGO's hebben in het toezicht. Het theoretische vertrekpunt voor de meerwaarde van NGO's in toezicht is het concept *tripartite handhaving*. De twee theoretische steunpilaren van dit onderzoek zijn dus de *horizontalisering van het toezicht* en *tripartite handhaving*. In de komende twee hoofdstukken wordt er een literatuuroverzicht gegeven vanuit de begrippen *horizontalisering* en *tripartite handhaving*. Vanuit dit literatuuroverzicht wordt er een typologie geformuleerd aan de hand van twee rollen voor NGO's in het toezicht. Deze typologie wordt aan het einde van het theoretische kader gerelateerd aan het concept van *goed toezicht*.

2.1 Horizontalisering van Toezicht

Dit theoretisch kader bouwt voor een groot deel verder op theorie uit de governance literatuur. Het is dus geschreven vanuit een *governance* perspectief (zie bijvoorbeeld: Rhodes 1996; Peters & Pierre, 1998). Met de term governance in plaats van government wordt bedoelt dat de overheid niet gezien wordt als dé centrale sturingsinstantie van de samenleving maar dat voor de oplossing van problemen de inbreng van tal van maatschappelijke actoren nodig is (WRR, 2013, p.126). Een belangrijke uitingsvorm van de transitie van government naar *governance* is *horizontalisering*. Dit heeft geresulteerd in veel nieuwe relaties gebaseerd op meer vrijwillige overeenkomsten met nevengeschikte partijen (Schillemans, 2010, p.310). Deze horizontalisering staat in contrast met de traditionele, verticale, top-down benadering van toezicht. Het is dan ook een continue uitdaging voor overheidstoezicht om aansluiting te vinden bij andere partijen (WRR, 2013, p.25). Toezicht moet zich instellen op de horizontaliseringsprocessen, maar toezicht blijft uiteindelijk wel een verticale institutie, de overheid moet nog steeds de mogelijkheid hebben om sterk op te treden (WRR, 2013, p.126). In de kabinetsvisie "Andere Overheid" ziet het kabinet een veranderende rol van de overheid als toezichthouder. Dit komt wederom door de transitie van verticaal naar meer horizontaal toezicht. Volgens Ottow (2009) is er een tweeledige verklaring voor de tendens van verticaal toezicht naar vormen van horizontaal toezicht. Ten eerste krijgen toezichthouders meer taken toegeschoven maar is er ook de druk om de kosten aan banden te leggen. Dit leidt tot de noodzaak voor kostenefficiëntie wat zijn weerslag heeft op de wijze van handhaven. Ten tweede is ook de fundamentele visie op toezicht aan het veranderen. Toezicht moet vanuit de nieuwe visie meer uitgaan van de eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid van private partijen. Burgers, bedrijven en civil society krijgen dus een andere rol binnen het toezicht.

2.1.2 Horizontalisering en de NVWA

De NVWA benoemt de horizontalisering van haar rol als toezichthouder ook zeer nadrukkelijk. Zo geeft de NVWA in het *Jaarplan 2014* aan dat de NVWA naast toezichthouder ook samenwerkingspartner is. De verantwoordelijkheid voor publieke belangen wordt gedeeld met bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. Iedere partij heeft hier wel een eigen verantwoordelijkheid in. Het is noodzakelijk dat burgers, ondertoezichtstaanden en andere stakeholders de werkzaamheden van de NVWA legitiem vinden. Het gaat dan om de vraag of de NVWA moet handhaven maar ook of de wijze waarop dat gebeurd effectief en efficiënt is. In het *Meerjarenbedrijfsplan 2013-2017* wordt

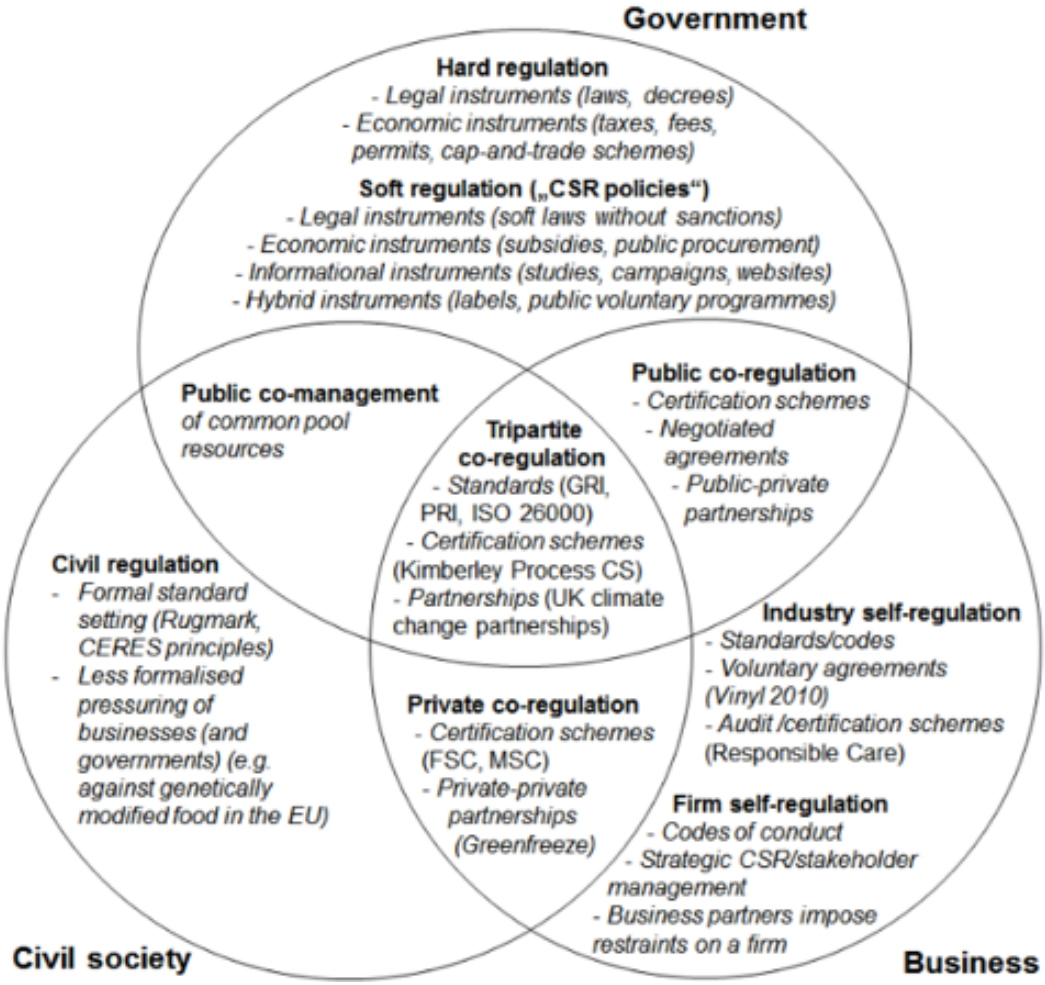
het beeld neergezet van de NVWA als regisseur van het toezicht en de naleving, waarbij zij intensief samenwerkt met bedrijven en burgers (NVWA, 2013).
Wanneer een publieke toezichthouder toezicht houdt in samenwerking met de industrie of met organisaties uit de civil society, zoals NGO's, spreekt men van *co-regulation*. In de volgende paragraaf wordt het concept van co-regulation uiteengezet en wordt er beargumenteerd dat deze literatuur onvolledig is.

2.1.3 Co-regulation

Horizontalisering leidt er toe dat het bevoegd gezag, in de vorm van publieke toezichthouders, meer in contact staat en meer moet samenwerken met andere relevante actoren. Deze actoren houden zelf ook al op een bepaalde manier toezicht. Bedrijven of brancheorganisaties organiseren soms al vormen van toezicht doormiddel van zelfregulering, waarbij de industrie controleert op het nakomen van afspraken bijvoorbeeld ten gunste van de kwaliteit of milieuvriendelijkheid. Ook vanuit de maatschappij heeft toezicht door de *civil society* invloed op bedrijven, bijvoorbeeld door het zetten van standaarden (Steurer, 2010). Private partijen hebben soms vergaande toezichtstaken op zich genomen maar uit onderzoek blijkt dat dreigend overheidsingrijpen belangrijk is voor de effectiviteit van (privaat) toezicht (Schmitter & Streeck 1985, p. 131; Börzel & Risse, 2010). Voor de effectiviteit van toezicht in het huidige tijdperk is het dus belangrijk dat publieke en private toezichthouders samenwerken (Mayntz & Scharpf 1995; Vogel, 2010). Co-regulation is een breed concept voor coöperatieve vormen van sturing en toezicht waarin actoren uit verschillende sociale domeinen, privaat en publiek, gezamenlijke doelen proberen te bereiken. Een belangrijk aspect van co-regulation is dat er niet alleen officiële toezichthouders samenwerken maar ook de actoren die onderwerp zijn van het toezicht en de partijen die belang hebben bij het toezicht (Cafaggi, 2011, p.35; Steurer, 2013, p.11). Het begrip co-regulation is breder dan alleen het stellen en handhaven van wetten en regels maar gaat over het breder handhaven van sociale controle door een meervoud van actoren (zie ook: Jordana & Levi-Faur, 2004, p.3; Levi-Faur. 2010).

Grofweg kunnen er drie domeinen van actoren worden onderscheidde die toezicht houden, namelijk overheid, industrie en *civil society* (Steurer, 2013). Deze drie domeinen zijn handig in het verder definiëren van vormen van co-regulation maar het zijn geen eenduidige of homogene groepen. De overheid bestaat uit verschillende lagen en toezichthouders zijn vaak relatief autonome uitvoeringsorganisaties. De industrie is een nog diffuser begrip. Verschillende bedrijven en branches staan compleet anders in hun bereidheid om mee te werken aan toezicht, sommigen accepteren maatschappelijke verantwoordelijkheden snel terwijl andere defensief blijven (Steurer, 2013). *Civil society* is waarschijnlijk de meest vage van deze drie domeinen, het kan compleet verschillende sociale systemen bevatten van religie tot sportclubs en ze kunnen compleet andere doelen nastreven (Steurer, 2013). Dit onderzoek is gericht op een specifieke groep binnen de *civil society* namelijk Non-Gouvernementele Organisaties (NGO's). Het begrip NGO is nog steeds zeer diffuus maar in dit onderzoek wordt met NGO gedoeld op een ideële organisatie, bijvoorbeeld Greenpeace, Foodwatch of Amnesty International.

Steurer (2013) heeft een categorisatie gemaakt van de vormen van regulering door deze drie domeinen; overheid industrie en civil society. Binnen deze categorisatie kunnen vier vormen van co-regulation onderscheiden worden. In figuur 1.1 zijn deze vormen van co-regulering schematisch
weergegeven.



Figuur 1: Steurer (2013, p.13)

Van de door Steurer (2013) onderscheidde vormen van regulation gaat de meeste aandacht, zowel wetenschappelijk als in de praktijk, uit naar *Industry self-regulation* en *Public co-regulation*. Oftewel samenwerking tussen ondertoezichtstaanden en de toezichthouder. Co-regulation waarbij enkel de overheid en civil society zijn betrokken wordt hier aangeduid met *Public co-management of common pool resources*. Dit richt zich in principe niet op het toezicht op bedrijven maar gaat vooral over het gezamenlijk managen van *common pool resources* (Ostrom et al. 1999), zoals zeeën en bossen. De overheid hoeft hier in principe niet vertegenwoordigd te worden door een publieke toezichthouder omdat het niet puur toezicht betreft. Ook deze vorm van co-regulation valt dus niet geheel binnen de reikwijdte van dit onderzoek. Bij Tripartite co-regulation, dit is niet hetzelfde als tripartite handhaving, zijn zowel overheid, bedrijfsleven als NGO's betrokken. In de praktijk betreft het vaak initiatieven op internationaal niveau waarbij de overheid geen overstijgende partij is, de voorbeelden in *figuur 1* illustreren dit. Er is dan ook zelden sprake van handhaving in de strikte zin van het woord en veel van de effecten vinden plaats doormiddel van marktmechanismen.

Ondanks dat de classificatie van Steurer (2013) van nut kan zijn om het brede begrip van co-regulation te specificeren, illustreert het voor dit onderzoek toch vooral een tekortkoming in de bestaande literatuur. Samenwerking tussen NGO's en de publieke toezichthouder om elkaar vanuit een zelfstandige positie te versterken is hier niet in te vinden of te plaatsen. Dit terwijl public-private partnerships en convenanten tussen toezichthouder en industrie wel een prominente plek hebben.

2.1.4. Samenwerking en de Shadow of Hierarchy

In de literatuur en de praktijk gaat de meeste aandacht dus uit naar co-regulation tussen industrie en overheid. De betrokkenheid van NGO's komt vaak pas ter sprake bij grote internationale initiatieven waarbij er een systeem van certificatie of richtlijnen wordt opgezet. Hierbij handelen de partijen niet puur vanuit hun eigen verantwoordelijkheid maar worden er nieuwe gedeelde verantwoordelijkheden gecreëerd. Op dit soort initiatieven doelt het begrip *tripartite co-regulation* uit de vorige paragraaf. *Civil society* of NGO's worden op nationaal niveau zelden betrokken in het toezichtspel, dat gespeeld wordt tussen de industrie en de publieke toezichthouder. Waarom eigenlijk niet? Börzel & Risse (2010) hebben een theoretische verklaring geformuleerd voor de uiteenlopende motivatie van NGO's en overheid om samen te werken.

Overheden zijn minder geneigd om intensief met maatschappelijke organisaties samen te werken en hen verantwoordelijkheden of inspraak te geven in co-regulation wanneer zij als publieke toezichthouder de mogelijkheid en de capaciteit hebben om zich te beroepen op verticaal toezicht (Börzel & Risse, 2010, p.5). Börzel & Risse (2010, p.75) gaan er vanuit dat overheden niet alleen uit zijn op het vergroten van hun probleemoplossend vermogen maar ook op het behouden van hun autonomie. Dit verklaart waarom het overgrote deel van de co-regulation met NGO's zich op internationaal niveau afspeelt waar een overheid minder mogelijkheden heeft om zijn doelen te bereiken via verticaal toezicht. NGO's hebben juist meer motivatie om samen te werken met overheden als zij mogen meebeslissen en deze beslissingen ook kunnen rekenen op de steun van verticale handhaving vanuit de overheid. Börzel & Risse (2010, p.117) hebben in een grafiek geïllustreerd hoe de motivatie van zowel overheid als private actoren verloopt naarmate de *shadow of hierarchy* sterker wordt (zie figuur 2). In een falende staat zorgt de zwakke overheid voor een zwakke *shadow of hierarchy*. De staat heeft namelijk niet de macht om gehoorzaamheid af te dwingen. De zwakke overheid wil zijn autonomie echter behouden en wil het beetje macht dat zij heeft niet delen met andere actoren. Deze overheid zal dan ook niet gemotiveerd zijn om samen te werken met bijvoorbeeld NGO's. Bij een relatief matige shadow of hierarchy in het midden van de parabool is er een gevestigde overheid maar heeft de toezichthouder niet genoeg mogelijkheden om vanuit zijn eigen positie naleving af te dwingen. De toezichthouder zal dan eerder geneigd zijn om samen te werken met niet-overheids partijen, het idee erachter is dat het probleemoplossend vermogen meer wordt vergroot dan dat het autonomie kost.
Wanneer er echter een sterke *shadow of hierarchy* is, en de overheid veel mogelijkheden heeft om verticaal af te dwingen dat bedrijven aan de regels voldoen, zal een overheid weer minder geneigd zijn tot samenwerking. Samenwerking met maatschappelijke partijen kost dan namelijk relatief veel autonomie. Dit verloop is te zien in *figuur 2*.

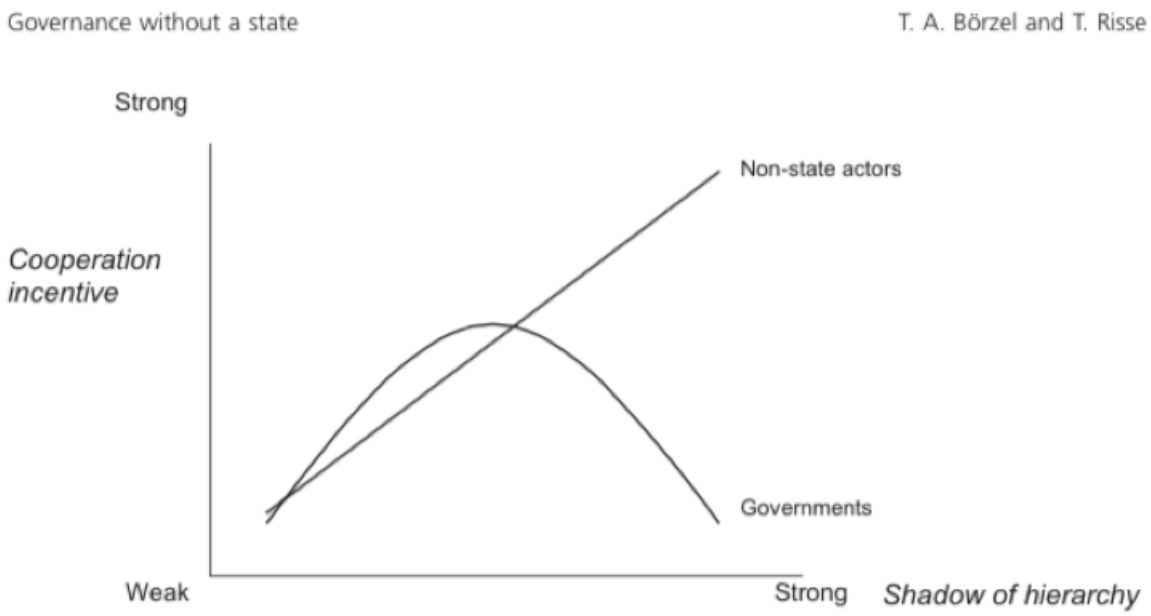


Figure 2 The shadow of hierarchy and diverse incentives for cooperation for governments and non-state actors.

(Börzel & Risse, 2010)

Uit dit theoretische verband volgt de verwachting dat een sterke toezichthouder op nationaal niveau, zoals de NVWA, niet graag bevoegdheden deelt met andere partijen. In principe heeft deze toezichthouder namelijk een breed scala aan andere instrumenten om af te dwingen dat bedrijven voldoen aan wet en regelgeving waarbij er geen autonomie ingeleverd hoeft te worden. Een bevoegd toezichthouder met een werkend instrumentarium zal volgens deze verwachting hoogstens op een meer vrijblijvende manier bereid zijn tot samenwerking. Horizontalisering, schaarse capaciteit en de complexiteit van het veld leiden er toe dat zelfs toezichthouders in Nederland, waar over het algemeen een sterke *shadow of hierarchy* is, de afgelopen jaren meer zijn gaan samenwerken met niet-overheidspartijen, hoofdzakelijk de industrie. In de meeste van deze gevallen handelt elke partij echter vanuit zijn eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Bij het afsluiten van bijvoorbeeld een convenant blijven alle rechten en plichten op basis van wet en regelgeving zonder beperking van kracht. Zoals al een paar keer aangegeven gebeurd het betrekken van NGO's in de praktijk veel minder dan het betrekken van de industrie, ook is er in de literatuur veel minder over bekend. Toch wordt er vanuit de theorie wel een argument aangevoerd om het proces van toezicht niet alleen een spel te laten zijn tussen toezichthouder en industrie maar ook een derde partij te betrekken. Ayres & Braithwaite (1991; 1992) voeren dit argument aan met hun concept *Tripartism*.

2.2 Tripartite handhaving

Het concept van *triparism* geeft een theoretisch argument voor het betrekken van NGO's bij toezicht, ook op nationaal niveau. In deze paragraaf wordt het concept van *tripartism* of tripartite handhaving uitgewerkt en wordt er besproken welke rol NGO's kunnen hebben als derde partij in het toezicht. Toezicht en industrie zijn continue in gesprek met elkaar, niet in de laatste plaats vanwege de horizontalisering van toezicht. Toezicht wordt ook steeds meer

een combinatie van publiek en privaat toezicht, bijvoorbeeld doordat publieke toezichthouders rekening houden met de resultaten van private risicobureaus en bedrijfseigen kwaliteitssystemen (Martines, Verbruggen & Fearne, 2013). Dit heeft voordelen, zo kan het publieke toezicht meer draagvlak genieten of kan de toezichtcapaciteit beter risicogericht ingezet worden. Er zitten echter ook nadelen aan deze ontwikkeling. Zo handelen bedrijven vaak vanuit hun eigenbelang. Wanneer er geen goede checks & balances in het toezichtsysteem zitten kunnen sommige stakeholders, zoals bedrijven, veel meer invloed uitoefenen dan anderen (Bovaird, 2005). Met betrekking tot het interne toezicht in (semi)publieke instellingen is er al een debat gaande over de vraag of het betrekken van een derde partij de interne checks & balances niet significant kan versterken (zie bijvoorbeeld: WRR, 2014).

Toezicht wordt echter vaak gezien als een spel met twee spelers, namelijk toezichthouder en bedrijf. Maar de wereld is complexer dan dit (Ayres & Braithwaite, 1991, p. 439). Samenwerking met alleen ondertoezichtstaanden brengt ook gevaren van capture en corruption met zich mee (Ayres & Braithwaite, 1992; Carpenter & Moss, 2013). Hoe kan je in het toezicht een constructieve relatie hebben tussen toezichthouder en het veld zonder deze negatieve neveneffecten? Ayres & Braithwaite (1991; 1992; Braithwaite, 2008) zien het betrekken van publieke belangengroepen en NGO's bij toezicht als de oplossing voor dit beleidsdilemma. Ayres & Braithwaite (1992) zijn de grondleggers van *responsive regulation* in de internationale literatuur. Met tripartism hebben zij een argument geformuleerd om Public Interest Groups (PIG) zoals NGO's meer te betrekken bij toezicht. Het is een puur theoretisch argument, gebaseerd op inzichten uit *empowerment theory* en *game theory.* Het betrekken van PIG's, zoals NGO's, voorkomt schadelijke vormen van capture maar bevordert juist wenselijke samenwerkingsvormen. Daarnaast versterkt het volgens hun theorie de democratie. Maar hoe ziet die rol van PIG's en NGO's in tripartite handhaving er dan uit?

In tripartite handhaving worden NGO's aangekleed met bevoegdheden en krijgen ze een structurele rol als volwaardige partij in toezicht en handhaving. Dit heeft twee beoogde effecten. Allereerst zullen NGO's een rol aannemen als advocaat van een specifiek (publiek) belang. Ze moeten de ruimte krijgen om zowel de industrie als de toezichthouder te monitoren en eventueel actie te ondernemen. Daarnaast krijgen ze een stoel aan de onderhandelingstafel bij het bedrijfsleven en de toezichthouder. Dit moet leiden tot het openen van de "smoke filled rooms", oftewel de achterkamertjes. Het is dan ook belangrijk dat NGO's toegang hebben tot dezelfde informatie als de toezichthouder (Ayres & Braithwaite, 1991, p. 441). De theorie voorspelt dat het betrekken van NGO's in deze rol er voor zorgt dat het toezicht meer in dienst komt te staan van het publieke belang. Ayres & Braithwaite (1992) geven echter ook aan dat de theorie nog niet getest is aan de praktijk. Daarnaast gaan de bevoegdheden van PIG's in deze theorie zeer ver. Het idee moet daarom nog verder uitgewerkt worden en er moeten verschillende handvaten uitgedacht worden. Welke delen van de theorie werken wel in de praktijk en welke niet? In de volgende paragraaf van dit hoofdstuk zal er verder worden gebouwd op het uitgangspunt van tripartite handhaving en wordt er een raamwerk voor de rol van NGO's in toezicht uiteengezet zodat dit ook aan de praktijk getoetst kan worden.

2.2.1 Het potentieel van NGO's als derde partij

De Nederlandse regering heeft in de kabinetsvisie *Andere overheid* (2003) aangegeven dat er nog te weinig gebruik wordt gemaakt van het potentieel van de *civil society*. In de literatuur komt dit gegeven terug (zie bijvoorbeeld: Veld, 2009). Specifiek voor toezicht heeft de Ambtelijke Commissie Toezicht in haar rapport *Vertrouwen in onafhankelijkheid*

aangegeven dat onder andere belanghebbenden een grotere rol moeten krijgen in het bewaken en bevorderen van goed toezicht. In zekere mate is er dus al de intentie uitgesproken om NGO's als onderdeel van de *civil society* meer te betrekken bij toezicht. Maar hoe moet die rol van NGO's er dan precies uit zien?

De rol die NGO's kunnen hebben binnen het toezicht en in tripartite handhaving hangt erg samen met de redenen waarvoor NGO's bij toezicht worden betrokken. NGO's kunnen namelijk uiteenlopende bijdragen leveren aan het systeem van toezicht. Er kan vanuit verschillende invalshoeken worden beoordeeld of NGO's wel of niet betrokken moeten worden. *Civic competence* wordt gebruikt als brede term om het vermogen te participeren in de uitvoering van publieke taken aan te duiden. Het verbindt de private sfeer van burgers met de publieke sfeer van de samenleving en legt hierbij de nadruk op het vermogen van burgers om taken in de publieke sfeer uit te voeren. Civic competence als aanvulling op de publieke toezichthouder kan ook betrokken worden op toezicht (Meijer, Homburg & Bekkers, 2007, p. 36). In de context van dit onderzoek trekken we civic competence door naar NGO's als organisaties van burgers. Meijer, Homburg en Bekkers (2007) onderscheiden twee visies op competence, namelijk een *substantiële visie* en een *instrumentele visie*. Dit onderscheid geeft een nuttig inzicht bij het inventariseren van de mogelijke bijdragen die NGO's kunnen leveren in het systeem van toezicht.

In de substantiële visie is het versterken van civic competence, of in het verlengde daarvan NGO's, een doel op zich. Dit heeft namelijk een sterke democratie als gevolg en is een mogelijkheid "brede" belangen te behartigen (Meijer et al., 2007, p.37). In de instrumentele visie wordt er niet zozeer gewezen op de eigen waarde van het versterken van de rol van NGO's maar wel op de effecten daarvan voor toezicht. Het wordt in deze visie gezien als een manier om de effectiviteit en efficiëntie van toezichtarrangementen te versterken (Meijer et al., 2007, p.38). De twee visies zijn niet per sé in tegenspraak met elkaar maar leggen wel verschillende accenten (Meijer et al., 2007, p.38). Brinkerhoff (1999) heeft onderzoek gedaan naar samenwerkingsverbanden tussen civil society en de overheid. In zijn onderzoek maakt hij een onderscheidt dat vergelijkbaar is met de tweedeling substantieel-instrumenteel. Aan de ene kant ziet hij partnerschappen die het doel hebben om de responsiviteit en verantwoording naar de civil society te vergroten. Aan de andere kant zijn er ook partnerschappen waarbij de civil society wordt betrokken bij de implementatie en de levering van de publieke diensten, bijvoorbeeld toezicht.

Om de bijdragen van NGO's als derde partij in het toezicht in kaart te brengen moet het concept van tripartite handhaving een framework krijgen dat beter aansluit bij de praktijk. Aan de hand van een theoretische inventarisatie is hieronder uiteengezet wat de meerwaarden zijn van het betrekken van NGO's bij toezicht. Deze verschillende bijdragen komen uit zowel de theorie van Ayres & Braithwaite (1992) als de meer recente literatuur. Het is niet per sé een compleet overzicht en in de praktijk kan er overlap voorkomen. Maar aan de hand van een tweedeling in een *substantiële rol* voor NGO's en een *instrumentele rol* is er wel een handvat om de interactie tussen NGO's en de toezichthouder te bestuderen. Deze typologie zal door de rest van het onderzoek heen gebruikt worden.

2.2.2 Substantiële rol

De inventarisatie op basis van de literatuur levert vanuit een substantiële visie vier mogelijke bijdragen van NGO's op. Onder het originele concept van *tripartisme* schuilt ook een sterke substantiële visie. Het betrekken van NGO's wordt gezien als een doel op zich. Door de rol van *checks and balances* te vervullen en te zorgen dat er geen *capture* optreed zorgen NGO's ervoor dat het toezichtsysteem beter en eerlijker wordt.

Checks: NGO's kunnen een functie vervullen van *checks* in het toezichtsysteem. Zo is het mogelijk dat NGO's de informatie aangeleverd door bedrijven, particuliere risicobureaus of brancheorganisaties gaan controleren. Ook is het denkbaar dat NGO's het werk van het bevoegd gezag controleren en zo een *metanorm* handhaven (Ayres & Braithwaite, 1991). In een systeem van *tripartite handhaving* kunnen NGO's er mede zorg voor dragen dat alle spelers zich aan de regels houden. Het doel hiervan is om de publieke toezichthouder scherp te houden (Ayres & Braithwaite, 1991, p.439).

Balances: Door NGO' s bij toezicht te betrekken wordt een breder scala van belangen vertegenwoordigd. Er kan tegenwicht worden geboden aan de goed georganiseerde en geconcentreerde belangen van de industrie (Bovaird, 2005, p.223). De partijen die profijt hebben van het toezicht zijn vaak veel diffuser dan die van de ondertoezichtstaanden en de slecht georganiseerde burger staat relatief zwak tegenover de goed georganiseerde marktpartijen (Mertens, 2006). NGO's, zoals een milieuorganisatie, kunnen een diffuse groep van stakeholders toch een stem geven in het toezichtproces (Fashoyin, 2005, p.46). Als NGO's worden betrokken kunnen deze belangen ook worden meegenomen of worden beschermd. Wanneer er afspraken worden gemaakt tussen de toezichthouder en een bedrijf kan een NGO ervoor zorgen dat een voordeel voor het bedrijf niet ten koste gaat van een andere partij die niet aan tafel zit (Martinez et al., 2013, Bovaird, 2005). Daarnaast zet de industrie over het algemeen in op minder strenge wetgeving. NGO's eisen daarentegen strengere regels. Wanneer belangengroepen als NGO's worden betrokken zullen de wetten meer in de lijn van het publieke belang liggen dan wanneer alleen industrie wordt betrokken (Ayres & Braithwaite, 1991, p.475).

Publiek draagvlak: Net als dat het betrekken van de industrie of branche leidt tot een groter draagvlak voor regelgeving en toezicht bij bedrijven kan het betrekken van andere belangengroepen leiden tot een groter draagvlak onder burgers (McAllister, 2012). Ayres & Braithwaite (1991,p.475; 1992) geven aan dat *tripartisme* een mogelijke weg is naar een meer participatieve democratie, waardoor het publieke draagvlak voor beleid, toezicht en handhaving kan toenemen.

Anti-capture: Ayres & Braithwaite (1991;1992) hebben het concept van tripartisme ontwikkeld als een oplossing voor capture en corruptie. De achterliggende economische analyse van een *prisoners dilemma* voorspelt dat tripartite handhaving slechte (inefficiënte) vormen van capture helpt uitbannen.

2.2.3. Instrumentele rol

Vanuit een instrumentele visie zijn er ook vier mogelijke bijdragen van NGO's te onderscheiden. Vanuit deze visie wordt er gezocht naar krachten en initiatieven in de maatschappij die de publieke toezichthouder kan gebruiken in het toezicht. De bijdragen vanuit de instrumentele rol komen voor een deel uit de co-regulation literatuur en zijn ook van toepassing op de samenwerking tussen industrie en toezichthouder. Voor dit onderzoek is echter de vertaalslag naar NGO's gemaakt.

Bereik: Private partijen als NGO's kunnen gebruikt worden door de publieke toezichthouder om informatie te verkrijgen, bijvoorbeeld van buiten de landsgrenzen, hiermee kunnen zij het bereik van hun toezicht vergroten (Martinez et al., 2013). Maar ook op andere manieren kan samenwerking met NGO's ervoor zorgen dat de invloed van het toezicht wordt uitgebreid en naleving wordt afgedwongen. Daarnaast kan samenwerken met zowel NGO's als de industrie de meest effectieve manier zijn om zeer complexe vraagstukken aan te pakken, die de publieke toezichthouder niet alleen kan oplossen (Fashoyin, 2005, p.48). Een groter bereik kan ook betekenen dat het reflectieve vermogen van het toezicht toeneemt.

Expertise: De specialistische kennis en expertise die sommige NGO's hebben op bepaalde terreinen kunnen uiterst nuttig zijn voor de publieke toezichthouder. Deze kennis en informatie kan aangewend worden voor betere regelgeving en handhaving. (Fashoyin, 2005). Een derde perspectief en extra expertise betekenen daarnaast dat er op een meer kosteneffectieve manier naar een oplossing van een probleem gezocht wordt of dat er een hoger percentage naleving realiseerbaar is (Ayres & Braithwaite, 1991, p.479).

Capaciteit: Toezichthouders hebben niet de middelen om overtredingen altijd consequent op te sporen en af te straffen. Via tripartite handhaving kan de pakkans van overtreders omhoog schieten en kan het heel onaantrekkelijk gemaakt worden om regels te overtreden. De energie en resources van NGO's kunnen aangewend worden ten gunste van het toezicht, bijvoorbeeld door het verdelen van taken (Fashoying, 2005, p. 48). Voor kwaadwillende bedrijven wordt het lastiger omdat ze niet alleen de toezichthouder moeten omzeilen maar ook een NGO met vergaande bevoegdheden en connecties. Ook kan de informatie en specialistische kennis van NGO's gebruikt worden voor beter risicogericht toezicht en prioritering van controles. Hier schuilt dus ook een eventueel efficiëntiewinst (Martinez, 2012).

Strijd staken: Tripartism kan voor de toezichthouder een oplossing zijn voor de NGO die overal tegenaan schopt en de toezichthouder in de weg zit. Als een belangengroep wordt buitengesloten is het namelijk rationeel om de gevestigde orde aan te vallen. Wanneer ze echter worden betrokken is de verwachting dat men zich constructiever opstelt (Ayres & Braithwaite, 1991, p. 467). Een NGO kan zo dus van "luis in de pels" een constructieve partner worden (Cramer, 2012). Veel NGO's hebben echter een identiteit waar ze trouw aan blijven en die ze willen uitdragen. Hierdoor kunnen ze een voorkeur hebben voor het nastreven van symbolische overwinningen in plaats van concreet resultaat te boeken. Water bij de wijn doen kan NGO's namelijk financiële contributies kosten. Wanneer NGO's echter de mogelijkheid hebben om tastbare resultaten te boeken dan wordt het aannemelijk dat ze voor lange termijn doelstellingen gaan die meer in lijn liggen met het publieke belang (Edelman, 1964).

2.2.4 Nadelen

De potentiële bijdragen die hierboven uiteen zijn gezet schetsen een positief beeld van de mogelijkheden voor het betrekken van NGO's bij toezicht. Echter is hier in de literatuur een kritisch debat over. Er wordt geconstateerd dat er steeds meer interactie is tussen NGO's en overheden. Maar men is er niet unaniem over uit of samenwerking tussen NGO's en overheden gestimuleerd moet worden of dat er al te veel onwenselijke rolvermenging is (Najam, 2000, p.381). Als publieke toezichthouder lever je een deel van je macht en autonomie in. Zoals Börzel en Risse (2010) aangeven zal een overheid met een sterke *shadow of hierarchy* niet graag haar autonomie inleveren. Bovaird (2005) geeft aan dat de macht die door een publieke toezichthouder wordt overgedragen aan private actoren mogelijk misbruikt kan worden. Ook waarschuwt Bovaird (2005) ervoor dat het opzetten van een goed systeem van checks and balances erg duur kan zijn. Legitimiteit en accountability is daarnaast ook een *issue* (Martinez et al., 2012). Zo moet er aandacht zijn voor de vraag waar private actoren hun legitimiteit vandaan halen om andere actoren te controleren.

Niet alleen bedrijven en publieke instanties kunnen corrumperen ook bij NGO's is dit een gevaar. Hierdoor kan regulatory capture optreden, niet door de industrie maar door machtige NGO's (Martinez, 2012). Ayres en Braithwaite (1992) verwachten dat openheid over het functioneren van de betrokken NGO's dit gevaar afdekt, maar dit is niet zeker. Al corrumperen NGO's niet, zoals Masini (2015) aangeeft zijn NGO's over het algemeen selectief met de onderwerpen die ze willen oppakken. De interesse van NGO's gaat

voornamelijk uit naar onderwerpen waarop ze kunnen scoren bij hun publiek. Zo kan het zijn dat NGO's alleen willen meewerken aan zaken die grote publieke verontwaardiging oproepen.

Deze nadelen ten spijt hebben Ayres & Braithwaite met hun concept van *tripartisme* een theoretisch argument gegeven om NGO's te betrekken zodat een positieve evolutie van samenwerking op gang kan komen die inefficiëntie, corruptie en capture in toezicht tegengaat. Er is echter geen duidelijkheid in welke situaties of context deze theorie wel of niet werkt (Ayres & Braithwaite, 1991, p.492). Ook vanuit recente literatuur klinkt de roep voor empirisch onderzoek naar dit onderwerp, bijvoorbeeld naar de vraag onder welke voorwaarden dit soort samenwerkingsverbanden in governance succesvol kunnen zijn (Gunningham, 2009, p. 146).

2.3 Goed Toezicht

Om te onderzoeken hoe NGO's als derde partij kunnen bijdragen aan goed toezicht is het belangrijk om duidelijk vast te stellen wat in dit onderzoek wordt verstaan onder "goed toezicht". Hoe samenwerking tussen NGO's en publieke toezichthouder bijdraagt aan goed toezicht houdt verband met het specifieke doel waarop de samenwerking is gericht. Wanneer NGO's vanuit een substantiële visie worden betrokken bij toezicht dan heeft een succesvolle bijdrage aan goed toezicht waarschijnlijk te maken met de mate waarin "brede" belangen worden vertegenwoordigt in het systeem van toezicht. Wanneer NGO's vanuit een instrumentele visie worden betrokken bij toezicht hangt succes waarschijnlijk meer af van toegenomen efficiëntie of effectiviteit. Maar voordat we dit verband tussen het in stelling brengen van NGO's en de bijdrage aan goed toezicht kunnen uitwerken moet eerst het concept *Goed Toezicht* worden gedefinieerd.

Er zijn verschillende soorten toezicht. In de kaderstellende visie op toezicht worden drie soorten toezicht onderscheiden namelijk nalevings-, uitvoerings- en interbestuurlijk toezicht (Ministerie van BZK, 2005, pp. 3-6). Dit onderzoek richt zich op nalevingstoezicht, dit is toezicht gericht op naleving van wet- en regelgeving door burgers en bedrijven (Ministerie van BZK, 2005, pp.3-6). Van de drie soorten toezicht is nalevingstoezicht het meest zichtbaar in de samenleving. Wanneer we het in dit onderzoek over toezicht hebben dan bedoelen we nalevingstoezicht. Het algemeen doel van toezicht is dus naleving van wet- en regelgeving. Maar toezicht moet ook midden in de samenleving staan en meebewegen met maatschappelijke ontwikkelingen. Het vroegtijdig signaleren en agenderen van kansen en problemen wordt tegenwoordig als een zeer belangrijk onderdeel van toezicht gezien (WRR, 2013, p.15).

Definitie Goed Toezicht

In de rijksbrede, *kaderstellende visie op toezicht* (Ministerie van BZK, 2005) worden er zes principes genoemd van goed toezicht door publieke toezichthouders. Deze zes principes zijn selectief toezicht, slagvaardig toezicht, samenwerkend toezicht, onafhankelijk toezicht, transparant toezicht en professioneel toezicht. In de wetenschappelijke literatuur wordt er ook aandacht besteedt aan de kenmerken van goed toezicht als het nadrukkelijk geen publieke toezichthouder is die het toezicht uitoefent maar private toezichthouders of samenwerkingsverbanden tussen publieke, semi-publieke of private actoren (zie bijvoorbeeld: Schaller, 2007; Abott & Snidal, 2008; Fuchs et al., 2009; Porter & Ronit, 2010).

Voor dit onderzoek worden de zes principes van goed toezicht uit de *kaderstellende visie op toezicht* niet één op één overgenomen als definitie van goed toezicht. Ten eerste omdat op

het moment dat er niet-overheids actoren worden betrokken er ook andere inzichten van belang zijn voor goed toezicht. Daarnaast zijn de zes principes ook niet goed toegespitst op de precieze inhoud van dit onderzoek. In dit onderzoek is het concept *Goed Toezicht* gedefinieerd als toezicht dat wordt gekenmerkt door drie karakteristieken. Goed toezicht is namelijk *effectief, reflectief* en *legitiem*. De definitie van *goed toezicht* aan de hand van deze drie karakteristieken is goed hanteerbaar in dit onderzoek. Deze drie karakteristieken zijn wel afgeleiden van de zes principes van goed toezicht en de wetenschappelijke literatuur over toezicht door niet-overheids actoren. Hieronder zullen de drie karakteristieken van goed toezicht verder worden toegelicht.

Drie karakteristieken Goed Toezicht

Goed Toezicht wordt in dit onderzoek gezien als toezicht dat effectief, reflectief en legitiem is. Deze drie kenmerken van goed toezicht zullen hier uiteengezet worden.

Effectief Toezicht

Effectiviteit van toezicht is een lastig begrip. Het is namelijk moeilijk te bepalen wat precies de invloed is geweest van het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. Het is ook niet de ambitie van dit onderzoek om te meten hoeveel de effectiviteit van toezicht toeneemt of afneemt door het betrekken van NGO's. Het blijft echter staan dat effectiviteit van toezicht vooral gaat over het bereiken van het algemene doel van toezicht namelijk het bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving. Als het betrekken van NGO's hier in enige mate aan bijdraagt kan gezegd worden dat het op dit punt bijdraagt aan *goed toezicht*. Twee competenties voor toezichthouders die door Abott & Snidal (2008) zijn geformuleerd zijn onmisbaar voor effectief toezicht. Effectieve toezichthouders moeten namelijk genoeg *operationele capaciteit* hebben en ze moeten *expertise* hebben. Vanwege het feit dat er nooit genoeg toezichtcapaciteit kan zijn om alles te controleren wordt er toezicht gehouden op basis van verwachte risico's. Voor de risicoanalyse moeten bijvoorbeeld de doelgroep en motieven duidelijk in beeld gebracht worden. Voor dit onderzoek is het interessant hoe NGO's kunnen bijdragen aan hogere naleving en daarmee aan effectief toezicht.

Reflectief Toezicht

De reflectieve functie van toezicht is zeer belangrijk. Reflectief toezicht houdt in dat toezichthouders kansen en problemen vroegtijdig signaleren en agenderen. Reflectief toezicht houdt ook in dat er continue gekeken moet worden of regels en handhaving nog wel aansluiten op de veranderende context (Schaller, 2007, p.16). Reflectie betekend ook het analyseren van knelpunten in regelgeving in relatie tot het eigen functioneren (WRR, 2013, p.15). Zo leidt reflectief toezicht ertoe dat er niet alleen gekeken wordt naar illegaal gedrag maar ook naar schadelijk gedrag dat nog niet bij wet verboden is (WRR, 2013, p.135). De toezichthouder moet continue op zoek zijn het toezicht te verbeteren en te laten aansluiten bij de context (Schaller, 2007, p.16). Door reflectief toezicht kan er vroegtijdig worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen en voorkomt de toezichthouder dat er achter de feiten wordt aangelopen. De reflexiviteit van een toezichthouder uit zich in de mate waarin de toezichthouder open staat om te leren of zich aan te passen aan een veranderende omgeving. Maar ook in de mogelijkheden die er bestaan om bestaande regels te betwisten, klachten in te dienen of op bestaande praktijken te reflecteren (Schaller, 2007, p.16). De internationale literatuur maar ook WRR rapporten geven dus aan dat toezichthouders moeten reflecteren op het eigen functioneren en daarnaast moeten signaleren hoe het toezicht in de samenleving staat. De vraag in dit onderzoek is hoe NGO's als maatschappelijke partijen daaraan kunnen bijdragen.

Legitiem Toezicht

Het is belangrijk dat toezicht legitiem is. Toch is dit een lastig punt als de publieke toezichthouder niet meer de enige partij is die verantwoordelijk is voor het toezicht en er ook actoren uit de sector en de *civil society* worden betrokken. Op dat moment kan legitimiteit van toezicht niet meer beoordeeld worden op de traditionele manier. Oorspronkelijk werden hiervoor de termen input en output legitimiteit van Scharpf (1998) gebruikt. Publiek toezicht is voornamelijk legitiem vanwege de democratische procedures die voorafgaan aan het maken van regels, monitoring en handhaving. Omdat het publieke toezicht zich moet verantwoorden via politieke vertegenwoordigers aan de gehele bevolking is vooral de inputlegitimiteit gewaarborgd. Fuchs et al. (2009) merken zeer terecht op dat de concepten van input- en outputlegitimiteit niet bruikbaar zijn om samenwerkingsvormen in toezicht op af te rekenen. Een samenwerkingsverband zou als legitiem kunnen worden beschouwd wanneer blijkt dat de *output* effectiever is dan het zuivere publieke toezicht. Zoals Fuchs et al. (2009) echter aangeven is het ontzettend moeilijk om de effectiviteit van samenwerking objectief te bepalen aangezien de doelen door de verschillende stakeholders heel verschillend worden ervaren. Zij stellen in hun onderzoek de criteria *participatie, transparantie* en *accountability* voor. Deze criteria worden onder andere ook voorgesteld door Porter & Ronit (2010) en Schaller (2007). Dit onderzoek sluit zich hierbij aan. *Goed toezicht* behoort legitiem te zijn. In dit onderzoek verstaan wij onder *legitimiteit* van toezicht allereerst dat relevante actoren kunnen participeren in toezicht zonder dat de toezichthouder zijn onafhankelijkheid verliest. Hierbij is het belangrijk dat er een juiste afweging wordt gemaakt welke actoren betrokken worden, hoe dit dient te gebeuren en tot waar deze betrokkenheid moet reiken. Ten tweede wordt onder legitimiteit van toezicht verstaan dat het toezichtproces transparant is. Dit betekend dat de afwegingen, de keuzes in toezicht en de toezichtresultaten zoveel mogelijk openbaar moeten zijn voor burgers en hun organisaties. Ten slotte wordt onder legitimiteit van toezicht verstaan dat het toezicht democratisch ter verantwoording kan worden geroepen en dat de toezichthouder aangesproken kan worden op het functioneren. Samengevat gaat het legitieme aspect van toezicht dus niet alleen uit van het formele democratische proces maar is het ook belangrijk dat het toezicht transparant is en dat verschillende belangen zich gehoord voelen. In dit onderzoek wordt de vraag gesteld hoe NGO's hier aan kunnen bijdragen.

2.4. De relatie tussen NGOs' en Goed Toezicht

In voorgaande paragrafen is uiteengezet welke functies NGO's in toezicht kunnen vervullen vanuit instrumenteel en vanuit substantieel oogpunt. Daarnaast is *goed toezicht* in de context van dit onderzoek uiteengezet. In deze paragraaf zal er besproken worden hoe vanuit de theorie NGO's kunnen bijdragen aan goed toezicht. De tweedeling tussen een substantiële en instrumentele rol voor NGO's wordt weer aangehouden. Vanuit elke rol wordt er vanuit de theorie beredeneerd hoe NGO's bijdragen aan *goed toezicht*. Het gaat dus om een veronderstelde relatie vanuit de theorie. In het empirische gedeelte van dit onderzoek wordt uitgezocht of deze relatie in de praktijk wordt erkend.

Substantiële rol

Vanuit de theorie volgt de verwachting dat NGO's vanuit een *substantieel* vertrekpunt vooral bijdragen aan *legitiem* en *reflectief* toezicht. In de theorie over tripartite handhaving (Ayres & Braithwaite, 1991; 1992) komt naar voren dat NGO's de ondervertegenwoordigde belangen in het toezicht kunnen behartigen. Per sector of onderwerp kan door de toezichthouder in kaart worden gebracht welke NGO het meest geschikt is om tegengas te geven aan de sterk

vertegenwoordigde belangen van de sector (Ayres & Braithwaite, 1991, p.442). Wanneer de juiste NGO wordt betrokken dan heeft dit volgens de theorie van tripartite handhaving een positief effect op de bescherming van het publiek belang door de toezichthouder (Ayres & Braithwaite, 1991, p.442). Het toenemen van participatie vanuit de civil society leidt ook volgens Brinkerhoff (1999) tot een grotere *legitimiteit* van het toezicht. Doordat NGO's fungeren als belangenbehartiger en promoter van dialoog versterken NGO's de transparantie en de verantwoording van het toezicht naar het publiek. Vanuit de literatuur wordt er dus beredeneerd dat het betrekken van relevante NGO's in de context van dit onderzoek leidt tot *legitiem toezicht*.

Naast dat het betrekken van NGO's vanuit een substantieel vertrekpunt in theorie kan leiden tot een grotere legitimiteit van het toezicht kan het ook een bijdrage leveren aan *reflectief toezicht*. NGO's laten vaak een duidelijk tegengeluid horen. Door NGO's te betrekken zoekt de toezichthouder actief het dialoog op. Dit kan een belangrijke manier zijn voor de toezichthouder om te luisteren naar en te reageren op signalen vanuit de maatschappelijke omgeving. Het opvangen van deze maatschappelijke signalen vergroot het responsieve en het *reflectieve* vermogen van het toezicht (zie: Brinkerhoff, 1999; Van Erp & Van Wingerde, 2013, p. 29-30).

Signalen vanuit de maatschappij en zogenoemde *red flags* worden nog vaak genegeerd door de verantwoordelijke toezichthouder. Dit kan komen door een tunnelvisie bij de toezichthouder of een fundamenteel wantrouwen ten aanzien van informatie van derden (Van Erp & Van Wingerde, 2013, p. 30). Derde partijen zoals NGO's hebben eigen belangen en worden door toezichthouders als onbetrouwbaar ervaren. Signalen vanuit deze derde partijen worden vaak niet hard genoeg gevonden om in de officiële risicoanlayses mee te nemen. Wanneer toezichthouders meer waarde toekennen aan de "soft signals" van NGO's kan waardevolle informatie worden meegenomen in het toezicht. Dit kan risico's, die voorheen onbekend waren bij de toezichthouder, aan het licht brengen en voorkomt dat handhaving zich alleen richt op al bekende risico's (Van Erp & Van Wingerde, 2013, p. 30). Op deze manier kan het betrekken van NGO's zowel vanuit instrumenteel als substantieel vertrekpunt bijdragen aan het *reflectieve vermoge*n van de toezichthouder.

Wanneer NGO's worden betrokken bij toezicht dan kan dit op *ad hoc* basis gebeuren maar het kan ook een meer structurele vorm krijgen. De informele ad hoc aanpak zou het beste kunnen werken bij diffuse doelstellingen voor het betrekken van NGO's. Dit speelt een rol bij meer beleidsmatige aangelegenheden en een substantiële rol van NGO's (Brinkerhoff, 1999, p.78).

Instrumentele rol

Vanuit een instrumenteel vertrekpunt is de verwachting dat NGO's vooral een bijdragen leveren aan *effectief toezicht*. Brinkerhoff (1999, p.64) geeft in zijn onderzoek naar samenwerking tussen NGO's en overheden in ontwikkelende landen aan dat er vaak taken verdeeld worden tussen overheid en NGO's. NGO's leveren dan ook publieke diensten, waarbij gebruik wordt gemaakt van hun comparatieve voordeel op het gebied van efficiënte dienstverlening. Via deze weg kunnen NGO's de capaciteit van het toezicht vergroten en bijdragen aan *effectief toezicht.* Vanuit onderzoek van Verbruggen (2013) wordt aangeraden dat derde partijen als NGO's zich in dit geval richten op voor de hand liggende overtredingen en de publieke toezichthouder zich meer richt op de meest risicovolle overtredingen.

Daarnaast kunnen NGO's het bereik van het toezicht vergroten en zo ook de effectiviteit. Toezichthouders kunnen NGO's betrekken door ze een kanaal te bieden om informatie uit te

wisselen over het gedrag van bedrijven. Deze informatie kan leiden tot een grotere pakkans voor overtreders en kan zo het bereik van handhaving vergroten (Van Erp & Van Wingerde, 2013, p.29). NGO's kunnen ook op andere manieren naleving van wet- en regelgeving bevorderen bij partijen die minder gevoelig zijn voor traditionele handhaving. Uit onderzoek van Verbruggen (2013; Mascini, 2015) blijkt dat voor het succes van dit soort samenwerkingsverbanden het van belang is dat beide partijen hun kennis, resultaten en inspanningen die ze leveren aan het toezicht consequent met elkaar delen.

NGO's zetten toezichthouders via de media soms weg als incompetent. In de theorie van tripartite handhaving (Ayres & Braithwaite, 1991; 1992) wordt verondersteld dat NGO's dit soort symbool overwinningen nastreven omdat ze niet de mogelijkheid hebben om tastbare resultaten te behalen. De lange termijn doelstellingen van NGO's liggen vaak meer in lijn met het doel van de toezichthouder. Wanneer door samenwerking met een toezichthouder NGO's de kans krijgen om tastbare resultaten te behalen is het aannemelijk dat ze ervoor kiezen om deze lange termijn doelstellingen na te streven in plaats van zich te profileren als een criticus van de toezichthouder (Edelman, 1964; Ayres & Braithwaite, 1992). Op deze manier kan de toezichthouder vanuit een instrumenteel vertrekpunt NGO's betrekken om ze van een *vijand in een partner* te veranderen. Doordat beide partijen een gemeenschappelijk doel nastreven kan er expertise worden gedeeld maar is er ook meer openheid en transparantie in het proces. Dit draagt bij aan zowel *effectief* als *legitiem* toezicht. Weer draagt Verbruggen (2013; Mascini, 2015) aan dat het succes van dit soort samenwerkingsverbanden afhangt van de mate van overlap tussen doelen, normen en belangen van beide partijen.

Wanneer NGO's vanuit een instrumentele visie worden betrokken, met welke mate van structuur moet dat worden aangepakt? Brinkerhoff (1999) vindt in zijn onderzoek aanwijzingen dat een structurele en geformaliseerde relatie de voorkeur geniet wanneer NGO's bijdragen aan de implementatie van handhavingsbeleid. In het licht van dit onderzoek zou dit het geval kunnen zijn bij een instrumentele rol van NGO's. Wat de precieze taakverdeling is in de uitvoering, kan dan via de formele weg worden bediscussieerd en vastgelegd. De mate van structuur waarin een NGO betrokken wordt bij het toezicht kan zich voordoen als een dilemma. Bovaird (2005, p. 224) geeft aan dat vertrouwen essentieel is in het omgaan met dit dilemma. Een relatie op basis van vertrouwen kan een alternatief zijn voor formeel vastgelegde partnerschappen. Wederzijds vertrouwen kan waardevolle input vanuit de civil society bevorderen terwijl de overheid formeel toch de touwtjes in handen heeft en het publiek belang in het oog houdt. Wederzijds vertrouwen werkt als een katalysator in het betrekken van NGO's bij toezicht. Vertrouwen komt in studies naar co-regulation ook in het algemeen naar voren als een belangrijke succesfactor (Gunningham & Sinclair, 2009, p.894).

Afsluitend

Er zijn verschillende perspectieven op de band tussen NGO's en overheden. Sommigen zien het als een relatie die zoveel mogelijk beperkt moet blijven, anderen zien het als een mogelijkheid voor wederzijdse versterking. Het mag duidelijk zijn dat, ondanks enkele geplaatste vraagtekens, het theoretische raamwerk dat hier is gepresenteerd voornamelijk wijst op de mogelijkheden voor toezicht en NGO's om elkaar te versterken. Het is wel belangrijk om er bewust van te zijn dat NGO's geen vervanging zijn voor een publieke toezichthouder maar slechts een aanvulling zijn of versterking kunnen leveren. Met inachtneming van deze kanttekening laat de behandelde literatuur vooral zien dat er een potentiële wederzijds voordelige relatie mogelijk is (zie ook: Coston, 1998, p.377).

3. Methode en Technieken

Dit onderzoek gaat over hoe toezichthouders vanuit een *governance* benadering inbreng van NGO's betrekken in het toezicht. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe dit onderzoek is uitgevoerd. Dit is een interpretatief onderzoek. Er is vooral gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Concrete uitingen zijn geanalyseerd en hierbij is de nadruk gelegd op de variatie binnen het onderwerp. De aangetroffen situatie is naderhand verklaard met concepten uit de theorie en het onderzoeksveld. Theorie wordt in dit onderzoek gebruikt als *sensitizing concept* (Bowen, 2006). De theorie over tripartite handhaving wordt bijvoorbeeld gebruikt om invulling te geven aan een meer betrokken rol van NGO's in het toezicht. Het doel van dit onderzoek is om *inzicht te geven in de rol van NGO's in toezicht en hoe de inbreng van NGO's kan bijdragen aan (goed) toezicht*. Dit wordt bereikt via een meta-analyse van voorbeelden met derde partijen in toezicht en een case study bij de NVWA. Dit onderzoek is gedaan in opdracht van de NVWA. Dit heeft enkele voordelen, zo voorziet dit in een concrete casus en is er een directe ingang voor het benaderen van personen voor interviews. Er zitten echter ook nadelen aan, zo is de NVWA sturend door de mensen die worden voorgedragen voor interviews en heeft de NVWA zelfs invloed op de NGO's die worden benaderd voor dit onderzoek. Deze issues worden verder uitgediept in de paragraaf over de *case study*.

Operationalisatie

De concepten uit het Theoretisch Kader zijn hieronder geoperationaliseerd zodat ze als input voor de topiclijst kunnen dienen en voor de analyse achteraf. Daarnaast worden ze in de meta-analyse gebruikt om de verschillende entries te categoriseren. In de onderstaande twee schema's worden de rollen die NGO's kunnen vervullen als derde partij in tripartite handhaving geoperationaliseerd.

Substantieel	Concept	taken NGO	uitingsvormen
Checks	Als checks controleren NGO's of het toezichtsysteem goed werkt en alle spelers zich aan de regels houden	Informatie controleren Metanorm handhaven	- NGO's hebben toegang tot informatie van bedrijven en toezichthouder - NGO's kunnen Toezichthouder terechtwijzen op invulling toezichttaak.
Balances	Als onderdeel van de balances in het toezichtsysteem vertegenwoordigen NGO's bepaalde belangen	Behartiging brede belangen Tegenwicht dominante belangen	- NGO's krijgen inspraak in beslissingen - NGO's hebben vaste plek aan onderhandelingstafel
Publiek draagvlak	NGO's vergroten de invloed van de maatschappij op het toezicht en staan achter het toezichtsbeleid	Draagvlak creëren onder burgers Medium voor burgers om hun inspraak te laten gelden bij de toezichthouder	- NGO's hebben substantiële en relevante achterban - NGO's brengen waarde en normen uit de maatschappij in het toezichtproces
Anti-Capture	NGO's hebben een rol in het uitbannen van corruptie en capture in het toezicht	NGO's controleren of het publieke belang wel wordt nagestreefd door toezicht	- NGO's worden betrokken bij afspraken tussen industrie en toezichthouder - Meer transparantie - Toezichthouder houdt NGO's up-to-date

Vanuit een substantiële visie leidt het betrekken van NGO's tot beter en meer democratisch openbaar bestuur. In de rol van *checks* hebben NGO's een controlerende functie. Deze rol is vertaald naar twee taken voor NGO's, die Ayres & Braithwaite (1991) in hun originele theorie noemen. Het controleren van informatie en de toezichthouder scherp houden door het handhaven van een metanorm. Om deze functie te kunnen uitvoeren heeft een NGO informatie nodig, waarschijnlijk beschikbaar gesteld door de toezichthouder. Daarnaast moet een toezichthouder ontvankelijk zijn voor de opmerkingen van een NGO, anders kan niet worden gezegd dat de NGO goed functioneert in zijn rol als *checks*. In een rol als onderdeel van de *balances* in het toezicht behartigen NGO's belangen die anders niet worden meegenomen. Fashoyin (2005, p.46) geeft aan dat NGO's een diffuse groep van stakeholders een stem kan geven. Bovaird (2005, p.223) vult de taken in deze rol aan door op te werpen dat NGO's tegenwicht kunnen bieden aan dominante belangen. Deze rol uit zich in het feit dat een NGO een mogelijkheid heeft tot inspraak wanneer de sector in overleg is met de toezichthouder. Wanneer NGO's een rol spelen bij het vergroten van het *publieke draagvlak,* zoals McAllister (2012) aandraagt, zien Ayres & Braithwaite NGO's ook als spreekbuis voor een deel van de samenleving. Het is voor deze rol belangrijk dat NGO's het toezichtarrangement kunnen uitleggen aan hun (relevante) achterban maar NGO's zullen

dan wel het gevoel moeten hebben dat de stem van hun achterban wordt gehoord. Als laatst is de rol van NGO's in het tegengaan van *capture* geoperationaliseerd als het transparanter maken van het toezicht door de uitkomsten van het toezicht inzichtelijk te maken voor burgers. Daarvoor is het essentieel dat een NGO wordt betrokken wanneer de industrie en de toezichthouder overleggen of dat de toezichthouder zeer compleet is in de informatieverschaffing richting de NGO.

Instrumenteel	Concept	taken NGO	uitingsvormen
Expertise	In deze rol wordt de specialistische expertise van NGO's ingezet ten gunste van het toezicht.	NGO's brengen extra kennis en expertise in het toezichtsproces	- De informatiestroom tussen toezichthouder en NGO wordt geformaliseerd. - Kennis wordt uitgewisseld en aangewend voor betere regels of handhaving (meer risicogericht)
Capaciteit	Het inzetten van de resources van NGO's leidt tot een grotere handhavingscapaciteit of tot het gerichter inzetten hiervan	De energie en resources aanwenden ten gunste van het toezicht	- Taakverdeling tussen NGO's en NVWA afgesproken - NGO's krijgen controle bevoegdheden
Bereik	Vergroten van het bereik van toezicht. Bijvoorbeeld door een rol te spelen in nieuwe vormen van toezicht of door specifieke informatie aan te leveren	NGO's voorzien in buitenlandse informatie NGO's dragen bij aan oplossen van complexe vraagstukken	- Publieke toezichthouder kan handelen n.a.v. info van NGO's - Toezicht publieke toezichthouder wordt gestuurd door input NGO - De maatschappelijk positie van NGO's wordt gebruikt om naleving te stimuleren
Strijd staken	Er wordt samengewerkt ipv tegengewerkt.	In samenwerking nastreven van concrete resultaten bij gezamenlijke doelen	- Info en gegevens worden gedeeld - Er is een gezamenlijk plan van aanpak - Er is vertrouwen tussen beide partijen

Vanuit een instrumentele visie wordt er binnen de maatschappij gezocht naar krachten en initiatieven die gebruikt kunnen worden in het toezicht. Zo kunnen NGO's een rol spelen in het vergroten van de kennis en *expertise* in het toezicht, ten gunste van betere regels of hogere naleving (Ayres & Braithwaite, 1991). Dit uit zich in kennisuitwisseling tussen beide partijen ten gunste van het toezicht, bijvoorbeeld doormiddel van gezamenlijke trainingen of formeel overleg. NGO's kunnen ook een rol spelen in het vergroten van de capaciteit van de toezichthouder. NGO's nemen dan taken over van de toezichthouder waar de

toezichthouder zelf geen capaciteit voor heeft. Fashoyin (2005) geeft aan dat dit zich uit in een formele taakverdeling tussen overheid en NGO, aangezien een partnerschap dat zo ver gaat vastgelegd moet worden. Het is daarbij nodig dat NGO's uitgebreide bevoegdheden krijgen, bijvoorbeeld met betrekking tot het uitvoeren van controles bij bedrijven. Om *het bereik* van het toezicht te kunnen vergroten moet de toezichthouder de input van NGO's willen aannemen. Aan de ene kant moet de toezichthouder iets kunnen met de informatie of de meldingen vanuit de NGO. Aan de andere kant moet de toezichthouder ook open staan om zich in enige mate te laten sturen door signalen vanuit NGO's. Wanneer de maatschappelijke positie van een NGO wordt gebruikt, bijvoorbeeld door bepaalde publieke acties te stimuleren, om naleving onder bedrijven omhoog te krijgen dan geeft dit ook aan dat de NGO een rol heeft in het vergroten van het *bereik*. Ten slotte heersen er vaak nog spanningen tussen NGO's en toezichthouder. Wanneer die spanningen samenwerking tussen NGO en toezichthouder niet in de weg staan dan is de *strijd* blijkbaar *gestaakt*. Dit uit zich in het uitspreken van vertrouwen in de andere partij. Daarnaast zullen informatie en gegevens makkelijker worden uitgewisseld. De verbeterde verhoudingen kunnen ook blijken uit een gezamenlijk plan van aanpak voor een probleem dat beide partijen erkennen. Deze drie aspecten zijn gebruikt in de operationalisatie van deze rol.

In het volgende schema is het concept *Goed Toezicht* geoperationaliseerd.

Goed Toezicht	Uitingsvormen
Effectief Toezicht	- Bevorderen naleving wet- en regelgeving - Voldoende operationele toezichtcapaciteit - Hoge mate van expertise - Risicogericht toezicht
Reflectief Toezicht	- Problemen vroegtijdig signaleren & agenderen - Analyseren knelpunten regelgeving - Analyseren eigen functioneren - Mogelijkheden tot aanpassen toezichtpraktijk
Legitiem Toezicht	- Relevante actoren worden betrokken bij toezicht zonder onafhankelijkheid te verliezen - Afwegingen en keuzes in toezicht worden transparant toegelicht - Toezicht en inspectieresultaten zijn openbaar - Toezichthouder is ontvankelijk voor kritiek op functioneren - Toezicht kan democratisch tot verantwoording worden geroepen

Voor de operationalisatie van *effectief toezicht* is de naleving van wetgeving als uitgangspunt gebruikt. Verder gelden de twee competenties geformuleerd door Abott & Snidal (2008) als leidraad. Bij *reflectief toezicht* speelt een toezichthouder in op signalen om knelpunten op te lossen (Schaller, 2007; WRR, 2013). Bij de operationalisatie van *legitiem toezicht* staan de criteria *participatie, transparantie* en *accountability* voorgesteld door Fuchs et al. (2009) centraal. In het theoretisch kader komt naar voren dat dit in de literatuur als breed geaccepteerde criteria gelden.

In het onderstaande schema is ten slotte geoperationaliseerd hoe NGO's als derde partijen kunnen bijdragen aan goed toezicht.

	Effectief Toezicht	Reflectief Toezicht	Legitiem Toezicht
Substantieel			
Checks		- Reflecteren op en aanpassen van toezichtpraktijk - Betwisten van informatie	- Toezicht legt verantwoording af aan burger via NGO
Balances			- Participatie van groep belanghebbende - Verantwoording aan brede belangen
Public acceptance			- Verantwoording naar achterban NGO's
Anti-capture		- NGO's kunnen ingrijpen wanneer afspraken tussen toezichthouder en industrie niet in algemeen belang zijn.	- Meer transparantie doordat NGO's informatie krijgen
Instrumenteel			
Expertise	- De specialistische expertise van NGO's wordt ingezet ten gunste van het toezicht. - Capaciteit van toezichthouder meer risicogericht inzetten		
Capaciteit	- Capaciteit NGO's benutten - Efficiënter inzetten toezichtscapaciteit op risico's		
Bereik	- Vergroot expertise en info toezicht - Gebruik van invloed NGO's in keten	- Beter en sneller inspelen op problemen (met buitenlandse oorsprong)	
Strijd staken	- Partnerschap leidt tot meer expertise en capaciteit		- Meer openheid en transparantie tussen partijen - Participatie wordt vergroot

Meta-analyse

Voor de meta-analyse zijn voorbeelden geanalyseerd van derde partijen die betrokken zijn bij het openbaar bestuur. Over de manieren waarop NGO's bijdragen aan toezicht is nog weinig kennis systematisch verzameld. Via een meta-analyse maakt dit onderzoek inzichtelijk hoe maatschappelijke partijen een rol krijgen in toezicht en regulering. Zoals in het theoretisch kader al werd aangegeven zijn de meeste vormen van co-regulering die worden besproken in de literatuur samenwerkingsverbanden tussen *toezichthouder* en *industrie* of *private toezichthouders*. In dit onderzoek is er nadrukkelijk gezocht naar een bredere groep van belanghebbende waaronder *NGO's.*

Om in kaart te brengen via welke wegen NGO's bijdragen aan toezicht en regulering zijn alle jaargangen van twee wetenschappelijke tijdschriften doorlopen die zich richten op toezicht namelijk, *Regulation & Governance* en *Tijdschrift voor Toezicht*. Er is in de titel en samenvatting gezocht naar de termen *stakeholder, NGO* of *civil society*. Artikelen die hier aan voldeden zijn nader bestudeerd. Er is gezocht naar artikelen waarin initiatieven worden besproken waarbij NGO's of een brede groep van stakeholders zijn betrokken bij toezicht en regulering. De relevante artikelen zijn opgenomen in een schema. Ook zijn de literatuurlijsten van de relevante artikelen doorlopen voor dezelfde trefwoorden. Aangezien er ook belangrijke initiatieven op dit gebied zijn die misschien niet direct academische aandacht krijgen in belangrijke wetenschappelijke tijdschriften is er ook via de zoekmachine *Google* gezocht naar relevante voorbeelden via wisselende combinaties van de termen *toezicht, samenwerking, NGO.*

De meta-analyse maakt voor de bestudeerde voorbeelden inzichtelijk op welke manieren partijen uit de *civil society* zijn betrokken bij toezicht en regulering. Deze meta-analyse heeft niet als doel om uitspraken te doen over de frequentie van gebruikte samenwerkingsvormen. Per bestudeerd initiatief is uitgewerkt hoe de derde partij heeft bijgedragen aan het toezichtsysteem en waarom. Hiervoor zijn de verschillende voorbeelden afgezet tegen de theoretische bijdragen die derde partijen kunnen leveren.

Case study

Een case study geeft een mogelijkheid om bij te dragen aan de oplossing van een concreet maatschappelijk vraagstuk (Van Thiel, 2010, p. 99). Dat maakt de case study een goede methode voor dit onderzoek. Het geeft de mogelijkheid om veel informatie te verzamelen en het onderzoeksonderwerp in alle diepte en rijkheid in de natuurlijke omgeving te onderzoeken. De case study heeft een tweeledig doel. Allereerst geeft het inzicht in hoe de rol van NGO's in toezicht wordt gezien en hoe de inbreng vanuit NGO's wordt gebruikt. Daarnaast moet het inzicht geven op welke manier NGO's meer kunnen bijdragen aan het toezichtproces van de NVWA.

De resultaten van deze case study zijn niet volledig te generaliseren. Er wordt in de case study slechts gekeken naar één toezichthouder, de NVWA, en dit is te weinig om vergaande uitspraken te doen over toezichthouders in het algemeen. Ook al zijn de resultaten niet volledig te generaliseren toch is het nuttig om uitspraken te doen over de bruikbaarheid van de rol van NGO's zoals die wordt voorgeschreven in de theorie over tripartite handhaving. Er wordt in de conclusie / discussie een aanzet gemaakt welke onderdelen van de theorie bruikbaar zijn en welke delen aanscherping behoeven om aan te sluiten bij de praktijk. Een case study is namelijk wel geschikt als opstap voor meer en groter onderzoek (Van Thiel, 2010, p100). Dit is ook een van de doelen van dit onderzoek. De resultaten van dit onderzoek leveren zo een eerste idee op hoe inbreng van maatschappelijke partijen gebruikt kan worden bij toezicht en waar grenzen liggen van zulke mogelijkheden.

Interviews

Uit de case study blijkt hoe de inbreng van NGO's op dit moment is geregeld bij de NVWA en wat de afwegingen hiervoor zijn. Daarnaast geeft het inzicht waar NGO's nog meer kunnen bijdragen aan goed toezicht en waar niet. Om hier achter te komen zijn semi-gestructureerde interviews (Van Thiel, 2010, p.109) gehouden bij zowel de NVWA als bij NGO's. Bij de interviews is gebruik gemaakt van een *topiclijst* gebaseerd op het theoretisch kader en documentanalyse.

Respondenten

De onderzoeker maakte tijdens het onderzoek als stagiair deel uit van de NVWA. Dit heeft als voordeel dat er toegang is tot de relevante personen in de organisatie. De respondenten zijn via *snowball sampling* (Silverman, 2010) geselecteerd. Werknemers van de NVWA hebben aangeven wie er verstand heeft van dit onderwerp, wie er verantwoordelijk is of wie er contact heeft met NGO's. Respondenten verwezen dus door naar nieuwe potentiële respondenten. Het voordeel van deze methode is dat de mensen met verstand van het onderwerp, ervaring met NGO's of met eindverantwoordelijkheid voor (een onderdeel van) de organisatie aan het woord komen. Dit heeft echter ook als gevolg dat werknemers van de NVWA sturen wie er aan het woord komen en dit kan een enigszins gekleurd beeld geven van de stand van zaken. In de periode van een half jaar is er echter zo veel contact met een grote groep werknemers dat de kans klein is dat relevante personen niet aan het woord komen. Naast de methode van *snowball sampling* is er wel gestuurd op de divisies waar de respondenten werkzaam in zijn. Van elke van de drie primaire divisie van de NVWA zijn ten minste drie mensen geïnterviewd en altijd het hoofd van de afdeling toezichtontwikkeling. Hierdoor ontstaat er een beeld van de rol van NGO's binnen de verschillende domeinen. De stafafdeling is ook meegenomen om een beeld te krijgen hoe de relatie met NGO's op dit niveau overeenkomt of verschilt met die van de divisies.

Naast interviews met 16 werknemers van de NVWA zijn er ook interviews afgenomen bij 6 NGO's. Een lijst met respondenten is te vinden in *bijlage 4*. De relevante NGO's zijn in kaart gebracht door aan werknemers van de NVWA te vragen welke NGO's actief zijn in hun domein. Ook heeft de onderzoeker via internet gezocht welke NGO's actief zijn in de verschillende domeinen van de NVWA. Er is gekeken naar verschillende soorten NGO's, op onderzoek gerichte organisaties maar ook meer activistische organisaties. De bedoeling is om een breed scala aan opvattingen van NGO's te verzamelen. Veel NGO's zijn echter niet bereid om mee te werken aan het onderzoek. Tijdgebrek is de meest voorkomende reden die hiervoor werd opgegeven. Hierdoor is het beeld uit de interviews met NGO's misschien niet representatief. Toch geeft het wel een waardevol beeld om naast het beeld van de respondenten afkomstig van de NVWA te zetten.

Validiteit en betrouwbaarheid

Idealiter geeft dit onderzoek een eerste inzicht in hoe de inbreng van derde partijen in toezicht geregeld kan worden. Ook zou eruit komen wat het betrekken van NGO's betekent voor het systeem van toezicht. Maar een belangrijk deel van dit onderzoek beperkt zich tot een enkele *case,* namelijk het toezichtdomein van de NVWA. De externe validiteit is zeer gering. Daarnaast zijn er de eerder genoemde risico's van bewuste of onbewuste sturing door de NVWA. Door veel contact met het onderzoeksonderwerp ontstaan er risico's op subjectiviteit en selectiviteit. De betrouwbaarheid van informatie wordt zo veel mogelijk gewaarborgd door *triangulatie* (Van Thiel, 2010, p.106). Informatie wordt op verschillende manieren verzameld. Er worden meerdere methoden toegepast, namelijk documentanalyse en interviews. En er worden meerdere databronnen geraadpleegd, ook vanuit meerdere

organisaties. Door de rijkheid aan informatie en het direct en correct op nemen van relevante informatie wordt het aannemelijker dat de informatie juist is (Van Thiel, 2010, p. 106).

Resultaten

4. Meta-analyse

In het *theoretisch kader* is naar voren gekomen wat in theorie de meerwaarde is van het betrekken van NGO's bij toezicht. Een veelvoud aan aspecten waar NGO's een bijdrage aan kunnen leveren komt naar voren. In dit onderzoek zijn deze verschillende aspecten onderverdeeld in de categorieën instrumenteel en substantieel. Maar wat zien we in de praktijk terug en hoe wordt dit vormgegeven? In dit hoofdstuk worden aan de hand van een meta-analyse een aantal wetenschappelijke en maatschappelijke artikelen over samenwerkingsvormen tussen NGO's en overheid geanalyseerd. Het doel is om in kaart te brengen welke verschillende mogelijkheden voor het betrekken van NGO's op dit moment worden benut door overheidsorganisaties en welke patronen daarin te herkennen zijn. De analyse van deze empirisch gegronde artikelen geeft inzicht in welke delen van de theorie in de praktijk tot uiting komen en onder welke voorwaarde.

In deze analyse zijn 16 initiatieven bestudeerd waarin overheidsinstanties samenwerken met partijen uit de civil society, voornamelijk NGO's. De manieren waarop NGO's binnen deze initiatieven worden betrokken bij het openbaar bestuur lopen zeer uiteen. Er wordt in dit hoofdstuk soms gesproken van *openbaar bestuur* in plaats van *toezicht* omdat de bestudeerde voorbeelden breder zijn en niet alleen van toepassing op toezicht. De analyse van deze 16 initiatieven laat zien hoe de betreffende NGO's bijdragen aan het openbaar bestuur en hoe ze te plaatsen zijn binnen de typologie van de *instrumentele* en *substantiële rol*. De tegengekomen samenwerkingsvormen zijn onderverdeeld in categorieën. Er is gekeken welke initiatieven overeenkomen in de vorm die ze aannemen. Hieruit zijn vier categorieën gedestilleerd die oplopen in mate van verplichtingen die de partijen met elkaar aangaan. De categorieën om de betrokkenheid van NGO's bij het toezicht te duiden zijn; *het oppakken van signalen*, *persoonlijk netwerk*, *adviesraad (AR)* en *partnerschap.* De categorieën zijn dus oplopend in de intensiteit van verplichtingen. Dit verklaart ook waarom deze analyse geen inzicht geeft in de frequentie van samenwerkingsvormen. *Adviesraden* en *persoonlijke netwerken* komen in deze analyse namelijk frequenter voor dan het oppakken van *signalen,* echter worden via adviesraden en persoonlijke netwerken ook signalen van NGO's opgepakt. Dit gebeurt echter in een meer structurele vorm. Daar komt bij dat een partnerschap tussen een overheidsinstantie en een NGO eerder wetenschappelijke en maatschappelijke aandacht krijgt dan een overheid die incidenteel signalen oppakt uit de maatschappij. In *bijlage 2* is per initiatief te vinden welke partijen eraan deelnemen en in welke vorm. Ook is er toegelicht waar het initiatief past binnen de typologie ontwikkeld in het theoretisch kader en hoe dit tot uiting komt. In *bijlage 1* is een schema te vinden waarin voor alle gevonden voorbeelden ingevuld is via welke weg er wordt bijgedragen aan toezicht en regulering.

In *tabel 4.1* is per samenwerkingsvorm te zien waar de NGO's aan bijdragen binnen de typologie van een instrumentele en substantiële rol. De vier *substantiële* bijdragen die NGO's kunnen leveren zijn in de eerste rij wit geschreven en de vier *instrumentele* bijdragen zijn geel geschreven.
Een specifiek partnerschap uit de analyse draagt bijvoorbeeld bij aan de *expertise* van het openbaar bestuur maar vergroot ook de *capaciteit* van de handhaver, dan is er geturfd in de rij *partnerschap* bij de kolom *expertise* en bij de kolom *capaciteit*.

	Checks	Balances	Publiek draagvlak	Anti-Capture	Expertise	Capaciteit	Bereik	Strijd Staken
Partner-schap	I	I	I		III	~~IIII~~	IIII	~~IIII~~
Advies-raden:								
• Perm. Raad	I	I	II		I	I	I	
• Commi ssie	I	III		I	II			
• Ronde Tafel	I	II	I		I			
Pers. Netwerk	I				II		I	I
Signalen	I				I		I	

Tabel 4.1: Bijdragen per samenwerkingsvorm

In tabel 4.1 is te zien dat NGO's zowel vanuit een instrumenteel als een substantieel uitgangspunt worden betrokken door het bevoegd gezag. Het instrumentele vertrekpunt komt in deze analyse echter het meest voor. Partnerschappen of het persoonlijk netwerk worden opvallend vaak ingezet voor een instrumentele bijdrage. Meer dan de helft van de initiatieven om NGO's te betrekken is er in ieder geval op gericht om de specifieke kennis en expertise die NGO's bezitten ook als overheid te gebruiken. Wanneer NGO's (ook) vanuit een substantieel oogpunt worden betrokken dan is dat voornamelijk om een brede groep van belanghebbenden een stem te geven in het uitvoeringsbeleid in plaats van alleen maar de dominante belangen (bijvoorbeeld uit het bedrijfsleven) te betrekken. Voor deze substantiële bijdrage is de adviesraad de overheersende vorm waarin NGO's worden betrokken. Echter zien we nergens een rol zoals beschreven door Ayres & Braithwaite (1991) in *Tripartism*. NGO's hebben in geen van de gevallen een institutionele rol als tegenhanger van zowel het bedrijfsleven als de overheid. Ook zien we nergens dat het complete scala aan mogelijke rollen voor NGO's wordt vervuld. Dit is natuurlijk ook te verwachten. NGO's en overheidsorganisaties werken samen op punten waar ze iets aan elkaar hebben en dit verschilt per situatie. Opvallend is wel dat NGO's nauwelijks worden betrokken om de gevaren van "capture" of corruptie tegen te gaan, terwijl dit in principe het belangrijkste doel was van *tripartite handhaving* in de theorie van Ayres & Braithwaite (1991;1992). Waar NGO's wel worden betrokken wordt hieronder kort besproken per samenwerkingsvorm. Hier wordt de samenwerkingsvorm ook toegelicht en er wordt ingegaan op opvallende observaties.

Partnerschap

In *tabel 4.1* is duidelijk te zien dat een partnerschap meestal een instrumenteel vertrekpunt heeft. Bij 6 van de 7 bestudeerde partnerschappen was er een sterke nadruk op de instrumentele rol. Een partnerschap is de meest intensieve en formele vorm waarin NGO's worden betrokken bij overheidsorganisaties. Onder een partnerschap zoals bedoeld in deze analyse ligt ten minste een convenant of een memorandum van overeenstemming. Het doel van de partnerschappen is vaak om de energie, kennis en capaciteit van NGO's aan te wenden voor effectiever of efficiënter toezicht. Dat de meest vergaande en formele vorm van

samenwerking zich bijna uitsluitend richt op een instrumentele rol van NGO's komt overeen met de literatuur besproken in het theoretisch kader, een geformaliseerde relatie geniet de voorkeur bij een bijdrage aan de implementatie van (handhavings)beleid (Brinkerhoff, 1999). Een voorbeeld waarbij heel duidelijk naar voren komt hoe NGO's vanuit een partnerschap in een instrumentele rol kunnen bijdragen aan de effectiviteit van het openbaar bestuur is The Blackfish. Bij dit initiatief ondersteunen vrijwillige inspecteurs van NGO The Blackfish de Italiaanse Kustwacht bij het controleren op illegale visvangst. De observaties van de vrijwillige inspecteurs kunnen sinds het officiële partnerschap ook leiden tot strafrechtelijke vervolging van overtreders (Tripp, 2014; The Black Fish, 2015). Dit partnerschap is erop gericht om de capaciteit van de NGO in te zetten om de effectiviteit van de handhaver te vergroten. Maar er kunnen vraagtekens worden gezet bij deze aanpak. Hoe borg je de rechtmatigheid en objectiviteit van de bewijzen die vrijwilligers van de NGO's leveren? Er zijn echter ook partnerschappen waarbij er geen directe bevoegdheden worden overgedragen maar waar beide partijen wel gebruik maken van elkaars specifieke voordeel en kennis.

Adviesraden

Adviesraad is in deze analyse gebruikt als een verzamelbegrip. Binnen de categorie adviesraad zijn in de analyse drie verschillende soorten raden te onderscheiden. In opzet en doel verschillen deze drie categorieën. Er zijn *permanente adviesraden* in de zin dat ze de overheid structureel adviseren over veelal strategische en tactische onderwerpen. Daarnaast hebben stakeholders zoals NGO's ook zitting in *commissies*. Deze commissies zijn georganiseerd rondom een specifiek doel of onderwerp. Ten slotte zijn er nog *ronde tafel gesprekken*. Hierbij zit de overheid aan tafel met een brede groep van belanghebbende. Het doel van een ronde tafel gesprek is niet om een advies te geven aan de bevoegde instantie maar is bedoeld om overeenstemming te bereiken over bepaalde onderwerpen. In de adviesraden hebben NGO's zowel een instrumentele als een substantiële rol.

In tabel 4.1 is te zien dat de *permanente raden* bijdragen vanuit zowel een instrumentele als een substantiële rol. Zo leidt het betrekken van NGO's via een adviesraad in het geval van de National Health Council in Brazilië ertoe dat er benodigde kennis wordt binnengehaald maar ook dat stemmen vanuit de samenleving doeltreffend worden omgezet in beleid. De oververtegenwoordiging van HIV-gerelateerde NGO's zorgt er echter voor dat er onevenredig veel aandacht is voor de bestrijding van HIV. Terwijl andere ziektes waar een groot deel van de bevolking aan lijdt veel minder aandacht krijgen (Eimer & Lütz, 2010). Dit probleem met betrekking tot de vraag welke partijen je precies moet betrekken is in de theorie over tripartite handhaving ook besproken. In de theorie werd echter beredeneerd dat een partij gekozen moest worden die duidelijk tegengas kon geven aan de dominante belangen. Uit de analyse van dit voorbeeld blijkt dat het inderdaad het publieke belang (deels) ten goede komt maar dat het verre van perfect is. Nog steeds krijgen bepaalde belangen de voorkeur over anderen. Waar de permanente raden dus zowel een instrumenteel als een substantieel vertrekpunt kunnen hebben richten de *ronde tafel gesprekken* zich nadrukkelijk op het substantiële. Commissies zijn hier flexibel in. Zo richt de Health & Care Professions Council (HCPC) *professional liaison groups* op om te adviseren over specifieke problemen. Afhankelijk van de aard van het probleem zitten er in deze commissies experts of vertegenwoordigers van verschillende belangen (HCPC, 2015).

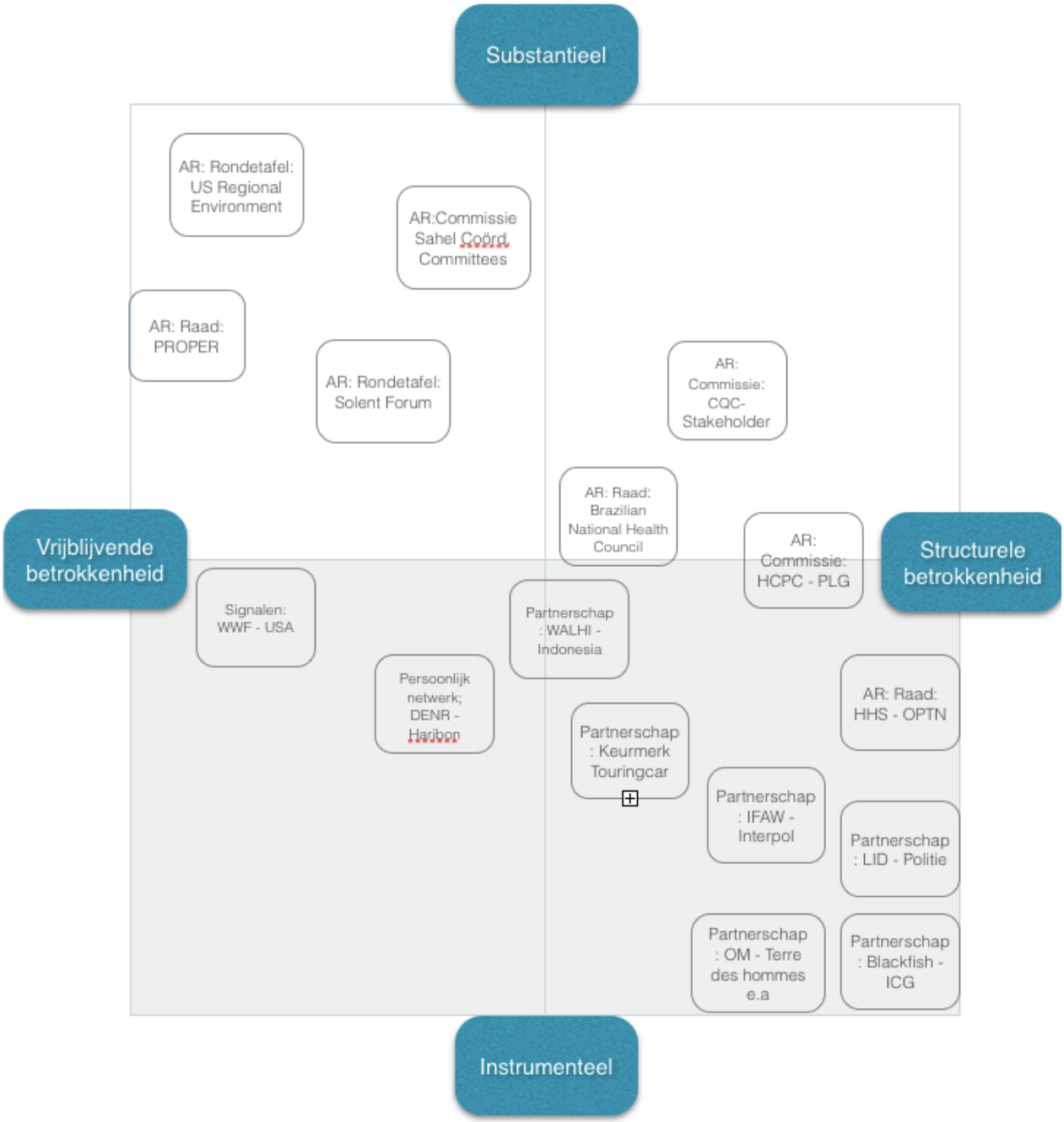
Persoonlijke netwerken

In tabel 4.1 is te zien dat persoonlijke netwerken voornamelijk worden ingezet vanuit instrumenteel vertrekpunt. In deze analyse wordt een initiatief alleen onder de categorie persoonlijk netwerk geschaard als het netwerk het enige, of de belangrijkste vorm is waarin er contact ontstaat tussen een overheidsorganisatie en een NGO. Uit de analyse blijkt dat via een persoonlijk netwerk NGO en overheid op een laagdrempelige manier gebruik kunnen

maken van elkaars kennis en informatie. Maar in één van de bestudeerde gevallen waarbij er gebruik gemaakt wordt van het persoonlijke netwerk kunnen NGO's daarnaast ook een substantiële rol als *checks* vervullen. Het Filipijnse Department of Environment and Natural Resources (DENR) haalde de persoonlijke banden aan met de milieu-gerelateerde NGO Haribon Foundatioin om de kennis van de NGO, op het gebied van *community organising* en milieuwetenschap, binnen te halen (Bryant, 2001, p.20). Haribon medewerkers gebruikte deze persoonlijke contacten om direct hun kritiek te ventileren of signalen door te geven aan ambtenaren en functioneerde zo ook als *checks* in het systeem. Een belangrijk punt hierbij is dat wederzijdse kritiek op het ene onderwerp geen obstakel moet zijn om op een ander onderwerp samen te werken. Via persoonlijke netwerken is het mogelijk om samen te werken op onderwerpen waar dat kan, maar samenwerking is zeker geen *must* (Bryant, 2001, p.22).

Signalen oppakken

Een NGO kan ten minste twee soorten signalen afgeven. NGO's kunnen informatie doorspelen naar het bevoegd gezag over individuele overtreders van wet- en regelgeving zodat er op gehandhaafd kan worden. Dit zien we in de analyse echter alleen terug bij de meer formele samenwerkingsvormen zoals partnerschappen, wanneer er afspraken zijn gemaakt over de bruikbaarheid van dit soort signalen. Het tweede soort signaal dat NGO's afgeven is wanneer vanuit hun perceptie de wet- en regelgeving niet meer goed aansluit op de praktijk. Ook kan het zijn dat in onderzoek uitgevoerd door NGO's risico's naar voren komen die nog niet goed in beeld zijn bij het bevoegd gezag. Dit soort signalen worden soms wel opgepakt zonder dat er een formeel samenwerkingsverband is tussen NGO en overheid. Nadat de NGO's WWF en TRAFFIC in een onderzoeksrapport grote gaten bloot legden in de *US Captive Tiger Regulation* pakte de Amerikaanse overheid het onderwerp op en werd de wet en regelgeving aangepast. Verschillende agentschappen gaven daarna prioriteit aan het probleem (WWF, 2008; 2014). Via dit soort signalen dragen NGO's als *checks* bij aan de reflectie op de huidige toezichtpraktijk. Daarnaast kan de informatie uit een onderzoeksrapport bijdragen aan de kennis en *expertise* van de bevoegde overheidsinstantie. Het feit dat onderzoek van internationale NGO's zoals het WWF makkelijk over de grenzen strekt kan hier extra aan bijdragen.



Figuur 4.2: Kaart met samenwerkingsverbanden

Samenwerkingskwadrant

Hierboven zijn de samenwerkingsverbanden besproken per categorie, maar in *figuur 4.2* zijn alle voorbeelden uit de analyse in een kwadrant afgebeeld. Op de horizontale as is de mate van structuur van een samenwerkingsverband weergegeven en op de verticale as is weergeven in welke mate NGO's worden betrokken voor instrumentele dan wel substantiële bijdragen. Bij de initiatieven die links in het kwadrant staan is de samenwerking voor beide partijen vrijblijvend en gaan ze geen zware verplichtingen met elkaar aan. Rechts in het kwadrant staan juist de initiatieven waarbij partijen structureel samenwerken en taken formeel zijn vastgelegd. Bovenin het kwadrant staan de initiatieven met een sterke focus op

de substantiële rol en onderin met een focus op de instrumentele rol. In elk individueel blokje staat om welk initiatief het gaat en in welke vorm de samenwerking is gegoten. Hierbij staat de afkorting *AR* voor adviesraad en indien van toepassing staat daarachter de subcategorie. In *bijlage 2* zijn de verschillende initiatieven op te zoeken. In *figuur 4.2* zitten alle partnerschappen zoals verwacht in de hoek rechtsonder. Bovenin domineren de adviesraden waarbij de *ronde tafel gesprekken* de meeste nadruk leggen op de substantiële rol. Het *oppakken van signalen* zit tegen de horizontale as aan maar het voorbeeld met de *professional liaison groups (PLG)* zit precies op de horizontale as omdat de samenstelling en het doel van deze commissies zodanig kunnen veranderen dat ze zowel een instrumentele als een substantiële rol kunnen spelen.

Patronen

In figuur 4.2 valt op dat wanneer er een zware nadruk ligt op de instrumentele rol van NGO's er vaak sprake is van een structurele en intensieve samenwerkingsvorm. Oftewel hoe meer nadruk op de instrumentele rol hoe verder de initiatieven rechts in het kwadrant zitten. Er zijn wel enkele voorbeelden met een instrumentele bijdrage van NGO's via een meer vrijblijvende vorm van betrokkenheid. Hier ligt echter wel minder zwaar de nadruk op de instrumentele rol en vaak zijn hier ook substantiële aspecten waar de NGO aan bijdraagt. Zo geldt ook dat de initiatieven binnen de substantiële rol links in het kwadrant zijn geconcentreerd. Dus bij een substantiële rol van NGO's is een meer vrijblijvende betrokkenheid veel voorkomend. Dit zijn vooral verschillende soorten adviesraden. Dit is logisch omdat in adviesraden relatief veel ruimte is voor verschillende stakeholders. Hier worden NGO's dus ook eerder in een rol betrokken als vertegenwoordiger van een bepaalde groep aan belangen, wat beter past bij een substantiële rol. We zien hoe meer nadruk er komt te liggen op de instrumentele rol hoe intensiever en structureler de samenwerking wordt.

In het theoretisch kader is op basis van de literatuur al de verwachting geformuleerd dat een structurele vorm beter past bij een instrumentele rol van NGO's en een meer vrijblijvende ad-hoc relatie meer past bij een substantiële rol van NGO's. In deze analyse van praktijkvoorbeelden zien we dit inderdaad terugkomen. De substantiële rol van NGO's komt meer terug in de vorming van en reflectie op (uitvoerings)beleid. NGO's hebben hier een taak als vertegenwoordigers van een belang. Bij een instrumentele rol spelen NGO's vaak een rol in de implementatie van handhavingsbeleid. De verschillende bevoegdheden moeten duidelijk neer worden gezet en dit gaat via een structurele en geformaliseerde relatie (Brinkerhoff, 1999). Dit kan verklaren waarom we dit patroon terug zien in de praktijk

Structuur en rol

Betekent dit dat er alleen een instrumentele bijdrage geleverd kan worden wanneer NGO's in een formeel en structureel verband worden betrokken? Het antwoord is nee, want de voorbeelden van het WWF en het IFAW laten zien dat er bijvoorbeeld ook kennisuitwisseling kan plaatsvinden zonder structurele betrokkenheid van de NGO bij het openbaar bestuur (zie bijlage 1). Wanneer overheidsinstanties actief signalen oppakken van NGO's kunnen NGO's een bijdrage leveren zonder dat er een formele relatie of structuur nodig is. Maar de partijen moeten elkaar wel kennen en op waarde kunnen schatten. Daarnaast is in het voorbeeld van het WWF te zien dat belangrijke personen vanuit de NGO werden uitgenodigd om mee te praten en mee te werken aan de verbetering en implementatie van de nieuwe regelgeving en handhaving. De partijen hebben dus een relatie waarbij er ruimte is om samen te werken. In de samenwerking tussen het IFAW en Interpol hebben beide partijen door de jaren heen een relatie opgebouwd op basis van overeenkomstige doelen, bijvoorbeeld het bestrijden van illegale ivoorhandel, en wederzijds vertrouwen. Er werd informatie en kennis uitgewisseld

over bijvoorbeeld illegale handel in dierproducten via een persoonlijke netwerk tussen beide partijen (Interpol, 2013; IFAW, 2015). De samenwerking via persoonlijke netwerken is begonnen als een laagdrempelige manier om samen te werken. Maar het vertrouwen dat in de persoonlijke netwerken is ontstaan heeft als opstap gediend naar een succesvol partnerschap. Er zijn echter ook structurele samenwerkingsverbanden waarbij het niet goed gaat en die mislukken. Het *Program for Pollution control, Evaluation and Rating (Proper),* een initiatief van de Indonesische overheid om inspectieresultaten omtrent milieuvriendelijkheid in Indonesië openbaar te maken, was vooral in het leven geroepen om publiek draagvlak te creëren en de legitimiteit van het bestuur te vergroten. De NGO's hadden binnen deze schijnraad echter geen enkele mogelijkheid om bij te dragen of invloed uit te oefenen (Lee, 2010, p.323). In het theoretisch kader kwam al naar voren dat het dan logisch is voor NGO's om symbolisch resultaat te boeken door zich af te zetten tegen de overheid.

Critical engagement

In deze analyse zien we dus samenwerkingsverbanden die worden uitgebouwd maar ook samenwerkingsverbanden die instorten. Daarnaast is er bij het betrekken van NGO's maar een dunne scheidslijn tussen het aanscherpen van het openbaar bestuur en ongeoorloofde vermenging. In een analyse van twee samenwerkingsinitiatieven, die ook in deze meta-analyse is gebruikt, introduceert Bryant (2001) het begrip *critical engagement* als een belangrijke voorwaarde voor een werkende relatie tussen NGO's en overheidsorganisaties. Met *critical engagement* wordt bedoelt dat NGO's en overheidsorganisaties elkaar kunnen versterken maar wel vanuit een eigen rol. Dit betekend dat zelfs in een samenwerking NGO's kritiek moeten kunnen leveren op de overheid en vice versa. Ook al zijn partijen het niet altijd eens toch blijft er een mogelijkheid voor samenwerking (Bryant, 2001, p.22). In het voorbeeld van de DENR en Haribon (zie bijlage 2) is er veel wederzijdse kritiek op het gebied van ontbossing maar werken de partijen via hun netwerk wel samen bij het beschermen van koraalriffen (Bryant, 2001, p.23). Critical engagement laat zien dat wederzijdse kritiek op het ene punt niet per se een obstakel hoeft te zijn om samen op te trekken in de strijd tegen een ander probleem. Tussen overheden en NGO's zit een natuurlijke spanning. De ene keer kunnen de doelstellingen van beide partijen overeenkomen en de andere keer kunnen ze botsen. Hetzelfde geld voor de manier waarop ze hun doelen willen behalen. Wanneer belangen van beide partijen tegenstrijdig zijn dan kunnen ze zich tegen elkaar af zetten en hun eigen ideeën en oplossingen promoten. Wanneer dit niet meer kan en er dus geen ruimte is voor *critical engagement* dan is er weinig kans op een succesvolle samenwerking. Daarnaast kan het andere uiterste ook gebeuren. Zonder *critical engagement* loopt de NGO het risico zijn eigen rol te verliezen en slechts een verlengstuk te worden van de toezichthouder.

In het theoretisch kader van dit onderzoek wordt over het algemeen aangenomen dat de complementariteit tussen overheid en NGO's belangrijk is en er veel mogelijkheden bestaan voor een wederzijds voordelige relatie (zie: Ayres & Braithwaite, 1992; Brinkerhoff, 1999; Coston, 1998, p.377). Ook in deze meta-analyse ligt de nadruk op de verschillende mogelijkheden waarop samenwerking tussen overheid en NGO meerwaarde kan creëren. Het concept van *critical engagement* is hier echter een belangrijke kanttekening bij.

Concluderend

NGO's worden dus zowel instrumenteel als substantieel betrokken door toezichthouders en andere overheidsorganisaties om invulling te geven aan hun maatschappelijke functie. Als NGO's worden betrokken vanuit een instrumenteel vertrekpunt zien we dat er vergaande en structurele vormen van samenwerking zijn. Deze resultaten uit de meta-analyse stroken met

de literatuur uiteengezet in het *theoretisch kader*. Wanneer een toezichthouder de handen van een NGO volop wil inzetten dan past die rol het beste in een uitgebreide en formele samenwerking. Bij een substantiële rol van NGO's valt op dat de samenwerking veel meer ad-hoc kan plaats vinden en dat de partijen meer afstand tot elkaar behouden. Met het vinden van een balans in het omgaan met horizontalisering en de versteviging van de eigen positie gaan verschillende overheidsorganisaties dus anders om. De relatie tussen beide partijen en het doel van de samenwerking zijn bepalende factoren. Via het persoonlijk netwerk of door ontvankelijk te zijn voor elkaars signalen kan er zowel een instrumentele als een substantiële bijdrage geleverd worden zonder dat de partijen te veel vergroeien. Veel van de voorbeelden laten zien dat de relatie tussen NGO en toezichthouder zich vaak in een bepaalde richting ontwikkeld. Maar of het een intensieve samenwerking betreft of dat de partijen op grotere afstand van elkaar staan, de cultuur en de structuur binnen de toezichthouder moet er op afgesteld zijn.

Deze analyse laat zien dat NGO's niet alleen in theorie maar ook in de praktijk de maatschappelijke positie van de toezichthouder kunnen versterken. Soms in een heel intensieve samenwerking en soms vrijblijvend. Er zijn voorbeelden waarin de samenwerking ver gaat gaat, maar een institutionele rol zoals omschreven door Ayres & Braithwaite (1991;1992) in *Tripartism* staat toch te ver af van de praktijk. In het volgende hoofdstuk waarin de resultaten uit de interviews worden besproken zal hier meer in de diepte op worden ingegaan.

5. Casus NVWA

In de meta-analyse is naar voren gekomen dat verschillende overheidsorganisaties NGO's betrekken op zeer diverse manieren en met uiteenlopende achterliggende doelen. In dit onderzoek staat centraal hoe NGO's kunnen bijdragen aan het toezicht van de NVWA. Wat zijn de afwegingen die binnen een van de grootste toezichthouders van Nederland worden gemaakt met betrekking tot het invullen van de maatschappelijke functie met behulp van NGO's? Daarvoor is het belangrijk om in kaart te brengen hoe de relatie tussen de NVWA en relevante NGO's op dit moment is en op welke manier ze al samen werken. Maar vooral ook waar respondenten van zowel de NVWA als NGO's kansen en valkuilen zien en waarom. Welke verschillende functies van NGO's die we hebben gezien in het theoretisch kader en de meta-analyse worden (niet) als waardevol ervaren en waarom? Doormiddel van 22 interviews waarvan 16 met respondenten op sleutelposities binnen de NVWA en 6 met relevante NGO's zijn belangrijke thema's naar boven gekomen met betrekking tot de rol van NGO's als een derde partij in het toezicht. In het theoretisch kader is uiteengezet wat de mogelijke meerwaarde van NGO's kan zijn in het toezicht. Daar is een tweedeling in gemaak, NGO's kunnen op een instrumentele of een substantiële manier bijdragen aan toezicht. Deze tweedeling wordt aangehouden bij het bespreken van de resultaten uit de interviews.

5.1. Instrumenteel

In het theoretisch kader is uiteengezet wat de instrumentele rol van NGO's in het toezicht inhoud. Door de middelen van de overheid en NGO's afgestemd in te zetten kunnen er gezamenlijke doelen worden bereikt. Uit het theoretisch kader en de operationalisatie komt de verwachting naar voren dat een instrumentele rol van NGO's vooral bijdraagt aan de effectiviteit van toezicht. Maar in de groep van respondenten lopen de visies op het instrumenteel betrekken van NGO's bij toezicht uiteen. Er zijn in de interviews over het algemeen twee perspectieven te onderscheiden op het betrekken van NGO's bij het toezicht van de NVWA. Allereerst wordt uiteengezet hoe de respondenten vanuit beide perspectieven naar instrumentele bijdragen door NGO's kijken. Daarna wordt specifiek besproken welke bijdragen terugkomen in de interviews en waar de respondenten kansen en beperkingen zien. De twee perspectieven binnen de NVWA zullen ook hier steeds benoemd worden met daarbij een reflectie op hoe de NGO's er tegenover staan.

Algemeen

Het eerste perspectief legt de nadruk op het belang van de onafhankelijkheid van de NVWA. 6 van de 16 NVWA respondenten redeneren hoofdzakelijk vanuit dit perspectief. Het wordt niet als verstandig ervaren om NGO's actief te betrekken, ook niet in een instrumentele rol. Vanuit dit perspectief dragen de respondenten aan dat de NVWA zelf moet zorgen voor goed toezicht, daar zijn geen NGO's voor nodig. Daar kan tegenover gezet worden dat de NVWA nooit alle kennis zelf in huis kan hebben en ook naar informatie van buiten op zoek moet. Vanuit het *onafhankelijkheidsperspectief* worden NGO's echter niet gezien als partijen waar je structureel kennis mee moet uitwisselen of die je op een andere manier actief moet gebruiken in je toezicht. Dit perspectief ziet dus weinig meerwaarde in het betrekken van NGO's voor effectief toezicht. Naar dit perspectief zal in de rest van het onderzoek worden verwezen als het *onafhankelijkheidsperspectief.*

Alle respondenten van NGO's geven aan dat ze zelf ook graag een onafhankelijke NVWA met een sterke eigen kennispositie zien. Maar ze vinden wel dat de NVWA de kennis en

informatie die NGO's aandragen moeten gebruiken om een beter beeld te krijgen of om betere naleving af te dwingen. Dit wordt nu nog te weinig gedaan.

Een tweede perspectief binnen de NVWA is het deels eens met de respondenten van NGO's. Dit perspectief legt de nadruk op het belang van verbinding tussen maatschappij en NVWA. 10 van de 16 respondenten vanuit de NVWA hangen in ieder geval deels dit perspectief aan. Vanuit dit perspectief worden NGO's juist als partijen gezien waar de NVWA veel meer uit moet halen. Er wordt aangedragen dat de doelen van NGO's zich vaak goed verhouden met die van de NVWA en dat je er als toezichthouder veel aan kan hebben. Vanuit dit perspectief kan het betrekken van NGO's via verschillende instrumentele bijdragen leiden tot meer effectief toezicht. Naar dit perspectief zal in de rest van het onderzoek worden verwezen als het *maatschappelijk perspectief*

De mogelijkheden en onmogelijkheden die veel voorkomen in de interviews zullen hieronder meer specifiek worden besproken. In het theoretisch kader zijn vier verschillende manieren besproken waarop NGO's een instrumentele bijdrage leveren namelijk expertise, het vergroten van het bereik, capaciteit en het staken van de strijd. In de resultaten komt naar voren dat het vergroten van het bereik opgesplitst kan worden in de *meldingen* die NGO's doen en in nieuwe manieren van toezicht waarbij de krachten in de keten worden benut zoals *gedragsbeïnvloeding* door NGO's. De instrumentele rol van NGO's bij de NVWA zal dan ook worden besproken aan de hand van de thema's capaciteit, meldingen, gedragsbeïnvloeding, expertise en het beschouwen van NGO's als een partner in plaats van een luis in de pels. De thema's die hier worden besproken komen dus grofweg overeen met de theoretische typologie en wel op de manier zoals geïllustreerd in *tabel 5.1*. Er zijn een aantal aanpassingen gedaan omdat de theoretische inventarisatie niet helemaal aansluit bij de empirische bevindingen. De thema's zijn anders getiteld omdat de inhoud enigszins afwijkt van de theoretische inventarisatie, waarbij de nieuwe titels van de thema's de inhoud van de bevindingen beter dekken.

Theorie	Bevindingen	Toelichting
Bereik	**Meldingen**	*Bereik* komt in de resultaten naar voren als twee losstaande thema's. Allereerst zijn er *meldingen vanuit NGO's* over specifieke overtredingen.
	Gedragsbeïnvloeding	Ten tweede komt gedragsbeïnvloeding naar voren. NGO's hebben invloed op het gedrag van bedrijven. Kan dit ten gunste komen aan het bereik van toezicht?
Expertise	**Kennis & Expertise**	Komt overeen met theoretische concept. Kennisuitwisseling en expertise NGO's zijn van belang voor kennispositie NVWA.
Capaciteit	**Capaciteit verruimen**	Het verruimen van de handhavingscapaciteit via NGO's heeft in de praktijk weinig potentie

Theorie	Bevindingen	Toelichting
Strijd staken	**Van luis in de pels naar partner**	Komt overeen met het concept uit de theorie. Het betrekken van NGO's ipv buitensluiten is echter relevant door meerdere thema's heen.

Tabel 5.1: Instrumentele rol, van theorie naar bevindingen

Capaciteit verruimen

NGO's hebben zich vaak verdiept in een specifiek onderwerp. Het kan voorkomen dat zij overtredingen constateren die de NVWA zijn ontgaan. Sommige NGO's die voor dit onderzoek zijn benaderd doen zelfs op eigen initiatief inspecties bij ondernemers. Deze inspecties zijn er echter niet direct op gericht om een ondernemer te sanctioneren maar om op een andere manier te stimuleren dat er beter wordt omgegaan met, in dit geval, dierenwelzijn. Zoals de betreffende NGO zelf aangeeft is dit een andere taak dan die van de NVWA. In de meta-analyse is naar voren gekomen dat het bevoegd gezag soms de hulp inroept van NGO's wanneer de problemen te groot zijn om alleen aan te pakken. Het partnerschap tussen de Italiaanse kustwacht en de NGO The Black Fish vergroot de handhavingscapaciteit van de kustwacht en leidt zo tot effectiever toezicht. Alle respondenten van zowel NVWA als NGO's geven aan dat zij het niet als de rol van NGO's zien om taken over te nemen van de toezichthouder. De respondenten geven aan dat NGO's niet kunnen bijdragen aan de capaciteit van de toezichthouder. En via deze weg dus ook niet aan *effectief toezicht*.

Een belangrijke reden om NGO's niet te betrekken bij het uitvoeren van toezicht- en handhavingstaken is rolvervuiling. Het gevaar op rolvervuiling wordt door alle respondenten erkend. Voor de NVWA zijn objectiviteit en onafhankelijkheid erg belangrijk. Maar ook NGO's hechten veel waarde aan hun onafhankelijkheid. Zij willen ten alle tijden kritisch naar de overheid kunnen kijken. Vanuit deze respondenten wordt dus ook het belang van *critical engagement* benadrukt, net als in de meta-analyse. Het is dus niet zo dat alleen respondenten vanuit een *onafhankelijkheidsperspectief* tegen het inzetten van NGO's voor toezicht- en handhavingstaken zijn. Zo geeft een respondent, die voornamelijk vanuit het *maatschappelijk perspectief* redeneert, het volgende aan:

> *" NGO's controles laten uitvoeren moet je denk ik toch niet doen. Dan kom je in een soort rolvermenging terecht. Want je blijft toch die verantwoordelijkheid hebben vanuit je toezichthoudende rol. Hoe graag ik ook de verbinding met de buitenwereld wil hebben, ik denk niet dat je NGO's voor jou als toezichthouder inspecties moet laten uitvoeren."*
> (Respondent 4, NVWA)

Vanwege het gevaar op rolvervuiling zullen NGO's ook geen extra bevoegdheden krijgen in het toezicht. Ze komen dan te veel in het vaarwater van de toezichthouder. Dit is dus een groot verschil met *tripartite handhaving* zoals beschreven door Ayres & Braithwaite (1992), in hun opzet kregen NGO's namelijk wel extra bevoegdheden. Naast rolvervuiling wordt door 11 van de 16 respondenten, vanuit het onafhankelijkheidsperspectief, aangedragen dat ze niet teveel "samen willen doen". Hiermee wordt bedoeld dat ze het niet gepast vinden om de effectiviteit van het toezicht afhankelijk te laten zijn van de input van NGO's. Daarnaast kan informatie van NGO's op dit moment niet direct gebruikt worden als basis voor

sanctionerend optreden door de NVWA. De helft van de NGO-respondenten vindt dit begrijpelijk maar bij de andere helft zorgt dit voor irritaties. Zelfs wanneer NGO's vanuit hun eigen rol misstanden signaleren doet de NVWA er niet altijd iets mee. Dit komt aan bod onder de tweede mogelijkheid, namelijk meer gebruik maken van de meldingen die NGO's doen over overtredingen.

Meldingen

In het theoretisch kader is het vergroten van het *bereik* van toezicht door NGO's neergezet als een mogelijke meerwaarde. In de interviews is naar voren gekomen dat het vergroten van het *bereik* op twee verschillende manieren tot uiting komt. Namelijk door gedragsbeïnvloeding via NGO's en doordat NGO's melding maken van overtredingen. Deze twee aspecten zullen hier los van elkaar worden besproken. In Nederland kunnen in de huidige juridische context waarnemingen van NGO's niet direct gebruikt worden als basis voor een sanctie. Wel wordt er gekeken hoe men meer kan hebben aan meldingen en informatie vanuit NGO's. Het dilemma waar de respondenten mee zitten is hoe de NVWA deze informatie van NGO's kan meenemen in het toezicht zonder dat ze de inhoudelijke verantwoordelijkheid kwijtraken. Zo zie je ook dat sommige respondenten (en teams) meer waarde hechten aan meldingen vanuit NGO's dan anderen.

Van de 16 NVWA-respondenten geven 9 vanuit het onafhankelijkheidsperspectief aan dat de NVWA alle meldingen serieus neemt maar dat niet op elke melding ingesprongen kan worden, daarom maken zij op basis van een afwegingskader een beslissing op welke meldingen ze inspelen. De wettelijke beperkingen worden door deze respondenten benadrukt. Daarnaast is het niet de bedoeling dat NGO's kunnen sturen waar de handhavingscapaciteit van de NVWA voor wordt ingezet. De signalen van NGO's kunnen in principe wel worden meegewogen in de eigen systematische analyse maar hier zullen meldingen vanuit NGO's geen "wereldschokkende effecten" hebben aldus deze 9 respondenten.

Vanuit het maatschappelijke perspectief, dragen 7 van de 16 respondenten aan dat de NVWA juist meer open moet staan voor input vanuit de maatschappij. De blik van de NVWA moet meer naar buiten zijn gericht en het toezicht moet zich juist afstemmen op deze signalen, dit wordt ook verwacht vanuit de maatschappij. Het blijft echter de vraag hoe je de signalen van NGO's precies weegt in een systematische analyse. Vanuit dit perspectief kunnen NGO's echter wel een bijdrage leveren aan effectief toezicht door misstanden te signaleren. Als NVWA moet je meldingen alsnog zelf verifiëren, het vergroot dus niet de *capaciteit* van de toezichthouder. Maar het kan wel leiden tot het aanpakken van overtreders die anders buiten schot blijven en vergroot daarmee het *bereik* van het toezicht. Een afdeling binnen de divisie L&N heeft ervaring met specifieke NGO's en hecht extra veel waarde aan hun meldingen.

" Als NGO's die wel eens met ons mee zijn geweest een melding bij ons doen bijvoorbeeld bij bedrijf X zit het fout, dan pakken we die meldingen ook versneld op want vaak blijkt het ook zo te zijn. Wij koppelen dan ook gewoon terug of we wel of geen overtreding hebben geconstateerd." (Respondent 14, NVWA)

Van de NGO's zijn 3 van de 6 zeer ontevreden over hoe hun meldingen worden opgepakt. Ze geven aan dat ze vaak goed in het dossier zitten en dat een melding via de meldkamer van de NVWA veel te langzaam verloopt. Ze krijgen wel een terugkoppeling over hun melding maar die sluit vaak niet aan bij de kennis die de NGO's zelf al hebben van het

onderwerp. Over het algemeen zijn deze 3 NGO's niet tevreden met de manier waarop de NVWA hun handhavingsverzoeken oppakt.

"In het begin was de relatie goed. Wij dienden handhavingsverzoeken in bij ons contactpersoon. Maar na een tijdje bleek dat de NVWA heel traag en met onvoldoende resultaat te werk ging. De aanpak is heel erg gericht op waarschuwen… Als er na een jaar nog geen inspecties zijn uitgevoerd bij de bedrijven waar wij een handhavingsverzoek voor indienen dan vind ik dat je er slordig mee omgaat en die informatie niet dankbaar ontvangt." (Respondent 22, NGO)

Zoals uit het bovenstaande citaat blijkt is de onvrede van NGO's wel een issue. Dit kan namelijk de relatie tussen NVWA en NGO's onder druk zetten of wantrouwen aanwakkeren. De NGO's geven aan dat de NVWA uit zijn defensieve houding moet stappen en meer met partijen zoals hen in gesprek moet treden.

Gedragsbeïnvloeding:

De tweede manier om bereik te vergroten via NGO's is gedragsbeïnvloeding. NGO's kunnen maatschappelijke druk uitvoeren op bedrijven, wat kan leiden tot hogere naleving. Door een respondent werd een voorbeeld aangedragen waarbij inspectiegegevens van de NVWA met betrekking tot bestrijdingsmiddelen op groente en fruit door NGO's werden gebruikt om druk uit te oefenen op supermarkten om het gebruik van bestrijdingsmiddelen te verminderen. Er wordt de vraag gesteld of de NVWA, in samenspel met NGO's, ondernemers kan beïnvloeden om regels beter na te leven. Kan de drukkracht van NGO's in een keten nog beter worden gebruikt door de NVWA? Hier zijn nog geen concrete plannen voor maar het is wel onderdeel van een discussie.

Vanuit het maatschappelijke perspectief, dat 7 van de 16 NVWA-respondenten aanhangen op dit onderwerp, kan er meer gedaan worden om de krachten van NGO's in een domein aan te wenden voor hogere naleving. Ze geven aan dat je als NVWA goed moet weten welke NGO's een belangrijke plaats hebben binnen een keten en welke dus te gebruiken zijn.

De NVWA is voornemens om meer monitoring- en inspectiegegevens te gaan openbaren. Sommige respondenten geven aan dat dit vanzelf als effect zal hebben dat NGO's meer druk gaan uitoefenen op bedrijven of sectoren die het slecht doen. 5 van de 16 NVWA-respondenten geven aan dat zij wel op zoek zijn naar manieren om de krachten in een domein beter te benutten maar benadrukken dat het proces naar transparantie niet bedoelt is als sanctie instrument. Wanneer het openbaren van gegevens er toe leidt dat NGO's gaan proberen bedrijven te beïnvloeden dan kan dat de naleving van wet- en regelgeving ten goede komen maar deze tweede groep ziet niks in gezamenlijke acties met NGO's.

Vanuit het onafhankelijkheidsperspectief geven 4 van de 16 NVWA-respondenten aan dat ze het niet als hun taak zien om via NGO's hogere naleving te bewerkstelligen of om NGO's aan te zetten ergens wat maatschappelijke commotie over te maken.

"Binnen onze divisie hebben we het over het openbaar maken van controles. Er zijn dan collega's die zeggen dat we daarmee de samenleving bedienen, maar dat vind ik veel te algemeen. Ik zie de grootste mogelijkheden dan ook bij het bedrijfsleven zelf. Er was ook een collega die zij dat we met name NGO's moesten informeren. Want daar liggen mogelijkheden om druk te laten ontstaan tot verbetering. Maar daar sta ik zelf wat anders in. Dat vind ik dus precies niet de rol die wij als NVWA hebben, om belangengroepen in te

schakelen om tot gedragsbeïnvloeding te komen. Ik wil onafhankelijk zijn in mijn toezicht en ook in de informatieverstrekking. Maar deze discussie die loopt nog." (Respondent 8, NVWA)

Twee van de NGO's geven expliciet aan dat ze interesse hebben om met de NVWA te praten over het stimuleren van verantwoordelijkheden binnen de keten.

" *Verantwoordelijkheid in de keten vinden wij ook een heel belangrijk thema. Het is mooi om daar een keer in wat meer diepgang over te hebben met de NVWA. Hoe kan je dat systeem versterken en hoe kunnen wij daar vanuit onze rol aan bijdragen. Nu lijken bedrijven veel van die verantwoordelijkheid af te schuiven. Hoe zorg je dat dat beter gaat? Daar kan de NVWA met organisaties zoals ons over sparren."* (Respondent 21, NGO)

De NVWA is dus op zoek naar manieren om de krachten in een domein beter te benutten, ook al is dit nog in een beginstadium. Ook NGO's zijn in dit onderwerp geïnteresseerd. Het is echter nog een punt van discussie hoe de NVWA zich moet verhouden tot NGO's op dit gebied.

Kennis en expertise

Respondenten geven aan dat NGO's kennis en informatie kunnen hebben die voortkomt uit hun expertise in een bepaald onderwerp. NVWA-respondenten geven aan dat informatie die niet over individuele overtreders gaat vaak makkelijker te gebruiken is om de eigen kennispositie te versterken. Door een meerderheid, 16 van de 22 respondenten, wordt kennisuitwisseling tussen NGO's en NVWA tot op zekere hoogte gezien als een manier om bij te dragen aan *effectief* en *reflectief toezicht*.

Vanuit het maatschappelijke perspectief binnen de NVWA is er zeker de intentie om kennis uit te wisselen met NGO's en gebruik te maken van hun expertise. De NGO-respondenten en 11 van de 16 NVWA respondenten geven aan dat er nu nog niet genoeg wordt geprofiteerd van elkaars kennis. Vanuit de maatschappij wordt er steeds meer van de toezichthouder verwacht dat deze uitstekend op de hoogte is van wat er speelt. Om als NVWA je kennispositie actueel te houden kan er vanuit het maatschappelijk perspectief gebruik worden gemaakt van de expertise van NGO's als aanvulling op eigen kennis.

" Het maakt wel deel uit van een beweging. Je moet als toezichthouder beter weten wat er speelt en waar je moet zijn. Als NVWA moet je je eigen informatiepositie verbeteren en zorgen dat je kennis actueel is. Dat kun je alleen doen als je meer gebruik maakt van de informatie van anderen. Vaak wordt er dan al snel gedacht aan collega-handhavers. Maar je kan ook denken aan de kennis van NGO's. Alleen de vraag is, hoe doe je dat dan. Nu kijken we vooral wat er gebeurd maar volgens mij is er geen open deur, in ieder geval niet gestructureerd." (Respondent 3, NVWA)

Naast de respondenten die aangeven dat NGO's voor aanvullende kennis kunnen zorgen zijn er ook vijf NVWA-respondenten die expliciet aangeven dat NGO's niet de juiste partij zijn om specifieke kennis of expertise op te halen. Vanuit het *onafhankelijkheidsperspectief* vinden deze respondenten het belangrijk dat de NVWA niet afhankelijk is van de informatie van NGO's of de industrie. Een groot deel van de respondenten geeft aan dat de NVWA al een tijd bezig is met een ontwikkeling om als toezichthouder weer een stevige positie in te nemen, waarin er minder wordt vertrouwd op zelfregulering vanuit de sector. Vanuit het *onafhankelijkheidsperspectief* geven vijf respondenten aan dat een belangrijk onderdeel

hiervan is dat de NVWA voor zijn kennis niet afhankelijk is van buiten. Het grootste gedeelte van de respondenten geeft echter aan dat het noodzakelijk is om als NVWA aan informatie uitwisseling te doen met maatschappelijke partijen wil je een stevige en actuele kennispositie behouden. Maar vanuit het onafhankelijkheidsperspectief wordt er vooral gewezen op de negatieve gevolgen voor de onafhankelijke positie van de NVWA als er formele lijntjes worden getrokken tussen de toezichthouder en NGO's om kennis uit te wisselen.

" *Ik vind het niet nodig om er een formeel gesprek van te maken. Het moet niet in de trant zijn van help de NVWA vooruit. Dat zie ik niet voor me want dan heb ik het gevoel dat ik daar toch eerder mee in de knel kom. Wanneer je een formele lijn gaat creëren schep je ook verwachtingen. Het kost NGO's ook tijd en zij moeten zich ook verantwoorden naar hun betalende leden. Ze willen daar wat voor terug hebben. Wanneer zij hier een geformaliseerd overleg binnen stappen dan komen ze met een agenda."* (Respondent 8, NVWA)

De NGO-respondenten geven aan een sterke eigen kennispositie van de NVWA ook op prijs te stellen. Opvallend is dat twee van de zes NGO's zelf aangeven dat zij niet aangesproken willen worden als deskundigen maar meer als belangenbehartigers, zij vinden dat de NVWA zelf voor zijn expertise moet zorgen en dit vaak ook wel heeft. 4 van de 6 NGO's staan hier echter anders in. Zij zien ook graag een sterke NVWA maar vinden dat de NVWA actief op zoek moet zijn naar informatie van buiten. Dit verschil in perspectief binnen de NGO's is waarschijnlijk te verklaren doordat voor dit onderzoek uiteenlopende NGO's zijn geselecteerd. De ene NGO zal zich meer opwerpen als belangenbehartiger en de andere heeft bijvoorbeeld vanwege het internationale netwerk veel meer expertise of kennis uit het buitenland. Vier van de zes NGO-respondenten geven aan dat zij inderdaad kennis en expertise hebben die waardevol is voor de NVWA. Drie van deze respondenten geven echter aan dat de NVWA onvoldoende informatie verzameld vanuit de maatschappij en dat de toezichthouder "niet bang" moet zijn om NGO's te benaderen.

"De NVWA kan ons veel meer als vraagbaak gebruiken. Ze moeten niet bang zijn om ons te benaderen. Onze collega's uit Brazilië of Congo kunnen namelijk ook dienen als informatiebron. De NVWA kan meer proactief zijn in het ophalen van informatie. De houtsector verteld nu een verhaaltje en de NVWA gaat er mee akkoord. Terwijl er ook andere bronnen zijn waardoor er een nieuw licht op de zaak kan schijnen. De trucjes die de houtsector uithaalt daar hebben wij best zicht op. Maar ze zien ons vooral als lastpak en niet als informatiebron. Naast ons zijn er nog meer waarnemers en instituten in het buitenland, daar kan je als NVWA contacten mee leggen." (Respondent 22, NGO)

Een deel van de NGO-respondenten vindt dat de NVWA informatie laat liggen die juist een nieuw licht kan schijnen op bepaalde zaken en voor een completer plaatje kan zorgen. Ook wordt volgens respondent 22 te weinig contact gelegd met netwerken in het buitenland. Het is opvallend dat veel NVWA-respondenten aangeven dat deze informatie waardevol is maar dat NGO's toch het gevoel hebben dat de NVWA er maar weinig gebruik van maakt.

In de meta-analyse van dit onderzoek komt aan bod dat adviesraden en partnerschappen tussen overheid en NGO's vaak gebruikt worden om kennis en expertise uit te wisselen. Een groot deel van de NVWA-respondenten geeft echter aan dat zulke structurele verbindingen tussen de NVWA en NGO's problematisch kunnen zijn. Er wordt verwacht dat het werk van de toezichthouder onnodig complex wordt wanneer de kennis van NGO's via formele structuren, zoals een partnerschap of een adviesraad, binnen wordt gehaald. Toch geven de meeste respondenten aan dat er op dit moment te weinig wordt georganiseerd rondom kennisuitwisseling. Een aantal respondenten dragen dan ook gezamenlijke kennisdagen of intensivering van het persoonlijk netwerk aan als oplossing. Voor de spaarzame interactie op

het gebied van kennisuitwisseling wordt door 4 van de 6 NGO-respondenten als reden aangedragen dat de relatie verzuurd is. Een NGO-respondent draagt echter ook aan dat op een bijeenkomst wel de intentie is uitgesproken om meer kennis uit te gaan wisselen.

Van Luis in de Pels naar partner

Door 11 van de 22 respondenten wordt veel verwacht van een meer constructieve relatie tussen NVWA en NGO's. Deze groep respondenten verwacht dat zowel de NVWA als de NGO's hun werk beter kunnen doen wanneer zij elkaar niet meer tegenwerken maar juist meer gaan samenwerken. Vooral binnen de divisie L&N van de NVWA zijn een aantal teams dier hier goede ervaringen mee hebben echter zijn er ook respondenten die hier nog zeer sceptisch tegenover staan.

Er zijn een aantal NGO's waar sommige onderdelen van de NVWA goed contact mee hebben. Over het algemeen wordt de relatie tussen beide partijen echter omschreven als "zuur". De respondenten van de NVWA geven aan dat zijzelf of hun collega's de NGO's vaak ervaren als "lastpakken". Van de NGO respondenten geven 4 van de 6 aan dat zij er "niet op vertrouwen" dat de NVWA ook echt serieus aan de slag gaat als zij als NGO iets bij hen neerleggen. Omdat de NGO's geen vertrouwen hebben in de NVWA zien zij zich genoodzaakt "een hoop heisa" te maken om toch maar aandacht te genereren voor een probleem. Dit versterkt bij de mensen van de NVWA weer het beeld van NGO's als lastpakken en zo zitten beide partijen gevangen in een vicieuze cirkel. Hieruit blijkt ook een spanning binnen het concept van *critical engagement*. Een NGO moet naar de pers kunnen stappen wanneer ze het niet eens zijn met het bevoegd gezag. Maar dit gaat wel ten koste van het vertrouwen en daarmee ook van verdere samenwerking.

Bij de NVWA geven 8 van de 16 respondenten aan niet te verwachten dat de relatie tussen de NVWA en NGO' s veel beter kan worden of dat een betere relatie zal bijdragen aan het toezicht. Deze respondenten hangen ten minste gedeeltelijk het *onafhankelijkheidsperspectief* aan. Samen werken met NGO's wordt gezien als onrealistisch, NGO's zouden namelijk te veel in het principiële blijven hangen omdat dit de rol is die ze zichzelf hebben toegeëigend. Daarnaast is het moeilijk om ze te vertrouwen en kan er ook geen vertrouwelijke informatie met NGO's worden gedeeld.

Alle NGO-respondenten geven echter aan graag een betere relatie te willen met de NVWA om gezamenlijke problemen op te lossen. De NGO-respondenten geven net als sommige NVWA-respondenten aan dat zij doelen hebben die zich eigenlijk heel goed verdragen met die van de NVWA maar dat de weg er naartoe bij beide partijen verschild. Alle respondenten van NGO's geven aan dat ze het liefst samenwerken met de NVWA om concrete resultaten te boeken. Dit komt overeen met de literatuur besproken in het *theoretisch kader*.

Vanuit het maatschappelijke perspectief geven 6 van de 16 NVWA-respondenten aan dat NGO's partijen zijn waar je als NVWA veel meer mee moet doen. Dit verhoudt zich vanuit dit perspectief ook goed tot de doelen van de NVWA. Vooral binnen de divisie L&N zijn er teams die stappen hebben gezet in de verbetering van de relatie met NGO's. Respondenten uit deze teams geven aan hier goede ervaringen mee te hebben.

" Er zijn NGO's die kritisch op ons zijn, maar volgens mij moet je daar gewoon meer stappen in zitten. Tenzij je het natuurlijk prettig vindt om ieder half jaar publiekelijk aan de schandpaal te worden genageld. Sinds 3 jaar hebben wij geen last meer van {een NGO}. Ze zijn best kritisch maar hebben niet de behoefte om daar een hoop heisa van te maken. Ze

weten dat als ze het bij ons neerleggen dat wij er als NVWA ook daadwerkelijk mee aan de slag gaan. Ze kunnen ons daar ook op aanspreken." (Respondent 14, NVWA)

Vanuit het maatschappelijke perspectief vinden de respondenten dat ook andere teams en divisies meer moeten doen om de relatie met NGO's te verbeteren. Vanuit dit perspectief is het wel haalbaar om van NGO's een partner te maken in plaats van een "luis in de pels". Het staken van de strijd tussen overheid en NGO's gebeurt volgens de meta-analyse vooral via partnerschappen, maar ook via het intensiveren van het persoonlijke netwerk. Respondenten van de NVWA geven aan dat zij minder zien in een structureel partnerschap, wat ook overeenkomt met de theorie van de *shadow of hierarchy.* Beter contact via het persoonlijke netwerk is dan ook de meest voor de hand liggende oplossing. Een constructieve relatie tussen de NVWA en NGO's kan niet alleen bijdragen aan *effectief* toezicht maar heeft ook positieve gevolgen voor *legitiem* en *reflectief* toezicht.

Afsluitend

Op dit moment wordt er nog maar weinig gebruik gemaakt van NGO's in het toezicht van de NVWA. Een klein gedeelte van de teams, voornamelijk binnen L&N, probeert samen te werken met NGO's om meer te halen uit de informatie die zij aandragen in de vorm van meldingen of onderzoeken. Daarnaast wordt er in deze teams geprobeerd de relatie met NGO's te verbeteren zodat men elkaar minder gaat tegenwerken. Dit is allemaal echter nog op beperkte schaal.

Wel wordt er door de respondenten aangegeven dat het steeds belangrijker wordt voor de toezichthouder om gebruik te maken van de krachten en kennis die aanwezig is in de samenleving. De respondenten verschillen echter van mening in welke mate je NGO's moet inzetten om het toezicht te verbeteren. Uit de resultaten met betrekking tot een instrumentele rol van NGO's in toezicht komt een belangrijk dilemma naar voren waar de respondenten op verschillende manieren mee omgaan. Dit dilemma speelt zich af rond de vraag hoe je als toezichthouder NGO's kan inschakelen maar met het behoud van onafhankelijkheid.

5.2. Substantieel

In het theoretisch kader zijn de potentiële bijdragen van NGO's aan het toezicht uiteengezet, daarbij is aan bod gekomen dat NGO's niet alleen betrokken kunnen worden om hun *resources* te gebruiken maar dat het betrekken van een brede groep aan stakeholders ook op zichzelf waardevol kan zijn. Het hogere doel is dan democratisch openbaar bestuur. Uit de operationalisatie is de verwachting naar voren gekomen dat vanuit een substantiële invalshoek NGO's vooral kunnen bijdragen aan *reflectief* en *legitiem toezicht*. In dit gedeelte van de interviewresultaten wordt besproken hoe de respondenten aankijken tegen de rol van NGO's in het toezicht van de NVWA vanuit dit substantiële vertrekpunt.

Algemeen

In dit hoofdstuk zullen de terugkerende thema's met betrekking tot de substantiële rollen van NGO's in toezicht worden besproken. Door de interviews heen zijn bij de NVWA-respondenten weer dezelfde twee perspectieven te onderscheiden, namelijk het perspectief dat de nadruk legt op het belang van *onafhankelijkheid* en het perspectief dat de nadruk legt op het belang van verbinding met de *maatschappij*.

Opvallend is dat rollen vanuit een substantieel vertrekpunt, door de NVWA-respondenten, worden ervaren als rollen die NGO's beter bij "het Beleid" kunnen vervullen, oftewel bij het ministerie of de politiek. Het wordt niet als gepast ervaren als het toezicht hier actief NGO's voor gaat betrekken. Op deze manier wordt het toezicht juist *minder legitiem* in plaats van *meer legitiem* zoals in het *theoretisch kader* wordt verondersteld. Wel wordt de signalerende en kritische rol van NGO's als belangrijk ervaren. Zelfs de meer terughoudende respondenten vinden dat NGO's een bijdrage kunnen leveren aan reflectief toezicht. Op dit moment wordt hier binnen de NVWA echter nog weinig voor georganiseerd, met uitzondering van een aantal teams. De verschillende (on)mogelijkheden voor het betrekken van NGO's vanuit een substantieel vertrekpunt worden hieronder in meer detail besproken. In het Theoretisch kader waren vier bijdragen van de substantiële rol te onderscheiden namelijk checks, balances, public acceptance en anti-capture. Dit onderscheid is op deze manier niet te herkennen in de empirie. Onder de definities die in het theoretisch kader zijn gegeven valt *public acceptance* grotendeels samen met *Balances*. *Capture* en de rol die NGO's kunnen spelen in het voorkomen daarvan komt in deze casus slechts marginaal aan bod en is meer een onderdeel van *checks*. Daarnaast is er nog een belangrijke functie naar boven gekomen in de interviews en dat is *signaleren*. Deze valt onder de substantiële en niet onder de instrumentele rol omdat de toezichthouder NGO's in deze rol niet inzet in het dagelijkse werk. Het is een meer abstracte rol waarin de NGO's de toezichthouder scherp houden. In dit hoofdstuk zullen de resultaten dan ook besproken worden aan de hand van de functies *balances*, *checks* en *signaleren.* Hoe de theoretische inventarisatie zich verhoudt tot deze drie thema's is geïllustreerd in tabel 5.2.

Theorie	Bevindingen	Toelichting
Checks	**Checks**	Komt overeen met het theoretische concept. NGO's hebben een controlerende rol.
	Signaleren	Uit de bevindingen komt een aanvulling op het theoretische concept *checks*. NGO's *signaleren* ontwikkelingen in toezicht.
Anti-Capture		*Anti-capture* komt in de bevindingen niet naar voren als belangrijk thema. Het komt marginaal aan bod maar slechts als onderdeel van *checks*.
Balances	**Balances**	Komt in de praktijk sterk overeen met het theoretische concept.
Publiek Draagvlak		In de bevindingen komt naar voren dat *publiek draagvlak* als een onderdeel wordt gezien van *balances* en niet als een losstaand thema.

Tabel 5.2: Substantiële rol, van theorie naar bevindingen

Balances:

In het theoretisch kader is aan bod gekomen dat NGO's vanuit een substantiële rol kunnen bijdragen aan de behartiging van brede belangen in het toezicht. De NGO's in dit onderzoek geven allemaal aan dat er in het toezicht door de NVWA een aantal belangen niet worden meegenomen. Zo geeft een NGO aan dat er bij het toezicht op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te weinig oog is voor de positie van de omwonende burgers. De overheid moet de verschillende belangen afwegen. Maar volgens een NGO-respondent is er een "onzichtbare groep belanghebbenden" in het toezicht en als NGO proberen zij deze belangen onder de aandacht van de toezichthouder te brengen.

Vanuit het onafhankelijkheidsperspectief binnen de NVWA past het echter niet bij de rol van de NVWA om actief dialoog te organiseren en verschillende belangen te betrekken. Van de 16 NVWA respondenten hangen 10 ten minste gedeeltelijk dit perspectief aan. Belangenafweging maar ook het creëren van draagvlak of *public acceptance* wordt vanuit dit perspectief uitsluitend gezien als een taak voor het *beleid*. Hier kan tegenin worden gebracht dat in het licht van horizontalisering, de toezichthouder ook meer moet doen om het vertrouwen van de burger te krijgen. Daarnaast ligt hier nog specifiek een rol voor de reflectieve taak van de toezichthouder. Maar vanuit het onafhankelijkheidsperspectief is er voor de NVWA weinig ruimte om dit in te vullen aangezien de toezichthouder een uitvoerende instantie is. Als NGO's iets willen veranderen dan moeten ze dat in dit perspectief bij de beleidsmaker aankaarten.

" Wij hebben wel structureel overleg met branchepartijen maar met NGO's niet. NGO's kunnen de meeste meerwaarde ook bij het ministerie van Economische Zaken realiseren, bij het beleid. Wanneer hun belangen in het geding zijn en ze willen dat aangeven dan kunnen ze dat het beste bij Economische Zaken doen, daar wordt het beleid gemaakt en geëvalueerd. Wij zitten als NVWA op dit moment bijvoorbeeld in een stuurgroep bij Economische Zaken daar zit de Dierenbescherming ook. Die heeft daar een behoorlijke stem. Maar dat is de enige plek waar ik ze zie." (Respondent 7, NVWA)

Vanuit het *maatschappelijke perspectief*, dat 6 van de 16 NVWA-respondenten hebben op dit onderwerp, wordt het wel als belangrijk ervaren dat alle belangen zichtbaar zijn in het bijzonder voor de toezichthouder. Ook deze respondenten geven echter aan dat zij op dit moment niet om de tafel zitten met al deze partijen afgezien van de sector. Vanuit dit perspectief kan dit problematisch zijn want, zoals een respondent het verwoordt, belangen waar je minder contact mee hebt die verlies je eerder uit het oog. Drie respondenten uit deze groep geven aan goede ervaringen te hebben met een dialoog sessie die is georganiseerd waar NGO's ook bij aanwezig waren.

" Een vorm die we denk ik vaker kunnen toepassen is een soort dialoog sessie, zoals we een tijd geleden hebben gehad in de Rode Hoed in Amsterdam. Daar waren ook clubs met wie we normaal gesproken niet aan tafel zitten. Waaronder een NGO die de belangen vertegenwoordigt van omwonende en die zich zorgen maakt over gewasbeschermingsmiddelen. Dat contact is nuttig omdat je voelt dat die mensen zich oprecht druk maken en dat zij alles behalve naïef zijn. Hoe organiseer je dat contact? Want wij hebben daar wel een rol in. Wij zijn namelijk de instantie die moet controleren op rechtmatig gebruik van gewasbeschermingsmiddelen." (Respondent 6, NVWA)

Maar ook respondenten die grotendeels het *maatschappelijke perspectief* aanhouden geven te kennen dat wanneer de NVWA iets gaat organiseren het wel bij de onafhankelijke rol van de toezichthouder moet passen. In de meta-analyse zijn *ronde tafel gesprekken* naar voren

gekomen als een soort adviesraden om vrijblijvend over de definitie van probleemstukken te discussiëren met een zeer brede groep aan belanghebbenden. Dit vertoont parallellen met de dialoog sessie die wordt omschreven door de respondenten van de NVWA en de doelen die hiermee worden nagestreefd zijn ook vergelijkbaar. Door op deze manier belangen een gezicht te geven kan vanuit het *maatschappelijke perspectief* bijdragen aan *legitiem toezicht*. Maar vooral vanuit het *onafhankelijkheidsperspectief* wordt aangedragen dat het toezicht juist minder legitiem wordt wanneer de NVWA zelf actief belangen gaat betrekken. Er is dan een gevaar op rolvermenging met *het beleid*.

Checks

Door zowel NGO-respondenten als respondenten vanuit de NVWA wordt erkend dat NGO's een controlerende functie hebben richting de toezichthouder. Hun rol als *checks* wordt dan ook door alle respondenten als belangrijk ervaren. Vanuit het onafhankelijkheidsperspectief is het echter onnodig om NGO's meer te betrekken in deze rol, dan zouden ze namelijk te veel een geïnstitutionaliseerde invloed hebben op het toezicht. Vanuit dit perspectief monitoren NGO's zelf heel goed hun belangen in het toezicht en kunnen ze hun controlerende functie op dit moment prima uitvoeren via de bestaande wegen zoals de politiek of de media. Op dit punt wordt het onafhankelijkheidsperspectief echter slechts door 2 van de 22 respondenten aangehangen. Daarnaast zijn er nog 4 respondenten die niet per se vinden dat bestaande wegen toereikend zijn maar die ook niks zien in het betrekken van NGO's. Zij vallen dus enigszins tussen beide perspectieven in.

Vanuit het maatschappelijke perspectief moet er wel meer contact gezocht worden met NGO's om het toezicht te versterken. 14 van de 22 respondenten vinden dat er meer gebruik gemaakt kan worden van NGO's in hun rol als *checks*. In de theorie over *tripartite handhaving* is de controlerende rol van NGO's heel belangrijk. Door NGO's een stoel te geven aan dezelfde tafel als ondernemers en de toezichthouder zou de transparantie van het toezichtproces toenemen. "Opening of the smoke-filled rooms" zoals Ayres & Braithwaite (1992) het verwoorden. Naast dat het de transparantie vergroot schept het ook mogelijkheden voor NGO's om te ventileren wat zij vinden van de standpunten van de toezichthouder of de ondernemers. Op deze manier leidt transparantie tot meer *legitiem toezicht* maar de input van NGO's draagt ook bij aan *reflectief toezicht*. Vanuit de theorie van Ayres & Braithwaite (1992) was tripartite handhaving echter vooral een manier om negatieve vormen van capture en corruptie te voorkomen. Geen van de respondenten, van zowel de NVWA als de NGO's, draagt dit echter aan als een belangrijke bijdrage die NGO's kunnen leveren in het systeem van toezicht. Maar door NGO's op deze manier te betrekken kan dit wel een indirect effect zijn van de toegenomen transparantie.

Vanuit het maatschappelijke perspectief zijn er binnen de divisie L&N bij de NVWA al een aantal initiatieven die aansluiten bij de rol van NGO's als checks. Allereerst zijn er op het gebied van landbouw en dierenwelzijn teams vanuit de NVWA die NGO's soms meenemen op inspectie.

" Ik neem NGO's als {X} en {Z} soms mee naar bedrijven als een ondernemer daar toestemming voor geeft. Ik laat ze dan een verklaring tekenen dat ze geen gegevens openbaar maken en ze hebben mijn vertrouwen nog nooit geschonden… We doen dat vooral omdat we in de hoek worden gezet dat wij aan de kant van het bedrijfsleven staan. Dan zeg ik, laat maar gewoon zien hoe wij handhaven. NGO's kunnen dan zeggen wat ze van de expertise van onze mensen vinden en hoe wij ons werk doen. Niet als een beoordeling maar in het kader van reflectief toezicht." (Respondent 14, NVWA)

Deze teams binnen de NVWA betrekken NGO's om te laten zien hoe zij te werk gaan en dus de transparantie van het toezicht te vergroten. Daarnaast geeft de respondent aan dat de feedback van NGO's nuttig is in het licht van *reflectief toezicht*. Andere respondenten geven aan dat zij het wel een lastige beslissing vinden om NGO's mee te nemen op inspectie aangezien zij vertrouwelijke informatie kunnen lekken of zich slechts focussen op de negatieve aspecten. Er is echter nog een andere respondent die net als respondent 14 aangeeft dat zijn vertrouwen nog niet is geschonden.

De NGO-respondenten geven aan dat zij het ook als een belangrijke taak zien om te controleren of de toezichthouder zijn werk wel goed doet. Daarnaast monitoren ze ook of het toezicht wel in dienst staat van bijvoorbeeld de consument of de burger. Van de NGO's geven 4 van de 6 echter aan dat zij niet het idee hebben dat de NVWA hun feedback op prijs stelt. Zij zien dat de NVWA hun feedback vaak als een aanval opvangt. Van deze vier NGO's geven de respondenten aan dat zij vaak het idee hebben dat ze buiten de deur worden gehouden. Deze respondenten geven aan behoefte te hebben aan meer inzicht in de werkwijze van de NVWA en de afwegingen die zij maken. Door hierover in gesprek te treden met de NVWA verwachten deze NGO-respondenten hun rol als *checks* serieuzer te kunnen vervullen doordat eventuele kritiek beter onderbouwd is.

" Het zou mooi zijn als wij kunnen meekijken hoe jullie omgaan met zo'n klacht. Hoe bepaalt de NVWA de validiteit daarvan. Het helpt ons om te beoordelen hoe goed de NVWA er mee omgaat. En hierbij nemen wij het belang van de consument als vertrekpunt. Anders is het voor ons een black box, hoe de NVWA haar afwegingen maakt. Dan zijn we kritisch terwijl dat misschien niet helemaal klopt maar gewoon omdat we niet weten hoe het precies gaat." (Respondent 21, NGO)

Op dit moment zetten een aantal teams binnen de NVWA ook de eerste stappen in het betrekken van NGO's. Een aantal NGO's krijgen meer inzicht in de werkwijze van de NVWA doordat ze mee kunnen lopen op inspecties daarnaast zijn er ook teams die structureel gesprekken hebben met NGO's om hun afwegingskader expliciet te maken. Dit komt in de volgende paragraaf meer uitgebreid aan bod. Vanuit het *maatschappelijk perspectief* zijn er binnen de divisie L&N dus een aantal voorlopers op dit gebied. Transparantie kan leiden tot meer legitiem toezicht maar via NGO's krijgt de NVWA ook te horen wat bepaalde groepen vinden van het toezicht en wat er misschien moet veranderen. Dit draagt bij aan de *reflectieve* taak van de toezichthouder. Los van de eerdergenoemde teams binnen de divisie L&N en de strategische klankbordgroep wordt er echter nog weinig gedaan om hier meer uit te halen en worden NGO's het liefst op afstand gehouden.

Signaleren

Respondenten erkennen dus dat NGO's een rol hebben waarin zij de NVWA controleren. NGO's kunnen echter ook op een tweede manier de NVWA scherp houden, waarbij ze niet het functioneren van de toezichthouder controleren maar wel andere ontwikkelingen in het toezicht in de gaten houden. Van het totaal aantal respondenten komt 20 van de 22 respondenten al snel uit bij de signalerende functie van NGO's. Het gaat dan niet om meldingen met betrekking tot individuele overtreders maar over structurele fouten in het systeem van toezicht. In de interviews komen twee signalerende functies van NGO's naar boven. Ten eerste kunnen NGO's wijzen op gaten in het toezicht. Bijvoorbeeld als bestaande wetgeving tekort schiet of als toezicht en handhaving niet meer aansluit op de actuele situatie. Zo zien 17 van de 22 respondenten dat NGO's in sommige gevallen goed in staat zijn om de blinde vlekken van de toezichthouder aan te wijzen. Ten tweede geven respondenten aan dat NGO's weten wat er speelt in de maatschappij. NGO's hebben

bijvoorbeeld informatie met betrekking tot de onvrede van (delen van) de maatschappij of zijn beter op de hoogte van specifieke maatschappelijke ontwikkelingen.

Maar ook op deze functie van NGO's zijn binnen de NVWA weer twee verschillende perspectieven te onderscheiden. Vanuit het onafhankelijkheidsperspectief dragen respondenten van de NVWA aan dat signalen vanuit NGO's vaak in lijn liggen met hun doel om wetgeving te veranderen. Deze respondenten geven aan dat NGO's voor het veranderen van wetgeving bij de NVWA niet aan het juiste adres zijn. Net als bij de andere twee substantiële functies van NGO's vinden deze respondenten dat NGO's meer een plek hebben bij het beleid. Dit perspectief heeft ook een smallere opvatting van de *reflectieve functie* van de toezichthouder. Zo geeft een respondent aan dat *reflectief toezicht* een "leuk concept" is maar in de praktijk vaak lastig, zeker als er andere actoren worden betrokken. Dat betekent echter niet dat deze respondenten niet ontvankelijk willen zijn voor signalen uit de maatschappij, maar vanuit dit perspectief doet een structurele relatie met NGO's meer kwaad dan goed.

" *Als NVWA komen we ook dingen in de praktijk tegen waarmee ik naar Den Haag stap, dat is gewoon de normale lijn die vanuit ons naar onze opdrachtgever loopt. Maar ik heb niet het idee dat ik vanuit het toezicht iets mis omdat ik geen geregeld overleg heb met NGO's. Dat schept voor mij alleen maar verplichtingen.*" (Respondent 8, NVWA)

Vanuit het *onafhankelijkheidsperspectief* geven respondenten wel aan dat NGO's relevante signalen kunnen afgeven maar dat de NVWA geen samenwerking met deze partijen hoeft op te zoeken. Respondenten vanuit het *maatschappelijke perspectief* staan hier anders in.

De reflectieve functie van de NVWA wordt door respondenten vanuit een maatschappelijk perspectief relatief breed geformuleerd. Zo draagt een NVWA-respondent (R.16) aan dat NGO's "diepere vragen" stellen en dat het voor de NVWA van belang is om daar over na te denken en over in gesprek te gaan. Daarnaast wordt er aangedragen dat NGO's bijzonder vaak de vinger op de zere plek leggen als het gaat om tekortschietende wetgeving of handhaving. De signalerende rol van NGO's in relatie tot *reflectief toezicht* wordt als zeer belangrijk ervaren. Respondenten dragen aan dat bepaalde ontwikkelingen aan de NVWA voorbij kunnen gaan of dat bepaalde gebieden uit het blikveld van de NVWA verdwijnen. NGO's worden vanuit dit perspectief als partijen gezien die de NVWA hier bewust van maken. Door actief signalen vanuit NGO's op te zoeken kan er volgens hen worden voorkomen dat de toezichthouder wordt overvallen door maatschappelijke ontwikkelingen. Van de 16 NVWA-respondenten hangen er 7 dit perspectief aan. Bij de reflectieve functie van het toezicht hoort het identificeren van issues en volgens deze respondenten kunnen NGO's hier een rol in spelen.

" Wij handhaven de wet- en regelgeving maar je hebt ook andere functies bijvoorbeeld een reflectieve functie waar de WRR het over heeft. Hoe serieuzer je die rol oppakt, hoe meer input je van de maatschappij krijgt. Daar kom je sneller op uit als je het hebt over het betrekken van NGO's. Als NVWA handhaven we regelgeving, maar wat gebeurd er nou eigenlijk? NGO's die hebben daar informatie over. Dat kan heel nuttig zijn."
(Respondent 6, NVWA)

De meeste respondenten geven aan dat het makkelijker is om generieke signalen over een bepaalde sector te gebruiken dan signalen over een specifieke casus. Dit vanwege het feit dat waarnemingen van NGO's niet direct gebruikt kunnen worden als basis voor een sanctie. Hier liggen dus kansen voor de NVWA met het oog op de *reflectieve functie*, toch wordt er over het algemeen nog maar weinig georganiseerd om deze signalen actief binnen te halen.

NGO's hebben wisselende ervaringen met de houding van de NVWA tegenover hun signalerende functie. Allereerst is het belangrijk om te constateren dat de NGO-respondenten inderdaad erkennen dat zij een signalerende rol hebben. Zo geeft een NGO-respondent aan dat zij nu druk bezig zijn omdat een stuk bestaande wetgeving niet wordt gehandhaafd door de NVWA en dit vinden zij "niet deugen" (R.17). Ook wanneer er geen toereikende regelgeving is dan dringen zij erop aan dat "de NVWA daarom moet vragen" bij beleidsmakers (R.20). Daarnaast geven de NGO's aan dat zij graag samenwerken met de NVWA om een zo compleet mogelijk plaatje te krijgen van een probleem. Van de 6 NGO's geven 2 aan dat zij vinden dat de NVWA goed omgaat met hun signalen. Echter vinden 4 NGO's dat zij te weinig terugkoppeling krijgen van de NVWA over de informatie die zij aandragen, daarnaast hebben zij het gevoel dat er weinig mee wordt gedaan. Binnen de divisie L&N zijn er wel een aantal teams die tegenwoordig regelmatig in contact staan met NGO's.

" Eerst keek de NVWA alleen maar of de papieren klopte en dan was het oké. Maar die papieren die kunnen ook verkregen zijn via corruptie. Je moet daar doorheen kunnen kijken. Daar hebben wij de hele tijd op zitten hameren. Toen hebben we een goed gesprek gekregen met het ministerie van Economische Zaken en de NVWA. Daar zijn afspraken gemaakt waar de NVWA nu op gaat handelen. Dat zit er nu eindelijk iets beter in."
(Respondent 22, NGO)

Deze NGO signaleerde dat er bepaalde ontwikkelingen in de houtsector aan de aandacht van de NVWA ontsnapten. De respondent brengt een situatie ter sprake waar zij de kans kregen om de NVWA hierop aan te spreken. Dit is een voorbeeld van de signalerende functie van NGO's, het laat ook zien dat een NGO hiervoor wel over overtuigingskracht moet beschikken.

Afsluitend

De NVWA-respondenten geven aan dat een individueel signaal nooit het toezicht mag bepalen. Er moet een afweging gemaakt worden wanneer een signaal invloed mag hebben op het toezichtarrangement. Er is bij de respondenten het besef dat je open moet staan voor signalen en kritische reflecties vanuit de maatschappij maar niet elk probleem kan aangepakt worden, er moet dus een afweging worden gemaakt. Binnen de NVWA wordt dus weer gezocht naar een balans tussen aan de ene kant onafhankelijkheid en inhoudelijk verantwoordelijk blijven voor je werk en aan de andere kant open staan voor signalen vanuit de maatschappij. In welke mate de NVWA actief NGO's moet betrekken voor een substantiële rol is onduidelijk. Op strategisch niveau heeft de NVWA een strategisch klankbordgroep (SKG) waar onder andere twee NGO's in zitten. In de SKG zitten experts en belangenvertegenwoordigers door elkaar. Een NGO-respondent die zitting heeft in de klankbordgroep van de NVWA geeft aan dat deze componenten te veel zijn verweven. In de meta-analyse wordt duidelijk dat veel adviesraden zowel een substantiële als een instrumentele component hebben maar *professional liaison groups* (PLG) zijn een voorbeeld hoe de twee componenten toch gescheiden kunnen blijven. De samenstelling van een PLG, experts of vertegenwoordigers, wordt namelijk bepaald per specifieke doel of onderwerp waar de PLG zich op richt.

In de meta-analyse van dit onderzoek komt daarnaast naar voren dat er niet per sé partnerschappen of adviesraden nodig zijn om de reflectieve signalen van NGO's op te vangen. Een WWF rapport dat grote gaten signaleerde in de wet- en regelgeving op het gebied van import van wilde dieren in de Verenigde Staten werd door de NGO op internet

gepubliceerd en naar het bevoegd gezag opgestuurd. Dit werd door de Amerikaanse overheid relatief daadkrachtig opgepakt. Signalen van NGO's kunnen dus ook zonder structurele samenwerkingsrelatie heel doeltreffend worden gebruikt ten behoeve van *reflectief toezicht*. In het voorbeeld uit de meta-analyse worden uiteindelijk wel mensen van het WWF betrokken bij de projectgroep van de overheid. Ook weten beide partijen elkaar snel te vinden en zijn er kanalen voor rechtstreeks contact. Alle respondenten van NGO's vinden het een goed idee om meer contact te hebben op substantieel niveau. Ook een aantal respondenten van de NVWA zien hier het nut van in. Dit kan het contact tussen beide partijen versterken en ten gunste komen aan *reflectief toezicht*. Een tegenargument dat door NVWA-respondenten wordt aangedragen voor het betrekken van NGO's in deze rol is een afbrokkelende democratische legitimiteit. Door je als toezichthouder te laten sturen door signalen zouden NGO's te veel invloed krijgen. Ook binnen een substantiële rol is er dus nog geen duidelijke balans gevonden.

6. Conclusie

Het vertrekpunt van dit onderzoek is dat toezichthouders vanwege maatschappelijke ontwikkelingen zoals horizontalisering meer in wisselwerking staan met het veld. Dit komt echter vooral tot uiting in het dialoog tussen toezichthouder en industrie. Zo'n dialoog is noodzakelijk maar moet er ook niet meer contact worden gezocht met andere relevante spelers zoals NGO's? Een maatschappelijk georiënteerde toezichthouder is een toezichthouder die actief de dialoog opzoekt met maatschappelijke partijen, ook de partijen die een kritisch tegengeluid laten horen. Onder sommige NGO's heerst het gevoel dat belangen die profijt hebben bij het toezicht te veel uit het oog worden verloren, daarnaast zorgt een beperkte dialoog ervoor dat belangrijke informatie niet wordt meegenomen in het toezicht. In het *theoretisch kader* is vanuit het concept tripartite handhaving een argument gegeven om NGO's als derde partij te betrekken in het toezicht. Er is uiteengezet dat op veel verschillende manieren potentiële meerwaarde te behalen is door NGO's te betrekken bij toezicht. De verschillende manieren om NGO's een bijdragen te laten leveren aan toezicht zijn onderverdeelt in twee categorieën, de *substantiële rol* en de *instrumentele rol*. In het empirische gedeelte van dit onderzoek is achterhaald hoe deze twee rollen tot uiting komen en waarom sommige aspecten meer aansluiten bij een toezichthouder als de NVWA. In dit hoofdstuk zullen conclusies worden getrokken uit de bevindingen maar zullen de bevindingen ook in perspectief worden geplaatst. Allereerst worden de onderzoeksvragen beantwoord.

Wat is de rol van NGO's als derde partij in toezicht?

In dit onderzoek komen hele uiteenlopende interacties tussen toezichthouders en NGO's aan bod. Uit de resultaten wordt duidelijk dat NGO's zowel in een instrumentele rol als in een substantiële rol worden betrokken bij het toezicht. Het is niet zo dat één van de rollen niet wordt erkend in de praktijk. In beide rollen kunnen NGO's van meerwaarde zijn voor het toezicht. Uit de resultaten van de *Meta-analyse* blijkt dat er een breed en divers scala aan samenwerkingsvormen gebruikt wordt door NGO's en overheden. Er komt ook naar voren dat overheden en NGO's niet altijd bang zijn om zich aan elkaar te verbinden, zeker wanneer NGO's in een *instrumentele rol* van nut zijn. Er zijn voorbeelden aan bod geweest waarbij de samenwerking tussen NGO en overheid via een partnerschap zeer ver gaat. Dit komt eigenlijk in alle voorbeelden voort uit het feit dat een van de partijen op zichzelf een probleem niet onder controle krijgt. Het gaat soms zo ver dat er daadwerkelijk structureel uitvoerende taken worden verdeeld. Bij de casus van de NVWA ligt dit echter anders. Uit deze resultaten komt naar voren dat een rol voor een NGO als medehandhaver zeer onwenselijk is. Zowel vanuit NGO's als de NVWA is zo'n taak niet te rijmen met de rolverdeling tussen beide partijen. NGO's moeten kritisch kunnen kijken naar de toezichthouder en dit betekend dat ze er geen onderdeel van kunnen zijn. Daarnaast zijn medewerkers van NGO's niet bevoegd om te handhaven. Beide kanten vinden de notie van *critical engagement* dan ook erg belangrijk. In contrast met de voorbeelden uit de meta-analyse wordt er niks gezien in een instrumentele rol voor NGO's via partnerschappen. Uit de *interviewresultaten* blijkt echter wel dat er nog veel te halen is uit kennis- en informatie uitwisseling onderling. Op een aantal plekken binnen de organisatie komt dit steeds meer op gang. De voorkeur wordt gegeven aan een vrijblijvende structuur, voornamelijk via het persoonlijke en professionele netwerk van medewerkers.

Met betrekking tot de substantiële rol van NGO's is er de conservatieve opvatting dat deze rol van NGO's meer een plek heeft bij het beleid en de politiek en niet bij een uitvoerende instantie zoals een toezichthouder. Maar door horizontalisering en de groeiende aandacht voor *reflectief toezicht* (zie: WRR, 2013) begint men ook binnen de toezichthouder het

belang van NGO's op dit vlak te zien. In een aantal teams binnen de NVWA wordt al voorzichtig geëxperimenteerd met een rol van NGO's als *checks,* bijvoorbeeld door ze te laten meelopen bij een inspectie. De ervaringen zijn positief en een kritische maar constructieve blik van NGO's kan van meerwaarde zijn. Ook in een signalerende rol zijn NGO's van belang. Maar er is nog veel onduidelijkheid en twijfel over hoe dit versterkt kan worden. Als toezichthouder wil de NVWA goed op de hoogte zijn en signalen van NGO's helpen hier bij. Maar de signalen van NGO's mogen niet zo sturend zijn dat zij het toezicht bepalen. Een laatste onderwerp van discussie dat van belang is in het antwoord op deze vraag is hoe NGO's benaderd moeten worden, als experts of vertegenwoordigers. De meningen hierover lopen uiteen, zowel binnen de NVWA als binnen NGO's. De ene NGO-respondent geeft aan te vinden dat NGO's te veel worden betrokken als experts terwijl hij zichzelf ziet als een belangenbehartiger. De ander geeft echter aan juist als expert van belang te kunnen zijn. NGO's verschillen als organisaties onderling veel van elkaar dus er is geen eenduidig antwoord op te formuleren. Echter worden in de adviesraden uit de meta-analyse en in de strategische klankbordgroep van de NVWA partijen betrokken zonder dat er onderscheid wordt gemaakt op welk vlak, belangenbehartiging of inhoudelijke kennis, de autoriteit van de partij ligt.

Hoe zorgen NGO's voor toegevoegde waarde in goed toezicht?

In dit onderzoek zijn er drie aspecten van goed toezicht geformuleerd. Goed toezicht is *effectief*, *reflectief* en *legitiem*. Hoe NGO's kunnen bijdragen aan toezicht hangt echter samen met het perspectief dat men heeft op de relatie tussen NGO en toezichthouder. Binnen de NVWA zijn er hoofdzakelijk twee perspectieven op het betrekken van NGO's bij het toezicht. Een perspectief dat de nadruk legt op het belang van onafhankelijkheid van de NVWA en een perspectief dat de nadruk legt op het belang van een sterke binding tussen NVWA en maatschappij. In *schema 6.1* zijn deze twee perspectieven samengevat.

	Onafhankelijk perspectief	Maatschappelijk perspectief
Algemeen	NGO's niet actief betrekken. Toezicht wordt dan onnodig complex.	Meer met NGO's samenwerken. Breder kijken dan de traditionele branchepartijen.
Effectief	NVWA moet zorgen voor eigen kennis en expertise.	NGO's zijn nuttige bondgenoot voor de NVWA.
Legitiem	De NVWA is een uitvoeringsorganisatie. Daar past geen belangenbehartiging van NGO's bij.	NGO's geven belangen een gezicht. Kunnen een rol spelen in de transparantie van het toezicht.
Reflectief	Rol van NGO's ligt bij Beleid.	NGO's leggen vaak terecht de vinger op de zere plek.
	"Ik vind het niet nodig om een formeel gesprek aan te gaan met NGO's. Ik heb het gevoel dat ik daar toch mee in de knel kom." (NVWA)	*" Sinds 3 jaar hebben wij geen last meer van {een NGO}. Ze zijn best kritisch maar hebben niet de behoefte om daar een hoop heisa van te maken. {NGO} weet dat als ze het bij de NVWA neerleggen dan gaan we er mee aan de slag. Ze kunnen ons daar ook op aanspreken." (NVWA)*
Hoe zien NGO's dit?	- NGO' zien ook graag sterke NVWA - Maar NVWA moet open staan voor informatie van buiten. - NVWA heeft nu te veel vertrouwen in de sector.	- NVWA moet netwerk verder verbreden. - NGO's en NVWA zijn natuurlijke bondgenoten. - De relatie is op dit moment nog erg precair.

.Figuur 6.1: Onafhankelijk en maatschappelijk perspectief

Effectief:

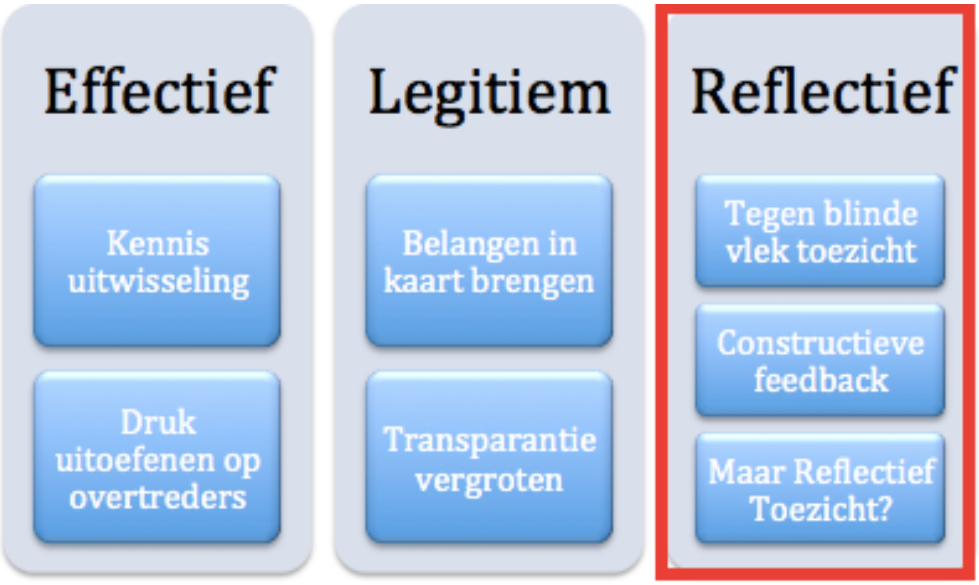
Uit de meta-analyse blijkt dat overheden NGO's betrekken als kennispartner, informatiekanaal en als oplossing voor de beperkte handhavingscapaciteit van veel diensten. Zoals al aangegeven dragen respondenten vanuit zowel een *onafhankelijkheidsperspectief* als een *maatschappelijk perspectief* vooral de nadelen aan van zo'n taakverdeling. Op veel andere punten lopen de perspectieven echter meer uiteen. Zo kunnen NGO's vanuit het *maatschappelijk perspectief* wel ingezet worden om op verschillende manieren het *bereik* van het toezicht te vergroten. Er moet meer gebruik gemaakt worden van de krachten binnen de maatschappij. Dit kan door het actief uitwisselen van kennis of informatie met NGO's of zelfs door druk vanuit NGO's op notoire overtreders in een keten te stimuleren. Vanuit het onafhankelijkheidsperspectief past het instrumenteel inzetten van een NGO echter niet bij een objectieve toezichthouder. Hier kan tegenin gebracht worden dat de toezichthouder op zoek moet naar informatie van buitenaf maar NGO's zijn vanuit het onafhankelijkheidsperspectief hier niet de juiste partijen voor.

Legitiem:

Een aantal NGO's geven in dit onderzoek aan dat zij vinden dat de NVWA erg veel begrip heeft voor de ondernemers en de sector terwijl ze veel verder afstaan van andere groepen belanghebbende. Ook door enkele respondenten van de NVWA wordt erkend dat je belangen waar je minder contact mee hebt eerder uit het oog verliest. Op regelmatige basis contact met bepaalde NGO's kan dit probleem verminderen. In de meta-analyse komen *ronde tafel gesprekken* naar voren als een vorm om NGO's te betrekken met dit doel. Bij de NVWA komt iets soortgelijks naar boven namelijk een *dialoogsessie*. Met een brede groep aan belanghebbenden waaronder NVWA, ondernemers en NGO's is openlijk gesproken. Vanuit het *maatschappelijk perspectief* is er ook de wens om niet alleen maar met de traditionele branchepartijen om de tafel zitten maar juist meer met NGO's. Vanuit het *onafhankelijkheidsperspectief* verbetert het betrekken van NGO's de legitimiteit van het toezicht echter niet maar verminderd het juist.

Reflectief:

Uit de resultaten blijkt dat de meeste respondenten het snelst uitkomen bij een toegevoegde waarde van NGO's aan reflectief toezicht. Van de respondenten vinden 14 van de 22 dat er op dit gebied meer uit het betrekken van NGO's te halen is. Vanuit het *maatschappelijk perspectief* zijn NGO's ideale partijen om de blinde vlekken van de toezichthouder aan te wijzen en leggen zij de vinger op de zere plek wanneer het gaat over waar het toezicht te kort schiet. De kritische feedback van NGO's moet echter wel constructief georganiseerd worden zodat het niet alleen maar een publiekelijke kastijding van de toezichthouder is. Vanuit het *maatschappelijke perspectief* kunnen NGO's ook een rol spelen in het vergroten van de transparantie van het toezicht, wat het vertrouwen in de toezichthouder ten goede komt. Vanuit het *onafhankelijkheidsperspectief* zijn een aantal respondenten het echter ook oneens met deze punten. Volgens hen kan de NVWA niet na elke individuele mening actie ondernemen en begrijpen NGO's dit niet goed. De reflectieve functie van de toezichthouder is in dit perspectief per definitie veel beperkter. Daarnaast past een signalerende rol veel beter bij het beleid dan bij de uitvoerder. Echter is sinds het rapport *Toezien op publieke belangen* van de WRR (2013) de aandacht voor de *reflectieve functie* van toezichthouders sterk toegenomen. Dit maakt de input die NGO's voor deze functie kunnen leveren ook veel interessanter.



Tussen de diverse divisies binnen de NVWA is er een verschil welke van de twee perspectieven dominant is en hoe men aankijkt tegen de waarde van NGO's in toezicht. Niet alle respondenten redeneren uitsluitend vanuit één perspectief maar binnen de divisie *Veterinair en Import* is het onafhankelijkheidsperspectief duidelijk overheersend. De *stafafdeling* benaderd het onderwerp daarentegen zeer strategisch. Vanuit *staf* wordt er verwacht dat nauwkeurig geselecteerde NGO's juist zeer van waarde kunnen zijn voor de NVWA. Daarbij is er vooral aandacht voor een instrumentele rol van NGO's en het vermijden van confrontatie. De afdeling *Consument & Veiligheid* positioneert zich hier ergens tussenin, maar blijft wel conservatief in de partijen waar zij mee samenwerken. Met een partij zoals de Consumentenbond is veel meer contact dan met een partij als Foodwatch. Binnen de divisie *Landbouw & Natuur* zijn er teams die eruit springen als voorlopers op het gebied van interactie met NGO's. NGO's worden hier zowel in een instrumentele rol als in een substantiële rol beduidend meer betrokken dan in de andere divisies. Het is niet zo dat binnen L&N er nooit problemen zijn met NGO's maar deze teams hebben daarnaast ook veel goede ervaringen met NGO's. Signalen en meldingen van NGO's worden door deze teams over het algemeen actiever opgepakt dan bij andere teams. Vanuit sommige teams in deze divisie klinkt dan ook de roep om veel meer in te zetten op het betrekken van NGO's.

Dit verschil tussen de divisies is natuurlijk opvallend. Waar komt dat vandaan? De drie primaire divisies van de NVWA zijn ontstaan uit andere organisaties met zeer diverse werkzaamheden en uiteenlopende organisatieculturen. Elke uitvoeringsorganisatie had een eigen werkveld met andere stakeholders en andere NGO's. Dit kan verklaren waarom men verschillend aankijkt tegen NGO's en de bijdragen die zij kunnen leveren aan het toezicht.

Wat worden gezien als de kansen en valkuilen van het betrekken van NGO's bij het toezicht van de NVWA en waarom?

Van alle 22 respondenten samen vinden er 16 dat er meer uit onderlinge samenwerking gehaald kan worden. Ook de antwoorden op de bovenstaande deelvragen laten zien dat er zeker kansen liggen voor het betrekken van NGO's bij het toezicht, bijvoorbeeld voor de invulling van de reflectieve functie of voor kennisuitwisseling. Op dit moment zorgt onder andere geheimhouding van (inspectie)resultaten door de NVWA echter voor spanningen tussen beide partijen. Dit blijkt ook uit rechtszaken die NGO's zoals Foodwatch aanspannen tegen de NVWA om zo de toezichthouder te dwingen om inspectie- en onderzoeksresultaten openbaar te maken. Juridisch gezien kan de NVWA echter niet alle inspectieresultaten met naam en toenaam zomaar publiceren. Door de huidige juridische ontwikkelingen wordt dit echter makkelijker en de NVWA is dan ook een pad ingeslagen naar meer transparantie en het openbaar maken van resultaten. Deze ontwikkelingen kunnen in de toekomst een goede opstap zijn naar een betere relatie met NGO's.

Valkuilen zijn ook al veel langs gekomen in de resultaten. Het betrekken van NGO's zou gevaren meebrengen van rolvervuiling of het verlies van onafhankelijkheid. Door NGO's een voorkeurspositie te geven, bijvoorbeeld bij de uitwisseling van informatie, of door meldingen van NGO's te sturend te laten zijn in het bepalen van het toezicht zou de democratische legitimiteit van het toezicht zelfs kunnen afbrokkelen. Het is opvallend dat, los van de notie van *critical engagement* (Bryant, 2001), deze valkuilen nauwelijks aandacht krijgen in de literatuur ook niet in de theorie over *tripartite handhaving* (zie: Ayres & Braithwaite, 1992).

Hoofdvraag: ***Hoe kunnen NGO's bijdragen aan het toezicht van de NVWA?***

Een formeel en instrumenteel partnerschap tussen NGO's en de NVWA is de minst voor de hand liggende rolinvulling voor NGO's in het toezicht. Vooral in de interviewresultaten zijn vele argumenten tegen zo'n rol naar voren gekomen. Echter kunnen NGO's wel een belangrijke bijdrage leveren aan de verdere invulling van de NVWA als een maatschappelijk georiënteerde toezichthouder. Zo'n responsieve en democratische toezichthouder zoekt actief de dialoog op met maatschappelijke partijen (zie ook: Van Erp & Van Wingerde, 2013). Uit de bevindingen van dit onderzoek blijkt dat binnen de NVWA wordt gezocht naar een balans tussen aan de ene kant onafhankelijk en inhoudelijk verantwoordelijk blijven voor het werk als toezichthouder en aan de andere kant je niet afsluiten voor signalen en kritische reflecties vanuit de maatschappij. NGO's kunnen echter een positieve bijdrage leveren aan de onafhankelijke toezichthouder met een sterke informatiepositie. Voor een actuele en sterke informatiepositie is het noodzakelijk dat de toezichthouder diverse informatiekanalen heeft, het toezicht is dan juist minder kwetsbaar voor eenzijdige informatie. Daarnaast kunnen NGO's bijdragen aan het reflectieve toezicht. Een toezichthouder die kritisch wil kijken naar het eigen functioneren en zich snel kan aanpassen zoekt actief het tegengeluid van NGO's op. In zijn geheel is dit echter geen gemakkelijke opgave. Het betreft een complex vraagstuk waarbij de uitwerking nog in een ontwikkelfase zit. Ayres & Braithwaite, als grondleggers van het responsieve toezicht en tripartite handhaving, hebben ook nog geen pasklaar antwoord kunnen geven net als de recentere literatuur (Van Erp & Van Wingerde, 2013).

Een meer intensieve relatie met NGO's wordt op veel plekken binnen de NVWA echter nog afgehouden. Het zou niet passen bij een onafhankelijke toezichthouder en er zou een gevaar van belangenverstrengeling met NGO's op de loer liggen. Als het contact met NGO's echter wordt vergeleken met het contact met (branche)partijen of andere spelers in het veld dan is het contact met NGO's op dit moment nog opvallend weinig. Ook als je dit vergelijkt met de interactie tussen andere overheidsorganisaties, in binnen- en buitenland, en NGO's. Het omslaan van de balans naar rolvermenging tussen NGO en toezichthouder, waar binnen de NVWA veel angst voor bestaat, is dus nog ver weg. Daarnaast laten de resultaten uit de meta-analyse zien dat voor veel bijdragen waar NGO's voor bij de NVWA betrokken kunnen worden geen formele structuur nodig is. De potentie op het gebied van *effectief toezicht* ligt vooral bij het versterken van elkaars informatiepositie en het uitwisselen van kennis. In het kader van *legitiem toezicht* moet er vooral gezorgd worden dat er geen belangen uit het oog worden verloren. Op het gebied van *reflectief toezicht* is het een vinger aan de pols hoe de maatschappij op het toezicht reageert, ook in relatie met het beleid. Zeker in een beginstadium kunnen hier grote stappen in worden gezet op relatief vrijblijvende basis. Er moet dan echter wel actief gewerkt worden aan een relatie waarbij men elkaar vertrouwd.

Bij dat gebrek aan vertrouwen lijkt het op dit moment tussen de NVWA en een gedeelte van de NGO's fout te lopen. De NGO's ervaren dat de NVWA niet met hen wil samenwerken om bijvoorbeeld de controle op import van dierlijke producten, voedselveiligheid of dierenwelzijn te verbeteren. Ze zoeken daarom andere manieren om hun zaak aan het licht te brengen. Dit kan het werk van de NVWA belemmeren waardoor de NGO's worden ervaren als lastpakken. Uit de meta-analyse en enkele interviews blijkt dat in andere landen, bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, de samenwerking tussen NGO's en uitvoeringsorganisaties beter is. De verzuurde relatie tussen de NVWA en sommige NGO's speelt hier een rol in. Het "*staken van de strijd*" tussen NGO's en toezichthouder is verweven met alle andere bijdragen die NGO's kunnen leveren. Er zal altijd een zekere spanning blijven tussen het bevoegd gezag en NGO's, *critical engagement* is belangrijk voor een duidelijke scheiding tussen ieders rol. Maar zowel bij andere overheidsorganisaties als

binnen de NVWA blijkt dat er goede ervaringen zijn met het betrekken van NGO's in plaats van ze buiten de deur proberen te houden.

Er wordt wel een transitie opgemerkt binnen de NVWA. Naast een aantal teams uit L&N, die als voorlopers functioneren, komen ook uit andere hoeken geluiden dat NGO's als maatschappelijke middenpartijen belangrijker worden. Er ligt dus een taak voor de NVWA om deze partijen gehoord te laten voelen. Het wegnemen van de frustratie die er bij een aantal belangrijke NGO's zit is een eerste stap naar een constructieve relatie waarin NGO's een echte bijdrage kunnen leveren aan goed toezicht. Een belangrijke conclusie van dit onderzoek is dat dit onderwerp vooral draait om een politieke vraag. Hoe willen we balanceren tussen aan de ene kant het inschakelen van NGO's ten behoeve van de maatschappelijke functie en aan de andere kant het behoudt van een autonome toezichthouder? Binnen verschillende organisaties wordt er anders met dit dilemma omgegaan. Het kan zijn dat een verweven relatie tussen NGO en toezichthouder bij de NVWA als een groter probleem wordt gezien dan bij collega-diensten in Italië of het Verenigd Koninkrijk. Er zijn echter vele mogelijkheden om te experimenteren en er achter te komen welke samenwerkingsvorm past bij welke partij en onderwerp. Maar men moet durven te experimenteren, uiteraard wel na een zorgvuldige afweging. Door het benadrukken van twee perspectieven binnen de NVWA heeft dit onderzoek getracht deze afweging concreet en inzichtelijk te maken.

7. Discussie

In deze discussie zullen allereerst de bevindingen van dit onderzoek geplaatst worden binnen de huidige maatschappelijke ontwikkelingen en de ontwikkelingen binnen de NVWA. Daarna zal er gereflecteerd worden op dit onderzoek waarbij aandachtspunten worden aangedragen voor toekomstig onderzoek.

Binnen de context van dit onderzoek komen twee ontwikkelingen samen. Allereerst is er de horizontalisering in het toezicht en de verwachting vanuit de samenleving dat de toezichthouder met beide benen in de maatschappij staat. Er is echter ook al jaren een roep om meer onafhankelijk en krachtig toezicht vanuit de overheid. De complexe taak en schaarse capaciteit hebben ertoe geleidt dat de NVWA in de afgelopen jaren geëxperimenteerd heeft met zelfregulering van de sector en het baseren van toezicht op gegevens die de industrie zelf aanlevert. In de interviewresultaten komt naar voren dat dit ten minste deels voort komt uit het feit dat de NVWA te maken kreeg met bezuinigingen en reorganisaties. De resultaten uit de casus bij de NVWA zijn dan ook te plaatsen binnen de theorie die Börzel & Risse (2010) hebben geformuleerd met betrekking tot de *shadow of hierarchy* en de aansporing tot samenwerking tussen overheid en niet-overheid.

Bezuinigingen en reorganisaties leiden tot een zwakkere *shadow of hierarchy*. Een stabiele overheid met een matige *shadow of hierarchy* heeft volgens Börzel & Risse (2010) een sterke stimulans om samen te werken met de sector. Bij de NVWA was dit ook het geval. Echter door een aantal incidenten, onder andere op het gebied van voedselveiligheid, groeit het besef dat veel productieketens nog niet de verantwoordelijkheid kunnen nemen voor zelf- of co-regulatie. De tendens binnen de NVWA heeft zich sindsdien ook weer afgekeerd van co-regulatie. De NVWA moet zelf de touwtjes weer steviger in handen nemen. Er wordt vanuit departementsniveau ook weer geïnvesteerd in een sterkere NVWA die duidelijk op eigen benen moet staan. Met andere woorden, er wordt ingezet op een sterkere *shadow of hierarchy*. Hiermee gepaard gaat ook een sterk verminderde motivatie om samen te werken met niet-overheidspartijen. Er is minder ruimte voor zelfregulering maar ook minder behoefte aan samenwerking met maatschappelijke middenpartijen als NGO's.

Aan de andere kant is de trend in de maatschappij, gedreven door horizontalisering, juist dat maatschappelijke partijen zoals NGO's belangrijke spelers zijn voor de toezichthouder om rekening mee te houden. De complexiteit van veel problemen vraagt juist om een gezamenlijke aanpak en er wordt van een toezichthouder verwacht dat hij open staat voor input van de maatschappij. De vraag is hoe je deze twee ontwikkelingen kan combineren als onafhankelijke toezichthouder. Een sterkere positie van de toezichthouder en een grotere betrokkenheid van de civil society, in de vorm van NGO's, hoeven elkaar echter helemaal niet uit te sluiten. De verbinding met de maatschappij blijkt voor een toezichthouder namelijk belangrijk om de eigen kennis- en informatie positie te verstevigen en up-to-date te houden. Er is dus juist een overlap tussen een onafhankelijke toezichthouder met een stevige kennispositie en het stimuleren van meer input vanuit NGO's.

Het betrekken van NGO's als derde partij in het toezichtspel kan dus zeker leiden tot toezicht gericht op het publieke belang, zoals Ayres & Braithwaite (1992) voorspelde. Echter niet op dezelfde manier als in de oorspronkelijke theorie van Tripartism wordt beschreven. De vergaande bevoegdheden die NGO's in de theorie van tripartite handhaving krijgen toebedeeld sluit niet goed aan bij de praktijk. In de Meta-analyse komt naar voren dat er voorbeelden zijn waarin NGO's en overheid wel zeer intensief samenwerken. In sommige gevallen krijgen NGO's dan inderdaad vergaande bevoegdheden of worden ze in ieder geval betrokken bij uitvoerende taken. Uit de interviewresultaten komt naar voren waarom dit geen gewenste dynamiek is tussen toezichthouder en NGO. De belangrijkste reden is het gevaar

op rolvermenging tussen NGO en Toezichthouder. Zowel uit de hoek van de toezichthouder als van de NGO's wordt met klem benadrukt dat de rollen van Toezichthouder en NGO gescheiden moeten blijven. Er moet dus niet ingezet worden op een ontwikkeling van de NGO als private toezichthouder, waar het in *tripartite handhaving* wel naartoe neigt. Dit doet echter niks af aan het feit dat er wel een groeiende behoefte is aan goede samenwerking tussen beide partijen.

Een tweede aspect waar de theorie van *tripartite handhaving* ernstig schuurt is het onderscheidt tussen *beleid* en *toezicht*. Dit onderscheidt wordt in de oorspronkelijke theorie van Ayres & Braithwaite niet gemaakt. In de theorie is er namelijk sprake van maar één actor vanuit de overheid. Het opstellen van regels en het uitvoeren of handhaven ervan gebeurt zogenaamd door dezelfde organisatie. Uit de bevindingen van dit onderzoek blijkt echter dat de dynamiek tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie wel degelijk een rol speelt. Of het betrekken van NGO's niet beter past bij de rol van het beleid in plaats van de rol van toezichthouder is een belangrijke discussie die speelt. Dit betekent echter niet dat de partijen vast moeten blijven zitten in het huidige stramien. Het betrekken van NGO's biedt de toezichthouder namelijk mogelijkheden om meer vertrouwen te winnen van maatschappelijke middenpartijen en burgers. Internationale handel, technische en maatschappelijke ontwikkelingen die zich in snel tempo opvolgen roepen daarnaast om een toezichthouder die zijn kennispositie sterk en actueel weet te houden. Of het om problemen gaat met betrekking tot voedselveiligheid of de illegale import van hout, de toezichthouder moet snel kunnen inspelen op veranderingen. Het is dan juist heel handig om een uitgebreid netwerk te hebben met korte lijntjes naar allerlei NGO's op deze diverse gebieden. De natuurlijke spanning die bestaat tussen NGO's en toezichthouders doet niets af aan het feit dat men zich vaak richt op dezelfde problemen. Een andere visie maar ook de additionele informatiekanalen die deze partijen hebben bieden mogelijkheden om het toezicht naar een hoger plan te tillen. De relatie tussen NGO's en Toezicht verdient dan ook meer aandacht, zowel in het onderzoek als in de praktijk.

In dit onderzoek is onderzocht hoe het concept van *tripartite handhaving* gebruikt kan worden bij het betrekken van maatschappelijke partijen, zodat een responsieve toezichthouder beter is uitgerust voor de vernieuwde toezichtstaak. Ook al is dit onderwerp onderbelicht gebleven in de recente literatuur toch zijn er een aantal wetenschappelijke bijdragen geleverd aan dit debat. Echter is er nog bijna geen empirisch onderzoek gedaan naar dit onderwerp. Dit onderzoek heeft de theorie wel getoetst aan de empirie. Dit verschaft inzicht in dilemma's en vraagstukken die eerder onderbelicht bleven. Voorbeelden hiervan zijn de relevantie van het spel tussen toezichthouder en beleidsmakers, de verzuurde relatie tussen toezichthouder en NGO's en de balans tussen onafhankelijkheid en verbinding. Toch liggen de conclusies van de theoretische artikelen in dezelfde lijn als die van deze scriptie (zie bijvoorbeeld: Van Erp & van Wingerde, 2013). Deze lijn is als volgt samen te vatten, *tripartite handhaving* is een mooie theoretische voorzet maar sluit nog niet goed aan bij de praktijk.

Dit onderzoek is verkennend van aard en er is een inventarisatie gemaakt van de mogelijkheden voor het betrekken van NGO's bij toezicht. Deze inventarisatie mondt uit in een typologie aan de hand van de *substantiële* en *instrumentele* rol van NGO's in toezicht. Maar dit onderzoek is ook erg breed. Al is het concept NGO enigszins afgebakend toch is het gericht op een zeer uiteenlopende groep organisaties. Doordat dit onderzoek breed uitgezet is blijft het op sommige punten nog oppervlakkig. Zo zijn de verschillende resultaten per divisie van de NVWA interessant om verder uit te diepen. De onderwerpen en relevante partijen kunnen dan ook nog meer ingekaderd worden. Daarnaast komt de interactie tussen NGO's, beleidsdepartement en uitvoeringsorganisatie naar voren, een onderzoek naar deze driehoek is ook zeer interessant. De juridische verschillen tussen landen en de invloed

daarvan op de relatie tussen toezichthouder en NGO's is een zeer interessant onderwerp wat meer wetenschappelijke aandacht verdiend. Door data bij meerdere toezichthouders te verzamelen kan er inzicht worden verkregen in hoe verschillende uitvoeringsorganisaties omgaan met NGO's om hun maatschappelijke functie te vervullen. Wat is de invloed van een organisatiecultuur op het contact met stakeholders zoals NGO's? Het is bijna 25 jaar geleden dat Ayres & Braithwaite (1991) het concept *tripartite handhaving* voor het eerst uit de doeken deden. Het feit dat er nog zoveel onduidelijkheid is over de potentie van maatschappelijke partijen in toezicht en regulering laat zien dat er behoefte is aan grotere wetenschappelijk inspanning op dit gebied. Voor de invulling van maatschappelijk georiënteerd toezicht is de balans tussen onafhankelijkheid en de verbinding met maatschappelijke partijen namelijk essentieel.

Literatuur

Abbott K, Snidal D. (2008). *The governance triangle: regulatory standards institutions and the shadow of the state*. Work. Pap., Global Governance Project: Oxford University

Abbott, K., & Snidal, D. (2009). The governance triangle: Regulatory standards institutions and the shadow of the state. In W. Mattli & N. Woods (Eds.), *The politics of global regulation: Political authority in transition* (pp. 44-88). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Argenti, P. (2004): Collaborating with Activists: How Starbucks Works with NGOs, in: California Management Review, 47/1, 91-118.

Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press

Ayres, I. & Braithwaite, J. (1991). Tripartism: Regulatory Capture and Empowerment. *Law and Social Inquiry.* 16: 435–496.

Beisheim, Marianne 2004: Fit für Global Governance? Transnationale Interessengruppenaktivitäten als Demokratisierungspotential – am Beispiel Klimapolitik, Opladen.

Börzel, T.A. & Risse, T. (2010). Governance without a state: Can it work?. *Regulation & Governance* (2010) 4, 113–134

Bovaird, T. (2005). Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International review of administrative sciences:* Vol 71(2):217–228

Braithwaite, J. (2008). *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better*. Cheltenham: Edward Elgar.

Brinkerhoff, D. W. (1999). Exploring state—Civil society collaboration: Policy partnerships in developing countries. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, *28*(suppl 1), 59-86.

Brown, H. S.; de Jong, M. & Lessidrenska, T. (2009): The rise of the Global Reporting Initiative: a case of institutional entrepreneurship, in: Environmental Politics, 18/2, 182-200.

Bryant, R. L. (2001). Explaining State-Environmental NGO Relations in the Philippines and Indonesia. *Singapore Journal of Tropical Geography*, *22*(1), 15-37.

Cafaggi, F. (2011): New Foundations of Transnational Private Regulation, in: Journal of Law and Society, 38(1): 20-49.

Carpenter, D., Moss, D.A. (2013). *Preventing regulatory capture.* Cambridge: Cambridge University Press.

Cramer, J. (2012, 4 juni). *Governance van duurzaamheid vraagt om samenwerking overheid, bedrijfsleven en NGO's.* Geraadpleegd via: http://www.usi.nl/2012/06/04/governance-van-duurzaamheid-vraagt-om-samenwerking-overheid-bedrijfsleven-en-ngos/

Douven, A. (2013). *De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit en de horizontale wereld (Visiedocument).* Utrecht: NVWA.

Edelman, J. M. (1964). *The Symbolic Uses of Politics.* Urbana: University of Illinois Press.

Eimer, T., & Lütz, S. (2010). Developmental states, civil society, and public health: Patent regulation for HIV/AIDS pharmaceuticals in India and Brazil. *Regulation & Governance*, *4*(2), 135-153.

Europa-nu. (2015). *Non-gouvernementele organisatie (NGO).* Geraadpleegd via: Europa-nu.nl (2 Maart 2015)

Fashoyin, T. (2005). Tripartism and other actors in social dialogue. *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations,* Volume 21/1: 37-58.

Fuchs, D., A. Kalfagianni, and T. Havinga. 2011. Actors in private food governance: The legitimacy of retail standards and multistakeholder initiatives with civil society participation. Agriculture and Human Values 28: 353–367.

Graaf, Th. C. de. (2003): *Kabinetsvisie 2013-2014 : Andere overheid*. Den Haag: Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

Gunningham N (2009) The New Collaborative Environmental Governance. The Localization of Regulation. *Journal of Law and Society* 36(1): 145.

Gunningham N, Sinclair D (2009) Organizational Trust and the Limits of Management-Based Regulation. *Law & Society Review* 43(4): 865-899.

HCPC. (2015). *Working with stakeholders.* Geraadpleegd via: hpc-uk.org

Héritier A (2002) New Modes of Governance in Europe: Policy-making without Legislating? In: Héritier A (ed.) Common Goods: Reinventing European and International Governance, pp. 185–206. Rowman & Littlefield, Langham.

Héritier A, Lehmkuhl D (eds) (2008) The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance. Special Issue Journal of Public Policy 28 (1).

Huitema, D., E. Mostert, W. Egas, S. Moellenkamp, C. Pahl-Wostl, and R. Yalcin. 2009. Adaptive water governance: assessing the institutional prescriptions of adaptive (co-)management from a governance perspective and defining a research agenda. *Ecology and Society* 14(1): 26.

Interpol. (2013, 22 mei). *INTERPOL and IFAW agreement boosts global fight against wildlife crime*. Geraadpleegd via: interpol.int

IFAW. (2013). *IFAW en INTERPOL, samen sterk tegen wildcriminaliteit*. Geraadpleegd via: ifaw.org

Jordana, J. and D. Levi-Faur (2004). The politics of regulation in the age of governance. The politics of regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance. J. Jordana and D. Levi- Faur. Cheltenham: Edward Elgar: 1-30.

Lee, E. (2010). Information disclosure and environmental regulation: green lights and gray areas. *Regulation & governance*, *4*(3), 303-328.

Levi-Faur, D. (2010): Regulation and regulatory governance, Jerusalem Papers in Regulation & Governance Working Paper No. 1.

Maas, C. (2011). *Toezicht en zelfregulering herijkt: vooronderzoek naar kansen en bedreigingen van terugtredend toezicht*. Utrecht: NVWA.

Martinez MG, Verbruggen P, Fearne A (2013) Risk-Based Approaches to Food Safety Regulation: What Role for Co-Regulation? *Journal of Risk Research* DOI: http://dx.doi.org/10.1080/13669877.2012.743157.

Mascini, P. (2015). *What should public regulators take into account when they engage with private regulators*? Rotterdam. (Working Paper)

Mayntz R, Scharpf FW (eds) (1995a) *Gesellschaftliche Selbstregulierung Und Politische Steuerung*. Campus, Frankfurt.

McAllister, L.K. (2012). Third party programs to assess regulatory compliance. Administrative Conference of the United States.

Meijer, A., Homburg, V., Bekkers, V. (2007). *Toezicht 2.0: Onderzoek naar toezicht, transparantie, burgers en compliance in het informatietijdperk.* Utrecht/Rotterdam: Alliantie ICT en Vitaal Bestuur.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht* (Tweede Kaderstellende visie op toezicht), Tweede Kamer 2005-2006, 27 831, nr. 15.

Ministerie van BZK. (2005). *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht. Kaderstellende Visie op Toezicht 2005.* Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013). *Plan van aanpak: Kindersekstoerisme.* Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). (2013). *Meerjarenbedrijfsplan Handhaving 2013-2017, deel I .* Utrecht: NVWA.

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). (2014). *Jaarplan NVWA 2014.* Utrecht: NVWA.

Ostrom, E.; Burger, J.; Field, C.B.; Norgaard, R.B. & Policansky, D. (1999): Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges, in: Science, 284, 278-282.

Ottow, A.T. (2009). *De markt meester? De zoektocht naar nieuwe vormen van toezicht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Peters BG, Pierre J (1998) Governance without Government? Rethinking Public Administration. Journal of Public Administration, Research and Theory 8, 223–243.

Porter, Tony, and Karsten Ronit (eds.). 2010. The challenges of global business authority: Democratic renewal, stalement or decay?. New York: SUNY Press.

Pietermaat, E.C. (2014, 7 november). *NVWA/ advies gegevensverstrekking.* Den Haag: Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn advocaten en notarissen.

Reinicke WH (1998) *Global Public Policy: Governing without Government?* Brookings, Washington, DC.

Reinicke WH, Deng F, Witte JM, Benner T, Withaker B (eds) (2000) *Critical Choices: The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance*. International Development Research Center, Ottawa.

Rhodes, R. (1996) 'The New Governance: Governing without Government', *Political Studies* 44, 4: 652-667.

Rosenau PV (ed.) (2000) *Public-Private Policy Partnerships*. MIT Press, Cambridge, MA.

Schaller, Susanne: The Democratic Legitimacy of Private Governance. An Analysis of the Ethical Trading Initiative. Duisburg: Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen (INEF Report, 91/2007).

Scharpf, Fritz W. 1997: Economic Integration, Democracy and the Welfare State, in: Journal of European Public Policy, 4 (1): 18-36.

Scharpf, W.Fritz. 1998. Demokratie in der transnationalen Politik. In Politik der globalisierung, ed. Ulrich Beck, 228–253. Frankfurt/ Main: Suhrkamp.

Schmitter PC, Streeck W (1985) Community, Market and the State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. *European Sociological Review* 1, 119–138.

Solent Forum. (2015). *Solent forum members directory.* Geraadpleegd via: Solentforum.org

Steurer, R. (2013): Disentangling governance: A synoptic view of regulation by government, business and civil society, in: Policy Sciences, 46/4, 387-410

The Black Fish. (2015, 20 mei). *Citizen Inspectors assist in anchovy confiscations*. Geraadpleegd via: theblackfish.org

Tripp, E. (2014). *Italian Coast Guard and NGOs Partnership to Combat Illegal Fishing*. Geraadpleegd via: marinesciencetoday.com

Turcotte, M. F., & Pasquero, J. (2001). The paradox of multistakeholder collaborative roundtables. *The journal of applied behavioral science*, *37*(4), 447-464.

Van der Voort, H. G. (2011). Confrontaties van coregulering. *Tijdschrift voor Toezicht,(2), 2011*.

Van Erp, J., & van Wingerde, K. (2013). De responsieve toezichthouder. *Tijdschrift voor Toezicht*, *4*(4), 26-32.

Veld, R.J. in 't (2010) 'Towards Knowledge Democracy', blz. 1-11 in R.J. In 't Veld (red.) *Knowledge Democracy. Consequences for Science, Politics, and Media*, Heidelberg:

Springer.

Verbruggen P, Havinga T (2014) Meta-toezicht op voedselveiligheid (Meta-Regulation of Food Safety). Tijdschrift voor toezicht .

Verbruggen P (2013) Gorrilas in the Closet? Public and Private Actors in the Enforcement of Transnational Private Regulation. *Regulation & Governance* 7(4): 512-532.

Vogel, D. (2010). The private regulation of global corporate conduct: achievements and limitations. *Business & Society.* 49 (1). pp.68-87.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2002) *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2012). *Vertrouwen in burgers.* Amster- dam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2013). *Toezien op publieke belangen.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2014). *Van Tweeluik naar Driehoeken.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Weimer, D. L. (2010). Stakeholder governance of organ transplantation: A desirable model for inducing evidence-based medicine?. *Regulation & Governance*, *4*(3), 281-302.

WWF. (2008). *Flawed U.S. Regulations Make Tigers in captivity vulnerable, new report shows.* Geraadpleegd via: worldwildlife.org

WWF. (2014). *US Announces Ambitious Strategy to Tackle Wildlife Crime*. Geraadpleegd via: worldwildlife.org

Yaziji, M. & Doh, J. (2009): NGOs and Corporations: Conflict and Collaboration. Cambridge: Cambridge University Press.

Appendix

Bijlage 1: Meta-analyse

	Checks	Balances	Public Accpetance	Anti-Capture	Expertise	Capaciteit	Bereik	Strijd staken
Ministerie van Milieu en Populatie - WALHI In: Journal of TG (2001)	I Partnerschap	I Partnerschap	I Partnerschap		I Partnerschap			I Partnerschap
DENR - Haribon Foundation **(Filippijnen)** In: Journal of TG (2001)	I Persoonlijk netwerk				I Persoonlijk netwerk			I Persoonlijk netwerk
African Sahel Livestock trade reform coordinating committees in: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly (1999)	I Adviesraad	I Adviesraad		I Adviesraad				
PROPER In: R&G, 2010 (4)	I/0 Adviesraad (geen succes)		I /0 Adviesraad (geen succes)	I/0 Adviesraad (geen succes)				
Brazilian National Health Council In: R&G, 2010 (4)		I Adviesraad	I Adviesraad				I Adviesraad	
HHS In: R&G, 2010 (4)					I Adviesraad	I Partnerschap		

	Checks	Balances	Public Accpetance	Anti-Capture	Expertise	Capaciteit	Bereik	Strijd staken
Regional Environmental protection (VS) In: JABS, 2001 (4)		I Adviesraad						
IVW & RD Wegverkeer **Keurmerk Touringcar** **In: TvT, 2011, (2) 2**							I Partnerschap	
Politie - NGO's **Aanpak Kinderseks toerisme**						I Partnerschap	I Partnerschap	I Partnerschap
Landelijke inspectie dienst Dierenbescherming (NL) Politie (+ NVWA) - Dierenbescherming						I Partnerschap		I Partnerschap
CQC - Representatieve organisaties (NGO & Branche) **(UK)**		I Adviesraad			I Adviesraad			
HCPC & Professional Liaison Groups (UK)		I Adviesraad			I Adviesraad			

	Checks	Balances	Public Accpetance	Anti-Capture	Expertise	Capaciteit	Bereik	Strijd staken
Solent Forum (UK) **Wie: Environment Agency + lokale overheid + + Industrie + NGO's**	I Adviesraad	I Adviesraad	I Adviesraad		I Adviesraad			
Partnership Italian Coastguard & The Black Fish (Tripp, 2014)					I Partnerschap	I partnerschap	I Partnerschap	I Partnerschap
Interpol-IFAW Wildlife criminaliteit					I Partnerschap Persoonlijk netwerk	I Partnerschap	I Partnerschap Persoonlijk netwerk	I Partnerschap
Captive Tiger Regulation **WWF / TRAFFIC -** **US government**	I Signalen oppakken				I Signalen oppakken		I Signalen Oppaken	

Bijlage 2: Geanalyseerde samenwerkingsinitiatieven

Partnerschap

1)

- **Welke partijen?**

Italiaanse Kustwacht & The Blackfish (NGO)

- **Doel van samenwerking**

Het tegengaan van illegale visvangst door het inzetten van vrijwillige inspecteurs via The Blackfish

- **Toelichting**

Een voorbeeld waarbij heel duidelijk naar voren komt hoe NGO's vanuit een partnerschap in een instrumentele rol kunnen bijdragen aan de effectiviteit van het openbaar bestuur is *The Blackfish*. De Italiaanse kustwacht had problemen om het illegaal vangen van vis tegen te gaan, voornamelijk vanwege beperkte capaciteit. De vrijwillige inspecteurs van NGO The *Blackfish* zetten zich ook in om illegale visvangst tegen te gaan. Na een periode samengewerkt te hebben ligt er sinds 2013 een convenant onder het partnerschap en kunnen inspecteurs van NGO The Blackfish assisteren in het controleren op het illegaal vangen van vis. De observaties van de vrijwillige inspecteurs kunnen sinds het officiële partnerschap ook leiden tot strafrechtelijke vervolging van overtreders (Tripp, 2014; The Black Fish, 2015). Dit partnerschap is erop gericht om de capaciteit van de NGO in te zetten om de effectiviteit van de handhaver te vergroten en het verloopt naar tevredenheid van beide partijen. Er kunnen echter vraagtekens worden gezet bij deze aanpak. Wil je wel dat reguliere burgers elkaar op deze manier in de gaten gaan houden? Hoe borg je de rechtmatigheid en objectiviteit van de bewijzen die vrijwilligers van de NGO's leveren? Wat doet dit met de positie van de handhaver? Het is een punt van discussie of een overheid wel deze kant op moet bewegen in de samenwerking met de *civil society*.

- **Bron**

Website Marinesciencetoday:

Tripp, E. (2014). *Italian Coast Guard and NGOs Partnership to Combat Illegal Fishing*. Geraadpleegd via: marinesciencetoday.com

Website The Black Fish:

The Black Fish. (2015, 20 mei). *Citizen Inspectors assist in anchovy confiscations*. Geraadpleegd via: theblackfish.org

2)

- **Welke partijen?**

Ministerie van Milieu en Populatie (Indonesië) & WALHI (NGO)

- **Doel van samenwerking**

Milieumanagement in Indonesië verbeteren.

- **Toelichting**

De Indonesische overheid en milieu-gerelateerde NGO's (met WALHI als grootste NGO) hadden een lastige relatie. NGO's werden vaak de mond gesnoerd door de overheid. Maar de relatie ontwikkeld zich langzaam naar *critical engagement* waarbij er ruimte is voor kritiek maar er ook samengewerkt kan worden. Gezamenlijke projecten tussen overheid en NGO's

waren essentieel voor de opbouw van het land maar het was belangrijk dat er niet de indruk werd gewekt dat de NGO's in de zak van overheidsdiensten zaten.

- **Bron**

Bryant, R. L. (2001). Explaining State-Environmental NGO Relations in the Philippines and Indonesia. *Singapore Journal of Tropical Geography*, *22*(1), 15-37.

3)

- **Welke partijen?**

Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) & Stichting Keurmerk Touringcarbedrijven

- **Doel van samenwerking**

Verhogen van naleving wet- en regelgeving in de transportsector

- **Toelichting**

In het partnerschap tussen de IVW (de huidige Inspectie Leefomgeving en Transport) en de stichting Keurmerk Touringcarbedrijven voorziet de inspectie dankzij een bilaterale overeenkomst de stichting van inspectiegegevens. De stichting baseert de verlening van keurmerken aan individuele bedrijven deels op deze gegevens. Door de stichting gebruik te laten maken van de inspectiegegevens zorgde de IVW ervoor dat via deze keurmerken er extra maatschappelijke druk werd gezet op ondernemers om wet- en regelgeving na te leven. Op deze manier vergroot de inspectiedienst op een andere manier het *bereik* van de inspectie en de naleving van wet- en regelgeving.

- **Bron**

Tijdschrift voor Toezicht

Van der Voort, H. G. (2011). Confrontaties van coregulering. *Tijdschrift voor Toezicht,(2), 2011*.

4)

- **Welke partijen?**

Politie, Openbaar Ministerie, PLAN Nederland & Terre des Hommes

- **Doel van samenwerking**

Arresteren van kindersekstoeristen in de Filipijnen en Thailand

- **Toelichting**

Het Nederlandse Openbaar Ministerie en de Politie zijn in 2013 een samenwerkingspilot gestart met NGO's zoals Terre des Hommes en PLAN Nederland om kindersekstoeristen in de Filipijnen en Thailand op te sporen. Via formele maar korte lijntjes voorzien de NGO's het OM en de politie structureel van informatie over omgevings- en locatiefactoren. Het *bereik* van de politie wordt vergroot door de samenwerking met de NGO's omdat ze toegang krijgen tot informatie uit het buitenland met als uiteindelijk doel om de effectiviteit te vergroten en meer overtreders op te pakken.

- **Bron**

Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013). Plan van aanpak: Kindersekstoerisme. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

5)

- **Welke partijen?**

Rijkspolitie & Dierenbescherming

- **Doel van samenwerking**

Tegengaan van dierenmishandeling

- **Toelichting**

Het partnerschap tussen de Rijkspolitie en de Dierenbescherming komt eruit voort dat de politie niet genoeg capaciteit had om te handhaven op dierenmishandeling. De Landelijke Inspectie Dierenbescherming (LID) neemt in feite een overheidstaak waar en de inspecteurs zijn dan ook Buitengewoon Opsporingsambtenaar met speciale strafrechtelijke bevoegdheden. De NVWA houdt toezicht op dierenwelzijn in industrieel verband en inspecteurs van de Dierenbescherming houden toezicht op dierenwelzijn in persoonlijke sferen. Bij grote strafrechtelijke vervolging kan de politie het overnemen van de LID.

- **Bron**

Site Dierenbescherming

www.dierenbescherming.nl/inspectiewerk

6)

- **Welke partijen?**

Interpol & International Fund for Animal Welfare

- **Doel van samenwerking**

Informatieuitwisseling, taakverdeling, gezamenlijke trainingen

- **Toelichting**

Interpol en het IFAW hebben door de jaren heen een relatie opgebouwd op basis van overeenkomstige doelen, bijvoorbeeld het bestrijden van illegale ivoorhandel, en wederzijds vertrouwen. Er werd informatie en kennis uitgewisseld over bijvoorbeeld illegale handel in dierproducten via een persoonlijke netwerk tussen beide partijen. De samenwerking via persoonlijke netwerken is begonnen als een laagdrempelige manier om samen te werken. Het vertrouwen dat in de persoonlijke netwerken is ontstaan diende als opstap naar een overwegend instrumenteel partnerschap. Interpol heeft in 2005 haar samenwerkingsrelatie met de NGO International Fund for Animal Welfare (IFAW) verstevigd door het tekenen van een Memorandum van Overeenstemming. Het Interpol programma Milieucriminaliteit werkt intensief samen met de NGO. De relatie heeft zich door de jaren heen verstevigd op een basis van overeenkomstige doelen, vertrouwen en wederzijds respect en verantwoordelijkheid (Interpol, 2013). Beide organisaties maken zich sterk voor de bestrijding van onder andere illegale ivoorhandel, via een uitbreiding van de handhavingscapaciteit en informatie-uitwisseling. Er vinden formele vergaderingen plaats en het IFAW neemt taken op zich als opsporing, populatietellingen en persvoorlichting. Daarnaast is kennisuitwisseling een belangrijke pilaar in deze samenwerking, zo geeft het IFAW trainingen en workshops aan handhavingsambtenaren, douaneambtenaren en opsporingsambtenaren.

- **Bron**

Sites INTERPOL en IFAW

Interpol. (2013, 22 mei). *INTERPOL and IFAW agreement boosts global fight against wildlife crime*. Geraadpleegd via: interpol.int

IFAW. (2013). *IFAW en INTERPOL, samen sterk tegen wildcriminaliteit*. Geraadpleegd via: ifaw.org

Adviesraden

7) Commissie
- **Welke partijen?**
Afrikaanse overheidsfunctionarissen, bedrijfsleven & NGO's

- **Doel van samenwerking**
Veehandel hervormen in de Afrikaanse Sahel

- **Toelichting**
In de Afrikaanse Sahel zijn NGO's betrokken in commissies die de efficiency en eerlijkheid van de handel in vee moeten verbeteren. In elk land zijn er commissies waarin overheidsfunctionarissen zitting hebben naast actoren uit de civil society. Dit is begonnen als een informele aangelegenheid maar groeide uit tot commissies met een formele identiteit. De commissies spelen een rol in het zorg dragen dat alle stakeholders een structurele stem hebben in de beleidsuitvoering. Deze commissies zijn effectief gebleken in het tegengaan van het buitensluiten of marginaliseren van de zwakkere en minder georganiseerde belangen in het beleidsproces. Het is ook het enige voorbeeld dat naar voren kwam in de meta-analyse waarbij het betrekken van NGO's heeft geleid tot het terugdringen van capture en corruptie. Deze vorm van samenwerking bleek op momenten ongemakkelijk voor zowel overheid als NGO's. Een hoge mate van vertrouwen tussen de partijen is dan ook noodzakelijk.

- **Bron**
Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly
Brinkerhoff, D. W. (1999). Exploring state—Civil society collaboration: Policy partnerships in developing countries. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, *28*(suppl 1), 59-86.

8) Permanente Raad
- **Welke partijen?**
PROPER (Indonesische overheid), academici, media & NGO's

- **Doel van samenwerking**
Draagvlak vergroten voor het milieubeleid van de Indonesische overheid.
- **Toelichting**
Een adviesraad met daarin NGO's kan ook als doel hebben om de geloofwaardigheid en legitimiteit van het gezag te vergroten. Het *Program for Pollution control, Evaluation and Rating (Proper)* is een initiatief van de Indonesische overheid om inspectieresultaten omtrent milieuvriendelijkheid van grote bedrijven in Indonesië openbaar te maken. PROPER heeft een adviesraad waarin acht mensen zitting hebben die academici, media en NGO's representeren. Het agentschap is zeer sceptisch over een meer directe betrokkenheid van het publiek aangezien NGO's volgens PROPER vooral klagen. De NGO's vinden de adviesraad slechts een façade. Zij verdenken PROPER-ambtenaren van corruptie. De originele data achter de kleurenbeoordelingen zijn niet beschikbaar en NGO's hebben geen toegang tot de inspectieresultaten, ook niet via de adviesraad. De adviesraad had binnen PROPER geen serieuze advies- en controlefunctie. Het doel van verhoogde geloofwaardigheid en legitimiteit is dan ook niet behaald. In het geval van PROPER werd de organisatie door NGO's zelfs bestempeld als misleidend en inaccuraat (Lee, 2010). PROPER is dan ook een voorbeeld van een niet geslaagde adviesraad.

- **Bron**
Regulation & Governance

Lee, E. (2010). Information disclosure and environmental regulation: green lights and gray areas. *Regulation & governance*, *4*(3), 303-328.

9) Permanente Raad

- **Welke partijen?**

Braziliaanse overheid, farmaceutische industrie & NGO's

- **Doel van samenwerking**

Het betaalbaar en toegankelijk maken van medicijnen voor de Braziliaanse bevolking.

- **Toelichting**

Het betrekken van NGO's via een adviesraad heeft in het geval van de National Health Council in Brazilië ertoe geleid dat er stemmen vanuit de samenleving doeltreffend werden omgezet in beleid. Daarnaast zorgde de betrokkenheid van NGO's voor draagvlak in binnen- en buitenland. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat deze adviesraad er niet toe leidt dat opgepikte signalen uit de samenleving representatief zijn. In de adviesraad zaten NGO's die zich focussen op de bestrijding van AIDS/HIV, door de invloed van deze NGO's is de behandeling van AIDS gratis echter kregen andere ziektes waar een groot deel van de bevolking aan leid veel minder aandacht. Dit probleem is in de theorie over tripartite handhaving ook besproken, welke partij(en) betrek je precies? In de theorie werd echter beredeneert dat een partij gekozen moest worden die duidelijk tegengas kon geven aan de dominante belangen. Uit de analyse van dit voorbeeld blijkt dat het inderdaad het publieke belang (deels) ten goede komt maar dat het verre van perfect is. Nog steeds krijgen bepaalde belangen de voorkeur over anderen. I

- **Bron**

Regulation & Governance

Eimer, T., & Lütz, S. (2010). Developmental states, civil society, and public health: Patent regulation for HIV/AIDS pharmaceuticals in India and Brazil. *Regulation & Governance*, *4*(2), 135-153.

10) Permanente Raad

- **Welke partijen?**

US Department of Health and Human Services (HHS) & medische branchepartijen

- **Doel van samenwerking**

Het vergroten van de effectiviteit van het openbaar bestuur door specialisten uit de medische sector te betrekken.

- **Toelichting**

Permanente adviesraden kunnen als doel hebben om expertise binnen te halen of om geluiden uit de samenleving structureel mee te nemen. Het Organ Procurement Transplantation Network (OPTN) in de VS is een voorbeeld hoe adviesraden in een structurele rol kennis en expertise kunnen opleveren. De medische kennis over orgaantransplantaties is complex en ontwikkeld zich snel. Om goede regels te maken en complexe problemen op te lossen is veel kennis en expertise nodig. De US Department of Health and Human Services (HHS) haalt deze benodigde kennis binnen via adviesraden, waar stakeholders uit de OPTN zitting in hebben. Een belangrijke kanttekening hierbij is wel dat stakeholders niet altijd al hun informatie open op tafel willen leggen, zeker als onduidelijk is hoe die informatie vertaald gaat worden naar uitvoeringsbeleid. Duidelijk is echter wel dat de adviesraden hier het doel hebben om de benodigde kennis en informatie binnen te halen. Ook is er binnen de OPTN een partnerschap waarbij de verschillende branchevereningingen zelf verantwoordelijk zijn voor het handhaven van regelgeving. Het doel van de OPTN is om

bij te dragen aan de effectiviteit van het openbaar bestuur.

- **Bron**

Regulation & Governance

Weimer, D. L. (2010). Stakeholder governance of organ transplantation: A desirable model for inducing evidence-based medicine?. *Regulation & Governance*, *4*(3), 281-302.

11) Ronde tafel gesprek

- **Welke partijen?**

Lokale overheden, milieuorganisaties, toezichthouders, academici, industrie en vakbonden

- **Doel van samenwerking**

Het beschermen van het milieu en leefomgeving op regionaal niveau

- **Toelichting**

Op het gebied van regionale milieubescherming in de VS zitten lokale overheden samen met milieuorganisaties, toezichthouders, academici, industrie en vakbonden rond de tafel om problemen te bespreken. Vanuit een instrumenteel oogpunt dragen deze bijeenkomsten niet direct bij aan de effectiviteit van het bestuur. Een "ronde tafel gesprek" kan echter wel winst opleveren voor de reflectieve functie. In de MCR over r*egional environmental protection in North America* is er consensus bereikt over wat de overstijgende problemen zijn en waar in de toekomst aandacht aan besteedt moet worden. Een "ronde tafel gesprek" met een brede selectie van stakeholders (waaronder NGO's) kan richting geven aan de oplossing van "metaproblemen" op een manier die via een andere weg moeilijk te bereiken is.

- **Bron**

The journal of applied behavioral science

Turcotte, M. F., & Pasquero, J. (2001). The paradox of multistakeholder collaborative roundtables. *The journal of applied behavioral science*, *37*(4), 447-464.

12) Ronde tafel gesprek

- **Welke partijen?**

Environment Agency (Uitvoeringsorganisatie VK), Plaatselijke overheden & Civil society

- **Doel van samenwerking**

Planning en management van de Solent regio

- **Toelichting**

Het Solent Forum in het Verenigd Koninkrijk kan onder de "ronde tafel gesprekken" geschaard worden. Hier zit onder andere de Engelse toezichthouder, Environment Agency, aan tafel met lokale autoriteiten in de Solent en een brede groep van stakeholders. Het Solent forum geeft strategisch advies aan elkaar over zaken met betrekking tot de planning en management van het Solent gebied. Maar ook delen ze informatie met elkaar en wordt er begrip en bewustzijn gecreëerd over de verschillende rollen van alle partijen.

- **Bron**

Website Solentforum

Solent Forum. (2015). *Solent forum members directory.* Geraadpleegd via: Solentforum.org

13) Commissie

- **Welke partijen?**

HCPC (Uitvoeringsorganisatie op het gebied van zorg in de UK), zeer uiteenlopende stakeholders

- **Doel van samenwerking**

Zeer uiteenlopende doelen

- **Toelichting**

Een voorbeeld waarbij een commissie als doel heeft om zowel kennis en expertise binnen te halen als een balans te vinden tussen de brede groep aan belangen zijn de Professional Liaison Groups (PLG) van de HCPC in het Verenigd Koninkrijk. De HCPC is een *regulator* in de zorg. De verschillende PLG's zijn opgericht op projectbasis en hebben onder andere een eigen missie, budget en tijdsplanning. Soms is er voor een PLG behoefte aan meningen en contact met experts en soms zijn de leden belangenorganisaties. De HCPC wil op deze manier ervoor zorgen dat er altijd vele verschillende perspectieven vanuit de maatschappij zijn geïntegreerd in het werk van de HCPC.

- **Bron**

Website HCPC

HCPC. (2015). *Working with stakeholders.* Geraadpleegd via: hpc-uk.org

14) Commissie

- **Welke partijen?**

Care Quality Commission (CQC), 20 belangenorganisaties vanuit het hele belangenspectrum

- **Doel van samenwerking**

Adviseren van het bestuur van de CQC en stemmen van belanghebbende laten horen.

- **Toelichting**

Het bestuur van de CQC stelt vragen aan de stakeholder-commissie. De stakeholder-commissie komt twee keer per jaar samen en kan taskforces aanstellen om een vraagstuk dieper te analyseren. Er zitten 20 vertegenwoordigers in van zeer uiteenlopende belanghebbende, onder andere patiënten, zorgverleners, pressiegroepen en NGO's.

- **Bron**

Website van de CQC

CQC.org.uk

Persoonlijk Netwerk

15)

- **Welke partijen?**

Het Filipijnse Department of Environment and Natural Resources (DENR) & Haribon Foundation (NGO)

- **Doel van samenwerking**

Milieubescherming verbeteren door kennisuitwisseling en feedback

- **Toelichting**

Een voorbeeld waarbij via persoonlijke netwerken er naast een instrumentele rol ook een substantiële bijdrage van NGO's naar voren komt is de samenwerking tussen DENR en Haribon. Het Filipijnse Department of Environment and Natural Resources (DENR) haalde de persoonlijke banden aan met de milieu-gerelateerde NGO Haribon Foundatioin om de kennis van de NGO, op het gebied van *community organising* en milieuwetenschap, toe te passen. Haribon medewerkers gebruikte deze persoonlijke contacten ook om direct hun kritiek te ventileren of signalen door te geven aan ambtenaren. Een belangrijk punt hierbij is dat wederzijdse kritiek op het ene onderwerp geen obstakel moet zijn om op een ander onderwerp samen te werken. Zo hadden de DENR en Haribon veel wederzijdse kritiek op het gebied van het ontbossing maar werkte ze wel samen bij het beschermen van koraalriffen (Bryant, 2001, p.23). Via persoonlijke netwerken is het mogelijk om samen te

werken op onderwerpen waar dat kan, maar samenwerking is zeker geen *must*. Zo kunnen NGO's en de overheid hun eigen rol behouden en blijft er ruimte voor kritiek.

- **Bron**

Singapore Journal of Tropical Geography

Bryant, R. L. (2001). Explaining State-Environmental NGO Relations in the Philippines and Indonesia. *Singapore Journal of Tropical Geography*, *22*(1), 15-37.

Signalen opvangen

16)

- **Welke partijen?**

VS overheid, TRAFFIC & WWF

- **Doel van samenwerking**

US Capitive Tiger Regulation en handhaving ervan verbeteren

- **Toelichting**

Een NGO kan signalen afgeven wanneer vanuit hun perceptie de wet- en regelgeving niet meer goed aansluit op de praktijk. Ook kan het zijn dat in onderzoek uitgevoerd door NGO's risico's naar voren komen die nog niet goed in beeld zijn bij het bevoegd gezag. De betreffende overheidsinstantie kan zelf bepalen hoe het omgaat met deze informatie. Dit soort signalen kunnen ook heel goed opgepakt worden door de overheid wanneer er geen samenwerkingsverband is met de betreffende NGO. In deze analyse is de *US Capitive Tiger Regulation* een voorbeeld hoe de overheid deze signalen oppakt. De NGO's WWF en TRAFFIC legden in een onderzoeksrapport grote gaten bloot in de wet en regelgeving met betrekking tot grote katachtigen in gevangenschap. Ook kwamen de twee organisaties tot de conclusie dat er onvoldoende instrumenten zijn om de regelgeving omtrent handel in grote katachtigen te handhaven. Na deze alarmbel van het WWF en TRAFFIC pakte de Amerikaanse overheid het onderwerp op en werd de wet en regelgeving aangepast en werd er door verschillende agentschappen prioriteit gegeven aan de eerste *National Strategy for Combating Wildlife Trafficking.* Via dit soort signalen dragen NGO's als *checks* bij aan de reflectie op de huidige toezichtpraktijk. Daarnaast kan de informatie uit een onderzoeksrapport bijdragen aan de kennis en *expertise* van de bevoegde overheidsinstantie. Het feit dat onderzoek van internationale NGO's zoals het WWF makkelijk over de grenzen strekt kan hier extra aan bijdragen. Op deze manier kunnen NGO's ook bijdragen aan vinden van effectievere en efficiëntere manieren om te toezicht te houden. Wanneer overheidsinstanties actief signalen oppakken van NGO's kunnen NGO's dus een bijdrage leveren zonder dat er een formele relatie of structuur nodig is. Maar de partijen moeten elkaar wel kennen en op waarde kunnen schatten. Daarnaast zie je in dit voorbeeld met het WWF dat belangrijke personen vanuit de NGO werden uitgenodigd om mee te praten en mee te werken aan de verbetering en implementatie van de nieuwe regelgeving en handhaving. De partijen hebben dus een relatie waarbij er wel ruimte is om samen te werken.

- **Bron**

Website WWF

WWF. (2008). *Flawed U.S. Regulations Make Tigers in captivity vulnerable, new report shows.* Geraadpleegd via: worldwildlife.org

WWF. (2014). *US Announces Ambitious Strategy to Tackle Wildlife Crime*. Geraadpleegd via: worldwildlife.org

Bijlage 3 Topiclijst semigestructureerde interviews

Concept	Topics	Voorbeeld vraag
Introductie	**Functie**	**Werkzaamheden?**
	Samenwerking	**Komt u NGO's tegen?**
Co-regulation		
	Autonomie	**Kost samenwerking met NGO's de NVWA autonomie?**
	Bevoegdheden	**Bevoegdheden delen met private samenwerkingspartner?**
Potentiële Bijdragen		
Substantieel	**Checks**	**Hoe kunnen NGO's NVWA scherp houden? Frisse blik**
	Balances	**Hoe kunnen belangen van burgers beter vertegenwoordigd worden in toezichtproces?**
	Publiek Draagvlak	**Welke NGO's zijn relevant in uw sector? Kunnen burgers via NGO's meer participeren in toezicht?**
	Capture en corruptie	**Wat is de invloed van het betrekken van NGO's op transparantie?**
Instrumenteel	**Expertise**	**Beschikken NGO's over kennis dat van nut kan zijn voor de NVWA?**
	Capaciteit	**Wordt er samengewerkt met NGO's op het gebied van inspecties?**
	Bereik	**Heeft de NVWA behoefte aan extra informatie uit het buitenland (bronland)**
	Partner	**Heeft de NVWA aanvaringen met NGO's? Waarover? Wie zijn potentiële partners?**
Voorwaarden		
	Juridisch	
	Bestuurlijk	
	Organisatie	
	Communicatie	
	Vertrouwen	
	Overeenkomen doelen	
	WOB-verzoeken	

Bijlage 4: Lijst van respondenten

Respondent nummer	Organisatie	Divisie	Afdeling	Functie
1	NVWA	-	-	Inspecteur-Generaal
2	NVWA	Staf	Bestuursadvies	Adviseur strategie
3	NVWA	Staf	Bestuursadvies	Coördinerend/ specialistisch adviseur
4	NVWA	Staf	Communicatie	Afdelingshoofd Communicatie
5	NVWA	Staf	Communicatie	Specialistisch/ Coördinerend adviseur
6	NVWA	Programmabureau	Programmabureau Verbeterplan	Directeur
7	NVWA	V & I	-	Hoofdinspecteur
8	NVWA	V & I	Toezichtontwikkeling	Afdelingshoofd Toezichtontwikkeling
9	NVWA	V & I	Toezichtuitvoering	Afdelingshoofd Levend Vee
10	NVWA	C & V	Toezichtontwikkeling	Afdelingshoofd Toezichtontwikkeling
11	NVWA	C & V	Toezichtontwikkeling	Coörd./ Specialist. Inspecteur Chemische productveiligheid
12	NVWA	C & V	Toezichtuitvoering	Coörd./ Specialist. Inspecteur productveiligheid
13	NVWA	L & N	Toezichtontwikkeling	Afdelingshoofd Toezichtontwikkeling
14	NVWA	L&N	Toezichtuitvoering	Afdelingshoofd Landbouw / plv hoofdinspecteur
15	NVWA	L & N	Toezichtontwikkeling	Teamleider Gewasbescherming & Natuur
16	NVWA	L & N	Toezichtontwikkeling	Coörd./ Secialist. Inspecteur
17	Eyes on Animals	-	-	Senior inspecteur
18	Consumentenbond	-	-	Directeur
19	IFAW	IFAW NL	-	Campaigner
20	Bollenboos			

21	Foodwatch	-	-	Directeur (& Politiek Campaigner)
22	Greenpeace	Greenpeace NL		Forrest Campaigner