

*Energie-efficiency, afwikkeling van letselschade, algemene  
voorwaarden bij taxi en kinderopvang*

**Vervolgstudie**

**Maatschappelijke Reguleringsinstrumenten**

auteurs:

Prof. mr. W.H. van Boom

Prof. mr. S.D. Lindenberg

Dr. N.J. Philipsen

Prof. mr.dr. W.S.R. Stoter

Prof. dr. M.G. Faure

Prof. dr. N.J. Huls

**ROTTERDAM INSTITUTE  
OF PRIVATE LAW**  
Erasmus School of Law  
L7-67 PO Box 1738  
3000 DR Rotterdam  
[www.ripl.eu](http://www.ripl.eu)



**METRO**  
Universiteit Maastricht  
Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
Postbus 616  
6200 MD Maastricht  
[www.maastrichtuniversity.nl/metro/](http://www.maastrichtuniversity.nl/metro/)



**CENTRE FOR LAW & INNOVATION**  
T.U. Delft  
Postbus 5  
2600 AA Delft  
<http://cli.eur.tudelft.nl/nl>



In opdracht van:  
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum  
Ministerie van Veiligheid en Justitie (project nummer 1669)

Mei 2011

# Inhoud

<b>INHOUD</b> .....	<b>I</b>
<b>VOORWOORD</b> .....	<b>III</b>
<b>AFKORTINGEN</b> .....	<b>IV</b>
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>V</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>VI</b>
<b>HOOFDSTUK 1. INLEIDING EN LEESWIJZER</b> .....	<b>1</b>
<b>HOOFDSTUK 2. WAT VOORAF GING: HET RAPPORT “HANDELSPRAKTIJKEN”</b> .....	<b>3</b>
<b>HOOFDSTUK 3. DRIE NIEUWE DOMEINEN ONDERZocht</b> .....	<b>8</b>
Inleiding .....	8
Energie-efficiëntie en het Convenant Benchmarking .....	8
Letselschade, normeringen en een gedragscode .....	10
Taxibranche en algemene voorwaarden .....	14
Kinderopvang en algemene voorwaarden .....	16
<b>HOOFDSTUK 4. TOETSING, TERUGKOPPELING, CONCLUSIES</b> .....	<b>18</b>
Inleiding .....	18
Welke factoren speelden een rol en wat bleken ‘dominante configuraties’? .....	18
Hoe verhouden de configuraties zich tot de drie ijkpunten? .....	20
Welke algemene conclusies kunnen aan de beide rapporten worden ontleend? .....	23
Inleiding .....	23
Dynamiek van politiek en beleid.....	23
De noodzaak van een actorenanalyse .....	24
Het risico van cowboys .....	25
Wat is in algemene zin de bruikbaarheid van het beoordelingskader voor beleidsdoeleinden? .....	25
<b>BIJLAGE 1. BENCHMARKING ENERGIE-EFFICIENCY</b> .....	<b>27</b>
Beschrijving van de betrokken sectoren en spelers .....	27
Schets van het overheidsbeleid in de betrokken sector.....	27
Indicatie van kenbare motieven en belangen voor en tegen zelfregulering .....	29
Inhoudelijke beschrijving van zelfregulering .....	29
Bekende ervaringen uit openbare bronnen.....	30
Interviews .....	33
<b>BIJLAGE 2. KWALITEITSVERBETERING AFWIKKELING PERSONENSCHADE</b> .....	<b>40</b>
Beschrijving van de betrokken sectoren en spelers .....	40
Schets van het overheidsbeleid in de betrokken sector.....	42
Indicatie van kenbare motieven voor en tegen zelfregulering .....	43
Inhoudelijke beschrijving van zelfregulering .....	44
Bekende ervaringen uit openbare bronnen.....	45
Interviews .....	46
<b>BIJLAGE 3. ALGEMENE VOORWAARDEN IN DE TAXIBRANCHE</b> .....	<b>50</b>
Beschrijving van de betrokken sectoren en spelers .....	50
Schets van overheidsbeleid in de betrokken sector .....	52
Indicatie van kenbare motieven voor en tegen zelfregulering .....	53
Inhoudelijke beschrijving van zelfregulering .....	53
Interviews .....	54

<b>BIJLAGE 4.</b>	<b>ALGEMENE VOORWAARDEN IN DE KINDEROPVANGBRANCHE.....</b>	<b>57</b>
	Beschrijving van de sectoren en spelers .....	57
	Schets van het overheidsbeleid in de betrokken sector.....	59
	Indicatie van de kenbare motieven voor en tegen zelfregulering .....	60
	Inhoudelijke beschrijving van zelfregulering .....	61
	Bekende ervaringen uit openbare bronnen.....	62
	Interviews .....	63
<b>BIJLAGE 5.</b>	<b>LITERATUUR EN INTERNETBRONNEN.....</b>	<b>67</b>
<b>BIJLAGE 6.</b>	<b>BEGELEIDINGSCOMMISSIE .....</b>	<b>70</b>

## Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport “Energie-efficiency, afwikkeling van letselschade, algemene voorwaarden bij taxi en kinderopvang – Vervolgstudie Maatschappelijke Reguleringsinstrumenten”. De titel zegt het al: het gaat hier om een studie als vervolg op en uitbouw van ons eerdere onderzoek “Handelspraktijken, reclame en zelfregulering Pilotstudy Maatschappelijke Reguleringsinstrumenten” (WODC 2009). Daarin hebben we geprobeerd om een beoordelingskader op te zetten waarmee de succes- en faalfactoren van – kort gezegd – zelfregulering in kaart gebracht en gewogen kunnen worden. Dit vervolgonderzoek tracht dat kader verder te toetsen aan andere cases. Daarbij onderzoeken we niet alleen of het beoordelingskader houdbaar blijkt te zijn, maar proberen we ook meer zicht te krijgen op de doorslaggevende factoren die aan ‘succes’ of ‘falen’ van maatschappelijke reguleringsinstrumenten bijdragen. We benoemen ook een aantal aandachtspunten voor toepassing van ons beoordelingskader (en algemener het overwegen van zelfregulering als wetgevingsalternatief).

Hoewel dit rapport zich goed laat lezen zonder kennis van ons eerdere onderzoek “Handelspraktijken” kan het voor de niet-ingevoerde lezer toch raadzaam zijn dit er bij te nemen.

Het inhoudelijke onderzoek naar de verschillende cases werd afgerond in het najaar van 2010. Verdere ontwikkelingen in de onderzochte gebieden zijn niet of slechts incidenteel verwerkt. De conclusies werden in het voorjaar van 2011 getrokken en uitgeschreven. We danken de leden van de begeleidingscommissie voor de nuttige opmerkingen en aanvullingen op eerdere versies.

Rotterdam/Maastricht, voorjaar 2011

W.H. van Boom  
M.G. Faure  
N.J. Huls  
S.D. Lindenbergh  
N.J. Philipsen  
W.S.R. Stoter

## Afkortingen

ANWB	Algemene Nederlandse Wielrijders Bond
ASP	Vereniging van Advocaten voor Slachtoffers van Personenschade
ATO	Approved Taxi Organization
BCE	Bureau Coördinatie-expertise
BOinK	Belangenvereniging van ouders in de kinderopvang
BSO	Buitenschoolse Opvangcentra
CB	Consumentenbond
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
CZ	Coördinatiegroep Zelfreguleringsoverleg
EEP	Energie-efficiencyplan
ETS	Europese broeikasgasemissiehandelsstelsel
GAK	Gemeenschappelijk Administratie Kantoor
GAV	Vereniging van Medische Adviseurs in Particuliere verzekeringzaken
GBL	Gedragscodes Behandeling Letselschade
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GUO	Gezamenlijk Uitvoeringsorgaan
HKZ	Stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector
IAK	Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving
IPO	Inter Provinciaal Overleg
IPPC richtlijn	Richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.
ISO	International Organization for Standardization
IWMD	Interdisciplinaire Werkgroep Medische Deskundige
KNMG	Koninklijke Nederlandsche Maatschappij ter bevordering der Geneeskunst
KNV	Koninklijk Nederlands Vervoer
LKT	Landelijk Klachtenmeldpunt Taxi
LR	Letselschade Raad
LSA	Vereniging van Letselschade Advocaten
MEE-convenant	Meerjarenafpraak Energie-efficiënte ETS-ondernemingen
MJA	Meerjarenafspraken
MO groep	Maatschappelijk Ondernemers Groep
NCKO	Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek
NIVRE	Nederlands Instituut voor Register Experts
NOVEM	Nederlandse Organisatie voor Energie en Milieu
NPP	Nationaal Platform Personenschade
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
ORMED	Stichting Opleiding en Registratie Medisch Deskundigen
PIV	Stichting Personenschade Instituut van Verzekeraars
PJ	Peta Joule
RCC	Reclame Code Commissie
RvA	Reclamecode voor alcoholhoudende dranken
SEO	Stichting voor Economisch Onderzoek
SER	Sociaal Economische Raad
SFB	Sociaal Fonds Bouwnijverheid
SRC	Stichting Reclame Code
USZO	Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VBE	Verificatiebureau Benchmarking Energie-Efficiëncy
VNO-NCW	Verbond Nederlandse Ondernemingen en Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
WAA	Werkgroep Artsen en Advocaten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
Wm	Wet milieubeheer
WOK	Werkgroep Onderwijs en Kinderopvang

## Samenvatting

Deze *Vervolgstudie Maatschappelijke Reguleringsinstrumenten* bouwt voort op het eerste onderzoeksrapport "Handelspraktijken, reclame en zelfregulering Pilotstudy Maatschappelijke Reguleringsinstrumenten" (WODC 2009).<sup>1</sup> In dat rapport ontwikkelden de auteurs een beoordelingskader voor zelfreguleringsinitiatieven, waarbij een aantal factoren werd geïdentificeerd die relevant zijn bij de verklaring van het slagen en falen van dergelijke initiatieven. Deze factoren betroffen onder meer organisatiegraad, draagvlak, sanctionering, inpasbaarheid van resultaat, convergentie van belangen, traditie van zelfregulering, en stabiliteit van het probleemveld.

Wat maakt zelfregulering vanuit beleidsoptiek tot een succes? 'Slagen' en 'falen' werd aan de hand van drie ijkpunten nader geconcretiseerd: In de beide onderzoeksrapporten stonden drie ijkpunten centraal waaraan de verschillende zelfreguleringsinitiatieven beziën vanuit beleidsperspectief getoetst werden. Die ijkpunten betroffen de mate waarin het beleidsdoel wordt bereikt, de mate van binding aan het resultaat en (de kosten van) het toezicht op naleving.

In het eerste onderzoek werd onderzoek gedaan naar zelfregulering in de reclame voor alcoholhoudende drank, de telemarketingbranche en consumentenkrediet(reclame). In dit rapport staan centraal het Convenant Benchmarking Energie-efficiency, zelfreguleringsinitiatieven op het vlak van de afwikkeling van letselschade, en twee zelfreguleringsinitiatieven op het vlak van algemene voorwaarden bij taxivervoer en in de kinderopvang.

Doel van dit tweede onderzoek was om te beziën of het beoordelingskader zoals dat werd ontwikkeld in het eerste rapport, wederom bruikbaar bleek te zijn. De conclusie van dit rapport is dat het beoordelingskader bruikbaar blijft voor het inventariseren van de factoren die verklaren waarom een bepaald zelfreguleringsinitiatief al dan niet slaagt. Daarmee bevestigt dit onderzoek de bevindingen uit het eerste onderzoeksrapport.

Bovendien voegt dit rapport nog iets toe. Het is mogelijk gebleken om in de onderzochte domeinen zogenaamde 'dominante configuraties' van factoren te benoemen: het samenstel van factoren die in een concreet domein als overwegende oorzaak voor succes danwel falen zijn aan te wijzen.

Twee factoren komen vrijwel steeds voor als factor in die 'dominante configuraties': organisatiegraad en draagvlak. Die factoren lijken een soort synergetisch effect te hebben: als binnen de betrokken branche de belangen convergeren, is de organisatiegraad hoog (en andersom) en lijkt het ook eenvoudiger om in te schatten of er draagvlak is voor de beleidsdoeleinden die aan het reguleringsinstrument ten grondslag liggen. Voor beleidsdoeleinden zou dan ook met name aandacht moeten worden besteed aan het herkennen, inventariseren en op dynamische wijze in kaart houden bij zelfreguleringsoperaties van de factoren organisatiegraad en draagvlak.

Wat vindt de lezer niet in dit onderzoek? Dit is geen onderzoek naar een ideale mix van instrumenten. Slechts de verklarende factoren voor het succes danwel falen van zelfreguleringsinitiatieven staat hier centraal. Daarmee is evenmin een voorspellingsinstrument ontwikkeld, hoewel een aantal elementen zich wel lijkt te lenen voor het ontwikkelen van een dergelijk instrument. Door vooral te concentreren op 'dominante' factoren als organisatiegraad en draagvlak en het zoeken naar manieren om die factoren *ex ante* breed in kaart te krijgen, kan de voorspellingswaarde van deze factoren vermoedelijk worden benut.

Hoe moet men dit rapport lezen? Het rapport bestaat uit twee delen: allereerst zijn er vier korte hoofdstukken waarin de kern is weergegeven en daarna zijn er zes bijlagen waarin de achterliggende bronnen uitgebreid beschreven worden. De vier hoofdstukken geven allereerst de opzet weer (hfdst. 1) alsmede de uitkomsten van het eerste onderzoek "Handelspraktijken" (hfdst. 2). Daarna volgt een analyse van de nieuw onderzochte domeinen Convenant Benchmarking Energie-efficiency, zelfreguleringsinitiatieven op het vlak van de afwikkeling van letselschade, en de twee zelfreguleringsinitiatieven op het vlak van algemene voorwaarden bij taxivervoer en in de kinderopvang (hfdst. 3). Daarna wordt stilgestaan bij de doorslaggevende factoren en de relatie tot de gehanteerde ijkpunten. Ten slotte wordt bekeken welke algemene conclusies aan de beide rapporten verbonden kunnen worden en in welke zin het gebruikte beoordelingskader bruikbaar kan zijn voor beleidsmakers (hfdst. 4). Voor de lezer die een nadere onderbouwing van het feitenmateriaal wil, verwijzen we naar de bijlagen. Voor de lezer die een nadere theoretische onderbouwing wil, verwijzen we naar het eerste onderzoek "Handelspraktijken".

---

<sup>1</sup> W.H. van Boom, M.G Faure, N.J.H. Huls en N.J. Philipsen, Handelspraktijken, reclame en zelfregulering – Pilotstudy Maatschappelijke Reguleringsinstrumenten (WODC Rapport 1535), Den Haag: BJU 2009.

## Summary

This follow-up study, *Societal Instruments of Regulation*, builds on our first study 'Trade Practices, Advertising, and Self-Regulation: Pilot Study on Societal Instruments of Regulation'.<sup>2</sup> In our first work, we developed an assessment grid to evaluate self-regulatory business initiatives. We did so from a legislator's viewpoint, as it is crucial that policymakers at the legislative level have a firm understanding of the respective benefits and drawbacks of the array of instruments at their disposal when they need to choose between alternative implements. What exactly are the advantages and disadvantages of 'societal instruments of regulation' such as self-regulation? Under what conditions can instruments such as self-regulatory codes of good practice serve as an alternative instrument of government policy? To answer these questions, we needed to establish, on the one hand, the standards against which legislation is evaluated and, on the other, under what conditions society – or at least part of it – is able and willing to subject itself voluntarily to regulatory goals. As stated, the first study accomplished this by means of an assessment grid.

The grid included standards of evaluation and relevant factors. We narrowed the standards down to three: the extent to which the instrument attained the goals set by the policymaker; the extent to which individuals and businesses are bound to comply; and the manner in which costs of overseeing compliance are dealt with. We then identified a number of factors that proved relevant in explaining the success or failure of several self-regulatory business initiatives. These factors included among others density rate of organisation, support, sanctioning, convergence of interests, practicability, and stability.

The first study centred on self-regulatory initiatives in the advertising industry, and focused in particular on advertising for alcoholic beverages, telemarketing practices, and consumer credit practices. In this research, we shifted our attention to three different cases: the Energy Efficiency Benchmarking Pact (Covenant Benchmarking Energie-efficiency); self-regulatory initiatives in the field of personal injury litigation; and the development of standard contract clauses in taxi hire and child care.

The aim of this second study was to investigate whether the results attained with the assessment grid in the first study could be duplicated, and thus to test whether the included factors would again prove to be relevant. Our conclusion is that the assessment grid remains a relevant tool for categorising the factors that help explain why certain self-regulatory initiatives fail and others succeed. As such, the outcome of this study confirms our previous results.

Furthermore, we have tried to show that certain factors have overriding dominance in specific constellations – we use the term 'dominant configurations' to denote the situation in which two or more factors constitute a dominant combination that by and large explains the failure or success of a certain self-regulatory initiative. Two factors in particular come to the fore: density rate of organisation and support for the initiative. These elements seem to have a synergistic relationship: if the interests in a given branch converge, the density rate of organisation is high – and vice versa – which in turn facilitates an assessment of the support in this branch for the policy goals underlying the self-regulatory initiative. Therefore, policymakers would be wise to focus on analysing the factual and dynamic presence of these two factors in a given dossier.

What should the reader not expect to find in this study? We have not investigated the ideal mixture of regulatory instruments. We have merely studied the explanatory factors for success and failure. Therefore, the predictive value of our findings is limited, although some elements – notably the evaluation of dominant factors – could possibly be applied in a procedure involving ex ante assessment.

---

<sup>2</sup> W.H. van Boom, M.G Faure, N.J.H. Huls en N.J. Philipsen, *Handelspraktijken, reclame en zelfregulering – Pilotstudie Maatschappelijke Reguleringsinstrumenten* (WODC Rapport 1535), Den Haag: BJU 2009.

## Hoofdstuk 1. Inleiding en leeswijzer

In het onderzoek "Handelspraktijken, reclame en zelfregulering Pilotstudy Maatschappelijke Reguleringsinstrumenten" (WODC 2009)<sup>3</sup> stonden de slaag- en faalfactoren bij zelfregulering centraal. Op basis daarvan werd een beoordelingskader ontwikkeld en dat werd vervolgens ook getoetst aan gedragscodes op het gebied van alcohol, telemarketing, en consumentenkrediet. Deze toetsing leidde tot enige verfijning van het oorspronkelijk model, maar ook werd aangegeven dat nog vervolgonderzoek nodig was.

De vervolgvraag die in dit onderzoek centraal staat is of en hoe het model zoals wij dat ontwikkelden in de Pilotstudy, zich houdt als we het nader toetsen aan een aantal casus. Die nadere toetsing kan relevante informatie opleveren, bijvoorbeeld voor de vraag of en in hoeverre onze eerdere studie toegevoegde waarde kan hebben voor het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).<sup>4</sup> In dit onderzoek toetsen we daarom het beoordelingskader aan een aantal aanvullende cases om te zien of en in hoeverre het model stand houdt danwel verfijning of aanpassing behoeft.

We zijn als volgt te werk gegaan. Allereerst identificeerden we drie domeinen die zich naar onze inschatting lenen voor nadere toetsing van het ontwikkelde kader, waarbij we kozen voor domeinen waarbinnen succesvol en minder succesvol gebruik is gemaakt van alternatieve instrumenten van maatschappelijke regulering en die relevante informatie voor de wetgevingspraktijk kunnen opleveren. Vervolgens hebben we via deskresearch een grondige terreinverkenning verricht die zicht gaf op de relevante vragen die in de volgende fase – het houden van interviews – gesteld moesten worden. Bij het houden van de interviews met de relevante stakeholders die betrokken waren bij de verschillende vormen van onderzochte zelfregulering, hebben we de semi-structureerde techniek gehanteerd zoals ook in het eerste onderzoek "Handelspraktijken" werd gebruikt.

De drie domeinen die centraal staan in dit onderzoek, zijn de volgende:

1. Regulering van industriespecifieke processen met het oog op milieubescherming, meer specifiek de ervaringen met het Convenant Benchmarking energie-efficiency.
2. Regulering van de kwaliteit van de afwikkeling van letselschade in aansprakelijkheidsdossiers; meer in het bijzonder de ervaringen van de Gedragscode Behandeling Letselschade en de Letselschade Raad.
3. Verbetering van kwaliteit van dienstverlening in gereguleerde dienstverleningsindustrie door opstelling van tweezijdige algemene voorwaarden voor consumententransacties in SER-verband; specifiek is gekeken naar twee deelgebieden: de ervaringen in de taxibranche en de kinderopvang.

Juist deze drie domeinen zijn gekozen omdat er met verschillend succes zelfregulerend vermogen van marktpartijen beproefd is. Nadere toetsing van het in het eerste onderzoek ontwikkelde kader aan deze drie domeinen kan naar onze inschatting tot verdere verfijning daarvan leiden en kan met name ook zicht geven op de mate van robuustheid van het beoordelingskader.

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. Het volledige rapport bestaat uit vier hoofdstukken en zes bijlagen. In de hoofdstukken doen we verslag van onze bevindingen. In de bijlagen (1 tot en met 4) is de uitgebreide en technische beschrijving van het onderzoek te vinden. Na deze inleiding wordt eerst in hoofdstuk 2 kort het voorafgaande onderzoek "Handelspraktijken" samengevat. In hoofdstuk 3 doen we verslag van ons onderzoek naar de drie nieuw gekozen domeinen en geven we de belangrijkste resultaten weer. Hoofdstuk 4 biedt een toetsing van de bevindingen en een terugkoppeling naar het beoordelingskader. Er is voor gekozen om de resultaten van deskresearch en de interviews in hoofdstuk 3 op een probleemgeoriënteerde en toegankelijke wijze weer te geven. Een gedetailleerde beschrijving van de specifieke cases is bewust in de bijlagen opgenomen zodat de leesbaarheid van het hoofdrapport optimaal is gebleven. De geïnteresseerde lezer die ook de details van de casestudies wil vernemen, wordt dan ook verwezen naar de bijlagen 1 tot en met 4. Bronverwij-

---

<sup>3</sup> W.H. van Boom, M.G Faure, N.J.H. Huls en N.J. Philipsen, Handelspraktijken, reclame en zelfregulering – Pilotstudy Maatschappelijke Reguleringsinstrumenten (WODC Rapport 1535), Den Haag: BJU 2009.

<sup>4</sup> Zie de nota "Vertrouwen in wetgeving" (Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nrs. 1 en 2), kabinetsbrief Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (Kamerstukken II 2009-2010, 31 731, nr. 6) en kabinetsstandpunt 'Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving' (Kamerstukken II 2010-2011, 29 515, nr. 330).



zingen zijn opgenomen in bijlage 5; bijlage 6 geeft ten slotte de samenstelling van de begeleidingscommissie weer.

## Hoofdstuk 2. Wat vooraf ging: het rapport “Handelspraktijken”

In onze eerdere onderzoeksrapport “Handelspraktijken, reclame en zelfregulering Pilotstudy Maatschappelijke Reguleringsinstrumenten” (WODC 2009) onderzochten wij de manier waarop beleidsmakers op centraal overheidsniveau omgingen met zelfregulering als alternatief voor wetgevend ingrijpen. Doel van het onderzoek was om zicht te krijgen op succes- en faalfactoren van alternatieve maatschappelijke reguleringsinstrumenten – een term die we voor het gemak afkortten tot zelfregulering. Centraal stond welke factoren bepalen of zelfregulering, als alternatief voor wetgevend ingrijpen, werkt of niet. De relevantie daarvan is duidelijk: als beter zicht ontstaat op dergelijke factoren, is een eerste stap gezet in de richting van goed onderbouwde beslissingen om binnen het wetgevingsproces voor wetgeving, zelfregulering, een combinatie daarvan en/of een combinatie met publiek toezicht (instrumentenmix) te kiezen.

Voordat men dergelijke succes- en faalfactoren kan benoemen, moet een ijkpunt worden gekozen voor beoordeling. Hoe kan men bepalen of een vorm van (zelf)regulering geslaagd kan worden genoemd? We stelden in onze studie drie gangbare ijkpunten centraal: doelbereiking, binding aan het resultaat en toezicht op naleving en de daarmee gemoeide kosten.

De mate waarin het *beleidsdoel* wordt bereikt – en tegen welke kosten – is een relevant ijkpunt voor een beleidsmaker als deze wil weten of een vorm van zelfregulering beleidsdoelen kan realiseren die normaal gesproken met regelgeving nagestreefd worden. Is het mogelijk om een inschatting te maken van de mate van naleving van het instrument van zelfregulering, de maatschappelijke kosten en baten van het betreffende instrument en eventuele onbedoelde neveneffecten, een en ander in vergelijking tot regelgeving? Het antwoord op die vragen werpt licht op de mate waarin het zelfreguleringsinstrument het beleidsdoel kan bereiken en tegen welke kosten voor overheid en maatschappij.

De *binding* aan het resultaat is een tweede ijkpunt: in hoeverre wordt zelfregulering spontaan geïnternaliseerd en nageleefd zodat van sociale binding gesproken kan worden? En welke factoren zijn daarbij bepalend? Antwoord op die vragen is vanuit wetgevingsperspectief van belang omdat het zowel licht werpt op de mate waarin het beleidsdoel wordt bereikt als op de handhavingskosten.

De *handhavingskosten* in ruime zin vormen het derde ijkpunt. Zelfregulering kan namelijk mogelijk tegen lagere kosten voor overheid en maatschappij een vergelijkbaar of beter niveau van naleving van opgestelde normen realiseren. Daarbij is van belang hoe wordt voorzien in het toezicht op naleving, of er sancties zijn die zonodig toegepast worden bij niet-naleving en welke rol de betrokken brancheorganisaties daarbij spelen.

Tegen de achtergrond van deze drie ijkpunten ontwikkelden wij vervolgens op basis van literatuurstudie een beoordelingskader waarin de succes- en faalfactoren werden benoemd. De factoren waren, op stellende wijze weergegeven, de volgende:<sup>5</sup>

<i>factor</i>	<i>Succes- of faalfactor</i>
<b>Maatschappelijke druk</b>	Wijst de maatschappelijke druk in het licht van de politieke rationaliteit in de richting van wettelijk ingrijpen of juist in de richting van zelfregulering?
<b>Organisatiegraad</b>	Hoe beter de branche georganiseerd is, des te groter is de kans op het totstandkomen en handhaven van zelfregulering. De aanwezigheid van toegewijde ‘gatekeepers’ draagt daar sterk aan bij.
<b>Draagvlak</b>	Hoe groter het draagvlak binnen de branche voor de inhoud en vorm van de normering, des te groter de kans op totstandkoming en naleving van zelfregulering. Negatief geformuleerd: bij <i>free rider</i> probleem c.q. cowboy-praktijken zal die kans kleiner zijn. Volledige naleving is ook met groot draagvlak niet gegarandeerd
<b>Duidelijke sanctionering</b>	De aanwezigheid van een duidelijk sanctioneringsstelsel heeft symboolwaarde tenzij sanctionering en uitsluiting mogelijk zijn. Dat lijkt vooral te pleiten voor instrumentenmix met geconditioneerde zelfregulering en handhaving door toezichthouders.
<b>Inpasbaarheid van resultaat zelfregulering in de bedrijfsvoering</b>	Hoe beter het resultaat inpasbaar is, des te groter is de kans van slagen van zelfregulering. Als de branche geen belang ziet in het meewerken aan het beleidsdoel én de branche verwacht dat inpassing in bedrijfsvoering winstdrukkend zal zijn, is ontstaan van zelfregulering c.q. de kans van slagen gering
<b>Convergentie van belangen</b>	Als de belangen in de branche te zeer uiteenlopen, is de kans op totstandkoming en naleving minder groot

<sup>5</sup> Een aantal factoren is niet langer weergegeven omdat uit het eerste onderzoek bleek dat zij overlappen met andere factoren of juist meer bij ijkpunten dan factoren passen. Zie Van Boom c.s., a.w., p. 95.

<b>Traditie van zelfregulering</b>	Als er in de branche een traditie bestaat van zelfregulering (al dan niet erkend door de overheid), vergroot dat de kans op voortzetting daarvan (reputatie-effecten)
<b>Stabiel probleemveld</b>	Als het probleemveld verandert en de samenstelling van het veld instabiel is, verkleint dat de kans op totstandkomen en slagen van zelfregulering, of vergroot het de kans dat beleidsmakers binnen afzienbare tijd de beleidsdoelen zo moduleren dat geconstateerd wordt dat zelfregulering gefaald heeft
<b>Privaat belang</b>	Als het object van zelfregulering eenduidig (mede) het privaat belang van betrokkenen betreft (bijv. keurmerkfunctie, uitstralen kwaliteit) is de kans op totstandkoming en handhaving van zelfregulering groter dan wanneer het (uitsluitend) een publiek c.q. politiek belang betreft dat niet convergeert met het privaat belang
<b>Overheidsondersteuning</b>	Als de overheid de richting van de zelfregulering onderschrijft en daarin een vaste koers vaart, is de branche eerder tot investering in zelfregulering bereid (daarmee is overigens niet noodzakelijk ook het omgekeerde gezegd: bereidheid van de branche tot investering in zelfregulering leidt niet per se bij de overheid tot het onderschrijven van de richting die zelfregulering uitgaat of tot het voeren van een vaste koers terzake van zelfregulering)

Door de factoren als stellingen te presenteren, konden deze tentatief getoetst worden aan een kleine set van onderzochte domeinen. Die hebben we in dat eerste onderzoek gezocht rondom het thema ‘handelspraktijken en reclame-uitingen’, een gebied waar een inmiddels lange traditie van zelfregulering bestaat in de vorm van de generieke Nederlandse Reclame Code en allerlei ‘satelliet-codes’. Deze codes zijn flexibele reguleringsinstrumenten en hebben een grote dekkingsgraad vanwege betrokkenheid van de grote opdrachtgevers, opdrachtneemers en advertentiemediën. De Codes worden gehandhaafd door middel van laagdrempelige rechtspraak naar de Reclame Code Commissie (RCC), die uitingen zondig verbiedt; sinds kort doet de Stichting Reclame Code (SRC) ook aan ‘naming and shaming’. De RCC Codes zijn voor de overheid een buitengewoon goedkope vorm van regulering: alle kosten worden door het bedrijfsleven gedragen. De verbindendheid en naleving zijn vanuit overheidsoptiek het zwakke punt: ongebonden ondernemers volgen de uitspraken van de Reclame code Commissie niet en andere ondernemers tasten keer op keer de randen af van wat wordt getolereerd. Indien het echt tot een conflictsituatie komt heeft de SRC onvoldoende middelen om op te treden. Het zijn juist die gevallen waarin de rijksoverheid de grenzen van wat haalbaar is met zelfregulering probeert op te rekken.

Wij onderzochten drie specifieke domeinen waarin de rijksoverheid ‘iets wilde’ doen tegen bestaande handelspraktijken: telemarketing, alcoholreclame en kredietreclame.

Wat betreft telemarketing, de veelal ongevraagde en vaak ook ongewenste telefonische colportage door of namens bedrijven, kan gesproken worden van een verschuiving van zelfregulering naar dwingend wetgeving. Wat was de aanleiding? Er bestond voor de inwerkingtreding van het wettelijke ‘bel-me-niet’-register een geheel op zelfregulering gebaseerd opt-in register. Dit was gebaseerd op de zogeheten Code Telemarketing (CTM), die werd gedragen door het grootste deel van een redelijk georganiseerde branche. Vooral door het gedrag van ongebonden ‘cowboy’ telemarketeers – maar ook door niet strikt naleven ervan door welwillende ondernemers – ontstond in politieke kringen het beeld dat de CTM faalde, nu geen sprake was van 100% naleving. Bovendien was de CTM voor meer dan één uitleg vatbaar op cruciale onderdelen, zodat ook welwillende ondernemers de voor hen gunstigste interpretatie plachten te kiezen (en dus in het nadeel van de consument). De wetgever concludeerde dat de CTM niet goed genoeg werkte en dat een wettelijke regeling met publiek toezicht en boetesancties nodig waren. Ten tijde van ons onderzoek was die wettelijke regeling in de maak; inmiddels is deze ingevoerd en maakt (de uitvoerende toezichthouder namens) de overheid handhavingskosten die omgeslagen worden over het bedrijfsleven. Te verwachten valt dat dit wettelijk ingrijpen en het verscherpen van toezicht de mate van naleving kan verbeteren, maar ook dat de kosten van toezicht zullen toenemen. Wij concludeerden dat vooral de politieke volharding om ‘irritatie’ volledig uit te bannen doorslaggevend is geweest voor het mislukt verklaren van zelfregulering.

Een langduriger kat-en-muis spel tussen wetgever en branche – in dit geval de alcoholproducerende branche die het initiatief nam tot zelfregulering – troffen we aan bij de Reclamecode voor alcoholhoudende dranken (RvA). Deze is ontstaan en steeds verder aangescherpt onder maatschappelijke en politieke druk die werd (en wordt) uitgeoefend op een overzichtelijke en zeer goed georganiseerde branche. Het gaat hier om een betrekkelijk gevoelig onderwerp vanwege de maatschappelijke kosten van alcoholgebruik en vanwege de beeldvorming rondom het onmatig alcoholgebruik onder jongeren; de branche staat daardoor onder permanente maatschappelijke druk, niet in de laatste plaats door een goed georganiseerde en redelijk invloedrijke tegen-lobby

Stichting Alcoholpreventie (STAP). De branche heeft weinig alternatieven dan om mee te werken aan steeds verdergaande restricties op alcoholreclames en indringender handhaving van die restricties. Voor de alcoholproducerende branche heeft de RvA geen keurmerkfunctie, juist omdat vrijwel iedereen participeert. De functie lijkt er meer een te zijn van een Code waarmee men maatschappelijk verantwoord ondernemen toont. Men kan de interactie tussen wetgever en zelfreguleringspartijen daarom tot op zekere hoogte als geslaagde methode zien om overheidsbeleid uit te voeren zonder werkelijk wetgevend ingrijpen. De Drank- en Horecawet biedt wel de mogelijkheid daartoe, maar het lijkt er veel op dat elke keer dat met toepassing van die wetgevingsbevoegdheid wordt bedreigd de alcoholbranche om die reden meewerkt aan verscherping van de RvA. Hoewel zelfregulering vanuit wetgevingsperspectief tot op heden succesvol is gebleken in die zin dat wetgeving is uitgebleven, is onlangs de invoering van de 2100-uursregeling (die inhoudt dat geen alcoholreclame vóór 21.00 uur mag worden uitgezonden) niettemin bij wet geschied. Oorspronkelijk was de gedachte van de wetgever om een soort duale constructie te maken waarbij welwillenden zich vrijwillig zouden houden aan een 2100-uursregel en anderen met een wettelijke regel te maken zouden krijgen. Het daartoe strekkende wetsvoorstel stuitte op kritiek van de Raad van State. Die was van oordeel dat hier het primaat van de wetgever moest gelden, bijvoorbeeld om handhaving door het Commissariaat voor de Media een wettelijke grondslag te geven. Uiteindelijk sneuvelde zelfregulering van de 2100-uur-regeling als alternatief voor wetgeving omdat het combineren van wettelijke handhavingsinstrumenten en zelfregulering op juridische gronden niet goed verenigbaar werd geacht. Dat betekent overigens niet dat zelfregulering in alcoholreclame nu helemaal passé is – er zijn recentelijk nog aanscherpingen in de RvA aangebracht en dus kan worden gezegd dat de wetgever op deelterreinen het roer in handen heeft genomen. Ook hier geven politieke motieven een plausibeler verklaring voor de stap naar wetgevende interventie dan dat objectief gezien sprake was van een ronduit disfunctioneren van zelfregulering.

Het derde domein dat wij onderzochten betrof handelspraktijken rondom consumentenkrediet. Net als in de andere twee domeinen waren er in dat domein goed georganiseerde spelers – verenigd in Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN) – en de ongebonden kredietverleners (zoals DSB Bank) die juist de meer agressieve vormen van marketing en verkoop opzochten om marktaandeel te winnen. Er is in deze branche traditioneel wel zelfregulering waar het gaat om de maximale leenbedragen bij (hypothecaire) leningen en om kredietregistratie (BKR Tiel); inmiddels gaat het om geconditioneerde zelfregulering waarbij de AFM partijen als het ware opdraagt om een en ander goed te regelen op straffe van beboeting danwel regelstellend ingrijpen. Maar bijzondere reclameregels ter voorkoming van overkreditering waren er niet. Op enig moment ontstond er echter politiek momentum om kredietreclames aan beperkingen te onderwerpen (er ontstaan zelfs ideeën om deze reclame geheel te verbieden!), omdat ze gezien worden als een van de oorzaken van buitensporig en problematisch leengedrag. Bij regulering van (reclame voor) consumentenkrediet valt op dat geen bijzondere Code is ontstaan, maar wel een wettelijk verankerde 'kredietwaarschuwingzin' (Pas Op! Lenen kost geld!). Het lijkt er op dat deze waarschuwingzin niet via zelfregulering tot stand is gebracht omdat de branche in die periode (2007-2009) in een hevige concurrentiestrijd verwickeld was. Spelers als DSB Bank waren niet gericht op deelname aan zelfregulering omdat zij juist concurrentievoordelen behaalden door zich niet te binden; de bereidheid daartoe was dus tanende. Met het uitbreken van de kredietcrisis is zeer waarschijnlijk de keuze voor zelfregulering vanuit daadkrachtig wetgeverschap en toezichthouderschap nog minder voor de hand komen te liggen.

De uitkomsten van ons eerste onderzoek laten zich kort samenvatten. Onze evaluatie van de drie onderzochte domeinen kent drie ingangen. Allereerst benoemden we de aan- of afwezigheid van succes- en faalfactoren zoals hierboven in stellingen weergegeven (waarbij ++ staat voor een grote mate van aanwezigheid die zou moeten wijzen in de richting van succes van zelfregulering, etcetera). Vervolgens vatten we samen in hoeverre de zelfregulering tegemoet komt aan de ijkpunten die de wetgever zal willen hanteren. Tenslotte staan we hier ook nog stil bij de 'dominante configuratie', dat wil zeggen het samenstel van factoren dat naar ons inzicht dominante oorzaak is geweest voor het succes en/of falen van zelfregulering, een en ander vanuit het perspectief van de wetgever. Schematisch ziet een en ander er als volgt uit:

<b>Factoren</b>	<b>Mate van aan-/afwezigheid</b> (++ sterk aanwezig, -- in het geheel niet, +/- overwegend niet, = niet in overtuigende mate aanwezig)		
	<b>alcohol</b>	<b>telemarketing</b>	<b>Krediet(reclame)</b>
<b>Maatschappelijke druk</b>	++	++	++
<b>Organisatiegraad</b>	++	++	+
<b>Draagvlak</b>	+	+/-	+/-
<b>Duidelijke sanctienering</b>	+	-	-
<b>Inpasbaarheid van resultaat zelfregulering in de bedrijfsvoering</b>	+	+/-	+
<b>Convergentie van belangen</b>	++	++	-
<b>Traditie van zelfregulering</b>	+	=	+
<b>Stabiel probleemveld</b>	-	+/-	-
<b>Privaat belang</b>	-	+	+
<b>Overheids ondersteuning</b>	=	-	=
<b>Ijkpunten</b>			
De mate waarin het beleidsdoel wordt bereikt	In het algemeen zijn de RvA redelijk succesvol, maar zodra het beleidsdoel is om alcoholreclame zoveel als mogelijk weg te houden bij jongeren, dan is RvA niet het maximaal mogelijke	In wetgevingsproces zijn 'wegnemen irritatie' en niet-naleving CTM door een deel van de branche met elkaar verbonden geraakt. Dat heeft geleid tot formuleren onhelder beleidsdoel.	Productregulering via algemeen verbindend verklaarde VFN-norm bereikt goeddeels het beleidsdoel, maar wat reclameregulering betreft heeft de branche uiteenlopende belangen
Binding aan het resultaat	Overwegend gevoelde binding, maar groep ongebonden horeca is groot	Overwegend gevoelde binding aan CTM, maar niet maximaal (passief verzet branche, niet toepassen van bepaalde regels)	Overwegend gevoelde binding door de klassieke spelers in dit veld, maar het veld is sterk in beweging, o.a. door actieve 'cowboy' mentaliteit van sommige aanbieders
Toezicht op naleving	Via RCC en SRC, geen punitieve handhavingstijl	Via RCC en SRC, geen punitieve handhavingstijl	Inmiddels voornamelijk via AFM met publiekrechtelijke sanctiemiddelen
<b>Dominante configuratie</b>			
	Voor het succesdeel: organisatiegraad, convergentie, maatschappelijk druk  Voor het faaldeel: divergentie van belangen, geen privaat belang en daardoor instabiel probleemveld	Voor het succesdeel: organisatiegraad, convergentie, maatschappelijke druk  Voor het faaldeel: Gebrekkig draagvlak, slechte inpasbaarheid, geen duidelijke sanctienering	Voor het succesdeel: Privaat belang, organisatiegraad  Voor het faaldeel: divergentie van belangen, geen privaat belang en daardoor instabiel probleemveld

Als we dit in woorden omzetten en beperken tot de kern, dan valt ons het volgende op. Wat betreft de inhoud kan de conclusie worden getrokken dat kiezen voor zelfregulering als alternatief – het zal niet verbazen – ook kiezen is voor tweerichtingverkeer. Het gaat er vooral om dat het private belang van een goed georganiseerde branche om mee te gaan met het beleidsdoel en om dat publieke doel om te zetten in private regulering, convergeert met het publieke belang. Als de branche geen direct en duidelijk belang bij invoering en naleving van zelfregulering heeft, kan zelfregulering maar moeilijk slagen. Dat geldt in zekere zin ook omgekeerd voor de politieke besluitvorming: als 'de politiek' als het ware 'wil' dat zelfregulering faalt – bijvoorbeeld omdat wetgevend ingrijpen opportuun wordt geacht – dan faalt zij ook. Dat laatste zien we gebeuren in de drie door ons onderzochte domeinen; de aanleiding voor het falen van zelfregulering is daar de niet-naleving door 'cowboys' en 'ongebonden' ondernemers die de zelfregulering negeren en zo een voordeel ten opzichte van concurrenten menen te kunnen realiseren. De reactie daarop van de zijde van parlement en bewindslieden is uiteindelijk dat de zelfregulering *dus* niet werkt en *dus* wetgevend ingrijpen nodig is. Het is dan de politieke wenselijkheid

om met wettelijk ingrijpen een daad te stellen en om 100% naleving in het vooruitzicht te stellen, daar waar zelfregulering dat niet kan, die als faalfactor naar voren springt.

Bij elk van de drie onderzochte domeinen zien we 'dominante configuraties': het samenstel van factoren dat dominant is geweest bij het slagen én falen. Bij de alcoholbranche zijn organisatiegraad, convergentie van belangen en maatschappelijke druk de drie factoren die bepalend zijn geweest voor de delen van de zelfregulering die slaagden. Bepalende configuratie voor het 'faaldeel' waren juist divergentie, het ontbreken van privaat belang bij de branche en het instabiele probleemveld. Voor de twee andere domeinen kunnen op vergelijkbare wijze de configuraties worden aangewezen.

Tenslotte nog een opmerking wat betreft *methode*. De uitkomsten van ons eerste onderzoek moeten terughoudend geïnterpreteerd worden: we onderzochten namelijk *slechts* drie domeinen. Niettemin leek het beoordelingskader en de onderverdeling in succes- en faalfactoren zeker zinvolle verklaringen voor welslagen en falen van zelfregulering te kunnen bieden. Of het kader ook voorspellende waarde heeft, hebben we niet onderzocht en dus ook niet kunnen vaststellen.

## Hoofdstuk 3. Drie nieuwe domeinen onderzocht

### Inleiding

Zoals in het vorige hoofdstuk uiteengezet, werd in onze vorige studie het initiële beoordelingskader getoetst aan gedragscodes op het gebied van alcohol, telemarketing, en consumentenkrediet. Vervolgens hebben wij in deze nieuwe studie onderzocht of dat beoordelingskader ook 'overeind blijft' als we het toetsen aan andere domeinen waarin bereiking van beleidsdoelen door middel van alternatieve maatschappelijke reguleringsinstrumenten is beproefd of waar dat overwogen is. Het gaat om de volgende drie domeinen:

1. Regulering van industriespecifieke processen met het oog op milieubescherming, meer specifiek de ervaringen met het *Convenant Benchmarking energie-efficiency*.
2. Regulering van de kwaliteit van de afwikkeling van letselschade in aansprakelijkheidsdossiers; meer in het bijzonder de ervaringen met *de Gedragscode Behandeling Letselschade* en *de Letselschade Raad*.
3. Verbetering van kwaliteit van dienstverlening in de gereguleerde dienstverleningsindustrie door opstelling van tweezijdige algemene voorwaarden voor consumententransacties in SER-verband; specifiek is gekeken naar de ervaringen in de taxibranche en de kinderopvang.

De keuze voor deze drie domeinen is ingegeven door een aantal motieven. Allereerst leek het ons zinvol om een domein te betrekken waarin de organisatiegraad van de branche uitzonderlijk hoog is – uit ons eerdere onderzoek bleek namelijk dat dat een belangrijk verklarend element was bij succes. We vroegen ons af of die factor ook in geheel andere configuratie – milieu – dominant zou blijken te zijn. In de tweede plaats kozen we voor het domein letselschade omdat dat nu juist een branche is waarin traditioneel twee redelijk goed georganiseerde groepen tegenover elkaar staan met divergerende belangen – kort gezegd: letselschadebehandelaars versus verzekeraars – zodat op voorhand de kansen van welslagen van zelfregulering in die branche niet groot lijken. Recent zijn niettemin een aantal initiatieven in die richting tot stand gekomen, zodat een relevante vraag is wat daar de doorslag voor succes en falen heeft gegeven. In de derde plaats kozen wij voor het derde domein omdat het voorwaardenoverleg in SER-verband een mooi voorbeeld van zelfregulering in de 'polder' is, waarbij niet alleen brancheorganisaties maar ook belanghebbenden met tegengestelde belangen (consumenten) betrokken zijn. Het resultaat is een compromis tussen ten minste twee partijen. De casus die we binnen dat domein onderzochten – algemene voorwaarden in taxibranche en kinderopvang - zijn in dit verband interessant omdat er in beide dossiers een direct verband met wetgeving is en er departementale invloed is uitgeoefend om de voorwaarden tot stand te brengen. Blijkt dat een dominante factor voor succes?

### Energie-efficiëntie en het Convenant Benchmarking

Het Convenant Benchmarking energie-efficiency is een overeenkomst (naar burgerlijk recht) uit 1999 tussen de Nederlandse overheid en de energie-intensieve industrie (zoals de suiker-, chemische-, metaal-, papier-, glas-, bier- en petroleumindustrie). Doel van het convenant was dat grootverbruikende ondernemingen een maximale inspanning zouden leveren om efficiënter met energie om te gaan, zonder de internationale concurrentiepositie nadelig te beïnvloeden. Het convenant is tot stand gekomen tegen een achtergrond van nationale en internationale milieuafspraken en –wetgeving, maar ook tegen de achtergrond van een al langer bestaande praktijk van meerjarenafspraken (MJA's) die de overheid met de grootverbruikers maakte. De looptijd van het convenant zou oorspronkelijk eindigen op 31 december 2012. De uitvoering en werking van het convenant zouden elke vier jaar geëvalueerd worden.

Het convenant is onderdeel van een steeds verder gereguleerd rechtsgebied (met veel en regelmatige veranderende regels), waarin uiteindelijk het Europese broeikasgasemissiehandelssysteem (ETS) in 2005 tussendoor is gekomen. Inmiddels is het benchmarkconvenant voortgezet in de vorm van het MEE-convenant (Meerjarenafpraak Energie-efficiënte ETS-ondernemingen), dat op 2 oktober 2009 door overheid en bedrijfsleven is ondertekend. De deelnemende bedrijven zijn grote energie-intensieve bedrijven die vallen onder het ETS.<sup>6</sup> De eerste

---

<sup>6</sup> Voor informatie over het MEE-convenant en de reikwijdte zie: <http://www.senternovem.nl/mja>. Het ETS is geregeld bij richtlijn 2003/87/EG. Deze richtlijn introduceert een handelssysteem in broeikasgasrechten op Europees niveau.

handelsperiode voor dat systeem is op 1 januari 2005 van start gegaan. We beperken ons hierna tot het Convenant Benchmarking.

Wat doet het convenant? Kort gezegd verplicht het de deelnemers om uiterlijk in 2012 tot de 'wereldtop' te behoren wat betreft energie-efficiency. Als tegenprestatie zou de rijksoverheid afzien van extra maatregelen. Wat precies onder 'wereldtop' verstaan moest worden, zouden de ondernemingen op eigen kosten en met inzet van een ingestelde Commissie Benchmarking en een onafhankelijke consultant moeten vaststellen aan de hand van een benchmark. Dat was voor betrokkenen begrijpelijkerwijs een mooie bijkomstigheid. Een beleidsdoel moet flexibel, haalbaar en duidelijk zijn, zo stellen de betrokkenen, en er lijkt consensus over het uitgangspunt dat de overheid alleen de doelen en niet de middelen moet voorschrijven. In die zin werd het convenant verwelkomd.

De succesfactoren die duidelijk naar voren komen, zijn organisatiegraad en draagvlak. De organisatiegraad was groot. Het gaat om betrekkelijk weinig ondernemingen, die goed georganiseerd zijn (VNO-NCW, brancheorganisaties), een duidelijke onderhandelingsmacht tegenover de overheid vormen en superieure technische kennis in huis hebben.

Over het algemeen was er draagvlak, zeker in de beginfase. De bereidheid van de branche om mee te werken aan het convenant was daarom bij aanvang groot. Maatschappelijke druk is er misschien ook wel geweest, maar dan heel indirect: er lijkt wel internationale druk te zijn (geweest) om te reguleren, gezien de latere introductie van EU ETS. Bovendien was er al het een en ander reeds geregeld via milieuvergunningen. Toch noemen betrokkenen deze factor niet vaak als slaag- of faalfactor. Als er al druk was, dan werd die vooral vanuit departementen en NGO's uitgeoefend – er werden zelden lastige kamervragen gesteld zoals in andere casus het geval was. Voor de overheid was er ook draagvlak. Het convenant had het voordeel dat informatie en kennis bij de betrokken bedrijven zélf aanwezig waren en betrekkelijk goedkoop aangewend konden worden voor beleidsdoeleinden.

De eerste ervaringen met het convenant waren bovendien bemoedigend. Gaandeweg is de 'wereldtop' echter verschoven en werd het voor de deelnemers – die langdurige efficiency-investeringen hadden gedaan die niet eenvoudig terzijde geschoven konden worden – steeds minder makkelijk om de wereldtop bij te blijven. De wet van de remmende voorsprong leek zich dus te doen gelden: de bedrijven konden bij aanvang redelijk eenvoudig tot de wereldtop gerekend worden, maar naarmate de tijd verstreek, bleek dat moeilijker. Uiteindelijk bleken andere wet- en regelgeving (uit Brussel) een stoorzender die een evaluatie achteraf bemoeilijken. Per saldo lijken de betrokkenen redelijk enthousiast over het Convenant Benchmarking, maar of dat vanuit beleidsoptiek helemaal terecht is, lijkt daarom minder eenvoudig te beantwoorden.

Dat klemt temeer gezien de nauwelijks ontwikkelde sanctionering van het convenant. Een goed toezicht op de uitvoering van het Convenant was er wel, en in zoverre kan dit aangemerkt worden als een succesfactor. Maar of de sanctionering bij niet-naleving werkelijk goed geregeld was, is moeilijker te zeggen. Juist toen bedrijven niet meer aan de doelstellingen leken te kunnen voldoen, werd het Convenant namelijk ingehaald door EU ETS. Achteraf valt over doelbereiking maar moeilijk te zeggen of die door het convenant is gerealiseerd of door andere oorzaken (zoals het feit dat de industrie 'toch al goed bezig was'). De instabiliteit van het probleemveld is dan ook een belangrijke faalfactor geweest.



Als we een en ander op een rij zetten, ontstaat het volgende beeld. Hoewel de goed georganiseerde branche én de overheid redelijk positief zijn over het convenant, kan men zich de vraag stellen of het Convenant intrinsiek waardevol was. De beleidsdoelstellingen raakten gaandeweg achterhaald en beproeving van handhaving van het Convenant is niet aangevat. Met andere woorden: dat het beleidsdoel (oorspronkelijk) relatief eenvoudig te behalen was, zal aan de tevredenheid van de deelnemers hebben bijgedragen. De introductie van emissiehandel doorkruiste uiteindelijk de looptijd van het convenant. Misschien is dat ook wel een ‘zegen’ geweest voor het convenant: zou langzamerhand duidelijk zijn geworden dat Nederland achterbleef bij de wereldtop, dan was het voor de rijksoverheid aangekomen op de vraag hoe hard ze de industrie zou willen houden aan de geformuleerde doelen. Zetten we dit in tabelvorm, dan volgt:

Factor	Succes- / faalfactor?	(aanwezig/afwezig)  (++ sterk aanwezig, -- in het geheel niet, +/- overwegend niet, = niet in overtuigende mate aanwezig)
<b>Maatschappelijke druk</b>	Er lijkt wel degelijk (internationale) druk te zijn (geweest) om te reguleren, gezien de latere introductie van EU ETS. Bovendien was e.e.a. reeds geregeld via milieuvergunningen. Toch is deze factor niet vaak als slaag- of faalfactor genoemd in deze casus.	=/-
<b>Organisatiegraad</b>	Deze was hoog (VNO-NCW, brancheorganisaties) en wordt alom als succesfactor beschouwd.	++
<b>Draagvlak</b>	Over het algemeen was er draagvlak, althans in de beginfase. Geïnterviewden noemen dit als een slaagfactor en wijzen er ook op dat het van belang is dat er vertrouwen is in de zelfregulering en dat men zelf achter de doelstellingen staat.	+
<b>Duidelijke sanctivering</b>	Dit wordt door alle geïnterviewden als belangrijke factor onderkend. De vraag is of het sanctiearsenaal hier sterk genoeg was. Deze vraag kan echter moeilijk beantwoord worden, omdat juist toen bedrijven niet meer aan de doelstellingen leken te kunnen voldoen, het Convenant werd ingehaald door de EU ETS. De enige NGO (Natuur & Milieu) is kritisch. Een goed toezicht op de uitvoering van het Convenant was er wel, en kan aangemerkt worden als een succesfactor.	±
<b>Inpasbaarheid van resultaat zelfregulering in de bedrijfsvoering</b>	Energie-efficiency is ook in het belang van bedrijven, mits er geen geforceerde doelstellingen worden opgelegd. Omdat de betrokken ondernemingen toch al ‘goed bezig waren’ was inpasbaarheid niet problematisch	++
<b>Convergentie van belangen</b>	Als er al divergentie was, speelde dat een ondergeschikte rol.	+
<b>Traditie van zelfregulering</b>	Die was er, via eerdere meerjarenafspraken en Convenanten.	+
<b>Stabiel probleemveld</b>	De introductie van emissiehandel doorkruiste de looptijd van het convenant. Geïnterviewden waren van mening dat het probleemveld verre van stabiel was (nationale en internationale regelgeving en politieke discussies) en merkten dit aan als een van de voornaamste faalfactoren.	±
<b>Privaat belang</b>	Wellicht (als deelname aan het Convenant goede PR oplevert, of niet-deelname juist negatieve PR), maar van ondergeschikt belang.	±
<b>Overheidsondersteuning</b>	Het apparaat rondom het Convenant (met name het VBE) blijkt waardevolle informatie op te leveren. Of het beleid echter stabiel is, is maar de vraag (zie ook factor ‘Stabiel probleemveld’).	±

### Letselschade, normeringen en een gedragscode

De afwikkeling van aansprakelijkheid voor letselschade is een gevoelige thematiek; de laatste jaren weten slachtoffers zich steeds beter te organiseren via belangenorganisaties en hun individuele dossiers onder de publieke aandacht te brengen via activistische belangenbehartigers, media, wetenschap en politiek. Er werd veel geklaagd over trage en belastende afwikkeling en – erger – uitrookgedrag door verzekeraars, langdurig juridisch getouwtrek en uiteindelijk ook over gebrekkige dienstverlening door advocaten en andere rechtsbijstandverleners.

Aansprakelijkheid voor letselschade wordt traditioneel goeddeels buiten de rechtszaal afgewikkeld door onderhandelingen tussen het slachtoffer en zijn rechtshulpverlener (advocaat, rechtsbijstandverzekeraar, letselschadebureau) – die onderhandelingen zijn slecht gestructureerd en algemeen gesproken niet aan termijnen

onderworpen waar partijen elkaar aan kunnen houden. Vanuit wetgevingsoptiek speelt hier dat er slechts enkele algemeenheden in het Burgerlijk Wetboek zijn opgenomen die weliswaar in globale zin richting geven aan het afwikkelingsdebat, maar meer ook niet. Procederen is kostbaar en duurt zeer lang; onderhandelen met een kwaadwillende verzekeraar of met behulp van een rabiate rechtshulpverlener kan dat echter ook zijn. Het zijn vooral verzekeraars geweest die de schuld van dit alles in de schoenen geschoven kregen. Zij stonden onder grote maatschappelijke druk om het afwikkelingsproces te verbeteren. Ook werd deze maatschappelijke druk vanuit het parlement op de Regering opgevoerd.

In het afgelopen decennium zijn daarom mede met instemming van het Verbond van Verzekeraars en het (destijds nog geheten:) Ministerie van Justitie verschillende initiatieven genomen om tot brancheafspraken te komen ter verbetering van de afwikkeling. Het gaat hierbij om initiatieven die soms gericht zijn op het overeenkomen van (invulling van) materiele normen (bijvoorbeeld: 'wat is een passende vergoeding per dag ziekenhuisverblijf?'), soms op afspraken met betrekking tot aspecten van de te volgen procedure en communicatie (bijvoorbeeld: 'binnen welke termijn dient op een stellingname te worden gereageerd? Hoe worden partijen geïnformeerd?') en soms op het waarborgen van kwaliteit van de aanbieders van diensten (bijvoorbeeld: 'aan welke eisen dient een behandelaar van letselschade te voldoen en hoe wordt dat gecontroleerd?').

Hier staan twee van die initiatieven centraal: de normeringsprojecten van het Nationaal Platform Personenschade (NPP 1998; inmiddels: de Letselschade Raad) en de Gedragscode Behandeling Letselschade (GBL 2006). Het NPP ontstond uit groeiende onvrede over afwikkeling van letselschades en de wens om oeverloze onderhandelingen over veelvoorkomende vraagstukken te stroomlijnen. De achterliggende idee was dat belangenbehartigers meer met hun eigen belangen bezig waren dan met die van het slachtoffer en dat er zoveel animositeit tussen verzekeraars en belangenbehartigers bestond dat er iets moest gebeuren. De organisatiegraad is hoog: advocatuur, letselschadebureau's, verzekeraars, dus de professionele stakeholders die betrokken zijn bij NPP/LR en GBL, zijn uiterst goed georganiseerd. De verzekeraarskant lijkt wat dit betreft overigens flink sterker georganiseerd te zijn dan de dienstverleners aan de slachtofferszijde. Dat is niet onlogisch omdat de concurrentie van dienstverleners aan juist die zijde de afgelopen jaren intensiever is geworden. Slachtoffers zelf, om wie het natuurlijk allemaal draait, zijn niet of nauwelijks georganiseerd. Daarnaast kent de letselschadebranche ongebonden belangenbehartigers die niet zijn georganiseerd, gereguleerd en zich niet eenvoudig laten identificeren. Ze zouden wellicht 'cowboys' genoemd kunnen worden, bijvoorbeeld omdat ze in de niche stappen die advocaten niet mogen betreden: de no-cure-no-pay markt. Die markt is vooralsnog niet goed in kaart gebracht. De hoge organisatiegraad gaat gepaard met grote tegenstellingen tussen kort gezegd verzekeraars versus belangenbehartigers. De NPP/LR en GBL zijn zelfreguleringsinitiatieven die beogen die grote tegenstellingen te overbruggen, in het belang van het slachtoffer. Het NPP en later de Letselschade Raad heeft zich toegelegd op het concretiseren van vage schadevergoedingsnormen, zodat discussies over de hoogte van bepaalde bedragen snel afgewikkeld kon worden. Dat heeft geleid tot goede resultaten, zij het dat het om kruimelbedragen gaat (dagvergoedingen, huishoudelijke hulp, etc.) en een van de grootste obstakels bij onderhandelingen (het berekenen van het zogenaamde 'verlies arbeidsvermogen') nog altijd ongeregeld is. Het financiële belang voor het slachtoffer zit veelal juist in die schadepost. Dat neemt niet weg dat alle professionele stakeholders zeer te spreken zijn over de pseudowetgevingsproducten van het NPP/LR; ook de rechtspraak lijkt ze te accepteren. Op het eerste gezicht lijkt het opmerkelijk dat deze materiële normering geslaagd is – waarom zouden belangenbehartigers, wier taak het is om het de individuele cliënt te helpen, akkoord gaan met genormeerde bedragen? De reden is waarschijnlijk dat deze genormeerde bedragen de bodembedragen zijn die de verzekeraar moet uitkeren, zodat er altijd wel discussie mogelijk blijft om méér in de wacht te slepen.<sup>7</sup> Dit is dus vooral een vorm van zelfregulering die werkt omdat er formeel geen volledige binding is beoogd en er altijd van kan worden afgeweken in voor het slachtoffer gunstige zin. Verzekeraars zullen er op rekenen dat het gros van de geschillen over de kruimelposten zo is afgedekt.

Het opzetten van de GBL is voor de belangenbehartigers veel minder vrijblijvend, en dat verklaart de controverse waarmee de GBL omringd is. De GBL is concreet voortgekomen uit de grote aandacht in media, wetenschap en politiek voor het rapport van de Ombudsman (2003) waarin tal van misstanden in de afwikkeling onder de aandacht werden gebracht. De GBL is in overleg met het Verbond, het Ministerie van Justitie en vertegenwoordigers van de zijde van de letselschade-advocatuur ontwikkeld door Prof. mr J.M. Barendrecht en zijn team (UvT; 2006). Dat ging niet zonder slag of stoot; met name de letselschade-belangenbehartigers meenden dat de Code niet altijd in het belang van de cliënteel was en dat het aan advocaten niet was toegestaan zich te

---

<sup>7</sup> Dit verklaart mogelijk ook waarom een normering van rekenrente tot op heden niet is gelukt; niet alleen zijn de financiële belangen voor slachtoffers en verzekeraars groot, maar het is waarschijnlijk ook niet een kwestie van een 'bodem': een rekenrente is een vast gegeven waarin niet gevarieerd wordt zodat belangenbehartigers meer doen dan instemmen met een bedrag dat in concrete gevallen nog kan toenemen door onderhandeling.

binden aan een dergelijke Code. De Code werd dus van die zijde niet onderschreven. De GBL kent algemene beginselen en voorbeelden van 'best practices' die vooral gericht zijn op een open communicatie, wederzijds respect en bewaking van de voortgang van het afwikkelingsproces. Onder verzekeraars wordt het hanteren van de Code openlijk gepropageerd; of daar op de werkvloer ook werkelijk invloed van uit gaat, durven wij niet te zeggen. Bewijs daarvoor is niet voorhanden. Wel is duidelijk dat de uitvoering die wordt gegeven aan de GBL, verschilt van verzekeraar tot verzekeraar. De ene legt meer de nadruk op de procesmatige aspecten zoals termijnbewaking terwijl de ander meer op communicatieaspecten let, terwijl ze alle met opvolgende reorganisaties en kostenbesparingen worden geconfronteerd. Letselschadeadvocaten lijken geen bijzondere aanpassingen te hebben gedaan in hun werkprocessen teneinde de GBL in te passen.

De regels in de normeringsbesluiten van de Letselschade Raad zijn zeer concreet en direct toe te passen. De GBL is veeleer principieel en abstract van aard – om het cru te zeggen: geen weldenkend mens zal het op zich oneens zijn met vele van de beginselen in de GBL, maar zodra men over de concrete uitwerking ervan begint te praten, zullen de divergerende belangen tussen letselschadeadvocatuur en –dienstverleners en aansprakelijkheidsverzekeraars duidelijker worden. Dat maakt dat het succes danwel falen van de GBL, afgezien van wat er mee is beoogd, nauwelijks in harde uitspraken te vatten is.

Wat was het beleidsdoel dat de rijksoverheid heeft nagestreefd met het financieel en anderszins ondersteunen van beide initiatieven? Op het eerste gezicht zou men denken dat het wetgevingsalternatief was het nader reguleren van de materiële normen en van het afwikkelingsproces. Dat de overheid daarbij groot belang heeft, is duidelijk: hoe duidelijker de normen en soepeler de afwikkeling, des te minder beroep op de rechterlijke macht en rechtsbijstand er wordt gedaan. Niettemin is het exacte (beleids)doel van de keuze voor zelfregulering op het gebied van letselschade niet helder te identificeren; het lijkt diffuus en bovendien beïnvloed door voortschrijdend inzicht. Het officiële door de Minister van Justitie geuite doel is als gezegd kosten- en lastenbesparing voor de rechterlijke macht en voor betrokken partijen. Ten aanzien van de effectiviteit bestaat op dit punt evenwel geen enkel onderzoek (geen nul-meting of vervolgonderzoek) of evaluatie: we weten niet of letselschadeprocedures werkelijk zoveel rechterlijke tijd in beslag nemen (laat staan of dat afgenomen is door NPP/LR en GBL). Uit de interviews komt vooral als beleidsdoel naar voren het bereiken van een cultuuromslag, waardoor de betrokken partijen beter met elkaar communiceren en hun problemen met elkaar beter kunnen kanaliseren. Het is de vraag in hoeverre dit doel werkelijk concreet voorop stond, dan wel (vooral) ex post als gunstig effect is geïdentificeerd. Voorts lijkt feitelijk een belangrijk doel te zijn geweest het bezweren van onrust in de media en in de politiek over de afwikkeling van letselschade. Ook ten aanzien van de effectiviteit van de maatregelen in het licht van dit doel bestaan geen evaluatiegegevens.

Verder lijken er voor verschillende partijen uiteenlopende motieven te bestaan (kort gezegd: de minister wil kosten besparen, verzekeraars lijken erbij gebaat regulering door wetgeving te vermijden, advocaten zijn tegen regulering maar wel bereid om mee te praten zolang ze professionele vrijheid kunnen behouden) terwijl allen belang hebben bij minder negatieve pers.

De vraag wat er van de verschillende doelen terecht is gekomen, is dus niet eenvoudig te beantwoorden. Natuurlijk zijn er duidelijke resultaten geboekt met de normering van kruimelposten door de Letselschade Raad, maar de verschillende geïnterviewden noemen vooral een zekere cultuurverandering als resultaat. De totstandkoming van de GBL en de samenwerking binnen Letselschade Raad hebben vooral het overleg bevorderd, in de eerste plaats op organisatorisch niveau, maar er wordt vermoed dat dit op dossierniveau doorwerkt. Niettemin is het de vraag in hoeverre 'papier effectiviteit' zich ook in werkelijk resultaat vertaalt.<sup>8</sup> Ten aanzien van dat laatste bestaan geen kwantitatieve evaluaties, terwijl er ook overigens geen aanwijzingen zijn dat benadeelden meer tevreden zijn over de afwikkeling van hun schade.<sup>9</sup> Het is ook de vraag of de onderzochte projecten daartoe werkelijk effectief kunnen zijn. De GBL bevat vooral 'softe' bepalingen die tot betere verhoudingen tussen professionele partijen moeten leiden. Voorts lijkt met de richtlijnen van de Letselschade Raad thans het 'laaghangende fruit' wel te zijn geplukt. Het is dan ook de vraag of, en zo ja, hoe de ingeslagen weg succesvol verder kan leiden.

Een belangrijke, maar wellicht voor de hand liggende bevinding is dat onuitgesproken of minder grijpbare beleidsdoelen – zoals het voorkómen van Kamervragen en het bewerkstelligen van een cultuuromslag – van groter belang kunnen blijken te zijn bij beoordeling dan de wél uitgesproken doelen. En bovendien kunnen die minder uitgesproken doelen zelden door wetgevend ingrijpen worden bereikt. In die zin is het stimuleren van alternatieve maatschappelijke regulering helemaal geen alternatief voor wetgeving.

<sup>8</sup> Vgl. Assurantiemagazine 2009/22, p. 42: "Geef ons nog drie jaar voor naleving letselcode".

<sup>9</sup> Na afsluiting van ons onderzoek verscheen het kwalitatieve onderzoeksrapport *De Gedragscode Behandeling Letselschade: een goed bewaard geheim?* (Stichting De Ombudsman - Februari 2011). Hoewel dat rapport is niet betrokken in onze bevindingen, brengt het naar ons oordeel geen verandering in die bevindingen.

Als we een en ander op een rij zetten en dan met name kijken naar de GBL, ontstaat het volgende, licht diffuse beeld:

factor	Succes- / faalfactor?	(aanwezig/afwezig)
<b>Maatschappelijke druk</b>	Deze is zeer aanzienlijk, maar wel gericht op verschillende partijen en op verschillende momenten	++
<b>Organisatiegraad</b>	Hoog aan verzekeraarszijde, maar wisselend aan de zijde van dienstverleners aan slachtofferzijde	+ / ±
<b>Draagvlak</b>	Draagvlak is wisselend, en bestaat in elk geval op papier maar of er op de werkvloer iets verandert is moeilijk te meten	±
<b>Duidelijke sanctionering</b>	De basis is steeds vrijwilligheid wat betreft letselschadebehandelaars, verzekeraars georganiseerd in het VvV hebben zich wél verplicht. Geen formele sanctionering, hooguit langs informele weg; leden Verbond worden licht getoetst op naleving GBL	-
<b>Inpasbaarheid in bedrijfsvoering</b>	De initiatieven lijken goed in te passen in de bedrijfsvoering van verzekeraars; voor belangenbehartigers en advocaten is dat onduidelijk	+ / ±
<b>Convergentie van belangen</b>	De belangen in de branche liepen van oudsher sterk uiteen (advocatuur vs. verzekeraars) en daar lijkt verbetering in te zijn gekomen – de verschillen zijn niettemin toch nog groot	± / -
<b>Traditie van zelfregulering</b>	Die was er tussen advocatuur en verzekeraars niet; verzekeraars en advocaten onderling wel, andere dienstverleners niet	± / -
<b>Stabiel probleemveld</b>	Vanuit de overheid gezien lijkt het probleemveld redelijk stabiel	+
<b>Privaat belang</b>	Letselschadeadvocatuur acht GBL niet zonder meer in belang cliënt – verzekeraars achten de initiatieven wél in hun belang (reputatie, afwikkelingsvereenvoudiging)	±
<b>Overheidsondersteuning</b>	De overheid onderschrijft de richting van de zelfregulering en stimuleert deze actief	+

## Taxibranchen en algemene voorwaarden

Het gaat hier om de instelling van algemene voorwaarden en een geschillencommissie voor taxivervoer in de consumentenmarkt in een markt die aan grote veranderingen onderhevig was en is. De taxibranchen kan worden onderscheiden in verschillende segmenten: straattaxivervoer (standplaats, telefonisch) en contractvervoer (structureel). Bij het contractvervoer heeft de contractant meer gelegenheid om zijn keuze te bepalen voordat hij een contract aangaat voor vervoer. In het straattaxivervoer is de mogelijkheid om een weloverwogen keuze te maken veel minder aanwezig. Kwaliteitsproblemen verschillen daardoor ook: bij het contractvervoer is de grootste ergernis het te laat komen, terwijl in het straattaxivervoer de hoogte van de ritprijs als voornaamste reden voor ontevredenheid geldt.

In de taxibranchen is zelfregulering onderdeel geweest van verschillende pogingen tot deregulering en herregulering die na 2000 hebben plaatsgevonden. Met ingang van 1 januari 2000 is de Nederlandse taxibranchen geliberaliseerd. Het doel was het gebruik van de taxi te stimuleren door toetreding tot de markt vrij te maken. Bij een evaluatie in 2004 bleek de taximarkt zich niet te ontwikkelen tot een goedwerkende markt: de tarieven stegen sterker dan de inflatie, het aantal gemaakte ritten nam af, met name in de vier grote steden daalde de omzet en niet-gebruikers beoordelen het taxivervoer lager dan voorheen waardoor zij minder geneigd waren gebruik te maken van de taxi. In reactie hierop zijn nieuwe regels opgesteld. Ook werd gewerkt aan de ontwikkeling van een keurmerk en werd het toezicht intensiever. Aanzienlijke problemen zijn echter blijven bestaan en bovendien is de regeldruk voor alle taxiondernemers en –chauffeurs toegenomen.

Hier staan vooral de kwaliteitsverbeteringen centraal die beproefd zijn met het invoeren van gestandaardiseerde algemene voorwaarden en laagdrempelige klachtbehandeling, een en ander in het kader van de Coördinatiegroep Zelfregulering van de SER (SER CZ-groep). De SER heeft een platformfunctie voor het bij elkaar brengen van belangenorganisaties van consumentenzijde en brancheorganisaties om te komen tot zogenaamde tweezijdige algemene voorwaarden. Door in te stemmen met deze voorwaarden doet de consumentenorganisatie afstand van het recht om naar de civiele rechter te stappen en daar toetsing van die voorwaarden aan de wettelijke regeling in het Burgerlijk Wetboek te vragen. De brancheorganisaties verbinden zich om de branche te 'onderwerpen' aan de voorwaarden zodat consumenten bij alle aangesloten ondernemers 'eerlijke' voorwaarden tegenkomen en zij naar een laagdrempelige geschillencommissie kunnen om hun gelijk te halen. Maar werkt dit model ook in de taxibranchen?

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft actief bijgedragen aan de totstandkoming van de tweezijdige voorwaarden in de taxibranchen: door in de wet de plicht op te nemen voor ondernemers om een klachten- en geschillenregeling te voeren, had de wetgever de toon gezet voor geconditioneerde zelfregulering. Het Ministerie moest de taxibranchen actief naar de onderhandelingstafel duwen want de invulling van de wettelijke plicht kwam niet vanzelf op gang; er was dus vooral 'departementale druk' om mee te werken. Bij de SER kwamen uiteindelijk aan tafel te zitten de Consumentenbond en KNV Taxi. Die laatste bestreek ongeveer 60% van de markt. De niet-vertegenwoordigde ongebonden ondernemers waren echter juist de ondernemers waarvan de kwaliteit van de dienstverlening nogal eens dubieus werd gevonden; die hadden de kwaliteitsslag harder nodig maar zaten niet aan tafel. Dat is ook te merken aan het draagvlak van deze zelfregulering:

Bovendien is de sanctionering weinig indrukwekkend: het niet hebben of naleven van een geschillenregeling komt vaak alleen aan het licht bij individuele klachten (bij de geschillencommissie). En tot individuele klachten komt het zelden omdat het belang (veelal de ritprijs) niet opweegt tegen de moeite en kosten die klagen kost. De geïnterviewden gaven allerlei alternatieven aan voor handhaving, maar wat opvalt is dat daarbij vooral een grotere rol voor de overheid wordt genoemd. Dat is eigenlijk zoveel als erkennen dat zelfregulering niet werkt in een branchen waarin zoveel ongebonden ondernemers opereren.

Kortom: wat te denken van de poging om uniforme en tweezijdige algemene voorwaarden ingang te doen vinden in de taxibranchen? Voor alle betrokken partijen stond vast wat het doel was van de algemene voorwaarden: het creëren van een toetsingskader voor de op te zetten geschillencommissie om de positie van consumenten te versterken. In dat opzicht is het beleidsdoel bereikt: de algemene voorwaarden en de geschillencommissie zijn er. Maar de problemen spelen vooral in de toepassing. Er wordt weinig geklaagd en ook het aantal geschillen dat aanhangig wordt gemaakt bij de geschillencommissie blijft achter bij de verwachtingen. De oorzaken die worden genoemd zijn met name de vele drempels die er zijn om een klacht in te dienen of geschil aanhangig te maken. Algemeener geldt dat de organisatiestructuur van de taximarkt (geen overtuigende organisatiegraad) het moeilijk maakt om tot goede handhaafbare regulering te komen. Met name de groep vrije rijders die niet georganiseerd is komt nog te vaak weg met wangedrag. Het is juist deze kleine groep 'cowboys' die het beeld van de taximarkt bepaalt, terwijl volgens alle betrokkenen het merendeel van de ondernemers wel goed wil.

Op het eerste gezicht lijken de succesfactoren de overhand te hebben: algemene voorwaarden, totstandgekomen via de SER, kunnen de positie van consumenten (op papier) verbeteren en wetgevend ingrijpen overbodig maken. In die zin is wellicht op zinvolle wijze gebruik gemaakt van een alternatief maatschappelijk reguleringsinstrument. Maar in werkelijkheid is het beeld minder overtuigend. Er wordt weinig geklaagd en het aantal geschillen dat aanhangig wordt gemaakt bij de geschillencommissie blijft achter bij de verwachtingen. Handhaving is dus achtergebleven. De oorzaken zijn de relatief lage organisatiegraad van de taximarkt en de drempels voor consumenten om te klagen.

Als we een en ander op een rij zetten, ontstaat het volgende beeld:

<b>Factor</b>	<b>Succes- / faalfactor?</b>	<b>(aanwezig/afwezig) +/-</b>
<b>Maatschappelijk druk</b>	Departementale druk om de wettelijke verplichting te realiseren	±
<b>Organisatiegraad</b>	Grote contractvervoerders en centrales zijn georganiseerd, maar de vrije rijders niet.	±
<b>Draagvlak</b>	Bij de goedwillende bedrijven groot, maar geen gevoel van verantwoordelijkheid voor de gehele branche.	±/-
<b>Duidelijke sanctionering</b>	Het aantal drempels is te hoog, er wordt te weinig geklaagd.	-
<b>Inpasbaarheid</b>	Gunstig, er zijn geen hoge implementatiekosten. Voor de ongebonden ondernemers is die inpasbaarheid kennelijk moeilijk	±
<b>Convergentie van belangen</b>	De belangen van ondernemers die aan reputatie hechten en vrije rijders lopen uiteen.	±/-
<b>Traditie van zelfregulering</b>	Niet aanwezig.	-
<b>Stabiel probleemveld</b>	Inmiddels redelijk stabiel	±
<b>Privaat belang</b>	Het belangrijkste is het voldoen aan de wettelijke plicht, er is geen duidelijk private belang bij de AV. Voor vrije rijders geldt dat er juist een belang is om zich niet te conformeren	±
<b>Overheidsondersteuning</b>	De overheid ondersteunt wel om de drempel te verlagen maar dat wordt niet als essentieel ervaren.	±/ -

## Kinderopvang en algemene voorwaarden

Sinds 2005 is de Wet Kinderopvang van kracht; daarmee is een belangrijke stelselwijziging in de kinderopvang gerealiseerd door de introductie van vraagfinanciering en versterking van de marktwerking. De wet bevat een algemeen kader voor de te stellen eisen aan de kinderopvang. Instellingen in de kinderopvangbranche hebben de plicht zorg te dragen voor kinderopvang die een bijdrage levert aan een goede en gezonde ontwikkeling van kinderen in een veilige omgeving. Er dient met andere woorden sprake te zijn van een “verantwoorde kinderopvang”. Via zelfregulering heeft de kinderopvangbranche deze globale eis (die gecodificeerd is in beleidsregels) in landelijke normen omgezet door middel van het Convenant kwaliteit kinderopvang.

Om de wet vrij te houden van technische details is, onder de druk van een mogelijke AMvB door marktpartijen besloten om, parallel aan de wet, Algemene Voorwaarden tot stand te brengen. De Algemene Voorwaarden bepalen wat de afnemers (de ouders) aan kwaliteit kunnen verwachten. Daarnaast zijn in het kader van het SER CZ-overleg algemene voorwaarden en een geschillencommissie ingericht door enerzijds de Maatschappelijk Ondernemers Groep (MO groep) en de Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang (Branchevereniging) en anderzijds de Consumentenbond en de Belangenvereniging van ouders in de kinderopvang (BOiNK). De voorwaarden beogen meer duidelijkheid en rechtszekerheid voor de consument te scheppen en de ondernemers een gelijke rechtsbasis te verschaffen; ze regelen allerlei aspecten variërend van intake tot opzegging. Voorts dienen ze oneigenlijke concurrentie op onderdelen te voorkomen en de aanbieders de mogelijkheid te bieden zich te onderscheiden met prijs, kwaliteit en soort dienstverlening.

De inzet van de onderhandelaars was dat de resulterende algemene voorwaarden omgezet zouden worden in een zogenaamde ‘standaardregeling’, een contractsvorm die in AmvB wordt neergelegd en dan als regelend recht tussen alle partijen geldt. Daarmee zou de status van de regeling verder worden ‘verguld’. Uiteindelijk is dat niet gebeurd ondanks (of juist dankzij) de lage organisatiegraad van ondernemers in deze branche. De sector is verspreid georganiseerd. Enerzijds behartigt de Branchevereniging voornamelijk de belangen van nieuwe ondernemers met een commerciële insteek. Anderzijds zitten in de MO groep voornamelijk ondernemers die voorheen subsidies van de overheid ontvingen. Dit leidt ertoe dat het in de sector ontbreekt aan één sterke brancheorganisatie die zich sterk profileert en die voor één belang staat.

In de sector is de vraag over het algemeen groter dan het aanbod (er zijn voor veel locaties wachtlijsten), hierdoor voelen de ondernemers geen druk om zich te onderscheiden en om de Algemene Voorwaarden toe te passen. Ouders kijken bovenal naar de locatie van een kinderopvang, en daarna pas naar andere factoren zoals prijs en (geadverteerde) kwaliteit. Bovendien is dit een branche die de afgelopen jaren door de deregulerings-slag sterk gegroeid is, waar de pedagogische grondslag is verlaten en ondernemerschap de boventoon is gaan voeren. Dit gevoegd bij het feit dat er relatief weinig regels en publiek toezicht zijn, maakt dat deze markt niet stabiel is. Daardoor is de organisatiegraad niet constant en lijkt welslagen van zelfregulering op voorhand onwaarschijnlijk. Draagvlak binnen de branche is onder ondernemers wel aanwezig, maar er is een trend waarneembaar waarbij ondernemers zich losmaken van brancheorganisaties waardoor de Algemene Voorwaarden niet meer verplicht op hun van toepassing zijn. De sector groeide snel en nieuwe ondernemers waren niet geneigd zich aan te sluiten bij de belangenorganisaties. Hierdoor nam het draagvlak nog verder af.

Daarnaast is er in de sector sprake van informatie-asymmetrie waardoor de afnemers geen zicht hebben op de kwaliteit die ze geleverd krijgen. Omdat een duidelijk sanctioneringssysteem ontbreekt, komen ondernemers nog teveel weg met gedrag dat kort gezegd ingaat tegen de Algemene Voorwaarden.

Als we dit samenvattend analyseren, dan lijkt het beleidsdoel van de rijksoverheid hier maar gedeeltelijk bereikt. Elk van de betrokken partijen had goede intenties bij het invoeren van algemene voorwaarden en een geschillenregeling: het Ministerie wenste kwaliteitsverbetering in het gehele veld, de Consumentenbond had uiteraard de positie van ouders en hun toegang tot geschilbeslechting als doel, terwijl de betrokken ondernemersorganisaties én BoiNK mogelijkheden zagen voor kwaliteitsregulering via de algemene voorwaarden. In werkelijkheid bleek het veld niet sterk genoeg georganiseerd en convergeerden de belangen van ondernemers niet voldoende. De afwezigheid van belangrijke succesfactoren als draagvlak, traditie van zelfregulering en privaat belang bij deelname, maakt dat de faalfactoren dominant waren ten opzichte van succesfactoren.

Als we een en ander op een rij zetten, ontstaat het volgende beeld:

Factor	Succes- / faalfactor?	(aanwezig/afwezig)
<b>Maatschappelijke druk</b>	Deze was aanwezig: dreiging met AMvB maakte bereidheid	+
<b>Organisatiegraad</b>	Lage dekkingsgraad ondanks twee brancheorganisaties; de twee brancheorganisaties droegen verschillende visies uit; trend waarneembaar dat leden zich los maken van brancheorganisaties.	-
<b>Draagvlak</b>	Het draagvlak nam af door verandering in de markt: de steeds commerciëler wordende sector trok ondernemers zich niet gebonden voelen aan AV en meer oog hadden voor winst.	±/-
<b>Duidelijke sanctionering</b>	Wet Kinderopvang biedt een open kader mbt toezicht en handhaving; maar omdat een toezichthouder ontbreekt hadden de maatregelen symbolische waarde	-
<b>Inpasbaarheid van resultaat zelfregulering in de bedrijfsvoering</b>	Ondernemingen voelen zich niet gebonden om AV toe te passen gezien afhankelijke positie van de consument (weinig 'shopgedrag')	-
<b>Convergentie van belangen</b>	Consumenten en ondernemers hebben divergerende belangen. Ook tussen ondernemers divergeren de belangen. Een stevige branchevereniging met substantieel aantal leden die kwaliteitsslag wil maken ontbreekt.	-
<b>Traditie van zelfregulering</b>	Die is er kort gezegd niet	-
<b>Stabiel probleemveld</b>	Vanuit de overheid bezien is het probleemveld redelijk stabiel; het veld zélf lijkt het probleem te zijn De reguleringsvragen zélf lijken redelijk stabiel; de economische verhoudingen in de branche zelf waren dat niet en in zoverre waren de posities van de actoren in het veld dus niet stabiel	+
<b>Privaat belang</b>	Voor ouders lijkt kwaliteit niet een primaire keuzefactor (geen shopping), zodat een keurmerkfunctie o.i.d. ook niet opgaat	-
<b>Overheidsondersteuning</b>	Overheid heeft de branche gestimuleerd zelfregulering toe te passen. Daarbij is enigszins uit het oog verloren dat de economische verhoudingen in het veld niet stabiel waren en ongebonden actoren in belang toenamen	±



## Hoofdstuk 4. Toetsing, terugkoppeling, conclusies

### Inleiding

In dit hoofdstuk proberen we de lijnen uit het voorgaande hoofdstuk bij elkaar te nemen en de vraag te beantwoorden welke meer algemene conclusies getrokken kunnen worden, enerzijds voor de specifieke domeinen, maar ook voor het gebruik van maatschappelijke reguleringsinstrumenten op een algemener niveau. In dit hoofdstuk staan we daarom niet alleen stil bij de nu onderzochte cases, maar betrekken we ook de uitkomsten van het eerste onderzoek. Ter herinnering: in dat eerste onderzoek stonden zelfreguleringsinitiatieven centraal wat betreft handelspraktijken in de alcoholbranche, telemarketing en consumentenkrediet.

Naast het formuleren van enkele conclusies over de in dit onderzoek centraal staande beleidsdomeinen is ook van belang om op algemener niveau na te gaan wat nu uit deze vervolgstudie kan worden afgeleid ten aanzien van de verklarende waarde van het eerder door ons ontwikkelde toetsingskader. Immers, belangrijk doel van dit vervolgonderzoek was om de bruikbaarheid van het beoordelingskader verder te toetsen en zonodig te verfijnen. We stellen daarom in dit hoofdstuk de volgende vragen:

- Welke factoren speelden een rol en wat bleken ‘dominante configuraties’?
- Hoe verhouden die configuraties zich tot de drie ijkpunten?
- Welke algemene gezichtspunten kunnen aan de beide rapporten worden ontleend?
- Wat is in algemene zin de bruikbaarheid het het beoordelingskader voor beleidsdoeleinden?

### Welke factoren speelden een rol en wat bleken ‘dominante configuraties’?

In ons eerste onderzoek bleek reeds dat niet alle factoren – variërend van maatschappelijke druk tot convergentie van belangen – even veel gewicht toekomt in een bepaald domein. Het lijkt er op dat factoren in verschillende samenstelling een wisselende zwaarte kunnen hebben. Zo bezien kan men mogelijk voor elk onderzocht domein ‘dominante configuraties’ aanwijzen: het samenstel van factoren dat dominant is geweest bij het ‘succes’ én ‘falen’ (immers, in bepaalde opzichten slaagden de initiatieven wel, in andere niet). Wij denken te kunnen concluderen dat in ons eerste onderzoek de volgende configuraties dominant waren. Bij de alcoholbranche zijn naar onze indruk met name de organisatiegraad, convergentie van belangen en maatschappelijke druk de drie factoren die bepalend zijn geweest voor de delen van de zelfregulering die slaagden. Bepalende configuratie voor het ‘faaldeel’ waren juist divergentie, het ontbreken van privaat belang bij de branche en het instabiele probleemveld. Voor de twee andere domeinen kunnen op vergelijkbare wijze de configuraties worden aangewezen. Op grond van ons eerste onderzoek kan dan ook op grond van de bestudering van het feitenmateriaal aldaar het volgende worden gesteld:

	<i>alcohol</i>	<i>telemarketing</i>	<i>krediet(reclame)</i>
<b><i>Dominante configuratie</i></b>	Voor het succesdeel: organisatiegraad, convergentie, maatschappelijk druk  Voor het faaldeel: divergentie van belangen, geen privaat belang en daardoor instabiel probleemveld	Voor het succesdeel: organisatiegraad, convergentie, maatschappelijke druk  Voor het faaldeel: Gebrekkig draagvlak, slechte inpasbaarheid, geen duidelijke sanctionering	Voor het succesdeel: privaat belang, organisatiegraad  Voor het faaldeel: divergentie van belangen, geen privaat belang en daardoor instabiel probleemveld

Als we dit nu ook voor de thans onderzochte domeinen in kaart brengen, is het goed om eerst de factoren nog eens *ongewogen* op een rij te zetten. We deden dat al in hoofdstuk 3 voor elk van de domeinen apart. Op een rij ziet dat er als volgt uit:

Factoren	Mate van aan-/afwezigheid (++ sterk aanwezig, -- in het geheel niet, +/- overwegend niet, = niet in overtuigende mate aanwezig)			
	Convenant Benchmarking	Letselschade	AV taxi	AV Kinderopvang
Maatschappelijke druk	=/-	++	±	+
Organisatiegraad	++	+ / ±	±	-
Draagvlak	+	±	±/-	±/-
Duidelijke sanctionering	±	-	-	-
Inpasbaarheid van resultaat zelfregulering in de bedrijfsvoering	++	+ / ±	±	-
Convergentie van belangen	+	±/-	±/-	-
Traditie van zelfregulering	+	±/-	-	-
Stabiel probleemveld	± / -	+	±	+
Privaat belang	±	±	±	-
Overheidsondersteuning	±	+	± / -	±

Wat betreft de factoren voegt dit onderzoek de volgende kennis toe aan het eerdere onderzoek. Bij de factoren *organisatiegraad* en *draagvlak* bleek dat bij nauwkeurige bestudering van een branche deze kan blijken te bestaan uit meerdere 'subculturen' (AV taxibranche en AV Kinderopvang) en zelfs tegengestelde spelers in de branche (Letselschade) die op vitale punten afbreuk doen aan die organisatiegraad en gaandeweg het draagvlak zelfs kunnen ondermijnen (Letselschade, AV Kinderopvang). Bij de factor *convergentie van belangen* is denkbaar dat beleidsmakers mogelijk de 'kans wagen' dat gaandeweg het zelfreguleringsproces de betrokken actoren een compromis vinden dat tot convergentie aanleiding geeft (Letselschade).

Elk van deze factoren en de mate waarin zij aanwezig danwel afwezig zijn, zegt iets over de geïsoleerde bijdrage aan het succes danwel het falen van het betreffende zelfreguleringsinitiatief. Maar het is niet eenvoudig om te zeggen wat het relatieve gewicht van elk van deze individuele factoren is. Onze indruk is bovendien dat dat gewicht per onderzocht gebied anders kan zijn. Daarom proberen we nu ook de weging om te zetten in een weging van dominante configuraties van factoren: in welke combinatie van factoren lijkt de grootste verklarende kracht te schuilen? Als we het materiaal nogmaals wegen, maar dan met de nadruk op de dominante configuraties van factoren, dan denken wij op basis van onze bevindingen in hoofdstuk 3 voor de in dit rapport onderzochte vier domeinen de volgende configuraties als dominant te kunnen benoemen:

Dominante configuratie	Convenant Benchmarking	letselschade	AV taxi	AV Kinderopvang
	Voor het succesdeel: Organisatiegraad en inpasbaarheid  Voor het faaldeel: Stabiel probleemveld	Voor het succesdeel: Eenvoudige inpasbaarheid producten NPP/LR  Voor het faaldeel: Geen convergerende belangen, matig draagvlak; GBL niet inpasbaar in bedrijfsvoering belangen- behartigers (professionele autonomie)	Voor het succes- deel: Draagvlak, organi- satiegraad  Voor het faaldeel: Draagvlak, organi- satiegraad, sancti- onering	Voor het succesdeel: Draagvlak, organisa- tiegraad  Voor het faaldeel: Draagvlak, organisa- tiegraad, sanctione- ring

Zetten we alle zeven cases op een rij, dan volgt:

Dominante configuraties	Succes	Falen
alcohol	organisatiegraad, convergentie, maatschappelijk druk	Divergentie van belangen, geen privaat belang en daardoor instabiel probleemveld
telemarketing	organisatiegraad, convergentie, maatschappelijke druk	Gebrekkig draagvlak, slechte inpasbaarheid, geen duidelijke sanctionering
krediet(reclame)	privaat belang, organisatiegraad	Divergentie van belangen, geen privaat belang en daardoor instabiel probleemveld
Convenant Benchmarking	Organisatiegraad en inpasbaarheid	Stabiel probleemveld
letselschade	Eenvoudige inpasbaarheid producten NPP/LR	Geen convergerende belangen, matig draagvlak;

		GBL niet inpasbaar in bedrijfsvoering belangenbehartigers (professionele autonomie)
AV taxi	Draagvlak, organisatiegraad	Draagvlak, organisatiegraad, sanctionering
AV Kinderopvang	Draagvlak, organisatiegraad	Draagvlak, organisatiegraad, sanctionering

Wat opvalt, is dat met name organisatiegraad, draagvlak en sanctionering meermalen als dominante configuraties naar voren komen. Dit geldt zowel de 'succes'-kant als de 'faal'-kant van de onderzochte domeinen. Uiteraard is voorzichtigheid geboden bij het interpreteren en extrapoleren van deze uitkomsten, maar wij denken dat toch kan worden gezegd dat dit een indicatie is dat juist die drie factoren in configuratie een sterke verklaring voor het slagen en falen van zelfregulering kunnen bieden. Onze indruk is dat met name de twee factoren organisatiegraad en draagvlak in samenspel een dominante configuratie opleveren. Als men bovendien de factoren 'privaat belang' en 'inpasbaarheid', die in het verlengde liggen van 'draagvlak', er bij betreft, dan wordt dat beeld nog verder versterkt.

### Hoe verhouden de configuraties zich tot de drie ijkpunten?

De domeinen die in het voorgaande zijn onderzocht, verschillen niet alleen inhoudelijk maar laten ook de wisselende successen zien die behaald kunnen worden met alternatieve maatschappelijke reguleringsinstrumenten. Welke van deze domeinen kunnen vanuit beleidsmatige optiek als een succes worden gezien? Om succes te meten, moet men ijkpunten hebben: wat maakt iets tot een succes? In de beide onderzoeksrapporten stonden drie ijkpunten centraal waaraan de verschillende zelfreguleringsinitiatieven (bezien vanuit beleidsperspectief) getoetst werden. Die ijkpunten betroffen *de mate waarin het beleidsdoel wordt bereikt, de mate van binding aan het resultaat en (de kosten van) het toezicht op naleving*. De twee laatste zijn min of meer sequel van het eerste, overkoepelende ijkpunt.

Als we kijken naar het eerste ijkpunt, dat de mate van doelbereiking betreft, dan blijken vooral de geïnterviewde betrokkenen bij het Convenant Benchmarking redelijk tevreden over de mate van doelbereiking. Maar het formuleren van heldere, haalbare en toetsbare beleidsdoelen is niet eenvoudig. Ten aanzien van het Convenant kan namelijk worden getwist over de helderheid en het ambitieniveau van de geformuleerde doelstelling van het Convenant ("wereldtop"), gezien de relatieve voorsprong die Nederlandse bedrijven reeds hadden. Daarmee is zeker niet gezegd dat het Convenant niet heeft bijgedragen aan het realiseren van het beleidsdoel maar wel dat de grootte van die bijdrage niet eenvoudig meetbaar lijkt te zijn. Misschien werkte zelfregulering hier wel omdat het beleidsdoel van het Convenant in de beginfase binnen handbereik lag voor de betrokken ondernemingen (die bovendien het sterk convergerende belang van uitstel van wetgevend ingrijpen deelden), zodat het draagvlak voor het convenant aanvankelijk groot bleek aangezien het goed inpasbaar was in de bedrijfsvoering. Pas toen het spannend werd en het behouden van een topositie in energie-efficiency minder vanzelfsprekend bleek, begon naleving van het convenant de eerste barstjes vertonen. Een tussenkomende interventie uit Brussel (instabiel probleemveld) maakte het convenant deels achterhaald.

Voor de andere domeinen is het beeld wat betreft doelbereiking minder eenduidig. In het domein letselschade zijn er ook overwegend positieve geluiden van alle betrokkenen wat betreft het instellen en functioneren van de Letselschade Raad, maar wordt tegelijk erkend dat de moeilijkste problemen in de letselschadeafwikkeling niet geregeld zijn en het welslagen van de Gedragscode nauwelijks goed meetbaar is. Bij het domein letselschade is dus per saldo eigenlijk niet duidelijk wat het werkelijke beleidsdoel voor de rijksoverheid was. Voornaamste aangevoerde beleidsdoel is het terugdringen van beroep op de rechterlijke macht, maar er is geen nulmeting en geen evaluatie van doelbereiking voorgenomen of uitgevoerd. De werkelijke beleidsdoelen zijn diffuus ('cultuuromslag', 'communicatie stimuleren') en deels onuitgesproken (bezwaren van politieke commotie), daarmee is doelbereiking niet eenvoudig te meten. Mogelijk waren die doelen ook niet allemaal even eenvoudig met wetgeving te bereiken.

In het domein SER-CZ voorwaarden, die de zelfregulering door algemene voorwaarden in de taxibranche en kinderopvang betreft, is vooral de organisatiegraad en daarmee naleving door ongebonden ondernemers problematisch. Bij de AV Taxi was het beleidsdoel helder en is het in zeker zin ook bereikt: er zijn AV en er is een geschilregeling. Of het achterliggende doel van kwaliteitsverbetering is gehaald dankzij deze vorm van tweezijdige zelfregulering, lijkt minder waarschijnlijk. Bij de toepassing en handhaving blijken draagvlak in de branche en de klachtbereidheid van consumenten niet groot genoeg. Datzelfde probleem speelt mogelijk ook bij de AV Kinderopvang: de organisatiegraad van de branche leek gaandeweg minder solide te zijn dan kennelijk was verwacht.

Wat betreft het tweede ijkpunt, de mate van binding aan het resultaat, concluderen we het volgende. Bij het Convenant Benchmarking was die gevoelde binding in het begin groot. De hoge organisatiegraad en de goede inpasbaarheid van de instrumenten waarmee de gestelde doelen bereikt moesten worden, droegen daar aan bij. Toen de afnemende meerwaarde van het Convenant zich deed gevoelen, leek die binding af te nemen. Heel concreet is dit niet geworden, omdat het Convenant werd ingehaald door de beleidsontwikkelingen.

Bij de ontwikkelingen in de letselschadeafwikkeling is de binding aan het resultaat sterk wisselend. Zij lijkt overtuigend waar het de goed toepasbare 'producten' van de Letselschade Raad betreft, maar dat kan niet worden gezegd van de papieren realiteit van de GBL. Daar is sowieso een nogal eenzijdige binding ontstaan omdat de goed georganiseerde letselschadeadvocatuur afstand nam van de GBL.

Bij de beide cases AV Taxi en AV Kinderopvang lijkt de binding aan het resultaat van die betrokkenen die er aan gebonden *willen* zijn, goed te zijn. Het probleem is vooral gelegen in het feit dat lang niet alle spelers in het desbetreffende veld zich willen binden. De organisatiegraad en het draagvlak blijken dus problematisch.

Ten aanzien van het derde ijkpunt, het toezicht op naleving en de kosten daarvan, kan het volgende worden geconcludeerd. Bij het Convenant Benchmarking menen betrokkenen dat dat toezicht als goed werd ervaren. Dat is ook niet verwonderlijk als men beseft dat kort gezegd zowel de operationalisering van de beleidsdoelen als de inpassing, uitwerking en nalevingscontrole in handen werd gegeven van de betrokken spelers zelf. Bovendien was er draagvlak voor de gestelde doelen zodat ook om die reden naleving relatief onproblematisch was. Over kosten van toezicht is niets bekend.

Bij de afwikkeling van letselschade is het toezicht op naleving van de concrete 'producten' van de Letselschade Raad niet echt geregeld, maar toezicht wordt door private partijen – de verzekeraars en letselschadebehandelaars – zelf gerealiseerd: voor zover het gaat om berekeningsmaatstaven voor bepaalde schadeposten, houden de partijen zélf elkaar in de gaten. Het toezicht op naleving van de GBL is niet eenvoudig. Weliswaar probeert het Verbond van Verzekeraars via periodieke 'audits' van hun leden grip te krijgen op die naleving, maar de manier waarop die meting plaatsvindt, staat nog in de kinderschoenen. Dat is overigens begrijpelijk. Zolang de GBL nauwelijks objectief meetbare aanknopingspunten voor kwaliteit van letselschadeafwikkeling biedt, is toezicht ook niet eenvoudig. Over kosten van toezicht is niets bekend. Ander toezicht is er nauwelijks, hoewel de Letselschade Raad zich wel de rol van toezichthouder bij concrete klachten heeft toebedacht. Ook kan de publieke rol die de Stichting De Ombudsman speelt (doordat zij onlangs wederom een aantal problematische dossiers openbaar heeft gemaakt<sup>10</sup>) mogelijk ook als (indirect) toezicht gezien kan worden. Het initiatief daartoe ligt in elk geval niet bij de letselschadebranche maar bij slachtoffers zelf.

Wat betreft de AV taxi en AV kinderopvang is toezicht op naleving niet geborgd. Dat toezicht is eigenlijk afhankelijk van individuele gebruikers die een beroep doen op de betreffende regels. Er bestaat niet werkelijk toezicht van overheidswege of door brancheorganisaties. De barrières voor individueel klagen zijn niet onaanzienlijk. Conclusie moet zijn dat nalevingstoezicht niet structureel ingepast is.

Hoe verhouden de drie ijkpunten zich nu tot de dominante configuraties? We zetten een en ander op een rij:

---

<sup>10</sup> Zie het Rapport *De Gedragscode Behandeling Letselschade: een goed bewaard geheim?* (Stichting De Ombudsman - Februari 2011).

	<b>Dominante configuraties</b> <b>Succes</b>	<b>Dominante configuraties</b> <b>Falen</b>	<b>IJkpunten</b>	
<b>alcohol</b>	organisatiegraad, convergentie, maatschappelijk druk	divergentie van belangen, geen privaat belang en daardoor instabiel probleemveld	De mate waarin het beleidsdoel wordt bereikt	In het algemeen zijn de RvA redelijk succesvol, maar zodra het beleidsdoel is om alcoholreclame zoveel als mogelijk weg te houden bij jongeren, dan is RvA niet het maximaal mogelijke
			Binding aan het resultaat	Overwegend gevoelde binding, maar groep ongebonden horeca is groot
			Toezicht op naleving	Via RCC en SRC, geen punitieve handhavingssijl
<b>telemarketing</b>	organisatiegraad, convergentie, maatschappelijke druk	Gebrekkelijk draagvlak, slechte inpasbaarheid, geen duidelijke sanctienering	De mate waarin het beleidsdoel wordt bereikt	In wetgevingsproces zijn 'wegnemen irritatie' en niet-naleving CTM door een deel van de branche met elkaar verbonden geraakt. Dat heeft geleid tot formuleren onhelder beleidsdoel.
			Binding aan het resultaat	Overwegend gevoelde binding aan CTM, maar niet maximaal (passief verzet branche, niet toepassen van bepaalde regels)
			Toezicht op naleving	Via RCC en SRC, geen punitieve handhavingssijl
<b>Krediet-(reclame)</b>	privaat belang, organisatiegraad	divergentie van belangen, geen privaat belang en daardoor instabiel probleemveld	De mate waarin het beleidsdoel wordt bereikt	Productregulering via algemeen verbindend verklaarde VFN-norm bereikt goeddeels het beleidsdoel, maar wat reclameregulering betreft heeft de branche uiteenlopende belangen
			Binding aan het resultaat	Overwegend gevoelde binding door de klassieke spelers in dit veld, maar het veld is sterk in beweging, o.a. door actieve 'cowboy' mentaliteit van sommige aanbieders
			Toezicht op naleving	Inmiddels voornamelijk via AFM met publiekrechtelijke sanctieneringsmiddelen
<b>Convenant Benchmarking</b>	Organisatiegraad en inpasbaarheid	instabiel probleemveld	De mate waarin het beleidsdoel wordt bereikt	Convenant is succesvol gebleken – zij het dat het is ingehaald door de beleidsontwikkelingen anderszins
			Binding aan het resultaat	Werd als goed ervaren; de verbonden ondernemers voelden zich gebonden aan het resultaat
			Toezicht op naleving	Werd als goed ervaren; dit toezicht was in handen van de betrokkenen zelf. Kosten daarvan zijn onbekend.
<b>Ietselschade</b>	Eenvoudige inpasbaarheid producten NPP/LR	Geen convergerende belangen, matig draagvlak; GBL niet inpasbaar in bedrijfsvoering belangenbehartigers (professionele autonomie)	De mate waarin het beleidsdoel wordt bereikt	Onhelder omdat de doelen diffuus zijn; voorzover het de producten NPP/LR betreft lijkt dat doel redelijk bereikt maar van de GBL is dat onhelder
			Binding aan het resultaat	Wisselend; GBL is vanwege grote belangendivergentie slechts eenzijdig ingepast
			Toezicht op naleving	Niet optimaal; wat betreft GBL wisselend en niet goed meetbaar (netzomin als de kosten daarvan)
<b>AV taxi en AV Kinderopvang</b>	Draagvlak, organisatiegraad	Draagvlak, organisatiegraad, sanctienering	De mate waarin het beleidsdoel wordt bereikt	Wisselend; de AV zijn er gekomen maar of en in hoeverre ze nageleefd worden is onhelder
			Binding aan het resultaat	Niet optimaal; het ondernemersveld is minder homogeen dan goed is voor spontane binding aan het resultaat
			Toezicht op naleving	Niet optimaal; publieke of collectief toezicht ontbreekt; individuele benadeelden roepen de regels mogelijk in, maar dan moeten ze al tot klagen overgaan

De dominante factoren *organisatiegraad*, *draagvlak* en soms ook *sanctionering*, die in verschillende configuraties terugkeren, lijken we te kunnen relateren aan de mate waarin het beleidsdoel wordt bereikt, de mate van binding aan het resultaat en de werkelijke mate van toezicht op naleving. Dat levert een plausibele uitkomst op: daar waar de dominante configuratie bestaat uit een gebrekkige organisatiegraad, overwegend tekortschietend draagvlak en onderontwikkeld sanctioneringsinstrumentarium, zal te verwachten zijn dat bereiking van het beleidsdoel verre van maximaal zal zijn, dat de gevoelde binding aan het resultaat tekortschiet en dat toezicht op naleving niet spontaan ontwikkeld wordt. Deze conclusie sluit aan bij eerdere studies<sup>11</sup> en bevestigt onze bevindingen uit onze eerste onderzoek.

## Welke algemene conclusies kunnen aan de beide rapporten worden ontleend?

### *Inleiding*

Als algemene conclusie geldt dat het beoordelingskader zoals wij dat in het eerste onderzoek hanteerden, ook nu hanteerbaar bleek. In dit onderzoek voegden we daar nog een nadere verfijning aan toe door voor elk van de onderzochte domeinen te benoemen welke combinatie van factoren als ‘dominante configuratie’ gezien kan worden. In de vorige paragraaf stonden we stil bij deze dominante configuraties van factoren. Voor de onderzochte zeven domeinen – alcohol, telemarketing, krediet-(reclame), Convenant Benchmarking, letselschade, AV taxi en AV Kinderopvang – bleek dat de kans van slagen of falen van initiatieven van maatschappelijke reguleringsinstrumenten vrijwel steeds relatie vertoont met de organisatiegraad en het draagvlak. Soms lijkt ook de afwezigheid van sanctioneringsinstrumenten een dergelijke factor van betekenis.

Naast deze algemene conclusie is het ook mogelijk om, de beide onderzoeken samen genomen, een drietal opvallende aspecten nader te belichten. We doen dat door stil te staan bij 1) de dynamiek van politiek en beleid en de gevolgen voor zelfregulering, 2) het risico van ‘cowboys’ en hoe de betrokken actoren dat risico inschatten en 3) de noodzaak van een ex ante actorenanalyse. Op die drie aspecten kunnen we vervolgens terugkomen in de slotparagraaf, waarin we in algemene zin kort willen stilstaan bij de bruikbaarheid van het eerder ontwikkelde beoordelingskader voor beleidsdoeleinden.

### *Dynamiek van politiek en beleid*

In sommige van de onderzochte domeinen is het ongeduld van de politiek een katalysator voor het falen van zelfregulering. De politieke realiteit is soms dat een redelijk niveau van spontane naleving van zelfgekozen regulering op enig moment voor parlement en bewindslieden gewoon niet goed genoeg is – het onderzochte domein *telemarketing* is daar een goed voorbeeld van. In onze vorige studie identificeerden we daarom juist *politieke wil* als een vitale factor. Zelfregulering kan zelden volledige naleving garanderen en kent niet vaak formele sanctioneringsmiddelen voor diegenen die zich niet conformeren. Dat kan voor beleidsmakers een nadeel zijn dat gaandeweg zwaarder gaat wegen en uiteindelijk een beleidsobstakel wordt – dat zagen we in zekere zin bij *telemarketing*, *alcohol* en *krediet*. Ook bij succesvolle vormen van zelfregulering kan de dynamiek op redelijk onvoorzienbare wijze de ‘marsroute’ wijzigen – denk aan de invoering van het ETS bij het Convenant Benchmarking.

Een ander aspect dat hieraan verwant is, betreft de onhelderheid of het verschuiven van de achterliggende beleidsdoelen om politieke redenen. Wil men namelijk aan de ijkpunten zoals geformuleerd in ons onderzoek kunnen toetsen, dan moet voor alle betrokkenen wel duidelijk zijn *wat* die doelen zijn. In het domein *letselschade* valt bijvoorbeeld op dat het beleidsdoel weinig concreet is (geworden) en mogelijk zelfs gaandeweg veranderd is. Daarmee wordt het natuurlijk niet eenvoudiger om te toetsen of het doel met behulp van de gekozen instrumenten bereikt is c.q. bereikbaar kan worden gemaakt. Het helder beschrijven van het beleidsdoel in de beleidsfase blijft cruciaal ook om te garanderen dat de aanpak (via zelfregulering) werkelijk aansluit bij het probleem dat aangepakt dient te worden.

Voor dit onderzoek is tevens van belang gebleken dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen uitgesproken en onuitgesproken beleidsdoelen die eveneens van invloed kunnen zijn op totstandkoming en inhoud van zelfregulering (zie wederom het domein *letselschade*). Steeds dient voor ogen te worden gehouden dat vele

---

<sup>11</sup> We verwijzen naar het theoretisch gedeelte in het rapport “Handelspraktijken” (a.w., p. 25-47).

grijze zones bestaan tussen overheidsregulering en zelfregulering en dat zelfregulering vaak tot stand komt, of verfijnd wordt onder druk van formele wetgeving.<sup>12</sup> Mogelijk dat de kwaliteit van de zelfregulering beter is in die gevallen waarin de wetgever duidelijk een relatief eenvoudig alternatief voorhanden heeft (zoals wettelijk ingrijpen) dan in die gevallen waarin de wetgever wellicht niet veel andere mogelijkheden heeft dan om de zelfregulering te ondersteunen en te propageren. Zo zou in het domein van het Convenant Benchmarking een formele vorm van overheidsregulering ook mogelijk zijn geweest, terwijl dit in andere gevallen (denk aan: *letselschaderegeling*, *AV taxibranche*) wellicht minder voor de hand had gelegen.

#### *De noodzaak van een actorenanalyse*

Wij denken dat spiegeling van de dominante configuraties aan de ijkpunten ook laat zien dat een *actorenanalyse* essentieel is. Overweegt men om een alternatief voor wetgevend ingrijpen te hanteren, dan is cruciaal om te weten of volledige naleving strikt noodzakelijk is. Als vanuit wetgevingsoptiek 'minder dan volledige' naleving ook volstaat, dan kan een alternatief zoals zelfregulering eerder in beeld komen dan wanneer wel volledige naleving noodzakelijk wordt geacht. Ook is van belang om in te schatten of en in hoeverre naleving van dat minder dwingende alternatief werkelijk in het verschiet ligt. Daarvoor is nodig dat duidelijkheid bestaat omtrent *organisatiegraad*, *draagvlak* en *sanctionering* binnen de betrokken branche(s). Een korte blik op de actoren die betrokken waren bij de totstandkoming van zelfregulering in de onderzochte casus (en dus een blik op de vraag met wie de rijksoverheid moet onderhandelen) kan het belang van een dergelijke actorenanalyse illustreren.

Zo was in *Convenant benchmarking* sprake van een homogene groep grootindustrie met onderhandelingsmacht. Het speelveld bij het Convenant Benchmarking was overzichtelijk, althans het was duidelijk dat er voornamelijk twee spelers tegenover elkaar stonden: de rijksoverheid en de industrie. De industrie was redelijk homogeen, goed georganiseerd en de belangen daarbinnen waren redelijk parallel. Er hoefde niet met een derde speler (consumentenorganisaties bijvoorbeeld) rekening te worden gehouden. Het karakter van 'driepartijencompromis' – zoals dat bijvoorbeeld meer op de voorgrond treedt in de domeinen *letselschade*, *AV kinderopvang* en *AV taxibranche* – was dus afwezig. Bovendien kan van belang zijn geweest het feit dat bij dit convenant de grootindustrie betrokken was en een directe partner (VNO) die veel ervaring met zelfregulering heeft. Gelet op het relatieve succes van deze casus, zou in dit kader de gemeenplaats 'zelfregulering moet je leren' kunnen worden geplaatst. De kans op slagen wordt groter als één van de betrokken partners (zoals VNO) reeds positieve ervaring met zelfregulering heeft.

In het domein *letselschade* was sprake van aanzienlijke tegengestelde (financiële) belangen tussen ten minste twee groepen: letselschade-belangenbehartigers en verzekeraars. Problematisch is dat sommige actoren (bijvoorbeeld belangenbehartigers en in sterkere mate de letselschadeadvocatuur) juist financieel belang hebben bij conflict en niet bij consensus. Dit kan een belangrijke faalfactor voor zelfregulering vormen.

In *AV Taxibranche* was sprake van een driehoeksverhouding tussen Consumentenbond, brancheorganisaties, onder leiding van de overheid. Ongebonden rijders bleken zich er weinig van aan te trekken en consumenten komen niet in opstand. Ook hier lijkt een kenmerk van de betrokken actoren in belangrijke mate aan het falen bij te dragen: het aantal ongebonden ondernemers in de taxibranche lijkt zo groot te zijn dat zelfregulering in een dergelijke branche risicovol is vanwege het te beperkte bereik van de zelfregulering en (gelet op het financiële belang) te beperkte bereidheid van consumenten om actie te ondernemen. In *AV Kinderopvang* waren de betrokken actoren de MO-groep en de branchevereniging van ondernemers in de kinderopvang enerzijds en anderzijds de consumentenbond en belangenvereniging van ouders in de kinderopvang (BOinK). Net als in de taxibranche speelt hier evenwel het probleem dat er een lage organisatiegraad is van en verdeeldheid onder ondernemers (enerzijds gesubsidieerden en anderzijds commercieel georiënteerden).

Het voorgaande illustreert dat een rudimentaire actorenanalyse *ex ante* van belang kan zijn om zicht te krijgen op de factoren *organisatiegraad* en *draagvlak*. Die factoren bleken meer dan eens onderdeel te zijn van de dominante configuratie die bepalend was voor succes en falen van zelfreguleringsinitiatief. Beleidsmakers hebben er dus belang bij om een dergelijke actorenanalyse te verrichten teneinde goed zicht op de organisatiegraad, convergentie van belangen en draagvlakvorming te krijgen. Bij *AV Taxibranche* en *AV Kinderopvang* blijft bijvoorbeeld toch de indruk achter dat weinig aandacht te zijn geweest voor die factoren – die tegelijk voor een deel de dominante configuratie bleken te vormen. Ook in het domein *letselschade* blijkt – in elk geval achteraf – dat gedeeld draagvlak moeilijk te creëren is in een veld waarin de (financiële) belangen sterk divergeren.

---

<sup>12</sup> Zie de vorige noot.

## Het risico van cowboys

Een actorenanalyse kan ook zicht geven op het risico van 'cowboys': taxi-ondernemers, telemarketeers, letsel-schadeburootjes, alcoholreclame-makende dancings en aanbieders van consumentenkrediet die zich (al dan niet bewust) niet conformeren aan de desbetreffende zelfregulering. Het is deze groep die vanuit beleidsoptiek bijzonder belangrijk is; in het eerdere onderzoek werd reeds geconcludeerd dat "cowboys" een belangrijke faalfactor voor zelfregulering kunnen zijn. Dat beeld is in dit onderzoek bevestigd: bij de keuze voor het reguleringsinstrument is het voor beleidsmakers dus zinvol om op voorhand de risico's van cowboys in kaart te brengen. Hoe groot is het draagvlak, zullen de ongebonden ondernemers het draagvlak voor zelfregulering onaanvaardbaar uithollen, willen de beleidsmakers deze risico's voor lief nemen, of wordt juist aan de private deelnemers de expliciete opdracht gegeven om deze cowboys op te sporen en op een of andere manier onder de duim te krijgen? Zo kan het voorzienbare risico van cowboys een reden zijn om voor geconditioneerde zelfregulering te kiezen waarbij op de niet-gebonden overheidstoezicht wordt toegepast. Door deze geconditioneerde zelfregulering zou de overheid de zwaktes van zelfregulering (bijvoorbeeld cowboys) kunnen remediëren zonder onmiddellijk naar overheidsregulering te grijpen.

Ten slotte dient te worden beseft dat 'cowboys' in politiek en beleid een risicofactor zijn voor alle betrokkenen. Het is niet alleen de beleidsmaker die 'last heeft' van cowboys; ook de zelfreguleerders kunnen de gevolgen van deze groep ondervinden. Zo kan de keuze van de wetgever voor een bepaald beleidsinstrument afhankelijk kan zijn van politieke afwegingen die soms juist voor zelfregulering kunnen werken (zoals liberale politieke ideologie) maar niet zelden ook tegen zelfregulering kan werken wanneer de noodzaak door bewindspersonen en parlement gevoeld wordt om met wetgeving 'cowboys aan te pakken'.

## Wat is in algemene zin de bruikbaarheid van het beoordelingskader voor beleidsdoeleinden?

Het beoordelingskader zoals het in dit onderzoek werd gebruikt, brengt de mate van afwezigheid en aanwezigheid van verschillende factoren in beeld. Die factoren kunnen verklaring geven voor het succes danwel falen van zelfregulering. Succes en falen hebben we hier gedefinieerd als de mate waarin doelbereiking plaatsvindt, de mate van binding aan het resultaat en (de kosten van) het toezicht op naleving. De nadere verfijning van het beoordelingskader, door ook de 'dominante configuraties' te benoemen, maakt het bovendien mogelijk om tot op zekere hoogte uitspraken te doen over het samenstel van factoren dat de doorslag lijkt te hebben gegeven in een bepaald domein.

Tot nu toe werd het beoordelingskader vooral gepresenteerd als een ex post evaluatiemodel waarbij verklaard zou kunnen worden waarom in een bepaalde sector zelfregulering al dan niet heeft gewerkt. Interessant is uiteraard ook de vraag of de lijst van succes- en faalfactoren uit het beoordelingskader ook als voorspellend instrument en dus *ex ante* te gebruiken zou zijn. Dit vereist een genuanceerd antwoord: het beoordelingskader zelf is nu toegepast in een *ex post* analyse op vier cases en daar redelijk robuust gebleken. De tien slaag- en succesfactoren geven tezamen een plausibele verklaring voor het gegeven dat in een bepaalde sector zelfregulering al dan niet had gewerkt. Derhalve zou deze lijst als zodanig ook *ex ante* gebruikt kunnen worden om te inventariseren of op een bepaald terrein en binnen een bepaald sector zelfregulering mogelijk zou zijn. Aan de hand van de toetsing is immers gebleken dat die tien factoren wel degelijk (zij het met enige nuancering, zie hieronder) relevant zijn ter verklaring van het al dan niet succesvol zijn van zelfregulering op verschillende terreinen.

Echter, de lijst van factoren is geen 'checklist' met een aanwijsbaar omslagpunt. We kunnen bijvoorbeeld natuurlijk niet zeggen dat als zes van de tien factoren aanwezig zijn, er altijd meer dan vijftig procent kans van slagen bestaat. Daar zijn meerdere redenen voor. Allereerst is van deze tien factoren geen relatief gewicht bekend en is niet op voorhand duidelijk in welke samenstelling hun gewicht exponentieel toeneemt. Bovendien is de analyse van factoren een momentopname vanuit een relatief statisch perspectief, terwijl de marktrealiteiten altijd dynamisch zijn en bovendien ook nooit geheel voorspeld kan worden hoe het krachtenveld zich zal ontwikkelen, of bepaalde actoren zich strategisch zullen gedragen, et cetera. Een belangrijk onderdeel van dat dynamische model is bovendien de politieke realiteit. In het vorige onderzoek werd reeds aangegeven dat de vraag of zelfregulering dan wel overheidsregulering tot stand komt en stand houdt, nogal eens te maken heeft met politieke factoren zoals de wil van bewindslieden en parlement om daadkracht te tonen door middel van wetgeving. Ook kan het feit dat een bepaalde politieke partij juist tegenstander is van overheidsregulering van



invloed zijn op de vraag of overheids- dan wel zelfregulering tot stand komt. Die (veeleer politieke) afwegingen kunnen wel essentieel zijn voor succes en falen van zelfregulering.

Het huidige onderzoek maakte verdere verfijning van het beoordelingskader mogelijk. Hoewel het vervolgonderzoek niet echt aanleiding heeft gegeven tot ingrijpende aanpassing van het beoordelingskader, is wel naar voren gekomen dat niet alle wegingsfactoren even sterk zijn en dat bepaalde factoren ongetwijfeld belangrijker zijn dan andere. Hierboven gaven wij reeds aan dat soms een bepaalde 'dominante configuratie van factoren' kan worden geïdentificeerd die *ex post* het succes of falen van zelfregulering kan verklaren. Bij nadere bestudering concludeerden wij dat die, (te) kort gezegd, vooral te maken hebben met kenmerken van de betrokken actoren. Cruciaal als configuratie van factoren kwam bijvoorbeeld het *draagvlak* voor de zelfregulering naar voren, evenals de *organisatiegraad* binnen de sector en de *sanctionering*.

Het onderzoek heeft kortom vooral verklarende factoren en hun onderlinge verhouding in kaart willen brengen. Of het beoordelingskader en de idee van dominante configuraties ook in *ex ante* beleidsinventarisatie gebruikt kan worden, hebben we niet onderzocht. Wel denken we dat bepaalde elementen zich goed kunnen lenen voor een dergelijk gebruik. Duidelijk is intussen dat aan de verschillende succes- en faalfactoren in het beoordelingskader een verschillend gewicht kan worden toegekend. Dat kan voor gebruik voor beleidsdoelinden gunstig zijn. Wanneer derhalve, bijvoorbeeld met het oog op integratie van het beoordelingskader in het IAK een relatief gewicht aan de tien succes- en faalfactoren zou moeten worden gegeven, zou vermoedelijk vooral aandacht moeten worden besteed aan het herkennen, inventariseren en op dynamische wijze in kaart houden van factoren als organisatiegraad en draagvlak. Dat lijkt een open deur, maar is het gezien een aantal van de onderzochte domeinen toch kennelijk niet.

## Bijlage 1. Benchmarking energie-efficiency

### Beschrijving van de betrokken sectoren en spelers

Het Convenant Benchmarking energie-efficiency uit 1999 werd ondertekend door de volgende partijen:

- de ministers van EZ en VROM;
- het Inter Provinciaal Overleg (IPO) namens de provincies;
- VNO-NCW en de brancheorganisaties van diverse industriële sectoren en de elektriciteitsproductiesector.

Op de website van de Commissie Benchmarking<sup>13</sup> staat de volgende passage omtrent deelnemers aan het convenant: "Ondernemingen treden toe door een verklaring van deelname te ondertekenen. Ook gemeenten waarmee de deelnemende ondernemingen te maken hebben, kunnen tot het convenant toetreden. Alle in Nederland gevestigde ondernemingen kunnen meedoen aan het convenant, mits zij beschikken over inrichtingen (locaties) met een energiegebruik van ten minste 0,5 Peta Joule (PJ) per jaar. Inrichtingen met een energiegebruik van minder dan 0,5 PJ per jaar kunnen ook toetreden. Zij moeten echter toestemming vragen aan de Commissie Benchmarking. Reden om toch toe te treden kan bijvoorbeeld zijn dat de inrichting deel uitmaakt van een concern dat in zijn geheel wil meedoen." De lijst met ondernemingen die zijn toegetreden tot het convenant is openbaar en is o.a. terug te vinden in de monitoringrapportages van de Commissie Benchmarking. In 2007 bedroeg het aantal deelnemers aan het convenant 176 inrichtingen, waarvan 143 industriële inrichtingen en 33 elektriciteitsproductie-inrichtingen (9 concerns).<sup>14</sup> Voor de brancheorganisaties en gemeentes ontbreken resultaten voor datzelfde jaar, maar op de website van de Commissie Benchmarking is terug te vinden dat per 25 oktober 2005 10 brancheorganisaties waren toegetreden en 25 gemeentes.<sup>15</sup> Namens de provincies heeft het IPO getekend.

Hoewel de Commissie Benchmarking schrijft dat de dekkingsgraad hoog is ("het overgrote deel van de energie-intensieve ondernemingen doet mee"), zijn op de website en in de rapportages geen cijfers opgenomen over het percentage deelnemende bedrijven.<sup>16</sup> Uit de interviews kwam naar voren dat uiteindelijk alle bedrijven die in aanmerking kwamen voor deelname aan het convenant, ook daadwerkelijk deelnamen. Overigens is dat niet vreemd, omdat het voor hen gaat om maatregelen die rendabel zijn. Bovendien kan zo wetgeving vermeden worden. Arentz (2010) wijst op het feit dat voor de verplichtingen voor bedrijven aangeknoopt wordt bij een terugverdientijd: de energiebesparing kost de bedrijven dus uiteindelijk geen extra geld. Dat is anders bij andere maatregelen waar bijvoorbeeld een bepaalde techniek moet worden geplaatst.<sup>17</sup>

### Schets van het overheidsbeleid in de betrokken sector

Sinds 1992 worden zogenaamde meerjarenafspraken (MJA's) gemaakt tussen de Nederlandse overheid en de industrie over energiebesparing. Het betreft vrijwillige afspraken tussen het ministerie van Economische Zaken enerzijds en verschillende sectoren uit het bedrijfsleven anderzijds, waarin is vastgelegd hoeveel energiebesparing de desbetreffende sector binnen een bepaalde periode zal bereiken. In 1999 waren 30 MJA's met de industrie afgesloten en 12 met andere sectoren. Het grootste deel van de industriële MJA's had een looptijd tot het einde van het jaar 2000.<sup>18</sup>

Het Convenant Benchmarking energie-efficiency verving voor de grote (energie-intensieve) industrie deze MJA's. Indien energie-intensieve ondernemingen alsnog een MJA wilden afsluiten, moesten ze daarvoor een

<sup>13</sup> [Http://www.benchmarking-energie.nl](http://www.benchmarking-energie.nl). Zie ook Artikel 3 van het Convenant Benchmarking.

<sup>14</sup> VBE (2008), *Monitoringrapport 1997-2007: Rapportage monitoring resultaten van het Convenant Benchmarking*, Utrecht, p. 4. De lijst met namen is terug te vinden in Bijlage 5.

<sup>15</sup> Almelo, Apeldoorn, Boxmeer, Boxtel, Breda, Deurne, Eindhoven, Gorinchem, Gulpen-Wittem, Heerde, Heerlen, Hoorn, Maastricht, Middelburg, Moerdijk, Oss, Reimerswaal, Roerdalen, Sittard-Geleen, Terneuzen, Tilburg, Valkenswaard, Veldhoven, Weert en Winschoten.

<sup>16</sup> [Http://www.benchmarking-energie.nl](http://www.benchmarking-energie.nl).

<sup>17</sup> Arentz (2010), *Opinie, Milieu en Recht*, no. 3, p. 145.

<sup>18</sup> [Http://www.benchmarking-energie.nl](http://www.benchmarking-energie.nl).

verzoek indienen bij het ministerie van Economische Zaken. Voor bedrijven die niet meedoen aan Benchmarking of een MJA, geldt dat in de milieuvergunning eisen kunnen worden gesteld omtrent energiegebruik.

Het Convenant Benchmarking energie-efficiency is deels een gevolg van de nota *Milieu en Economie* uit 1997, waarin reeds werd gesteld dat economische groei en de vermindering van de milieudruk samen kunnen gaan.<sup>19</sup>

Een van de concrete acties die genoemd werden in deze nota was om desbetreffend een convenant af te sluiten. Het convenant past bovendien binnen nationale en internationale wetgeving en afspraken die gemaakt zijn over energiebesparing, waaronder de Uitvoeringsnota's Klimaatbeleid, de IPPC richtlijn<sup>20</sup> en het Kyoto protocol uit 1997.<sup>21</sup>

Bij de implementatie van het Europese broeikasgas Handelssysteem in de Wet milieubeheer (Wm) is geregeld dat aan bedrijven die onder het ETS vallen geen regels meer mogen worden gesteld ter bevordering van een zuinig gebruik van energie in de inrichting.<sup>22</sup> Voorzover aan een vergunning reeds dergelijke voorschriften waren verbonden kwamen deze te vervallen. De mogelijkheid om voorschriften terzake een zuinig gebruik van energie uit het vergunningstelsel te halen is overigens, gelet op de Europese richtlijn inzake broeikasgasemissiehandel, een vrije keuze voor de lidstaten.<sup>23</sup> Het zou derhalve ook mogelijk zijn geweest voor Nederland om de in de Wet milieubeheer opgenomen mogelijkheid (of beter gesteld, verplichting) voor het bevoegd gezag om via vergunningverlening eisen aan energiegebruik te stellen, in stand te laten. Natuurlijk zou dit element van vergunningverlening dan interfereren met het emissiehandelssysteem. Immers, één van de uitgangspunten bij emissiehandel is om aan bedrijven een maximale vrijheid te laten inzake hun afwegingen. Vergunningverplichtingen inzake energie zouden deze beslissingsvrijheid – en daarmee ook de efficiënte werking van het emissiehandelssysteem – beperken. Niettemin laat de Europese richtlijn uitdrukkelijk wel ruimte aan lidstaten om toch verplichtingen inzake energie aan de vergunning te verknopen, en heeft Nederland er voor gekozen om deze publiekrechtelijke sturingsmogelijkheid niet op te nemen.

Een andere Europese richtlijn, de IPPC-richtlijn uit 1996, geeft aan dat bij de door de richtlijn verplicht gestelde integrale afweging bij vergunningverlening de doelmatigheid van energie een van de te betrekken aspecten is.<sup>24</sup> Voor bestaande bedrijven moest de IPPC-richtlijn, en dus ook het aspect van een doelmatig energiegebruik, echter pas op 31 oktober 2007 geïmplementeerd zijn (dus pas elf jaar na aanneming van de richtlijn). Dit betekent dat ten tijde van het sluiten van het in dit onderzoek centraal staande Convenant Benchmarking uit 1999 eventuele bepalingen inzake energie-efficiëntie in de vergunning moesten worden opgenomen, conform de nationale keuzes zoals opgenomen in de Wet milieubeheer. Het verbruik van energie was reeds voor het sluiten van het convenant in 1999 onder de reikwijdte van de wet gebracht.<sup>25</sup> In dat verband is interessant dat in de vergunningenpraktijk reeds ruimschoots voorschriften werden gesteld terzake energie. In een uit 2001 daterend evaluatieonderzoek is hierover opgemerkt:

*“Het element [energie] is een belangrijk onderdeel geworden bij de beoordeling van vergunningaanvragen en wordt in de praktijk structureel toegepast. De circulaire met betrekking tot energiegebruik lijken een belangrijke stimulans hiervoor te zijn geweest, maar er zijn ook gemeenten die een eigen, strengere, beleid hebben geformuleerd, wat de rechter expliciet heeft toegestaan.”<sup>26</sup>*

Dit citaat verwijst niet alleen naar een structureel gebruik van energievoorschriften in de vergunningverlening maar uitdrukkelijk naar de relevantie van pseudo-wetgeving. Interessant is dat in 1999, hetzelfde jaar als waar-

<sup>19</sup> Tweede Kamer, *Nota Milieu en Economie*, vergaderjaar 1996-1997, 25 405. In 2002 verscheen een rapport van de VROM-raad, getiteld 'Milieu en Economie: Ontkoppeling door Innovatie'. Zie: <http://www.vromraad.nl/download/a036.pdf>.

<sup>20</sup> Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging. Na herhaaldelijke en ingrijpende wijzigingen is deze tekst inmiddels vervangen door de Richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (Gecodificeerde versie).

<sup>21</sup> Het Kyoto-protocol, dat een aanvulling was op het mede door Nederland geratificeerde klimaatverdrag van Rio de Janeiro uit 1992, is pas in 2005 officieel in werking getreden.

<sup>22</sup> Zie artikel 8.13a tweede lid onder b Wm. Deze bepaling is ingevoerd bij wet van 30 september 2004, *Stb.* 2004, 511. Zie voorts voor inwerkingtreding het Besluit van 11 oktober 2004, *Stb.* 2004, 516.

<sup>23</sup> Zie artikel 26 van richtlijn 2003/87/EG.

<sup>24</sup> Zie onder meer artikel 3 onder d van de Richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (Gecodificeerde versie).

<sup>25</sup> Volgens artikel 1.1, tweede lid, Wm.

<sup>26</sup> Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (2001), *De verruimde reikwijdte: van luxe-artikel naar gebruiksartikel*, p. 4. Zie <http://rechten.uvt.nl/ecwm/pdf/advies%20ECWM%202001-3%20verruimde%20reikwijdte.pdf>.

in het convenant is gesloten, de “Circulaire Energie in de milieuvergunning” is vastgesteld. Hier rijst de vraag wat de relatie is tussen deze circulaire en het Convenant Benchmarking energie-efficiency. Echter, na lezing blijkt dat de genoemde circulaire *niet* ingaat op de aanpak voor de bedrijven vallende onder het Convenant Benchmarking energie-efficiency. Gesteld wordt: “[i]n een nog uit te brengen leidraad zal de relatie tussen benchmarking en de milieuvergunning verder worden uitgewerkt.”<sup>27</sup>.

Tot slot is van belang te melden dat een convenant niet in de plaats mag treden van het publiekrechtelijk kader: het kan dus in principe niet zo zijn dat voorschriften in een vergunning achterwege worden gelaten omdat voor de desbetreffende materie een convenant is gesloten. Het publiekrechtelijk kader heeft hier voorrang en mag niet opzij worden gezet door een convenant.

## Indicatie van kenbare motieven en belangen voor en tegen zelfregulering

Het doel voor de lange termijn – energiebesparing - wordt door zowel overheid als bedrijfsleven onderkend. Ook de belangen zijn complementair. De overheid wil nationale en internationale afspraken en wetgeving nakomen. Daartoe heeft de energie-intensieve industrie toegezegd dat deze uiterlijk in 2012 tot de wereldtop zal behoren op het gebied van energie-efficiency voor procesinstallaties. In ruil daarvoor zal de overheid aan de deelnemende bedrijven geen extra nationale maatregelen opleggen op het gebied van energiebesparing of CO<sub>2</sub>-reductie en komt er geen specifieke nationale energiebelasting voor deze ondernemingen. Daarbij komt nog dat de kosten die voortkomen uit verplichtingen van de Nederlandse overheid op het gebied van Joint Implementation, Clean Development Mechanism en Emission Trading niet rechtstreeks bij de deelnemende ondernemingen worden neergelegd.<sup>28</sup>

## Inhoudelijke beschrijving van zelfregulering

Zoals hierboven aangegeven, heeft de industrie toegezegd dat zij uiterlijk in 2012 tot de wereldtop zal behoren op het gebied van energie-efficiency voor procesinstallaties.<sup>29</sup> Als tegenprestatie zou de overheid geen extra maatregelen opleggen inzake energiebesparing of CO<sub>2</sub>-reductie en kosten (van o.a. het veilen van emissierechten) niet rechtstreeks bij de industrie neerleggen. Echter, inmiddels is de Europese regelgeving drastisch uitgebreid en veranderd, met name door de komst van het Europese broeikasgasemissiehandelstelsel (Richtlijn 2003/87/EG). Voorts is dit emissiehandelstelsel in 2009 ingrijpend herzien (Richtlijn 2009/29/EG) en is een algehele herziening van de IPPC-richtlijn aanhangig.<sup>30</sup>

De genoemde tegenprestatie van de overheid uit het Convenant Benchmarking geldt overigens alleen voor beleid dat zich direct richt op het energiegebruik van procesinstallaties. Algemene maatregelen op het gebied van brandstofinzet, duurzame energie of energiebesparing vallen niet onder het convenant. Ook de heffing van generieke energiebelastingen valt er niet onder. De regering zou bij het maken van nieuw beleid wél rekening houden met de inspanningen van de deelnemende ondernemingen.<sup>31</sup>

Wat precies bedoeld wordt met het begrip “wereldtop” dienen de deelnemende ondernemingen op eigen kosten en met hulp van een onafhankelijk consultant zelf vast te stellen aan de hand van een benchmark.<sup>32</sup> De Commissie Benchmarking schrijft hierover het volgende:

---

<sup>27</sup> Circulaire Energie in de milieuvergunning, p. 14.

<sup>28</sup> *Joint Implementation* verwijst naar investeringen van het donorland in het gastland (uit Annex I van het Kyoto-protocol) waarbij de CO<sub>2</sub>-reducties die in het gastland zijn bereikt in de periode 2008-2012, (deels) mogen meetellen bij het behalen van de nationale doelstelling van het donorland. Dat geldt ook voor *Clean Development Mechanism*, waarbij het verschil echter is dat het gastland niet voorkomt op Annex I van het Kyoto-protocol. *Emission Trading* verwijst naar verhandelbare emissierechten, die worden verhandeld tussen de Annex I landen van het Kyoto-protocol.

<sup>29</sup> Artikel 2 van het Convenant Benchmarking. In de toelichting staat dat indien de wereldtop niet wordt bereikt vanwege een aan de onderneming toerekenbare tekortkoming, dat wordt beschouwd als het niet hebben voldaan aan deze resultaatsverplichting.

<sup>30</sup> Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging), COM (2007) 843 definitief.

<sup>31</sup> Artikel 10 van het Convenant Benchmarking.

<sup>32</sup> Artikel 4 van het Convenant Benchmarking. In de praktijk zullen ondernemingen gezamenlijk een opdracht geven aan een consultant, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande benchmarksystemen. Zie de toelichting bij Artikel 4.

*“De ondernemingen vergelijken hun Nederlandse procesinstallaties met soortgelijke installaties in het buitenland. Iedere deelnemende Nederlandse inrichting zal zich meten met de gemiddelde energie-efficiency van de beste regio in de wereld. Een andere mogelijkheid is zich meten met de beste tien procent van de wereldwijd opgestelde installaties (exclusief de Nederlandse). Bij het bepalen van de top wordt ook rekening gehouden met de verwachte efficiencyverbetering tot 2012. Bovendien moet de wereldtop iedere vier jaar opnieuw worden vastgesteld.”<sup>33</sup>*

En over het plan van aanpak:

*“De deelnemende ondernemingen moeten de wereldtop zo snel mogelijk, maar in ieder geval in 2012 bereiken. Ze geven in een energie-efficiencyplan (EEP) aan hoe en wanneer dat zal gebeuren. In het convenant staan criteria voor het tempo waarin de investeringen dienen plaats te vinden. Bedrijven moeten eerst de meest rendabele maatregelen nemen, vervolgens de minder rendabele. Als zij de top dan nog niet hebben bereikt, mogen ze vanaf 2008 ook gebruikmaken van flexibele instrumenten, zoals bijvoorbeeld emissiehandel. De overheid beoordeelt het energie-efficiencyplan. Als het is goedgekeurd, komt het in de milieuvergunning. Iedere vier jaar, als de wereldtop opnieuw is vastgesteld, moet het plan worden aangepast.”<sup>34</sup>*

De verantwoordelijkheid voor de algehele uitvoering van het convenant ligt bij de *Commissie Benchmarking*. Hierin zijn alle deelnemende partijen vertegenwoordigd. Naast een onafhankelijk voorzitter zijn er twee vertegenwoordigers van het ministerie van EZ, twee vertegenwoordigers van het ministerie van VROM en twee van het Interprovinciaal overleg (IPO). Het bedrijfsleven is vertegenwoordigd door één lid van VNO-NCW en één van elke aangesloten brancheorganisatie. Deelnemende ondernemingen zijn vertegenwoordigd via hun brancheorganisatie of via de vertegenwoordiger van het VNO-NCW (indien de desbetreffende brancheorganisatie niet is toegetreden). De taken van de Commissie Benchmarking behelzen het analyseren van algemene knelpunten die zich voordoen bij de uitvoering van het convenant, het bewaken van de voortgang van het convenant en de rapportage daarover. Indien nodig kan de Commissie voorstellen doen voor wijziging van het convenant of de protocollen die als bijlagen in het convenant zijn opgenomen. In de besluitvorming streeft de Commissie naar consensus.<sup>35</sup> Voor de inhoudelijke controle van het convenant is het *Verificatiebureau Benchmarking Energie-Efficiency (VBE)* opgericht.<sup>36</sup> Dit onafhankelijke bureau (bestaande uit twee bestuursleden en elf stafleden) bekijkt per onderneming of de vaststelling van de wereldtop voldoende is onderbouwd en of het energie-efficiencyplan (EEP) goed in elkaar zit. Vervolgens brengt het hierover advies uit aan de onderneming en aan het betrokken overheidsonderdeel, zoals gemeente of provincie.

## **Bekende ervaringen uit openbare bronnen**

Van der Jagt (2006)<sup>37</sup> schrijft dat milieuconvenanten belangrijke voordelen hebben ten opzichte van eenzijdige regulering, zoals:

- het creëren van een groter draagvlak bij het bedrijfsleven;
- meer flexibiliteit (en dus ook dynamischer);
- meer ruimte voor ‘maatwerk’, afgestemd op individuele bedrijfstakken.

Er zijn dan ook al behoorlijke milieusuccessen mee geboekt. Echter, de handhaving van milieuconvenanten kent ook problemen, met name vanuit juridisch perspectief (kunnen de verplichtingen uit een convenant in rechte gehandhaafd worden?). De auteur concludeert uiteindelijk dat milieuconvenanten – en in het bijzonder

<sup>33</sup> <http://www.benchmarking-energie.nl>. Zie ook Artikels 5 en 6 van het Convenant Benchmarking.

<sup>34</sup> <http://www.benchmarking-energie.nl>.

<sup>35</sup> Artikels 13 en 14 van het Convenant Benchmarking.

<sup>36</sup> In 2001 is het VBE ondergebracht in de nieuw opgerichte Stichting Verificatiebureau Benchmarking Energie-efficiency.

<sup>37</sup> J.A.E. van der Jagt. *Milieuconvenanten gehandhaafd : Een juridisch onderzoek naar handhaafbaarheid en handhaving van Nederlandse milieuconvenanten en in het bijzonder van klimaatconvenanten in het licht van de democratische rechtsstaat*, Boom Juridische Uitgevers, 2006.

klimaatconvenanten – in een aantal opzichten niet voldoen aan de daaraan gestelde democratisch-rechtsstatelijke eisen. Zij stelt voor om milieuconvenanten *wettelijk* te regelen.

Een mogelijk probleem dat zich zou kunnen voordoen wanneer convenanten regulering vervangen, is het probleem van *'free riders'*.<sup>38</sup> Van der Jagt stelt echter dat in het geval van het Convenant Benchmarking dit probleem relatief klein is, omdat vrijwel alle bedrijven die in aanmerking kwamen om aan het convenant deel te nemen ook daadwerkelijk zijn toegetreden. Voor de ondernemingen die wel als free-rider zijn aan te merken, geldt bovendien dat ze (zoals hierboven aangegeven) via de Wet milieubeheer in hun milieuvergunning voorschriften ter verbetering van de energie-efficiency opgelegd kunnen krijgen. De individuele gebondenheid van de deelnemende ondernemingen maakt het convenant in hoge mate handhaafbaar en uitvoerbaar. Dit wordt versterkt door het rechtskarakter (een rechtens afdwingbare overeenkomst) en de aard van de verplichtingen van de ondernemingen. De koppeling tussen het convenant en het bestuursrechtelijke instrumentarium van de milieuvergunning heeft positieve gevolgen voor de handhaafbaarheid. Ook is Van der Jagt positief over de rol van het VBE bij de uitvoering en handhaving van het convenant.

Als (juridische) probleempunten noemt ze het feit dat de ministers *inspanningsverplichtingen* omtrent de totstandbrenging van regelgeving op zich hebben genomen en deze ook alléén kunnen aangaan. Dat geeft rechtsonzekerheid voor bedrijven. Daarnaast is de uitvoering van het convenant doorkruist door de invoering van de wetgeving omtrent het systeem van verhandelbare emissierechten. Door de wijziging van artikel 8.13a Wm – met daarin de bepaling dat in de vergunning geen voorschriften meer mogen staan inzake het bevorderen van een zuinig gebruik van energie – is het convenant mogelijk deels nietig geworden, zo stelt Van der Jagt<sup>39</sup>. Zij stelt voorzichtig dat betoogd zou kunnen worden dat het niet is toegestaan om de eisen inzake energie langs andere weg (via een convenant in plaats van een vergunning) aan een inrichting te stellen. Inderdaad rijst de vraag of partijen gehouden zijn het bestaande convenant ten volle uit te voeren in geval van een belangrijke wijziging van het wettelijk kader. Bij het aangaan van een *nieuw* convenant (hetgeen in casu is gebeurd) kan waarschijnlijk wel een (immers vrijwillige) afspraak worden gemaakt over hetgeen bedrijven zouden moeten doen terzake energiebesparing. Verder merkt van der Jagt op dat de democratische legitimiteit van het convenant laag is voor wat betreft de betrokkenheid van burgers en milieuorganisaties. Bij de totstandkoming van het convenant was waarschijnlijk slechts één derde partij betrokken, namelijk de Stichting Natuur en Milieu.

Tenslotte is het handhavingsinstrumentarium onduidelijk ('andere instrumenten' kunnen worden ingezet, volgens het convenant) en daardoor mogelijk niet effectief. Dit geeft opnieuw rechtsonzekerheid voor bedrijven. Hoewel de aanscherping van de milieuvergunning een krachtige sanctie lijkt, is het VBE hier juist niet bij betrokken, dus aan de effectiviteit daarvan kan worden getwijfeld.

De behaalde resultaten zijn gepubliceerd in het Monitoringrapport 1999-2007 van de VBE. Daarin staat dat voor het totaal van de deelnemende industrie geldt dat de energie-efficiency met 1,5% is gestegen in 2007 t.o.v. het voorgaande jaar 2006, hoewel de index nog altijd hoger ligt (en de energie-efficiency dus lager) dan in 2005. Vooral bij de 14 grootste energie-intensieve bedrijven (met een gezamenlijk verbruik van 74% van de deelnemende bedrijven) is de efficiency weer toegenomen na de terugval in 2006, namelijk met 2,9%. Er zijn echter verschillen per sector, zoals is weergegeven in tabel 1.<sup>40</sup> Daarin is ook te zien dat de energie-efficiency van de elektriciteitsproductiesector *slechter* is geworden. Ten opzichte van het jaar 2003 is de efficiency met 0,9% gedaald.<sup>41</sup>

Sector	2005	2006	2007	Vershil 2007-2006
Industrie totaal	95,5	97,5	96,0	-1,5
Electriciteitsproductie	101,1	100,6	100,9	+0,3
<b>Per industriële sector</b>				
14 grootste industrieën	96,1	99,97	97,04	-2,93
Chemie	95,9	97,3	95,9	-1,4

<sup>38</sup> Met dit begrip wordt bedoeld op bedrijven die profiteren van het feit dat er een convenant is, zonder dat zij er zelf aan meedoen (en dus zonder de kosten ervan te dragen).

<sup>39</sup> Van der Jagt, p. 354.

<sup>40</sup> Bron: VBE (2008), *Monitoringrapport 1999-2007: Rapportage monitoring resultaten van het Convenant Benchmarking*, Utrecht, p. 3.

<sup>41</sup> VBE (2008), *Monitoringrapport 1999-2007: Rapportage monitoring resultaten van het Convenant Benchmarking*, Utrecht, p. 3.

Basismetiaal	95,4	97,5	94,1	-3,4
Raffinaderijen	95,2	100,2	99,0	-1,2
Glas, keramiek, cement	92,2	89,9	90,4	+0,5
Papier	98,4	97,3	95,6	-1,7
Bier	86,2	85,2	86,5	+1,3
Suiker, Zetmeel	91,4	89,9	88,8	-1,1

Over de relatie tot de wereldtop is de volgende passage in het monitoringrapport opgenomen:

*“Extrapolatie van de EEI naar het jaar 2012 laat zien dat voor de industriële deelnemers aan het convenant in 2012 een EEI van 93,5 verwacht wordt. Op basis van de gemiddelde benchmarkgegevens van de wereldtop in 1999 en in 2003 en een aangenomen autonome ontwikkeling van 0,8% wordt in 2012 voor de wereldtop een EEI verwacht van 92,8. De voorsprong die de industrie in 1999 had (3,7% beter dan de wereldtop) is in 2012 omgebogen in een achterstand (0,7% slechter dan de wereldtop). De energie-intensieve industrie houdt het verwachte besparingstempo van 0,8% per jaar van de wereldtop niet bij.”<sup>42</sup>*

Een rapport uit 2010 van CE Delft in opdracht van de Stichting Natuur en Milieu gaat hier verder op in. De auteurs stellen dat uit de monitoringrapportages van de Commissie Benchmarking blijkt dat het Convenant Benchmarking zijn doelen niet heeft gerealiseerd.<sup>43</sup> Over de gehele periode 1999-2007 is de energiebesparing met gemiddeld 0,5% per jaar toegenomen, terwijl dit in andere industriële bedrijfstakken via de MJA2 afspraken circa 1,5% per jaar was. Het ‘autonome besparingstempo’, d.w.z. zonder additioneel beleid, zou volgens diverse ramingen tussen de 0,8% en 1% per jaar liggen.<sup>44</sup> Bovendien valt op dat met name in de latere jaren (periode 2005-2007) geen besparing is behaald, terwijl in de periode tot 2004 nog een gemiddelde besparing van 0,8% per jaar behaald werd. Een van de redenen hiervoor zou volgens de auteurs kunnen zijn dat de doelstelling van het Convenant diverse bedrijven weinig uitdaging zou hebben geboden omdat deze bedrijven bij aanvang reeds tot de wereldtop behoorden. De auteurs concluderen vervolgens dat het opvallend is dat de energiebesparing het laagste was in sectoren waar ook de energiebelasting het laagst was, te weten de zeer energie-intensieve industrieën als raffinaderijen, chemie en basismetiaal. Bovendien komt CE Delft tot de conclusie dat de energiebelastingen voor grootverbruikers van energie laag zijn in Nederland in vergelijking met die in andere EU-landen en ook sterk degressief (kleinverbruikers betalen relatief veel). De Nederlandse overheid heeft zich gehouden aan de ‘tegenprestatie’ uit het Convenant, d.w.z. geen specifieke verhogingen van de energiebelasting, ook toen enkele convenantsverplichtingen voor bedrijven kwamen te vervallen omdat het EU ETS het centrale beleidskader werd voor reductie van CO<sub>2</sub>-emissies.<sup>45</sup>

Op basis van het bovenstaande komt CE Delft met een aantal aanbevelingen:

- het koppelen van de vrijstelling van de energiebelasting aan realisatie van de energiedoelstellingen van convenanten (zoals thans het nieuwe MEE-convenant);
- het alsnog (grondig) evalueren van de uitvoering en effectiviteit van het Convenant Benchmarking;
- het opstellen van een Europees overzicht van feitelijke energiebelastingen (basistarieven, vrijstellingen en indirecte heffingen);
- aanpassing van de Wet Milieubeheer, zodat deze (via mogelijke verplichtingen in de milieuvergunningen) weer een stok achter de deur kan worden voor EU ETS-bedrijven;
- het verder onderzoeken van de relatie tussen de hoogte van de energiebelasting en de gerealiseerde energiebesparing.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> VBE (2008), *Monitoringrapport 1999-2007: Rapportage monitoring resultaten van het Convenant Benchmarking*, Utrecht, p. 3.

<sup>43</sup> CE Delft (2010), *Convenant Benchmarking Energie-efficiency: resultaten en vrijstellingen energiebelastingen*, Delft, juni 2010, p. 5.

<sup>44</sup> CE Delft (2010), *Convenant Benchmarking Energie-efficiency: resultaten en vrijstellingen energiebelastingen*, Delft, juni 2010, p. 12.

<sup>45</sup> CE Delft (2010), *Convenant Benchmarking Energie-efficiency: resultaten en vrijstellingen energiebelastingen*, Delft, juni 2010, pp. 31-32.

<sup>46</sup> CE Delft (2010), *Convenant Benchmarking Energie-efficiency: resultaten en vrijstellingen energiebelastingen*, Delft, juni 2010, p. 33.

Uit interviews kwam overigens naar voren dat een verklaring voor de op het oog tegenvallende resultaten van het Convenant mogelijk gevonden kan worden in het feit dat Nederland reeds bij aanvang van het Convenant voorliep op andere landen op het gebied van energie efficiency. Binnen de relatief beperkte mogelijkheden die bedrijven nog hadden om verdere energiebesparingen te bewerkstelligen (geen grote investeringen maar diverse “toeters en bellen”) zouden de resultaten daarom niet direct als tegenvallend gekwalificeerd kunnen worden. Dit roept de vraag op of het doel van het Convenant (behoren tot de wereldtop) scherp genoeg was geformuleerd.

## Interviews

In de periode juni/augustus 2010 zijn vier interviews gehouden met representanten van de overheid en bedrijfsleven. Ook zijn een tweetal schriftelijke reacties binnengekomen. De lijst met interviews en schriftelijke reacties is als volgt:

- Dhr. F. Eilander, beleidsmedewerker provincie Drenthe
- Dhr. drs. P.T.M. van Slobbe, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie<sup>47</sup>
- Dhr. J. Berends, manager responsible care and product safety DSM
- Dhr. drs. J.F. van Duyne, oud voorzitter Commissie Benchmarking
- Dhr. mr. J.H.G. van den Broek, senior legal counsel VNO-NCW<sup>48</sup>
- Mw. T. Koek MSc., beleidsmedewerker Stichting Natuur en Milieu

De interviews hebben plaatsgevonden aan de hand van een standaard vragenlijst. Hieronder worden de hoofdlijnen van de resultaten uit de interviews gepresenteerd.

### *Waarom is destijds (1999) gekozen voor een convenant en niet voor regulering?*

De provincies zouden d.m.v. een convenant gezamenlijk een beter resultaat kunnen behalen dan via milieuvergunningen. Bedrijven zouden daarnaast beter meewerken als gekozen wordt voor een convenant in plaats van regulering. Er was reeds een traditie met convenanten, in de vorm van de (goedlopende) MJA's. Een nadeel van deze MJA's was echter dat deze op sectorniveau plaatsvonden, zodat er geen individuele gebondenheid bestond voor bedrijven. De MJA's waren daarom aan vernieuwing toe. Tegen de achtergrond van de MJA's speelde inmiddels ook een discussie over de Kyoto doelstellingen en over de Nota Milieu en Economie. Bedrijven waren bang dat hen onhaalbare doelstellingen inzake energie-efficiëntie opgelegd zouden worden (-10/15%). Bedrijven boden daarom aan om een convenant te introduceren met daarin een ambitieuze doelstelling: men zou zich meten met en aanpassen aan de wereldtop. In een gesprek bij EZ tussen enkele CEO's uit de industrie en de ministers van VROM en EZ werd een brief met hoofdlijnen over een dergelijk convenant opgesteld. Deze is vervolgens uitgewerkt tot het Convenant Benchmarking.

Zowel het bedrijfsleven als de overheid zien de voordelen in van een convenant t.o.v. wetgeving. Wetgeving opstellen kost veel tijd, en bovendien is energie-efficiency bijna niet in wetgeving om te zetten. Bedrijven en overheid willen graag ondoelmatige wetgeving vermijden.

Ook werd wel gezegd dat regulering te algemeen is en er bovendien een informatie-achterstand is bij regelgevers. Hier is *maatwerk* essentieel, d.w.z. om de beoogde doelstellingen inzake energie-efficiëntie te bereiken is een pragmatische benadering vereist. De systematiek van MJA's bestond overigens al en werkte goed. Deze MJA's waren op sectorniveau geschreven, terwijl bedrijven in het Convenant Benchmarking op individuele basis deelnamen. Voor Nederland is het bovendien van belang dat de internationale industrie er gevestigd blijft. Daarbij is het investeringsbeleid van ondernemingen een cruciale factor. Investeringen (ook in energie-efficiency) moeten op een bedrijfseconomisch verantwoord tempo gedaan worden. In de afgelopen twintig

---

<sup>47</sup> Project Directeur CCS. Directoraat-Generaal voor Energie, Telecom en Markten – Directie Energie en Duurzaamheid. De heer Van Slobbe is een van de auteurs van het Convenant Benchmarking en was destijds tevens hoofd van het projectsecretariaat van de Commissie Benchmarking namens EZ.

<sup>48</sup> Mr. J.H.G. van den Broek was betrokken bij de opstelling van het convenant, de MJA3 en het MEE.



jaar is Nederland er goed in geslaagd om maatwerk te leveren d.m.v. het vergunningenbeleid in combinatie met het Convenant Benchmarking (en MJA's).

In het algemeen kan bij een convenant veel meer maatwerk worden geleverd, terwijl wetgeving veel algemener is. Convenanten kunnen dus worden toegespitst op hetgeen men werkelijk wil regelen en werken daarom gewoonlijk efficiënter. Bij het Convenant Benchmarking komt daar nog bij dat de overheid hetgeen in het convenant is geregeld waarschijnlijk niet had kunnen reguleren; zonder medewerking van het bedrijfsleven zou het nagenoeg onmogelijk zijn voor de overheid om de benchmark te bepalen.

*Wat was het alternatief voor dit convenant? In andere woorden: wat zou er zijn gebeurd indien destijds de bedrijven niet waren ingestapt?*

Het alternatief zou zijn zoals geformuleerd in de 'Circulaire Energie in de milieuvergunning'. Het is beter om via een convenant de problematiek gezamenlijk en op één tijdstip op te pakken. Dan is de inspanning voor bedrijven laag en bovendien op vrijwillige basis. Dat levert ook voordelen voor de overheid op.

Anderen stelden dat een denkbare mogelijkheid zou zijn om wetgeving terzake op te stellen, waarin regels zouden staan waarmee bedrijven worden gedwongen hun best te doen om de energie-efficiency te verbeteren. In deze casus bereik je echter meer met een convenant, d.w.z. een contract tussen overheid en bedrijfsleven.

Nederland is relatief vroeg begonnen met het proces van energie-efficiency. Nederland liep daarom in de periode eind jaren '80 – begin jaren '90 internationaal voorop wat betreft technologie en energie-efficiency. Echter, medio jaren '90 dreigde er een aparte milieuregelgeving te komen, bovenop de bestaande eisen die aan ondernemingen gesteld werden. Het gevaar hiervan was dat een dergelijke wetgeving zich alleen op milieuzaken zou richten, en niet het bredere economische kader in acht zou nemen. Ondernemingen onderhandelden daarom met de overheid over de mogelijkheden van benchmarking.

Voor de overheid is het alternatief voor convenanten een wettelijke regeling. De vraag is echter of de overheid hetgeen in het Convenant Benchmarking is geregeld had kunnen regelen. Uiteraard had de wetgever gebruik kunnen maken van energievoorschriften in de milieuvergunning, maar het is twijfelachtig of dit had kunnen leiden tot het stellen van een benchmark, zeker waar het bedrijfsleven niet had kunnen worden gedwongen tot medewerking aan het opstellen van die benchmark.

*Waarom namen bedrijven deel aan dit convenant? Wat waren de voor- en nadelen van dit convenant t.o.v. het alternatief van wetgeving?*

Bedrijven kunnen zelf bepalen hoe ze energie-efficiëntie willen bereiken. Dat is beter voor hen dan dat dit van bovenaf opgelegd wordt. Bedrijven krijgen op deze manier ook nuttige informatie over hoe de wereldtop het doet. Zo kan men zichzelf met deze wereldtop vergelijken. Er zijn wel kosten aan verbonden, namelijk de inspanningen om de wereldtop vast te stellen en de afstand tot die wereldtop te berekenen. Ook kunnen concurrentie-overwegingen meespelen: bedrijven laten niet altijd graag in eigen keuken kijken.

Bedrijven waren met name bang voor hogere energiebelastingen. Voor de grote industrie (bijv. DSM en Corus) is de milieuvergunning een minder serieuze dreiging (wel voor MKB), omdat het voor vergunningverleners ontzettend ingewikkeld is om inzicht te krijgen in dergelijke bedrijven. Sommige bedrijven beschouwden deelname aan het Convenant ook als goede PR.

Voor een deelnemend bedrijf is het Convenant Benchmarking niet leidend, maar wel een goed voorbeeld voor het eigen milieubeleid. Het bedrijf werkt immers wereldwijd en heeft zijn eigen 'interne wetgeving'. Belangrijk is om wereldwijd tegen de laagste kosten de hoogste energiebesparingen te behalen. Ook het creëren van een *level playing field* is van belang. Bedrijven zien in, zo werd gezegd, dat de overheid bedrijven moet stimuleren de energie-efficiency te verbeteren. De vrijstelling van energiebelasting en het voorkomen van hinderlijke wetgeving zijn concrete stimulansen voor bedrijven om mee te doen aan het Convenant. Het vaststellen van de afstand tot de wereldtop en het opstellen van een EEP zijn extra werk, maar leveren ook nuttige informatie op. Er zijn administratieve kosten verbonden aan deelname aan het convenant, maar die zijn niet onredelijk hoog. Energie-efficiency werkt door in de kostprijzen van bedrijven. Als een bedrijf een bepaalde technologie heeft gekozen, zal het daar vele jaren mee moeten werken. Energie-efficiency is daarom niet alleen in het algemeen belang, maar ook in het belang van bedrijven zelf. Ook heeft de opzet van het Convenant, met het meten van de afstand tot de wereldtop en het opstellen van een EEP (en de rol van het VBE en onafhankelijke consultants daarin) het voordeel dat bedrijven informatie inwinnen over hoe ze het doen in vergelijking met andere bedrijven in de sector. Het uitwisselen van informatie met het VBE en de Commissie Benchmarking gebeurt op vertrouwensbasis, dus er dient wel voor gewaakt te worden dat concurrentie-gevoelige informatie geen publiek bezit wordt. In de praktijk was deze geheime informatie in beheer van het VBE. De tegenprestatie van de over-

heid (geen specifieke energiebelasting) is van belang voor bedrijven. Energiebelastingen zijn te algemeen en kunnen bovendien ongunstig uitwerken voor het investeringsklimaat in Nederland. Een energieheffing kan niet geïnvesteerd worden in een betere installatie. Via benchmarking en milieuvergunningen op maat kunnen bedrijven daarentegen hun beschikbare middelen zo optimaal mogelijk inzetten, teneinde energie-efficiency te bewerkstelligen. Tenslotte is *samenwerking* tussen alle betrokken partijen belangrijk om de beoogde doelstellingen inzake energie-efficiency te bereiken.

Ook werd wel gezegd dat bedrijven hun eigen verantwoordelijkheid wilden nemen en op de meest kosteneffectieve manier de uitstoot van CO<sub>2</sub> verminderen. Dat blijkt ook wel uit het duurzaamheidsconvenant en het MEE.<sup>49</sup>

*Waarom nam de overheid deel aan dit convenant? Wat waren de voor- en nadelen van dit convenant t.o.v. het alternatief van wetgeving?*

Eerst en vooral de samenwerking tussen provincies. Op het niveau van individuele provincies is soms niet voldoende kennis aanwezig omtrent de problematiek van energie-efficiëntie. Door het convenant komt informatie gemakkelijker naar boven vanuit de bedrijven. Men krijgt zo inzicht in de verschillende bedrijven en branches. Maandelijks kwam een speciale IPO-groep bij elkaar, waarin alle provincies vertegenwoordigd waren. Hierin werden specifieke problemen en probleemgevallen (aanpak van free riders, maar dit speelde eigenlijk vooral bij de MJA-bedrijven en niet binnen het kader van dit convenant) besproken. Verder werd geprobeerd om standaardisatie te bereiken in de correspondentie met bedrijven. Via deze IPO-groep is veel gestandaardiseerd en gedocumenteerd. De conclusie is dus dat dit overleg bijzonder zinvol was. Ook werd wel gezegd dat energie-efficiëntie goed voor het milieu en goed voor de economie. Efficiency-verbetering komt op de agenda van het bedrijfsleven. Via het Convenant kan de overheid medewerking krijgen van de bedrijven en een groot potentieel aan kennis benutten. Bedrijven worden uitgedaagd zelf de beste oplossingen te kiezen. Wellicht zag de overheid ook in dat zij een benchmarkaanpak niet zou hebben kunnen reguleren.

*Hoe kon de uitvoering van het convenant gecontroleerd worden? Immers, het begrip “wereldtop” diende door bedrijven en diens consultants vastgesteld te worden. De vraag rijst dus of de overheid de invulling van deze benchmark eigenlijk wel goed kon controleren.*

De betrouwbaarheid van het VBE is hoog. Er is dus veel vertrouwen in het VBE, dat bovendien goed met de provincies samenwerkt. Er zijn bijvoorbeeld ook vertegenwoordigers van het VBE in de IPO-groep. Wat betreft de consultants die samen met bedrijven de wereldtop vaststellen, geldt dat deze moeten zijn goedgekeurd door het VBE. Consultants moeten onafhankelijk zijn en voldoende kennis en ervaring hebben.

Over het begrip “wereldtop” is lang gediscussieerd. Immers, met welke bedrijven en met welke landen moet men zich vergelijken om de wereldtop te bepalen? Uiteindelijk is gekozen voor het vergelijken van Nederlandse installaties met soortgelijke installaties in het buitenland d.m.v. een *regiomethode* (vergelijken met de beste regio in de wereld) of een *decielemethode* (vergelijken met beste 10% wereldwijd), afhankelijk van de sector. De meeste benchmarks moesten nieuw opgesteld worden (bijv. bierbranche; was één van de eersten); enkele anderen bestonden al (bijv. olie). Het buitenland werkte over het algemeen goed mee. Bedrijven dienen de wereldtop zelf te berekenen, met hulp van een consultant. Een probleem is dat het soms concurrentiegevoelige informatie betreft. Het onafhankelijke VBE werd opgericht om dit proces te begeleiden en te controleren. Het stelde criteria op voor de benchmarks, de consultants, monitoring, etc, en controleerde de uitvoering daarvan. Het VBE voerde ook steekproeven uit.

Het VBE was onafhankelijk maar werd gefaciliteerd door NOVEM (Nederlandse Organisatie voor Energie en Milieu). Het bestond voornamelijk uit senior mensen uit het bedrijfsleven. Hoewel het IPO aanvankelijk enig wantrouwen had t.o.v. het VBE – dat immers uit het bedrijfsleven voortkwam – had het VBE al snel een goede status opgebouwd bij zowel vergunningverleners als bedrijven.

De overheid heeft per definitie achterstand in kennis over mogelijkheden van energiebesparing bij bedrijven. Door bedrijven te verplichten deskundige en erkende consultants in te schakelen en het toezicht daarop via het VBE te regelen maakt de overheid gebruik van kennis in de bedrijven. Dit is naar redelijkheid goed gegaan. Het VBE was een uitstekend bureau met vakmensen uit de branche. Daarnaast waren er toezichthoudende ambtenaren. Dat is uiteraard ook nodig. Een vraag zou kunnen zijn of er (met name in de beginfase) voldoende vertrouwen was in het VBE, bijvoorbeeld door de overheid. Het VBE had echter snel een goede reputatie door de kwaliteit van het werk. Ook DSM werd soms op de huid gezeten door het VBE, maar dat was niet vervelend

---

<sup>49</sup> Meerjarenspraak Energie-efficiënte ETS-ondernemingen): zie inleiding bij deze case studie.

omdat de betrokken medewerkers technisch zeer deskundig waren. Die dwongen om ook de details goed op orde te hebben.

Men is inderdaad afhankelijk van specialisten. Bij de controle – maar ook bij de invulling van de benchmarks - speelde het VBE een belangrijke rol. Het VBE was één grote bron van kennis. Het bestond uit oud-mensen van grote bedrijven (procestechnen). De gevolgde procedures en de resultaten van het benchmarking proces zijn terug te vinden in de diverse rapportages.

Deze vraag lijkt niet anders dan de vraag of de overheid enige andere milieunorm kan controleren. Ook Best Available Techniques worden vastgesteld door bedrijven en consultants. Bij het Covenant Benchmarking was er natuurlijk wel de controle door het VBE en waren het ministerie van Economische Zaken en SenterNovem wel deskundig op dit vlak. Het zou best eens zo kunnen zijn, dat de benchmark beter is gecontroleerd dan andere milieunormen.

*Hoe is het covenant in de praktijk gehandhaafd? Zijn er problemen naar voren gekomen bij de uitvoering van het covenant?*

Er lijken er weinig grote problemen te zijn geweest bij de uitvoering van het Covenant Benchmarking. In het algemeen geldt dat het energie-efficiëntieplan (EEP) moet worden goedgekeurd door het bevoegd gezag. In de praktijk rees daarbij de vraag of bij een nieuw EEP, in verband met een integrale afweging (er kunnen ook andere milieuaspecten dan energie in het geding zijn), ook de bestaande milieuvergunning aangepast moest worden. Over het algemeen zijn daar in Drenthe geen aparte vergunningprocedures voor opgestart maar is een 'natuurlijk' moment gebruikt (revisie- of veranderingsvergunning). Bedrijven hebben steeds op vrijwillige basis een EEP opgesteld en uitgevoerd. Zou dat niet het geval zijn, dan kan de uitvoering van een EEP vastgelegd worden in de vergunning.

Handhaving en toezicht door het VBE liepen over het algemeen goed. Er is niets blijven hangen dat echt fout is gegaan. Uiteindelijk deed immers iedereen mee. Af en toe hielden bedrijven zich niet aan termijnen (bijv. 12 maanden in plaats van 9 voor het opstellen van een EEP), maar dat was van ondergeschikt belang. Vooral in het begin bleken sommige bedrijven reeds tot de wereldtop te behoren, zodat het Covenant geen verplichte prikkels gaf tot verdere actie. Er waren bedrijven die ondanks dat ze al tot de wereldtop behoorden maatregelen namen, maar dit deden niet alle bedrijven. Wat achteraf gezien wellicht ook niet had moeten gebeuren, was het toevoegen van de elektriciteitssector aan de deelnemers aan het Covenant. Deze sector past niet goed binnen de context van het Covenant: als een kolencentrale er al staat, hoe kan deze dan verder verbeterd worden? De elektriciteitssector bleef in de loop van het covenant ook behoorlijk achterliggen bij de wereldtop.

Hoewel het lijkt alsof er onvoldoende sanctiemogelijkheden zijn voor bedrijven die hun verplichtingen niet nakomen, blijkt dit in de praktijk meestal geen probleem te zijn. Immers, bedrijven zijn niet graag onderwerp van een publieke discussie en willen vermijden dat ze uit het Covenant worden gezet. Gedurende de looptijd van het Covenant kwamen echter andere problemen naar voren, door de samenloop van het Covenant en EU ETS, en door de constatering dat de afstand tot de wereldtop in latere jaren niet kleiner maar juist groter werd (zie monitoringrapport VBE), hetgeen overigens deels verklaard kan worden door het feit dat Nederlandse bedrijven reeds in de late jaren '80 en vroege jaren '90 geïnvesteerd hadden in betere installaties. Als het Covenant niet opzij gezet zou zijn door de introductie van EU ETS, zou dat in de latere jaren misschien wél tot maatregelen betreffende bepaalde bedrijven hebben geleid.

*Wat was gedurende de looptijd van het covenant de dekkingsgraad (%) van de deelnemers aan het covenant?*

Vrijwel alle bedrijven deden mee. De enige bekende niet-deelnemer was een Amerikaans bedrijf met enkele vestigingen in Nederland. De aanvankelijke niet-deelname had meer met bedrijfsculturele verschillen te maken dan met onbereidwilligheid. Later sloot dit bedrijf alsnog aan.

Ook werd wel gezegd dat het gewenst is om te achterhalen hoe het bevoegd gezag aanvankelijk met deze casus is omgegaan. Het is ook van belang dat gerapporteerd wordt over de bedrijven die buiten het contract vallen. In andere woorden: wat gebeurt er met niet-deelnemers aan een covenant?

*Niet-deelnemers aan het convenant konden via de milieuvergunning energievoorschriften opgelegd worden (voor ETS bedrijven kan dat sinds 1 januari 2005 niet meer). Is dat daadwerkelijk gebeurd?*

Niet van toepassing (wel bij de MJA).

*Was de aanneming van het EU ETS in 2003 (mede) aanleiding tot wijziging van het convenant uit 1999? Waarom heeft het zo lang geduurd eer een nieuw convenant tot stand kwam (2009?)*

De aanneming van ETS gaf inderdaad verwarring over de vraag: moeten we verder gaan met de uitvoering van de bepalingen in het convenant? Veel bedrijven zijn toch doorgegaan met het vaststellen van de wereldtop en de afstand tot die wereldtop. Maar bedrijven waren vrij om al dan niet verdere stappen te ondernemen; zo werd een EEP niet meer door ieder bedrijf opgesteld. Het is ook van belang om op te merken dat met name in de eerste periode (1999-2004) de meest rendabele maatregelen reeds genomen waren: "al het laaghangende fruit was reeds geplukt."

Voor bedrijven was de "stok" weg door de aanneming van ETS en de daarmee samenhangende wijzigingen in de Wm. Daarnaast bleek ook de wereldtop efficiënter te worden: in het begin liep Nederland voorop, maar later was dat niet langer het geval. In de periode na 2003 waren er bedrijven die de afspraken uit het Convenant nog altijd perfect nakwamen, maar er waren ook bedrijven die dat half of in het geheel niet deden. Er waren dus al twijfels over het lopende Convenant Benchmarking voordat het VROM in 2007 met het beleidsprogramma "Schoon en Zuinig" kwam. De hoge inzet van 2% efficiency-verbetering per jaar van de Minister van VROM zorgde ervoor dat destijds de relatie met het bedrijfsleven verzuurde. Bedrijven vonden dit niet realistisch naast ETS, helemaal niet als het een resultaatverplichting zou zijn. Na druk vanuit de overheid zag het grote bedrijfsleven in dat ze wel iets moesten laten zien. In redelijk snel tempo is toen het Convenant Benchmarking omgebouwd tot een MJA-achtig convenant. Het concept was klaar en een aantal bedrijven wilde ook wel meewerken, maar andere bedrijven (en VNO-NCW) wilden dit niet, om bovengenoemde en twee additionele redenen. Ten eerste kwam het Ministerie van Financiën destijds ook met een plan om de energiebelastingen te verhogen (later in de ijskast). Ten tweede wilde de Nederlandse overheid dat er zoveel mogelijk geveild werd om aan de ETS-verplichtingen te voldoen. In beide gevallen gaat het weliswaar om andere dossiers, maar deze externe factoren werkten in de hand dat bedrijven minder bereid waren om mee te werken en mee te denken inzake een nieuw MJA-convenant. Dat veroorzaakte vertraging. Overigens waren veel bedrijven in het algemeen wel enthousiast over de lange-termijndoelstellingen uit het nieuwe MEE-convenant.

ETS heeft naar voren gebracht wat bij de totstandkoming van het Convenant Benchmarking al duidelijk leek, namelijk dat een deel van de betrokken ambtenaren het Convenant niet van harte ondersteunde. Bedrijven leken te verwachten dat de principes van het Convenant de basis zouden kunnen zijn voor ETS en zij hoopten dat dit in Brussel bepleit zou worden. Dat gebeurde kennelijk niet. Dit werd wel gezien als een eenzijdig opzichschuiven van het contract met het bedrijfsleven, dat een convenant immers is. In het convenant is namelijk gesteld dat de ministers zich ervoor zullen inspannen dat Europese maatregelen de uitvoering niet doorkruisen en waar mogelijk ondersteunen (Art. 10.5). De overheid koos voor maximaal veilen en grandfathering (het toekennen van emissierechten op basis van emissies uit het verleden). Als 'compromis' richting het bedrijfsleven verviel de verplichting uit het Convenant om tot de top 10% van de wereld te behoren. Daartoe is op 10 februari 2005 een side letter gestuurd naar de deelnemers van het Convenant door de Commissie Benchmarking.<sup>50</sup> De afstand tot de wereldtop moest nog wel gemeten worden, maar het opstellen van een EEP werd niet meer verplicht gesteld.

Toen ETS kwam en daarmee de optimalisering van CO<sub>2</sub> centraal werd gesteld in plaats van energie-efficiency, wilden bedrijven toch niet uit het Convenant stappen. Immers, daarmee zou ook de tegenprestatie van de overheid (geen specifieke energieheffing of andere maatregelen) ongedaan gemaakt worden. Eigenlijk had men moeten doorgaan met het uitvoeren van de bepalingen uit het Convenant, maar in de plaats daarvan werd alleen het meten van de afstand tot de wereldtop nog verplicht gesteld (zie de hierboven genoemde *side letter* aan de deelnemende bedrijven uit 2005). Je kunt immers niet én energie-efficiency én CO<sub>2</sub> optimalisatie dwingend opleggen. Er kan overigens niet gesteld worden dat het te lang duurde voor een nieuw convenant kwam, want nadat ETS zijn intrede deed begon een heel proces waarin men moest nadenken over hoe verder te gaan: een zoektocht waarbij de partijen elkaar opnieuw moesten zien te vinden, en daarna de acceptatie van een nieuw systeem.

---

<sup>50</sup> Kenmerk CBM/5007162: *Relatie tussen CO<sub>2</sub>-emissiehandel en het Convenant Benchmarking.*

*Zijn in de periode 2005-2009 – dat is de periode waarin volgens de Wet milieubeheer geen energieverplichtingen konden worden opgelegd voor bedrijven maar waarin wel het EU ETS systeem van toepassing was – de bepalingen van het convenant niettemin toch uitgevoerd?*

Het meten van de afstand tot de wereldtop was nog altijd verplicht. Bedrijven waren vrij om al dan niet een EEP op te stellen. In het nieuwe convenant (MEE-convenant van 2009) is het EEP weer een van de belangrijke elementen. Ook werd wel gezegd dat er geen interferentie was met ETS, gezien de bijzonder lage prijs van de rechten. De bepalingen zijn door bedrijven uitgevoerd voor zover dat paste in hun eigen beleid.

*Terugkijkend op de gehele periode waarin het Convenant Benchmarking van toepassing was: kunnen de geboekte resultaten gezien worden als succesvol?*

De antwoorden op deze vraag verschilden. We zetten ze op een rij:

- Zowel voor de overheid als voor de bedrijven kan het resultaat als positief beoordeeld worden. Voor de overheid geldt dat zonder dit convenant er minder vooruitgang geboekt zou zijn op het gebied van energie-efficiëntie. Voor bedrijven geldt dat ze een kijkje buiten de eigen keuken hebben kunnen nemen en dat de energie-efficiëntie verder is toegenomen.
- Aanvankelijk wel: het convenant riep enthousiasme op en werd redelijk goed nageleefd. Echter, gedurende de looptijd van het Convenant werd Nederland voorbijgestreefd door de wereldtop. Met name voor wat betreft de elektriciteitssector heeft het Convenant niet aan de verwachtingen voldaan. In Vlaanderen was men overigens enthousiast en daar is het hele convenant vrijwel letterlijk overgenomen.<sup>51</sup> Ook in Duitsland is voor een convenant aanpak gekozen.
- Redelijk succesvol, maar het projectmanagement en het toezicht op de naleving zou strakker geregeld moeten zijn. Dat is ook noodzakelijk voor de geloofwaardigheid en het vertrouwen van stakeholders. Het project is goed opgestart (d.w.z. het convenant is goed op papier gekomen), maar minder goed uitgevoerd en afgerond. Dat het Convenant Benchmarking later zogenaamd ingehaald zou zijn door ETS, had geen excuus mogen zijn om het contract als 'gepasseerd station' te beschouwen. Bij de start was eigenlijk al duidelijk dat (een deel van) de overheid niet écht geloofde in benchmarking.
- Een essentiële vraag is of er wel een goede evaluatie is gedaan. Rekenen de contractpartijen op de goede manier af? Zijn de bereikte resultaten in overeenstemming met de verwachtingen? Indien dat niet het geval is zijn er dan redenen om de doestellingen aan te passen of om alsnog hindernissen weg te nemen en de doelen te realiseren? En wat zijn de leereffecten van het project?
- Deze kunnen positief beoordeeld worden, ondanks het feit dat de resultaten van het Convenant (grotere afstand tot de wereldtop dan bij aanvang en tegenvallende resultaten van de elektriciteitssector) aanleiding faven tot kamervragen. Het is echter van belang om te bedenken dat Nederland bij aanvang reeds voorlag op het buitenland en dus minder mogelijkheden had om nog verder te investeren in betere installaties. Er is geen sprake van onwil bij bedrijven. Vanwege de levensduur van investeringen, zit een onderneming vaak 30 jaar vast aan een bepaalde technologie. Met toeters en bellen zijn dan nog wel efficiencyverbeteringen te behalen, maar die zijn van een andere orde dan vervanging van installaties. Nederland moet een internationaal aantrekkelijk land blijven om in te investeren. Nederland moet het vanwege de relatief hoge lonen vooral hebben van technologie en energie-efficiency. Een doelstelling om tot de top 10 van de wereld te (blijven) behoren op het gebied van energie-efficiency is daarom zeker niet te ambitieus.
- Dat lijkt me wel, want in het ETS-convenant staat dat de meeste bedrijven tot de wereldtop behoren.

*(Concluderende vraag): Zijn er specifieke succes- of faalfactoren aan te wijzen van deze vorm van zelfregulering? Waarom was het convenant een succes – of juist niet?*

Een 'Beleidsdoel' moet zodanig geformuleerd worden dat het haalbaar is voor het bedrijfsleven: Ook moet het flexibel zijn, zodat er ruimte is voor het bedrijfsleven om de doelstelling op de meest efficiënte wijze in te vullen. Ook wordt wel benadrukt het belang van realistische en ambitieuze normen. De overheid dient een fair level playing field te organiseren en de gestelde normen te handhaven. De doelstelling moet bovendien duidelijk zijn, zodat men weet wat er van de deelnemers verwacht wordt.

---

<sup>51</sup> Er is ook een Vlaams Verificatiebureau Benchmarking. Zie verder: [Http://www.benchmarking.be/nl/default.asp](http://www.benchmarking.be/nl/default.asp).

Voor 'zelfregulering' is een belangrijke voorwaarde dat de intenties door partijen gedeeld worden. In dit geval gaat het om het belang van het milieu (minder CO<sub>2</sub>-uitstoot) en het economisch belang van bedrijven (versterking concurrentiepositie, werkgelegenheid in Nederland). Op het nakomen van afspraken moet effectief worden toegezien waarbij de *principes* (waarvoor doen we het voor) moeten prevaleren boven de regels.

Over de vraag of er maatschappelijke druk was, wordt verschillend gedacht. Sommigen meenden dat die druk er in het geheel niet was, anderen wel.

De hoge 'Organisatiegraad' binnen VNO-NCW en brancheverenigingen is een van de succesfactoren geweest, zo wordt algemeen gesteld. Het uitoefenen van druk op ondernemers via de brancheorganisaties geldt als potentiële succesfactor voor benchmarking zij het dat belangentegenstellingen tussen bedrijven ook bestonden.

Ook 'Draagvlak' is hier een succesfactor geweest. De grootste druk om free-riders aan te pakken komt uit de industrie zelf. Het is immers zuur als je zelf wel meewerkt (en daarin investeert), 'maar je buurman niet'. Zo werd ook gezegd dat er *vertrouwen* moet zijn in het convenant, niet alleen van de kant van de deelnemende partijen, maar ook van de kant van NGO's, parlementariërs en ambtenaren. Men moet niet denken: "het is op vrijwillige basis, dus gebeurt er niets". Essentieel voor het slagen van zelfregulering is dat een onderneming het (*in casu*: behoren tot de wereldtop inzake energie-efficiency) zelf ook echt moet willen. Volgens de vertegenwoordiger van VNO-NCW moet het bedrijfsleven de eigen verantwoordelijkheid nemen.

Duidelijke sanctionering' is van belang om free riders aan te pakken, maar dat geldt eigenlijk vooral in het kader van de MJA-bedrijven. Alleen daar waren free riders actief (die bijvoorbeeld om concurrentie- of kostenoverwegingen geen uitvoering gaven aan de gemaakte afspraken), die via de milieuvergunningen aangepakt kunnen worden.

Soms werd wel de vraag opgeworpen of de sanctie hier wel hard genoeg was. Juridische afdwingbaarheid was hier afwezig. Volgens sommigen kan worden gezegd dat de industrie heeft op grote schaal geprofiteerd van de vrijstelling op de energiebelasting maar niet geïnvesteerd in rendabele oplossingen voor energiebesparing. Sterker nog, door de vrijstelling werd energie alleen goedkoper en dus investeringen minder rendabel – bij de niet-ETS bedrijven is meer geïnvesteerd in energiebesparing.

Een *duidelijke juridische inkadering* (aanpakken 'free-riders' bij bedrijven, geen vrijblijvendheid bij overheid) als randvoorwaarden voor succesvolle zelfregulering en goed *toezicht* op de uitvoering werden ook genoemd, alsmede in het algemeen *goed management van de uitvoering* (planning, rapportage, bijsturing).

'Inpasbaarheid van resultaat in de bedrijfsvoering' werd ook genoemd als een van de succesfactoren, waaronder ook realistische planning. De belangen van de grote energie-intensieve bedrijven inzake energie-efficiency zijn niet heel erg verschillend, en dus was er convergentie, aldus sommigen.

Betreffende de factor 'Stabiel probleemveld' werd herhaaldelijk opgemerkt dat door de veranderingen in het wettelijke kader en internationale afspraken en wetgeving het probleemveld verre van stabiel was. Een respondent verwoordde dit als volgt: "een faalfactor van zelfregulering is als er van buiten plotseling iets komt binnenvliegen, zoals bij het Convenant Benchmarking het geval was met de CO<sub>2</sub>-optimalisering via EU ETS." 'Overheidsondersteuning' was er ook: voor het MKB was Senter Novem erg belangrijk. Voor grote bedrijven gold dit wat minder. Overheidsondersteuning in de vorm van een stabiel beleid is van belang voor bedrijven, vooral als daarmee de vergunningverlener en hogere energiebelastingen buiten de deur kunnen worden gehouden.

## Bijlage 2. Kwaliteitsverbetering afwikkeling personenschade

### Beschrijving van de betrokken sectoren en spelers

Afwikkeling van letselschade waarvoor een derde aansprakelijk is (ruim 60.000 dossiers per jaar), geschiedt in veruit de meeste gevallen zonder dat de rechter eraan te pas komt door een onderzoeks- en onderhandelings-traject tussen private partijen.<sup>52</sup> Die partijen zijn doorgaans de – incidenteel – benadeelden en – professionele – verzekeraars. Bij de laatsten gaat het vooral om aansprakelijkheidsverzekeraars en meer incidenteel om verzekeraars van ongevalennisico's of arbeidsongeschiktheid. Beide partijen laten zich bijstaan door verschillende typen deskundigen. In de eerste lijn wordt de benadeelde veelal bijgestaan door een (doorgaans juridisch geschoolde) belangenbehartiger (advocaat of letselschadebehandelaar). De aansprakelijkheidsverzekeraar laat zich in dezelfde lijn doorgaans bijstaan door een expertisebureau en bij juridisch complexere geschillen door een advocaat. Beide (rechts)hulpverleners schakelen op hun beurt – veelal ieder voor zich – deskundigen in op medisch gebied (medisch adviseurs) op het terrein van arbeidsdeskundigheid (arbeidsdeskundige) en op rekenkundig gebied. Komen partijen er in onderling overleg niet uit, dan kunnen zij zich tot de rechter wenden. Verschillende belangenbehartigers en deskundigen hebben zich veelal in brancheorganisaties verenigd.

Bij de afwikkeling van letselschade kunnen derhalve de volgende sectoren en spelers betrokken zijn:

- a. Organisaties van rechtshulpverleners
  - *Vereniging van Letselschade Advocaten (LSA)*  
Een aan de Nederlandse Orde van Advocaten gelieerde specialistenvereniging van letselschadeadvocaten. Van deze vereniging zijn zowel advocaten lid die alleen optreden voor slachtoffers als advocaten die alleen optreden voor aansprakelijkheidsverzekeraars, maar ook advocaten die (afwisselend) voor beide partijen optreden. Het doel van de LSA is de kennis van haar leden te vergroten en de kwaliteit van schaderegeling te verbeteren.
  - *Vereniging van Advocaten voor Slachtoffers van Personenschade (ASP)*  
De leden van de ASP komen op voor de belangen van slachtoffers van personenschade. Deze advocaten treden alleen op voor slachtoffers en niet voor aansprakelijk gestelde partijen.
  - *Werkgroep Artsen en Advocaten (WAA)*  
De WAA is een landelijk netwerk van letselschadespecialisten (artsen en advocaten) die uitsluitend voor de belangen van de slachtoffers opkomen, dus niet voor de belangen van aansprakelijkheidsverzekeraars, arbeidsongeschiktheidsverzekeraars of grote institutionele partijen. De WAA telt op dit moment ongeveer 200 advocaatleden, 50 artsleden en 10 leden die arts, noch advocaat zijn (zoals arbeidsdeskundigen, klinische psychologen etc.). De advocaat-leden moeten ook lid zijn van de LSA.
- b. Brancheorganisaties
  - *Verbond van Verzekeraars*  
Het Verbond van Verzekeraars is een belangenvereniging van particuliere verzekeraars. De leden van het Verbond vertegenwoordigen samen meer dan 95 % van de verzekeringsmarkt. Het Verbond vervult een spilfunctie tussen de verzekeringsbranche en een groot aantal andere partijen in de samenleving. Tegelijk is het Verbond in een aantal gevallen het aanspreekpunt van belanghebbenden voor de bedrijfstak en voor individuele verzekeraars.
  - *Stichting Personenschade Instituut van Verzekeraars (PIV)*  
De Stichting Personenschade Instituut van Verzekeraars is op gezamenlijk initiatief van de aansprakelijkheidsverzekeraars in Nederland opgericht. Het doel van het PIV is het leveren van een bijdrage aan

<sup>52</sup> Volgens W.C.T. Weterings, *Vergoeding van letselschade en transactiekosten*, Deventer 1999, p. 109 en W.C.T. Weterings, *Efficiëntere en effectievere afwikkeling van letselschadeclaims*, diss. Tilburg, Den Haag 2004, p. 26 wordt in 95-99% van de gevallen het geschil over letselschade zonder rechterlijke tussenkomst door een schikking beëindigd.

de optimalisering van de personenschaderegeling, met als beoogd resultaat dat een schadegeval zo veel mogelijk naar tevredenheid van zowel benadeelde, belangenbehartiger als verzekeraar is behandeld en afgerond.

- *Nederlands Instituut voor Register Experts (NIVRE)*  
Het NIVRE is een beroepsvereniging van register experts die zich onder meer bezighouden met het in kaart brengen van schade, waaronder letselschade, en aansprakelijkheid.
  - *De Letselschade Raad (voorheen het Nationaal Platform Personenschade)*  
De Letselschade Raad biedt een publiek-privaat platform waarin Het Verbond van Verzekeraars, de ANWB, Slachtofferhulp Nederland, de expertisebranche (BCE en NIVRE) en de Vereniging van Medische Adviseurs in Particuliere verzekeringzaken (GAV) participeren. De Letselschade Raad wil de harmonie en duidelijkheid in de afhandeling van personenschade vergroten, het slachtoffer centraal stellen in de schaderegeling en de met de afhandeling samenhangende belasting zo veel mogelijk trachten te beperken.
  - *Vereniging van Medische Adviseurs in Particuliere verzekeringzaken (GAV)*  
De GAV is een vereniging van artsen die veelvuldig optreden als experts in verzekeringszaken.
  - *Stichting Keurmerk Letselschade*  
Deze op initiatief van een aantal advocaten en Slachtofferhulp Nederland, Stichting de Ombudsman en de vereniging Nationale Letselschade Experts in 2007 opgerichte stichting beoogt het ontwikkelen en handhaven van kwaliteitsnormen voor letselschadeadvocaten en letselschade-experts.
- c. Organisaties van slachtofferbelangen
- *Slachtofferhulp Nederland*  
Slachtofferhulp Nederland biedt kosteloze hulp aan slachtoffers van misdrijven of verkeersongevallen. Deze hulp bestaat naast het geven van praktische en juridische adviezen mede uit het bieden van emotionele ondersteuning. Zij treedt tevens op als belangenbehartiger van het slachtoffer in de media en politiek.
  - *ANWB*  
De Algemene Nederlandse Wielrijders Bond komt op voor de belangen van verkeersdeelnemers, ook wanneer deze het slachtoffer worden van een verkeersongeval. Zij verleent tevens rechtshulp.
- d. Overige spelers
- *Medisch adviseurs*  
Zowel aan de zijde van slachtoffers als aan de zijde van verzekeraars wordt veelvuldig deskundigheid van medisch adviseurs ingeroepen. Dat kunnen zelfstandig gevestigde medisch adviseurs zijn, maar sommige advocatenkantoren en verschillende verzekeraars hebben eigen medisch adviseurs in dienst.
  - *Arbeidsdeskundigen*  
Zowel aan de zijde van slachtoffers als aan de zijde van verzekeraars wordt veel gebruik gemaakt van arbeidsdeskundigen. Deze geven inzicht in de revalidatie en re-integratie van het slachtoffer op het gebied van arbeid. De arbeidsdeskundige kan tevens een bemiddelende rol spelen bij de terugkeer op de arbeidsmarkt van het slachtoffer.
  - *Politie en arbeidsinspectie*  
Schuldvraagonderzoek bij verkeersongevallen of bedrijfsongevallen is een belangrijk middel om helderheid met betrekking tot de aansprakelijkheid te krijgen. Een proces-verbaal van de politie of een rapport van de Arbeidsinspectie kan inzicht verschaffen in de schuldvraag. De politie legt het accent op de strafrechtelijke kant van een zaak. De Arbeidsinspectie onderzoekt voornamelijk of er veiligheids-



voorschriften zijn overtreden.

- *Uitvoeringsinstellingen*

Uitvoeringsinstelling van werknemersverzekeringen UWV, GAK, GUO, SFB en USZO, beoordelen het letsel van een slachtoffer vanuit het WAO-perspectief. Het UWV beoordeelt zuiver datgene wat de betrokkene nog wel kan, terwijl de onderhandelingspartijen in de schaderegeling kijken naar wat de betrokkene als gevolg van het ongeval niet meer kan.

- *Rechterlijke macht*

Hoewel slechts een zeer gering aantal letselschadezaken door de rechter wordt beslecht, heeft deze op dit gebied een rol van betekenis. Die bestaat enerzijds uit het beslechten van complexe veelal vastgelopen geschillen, en anderzijds uit de precisering van het recht door in rechtspraak neergelegde uitleg. Hoewel de rechterlijke macht op het gebied van letselschade geen officiële specialisatie kent, hebben verschillende rechtbanken de afgelopen jaren een 'letselkamer' ingericht, die de behandeling van meer complexe letselschadezaken tot haar taak rekent.<sup>53</sup> Denkbaar is dat de rechterlijke macht in de nabije toekomst een belangrijkere rol gaat spelen bij de beslechting van geschillen over letselschade na invoering van de Wet deelgeschilprocedure voor letsel- en overlijdensschade, die per 1 juli 2010 van kracht is geworden.

- *Interdisciplinaire Werkgroep Medische Deskundige (IWMD)*

De IWMD bestaat uit in de praktijk werkzame artsen en juristen, van 'slachtofferzijde', van 'verzekeerzijde' en van neutraal te achten huize, zoals de rechterlijke macht en de KNMG en houdt zich bezig met de formulering van vraagstellingen bij medische expertises.<sup>54</sup>

- *ORMED*

De Stichting Opleiding en Registratie Medisch Deskundigen is in 2005 opgericht op initiatief van de Stichting Personenschade Instituut van Verzekeraars en de Vereniging van Letselschadeadvocaten en heeft als doel het bevorderen van de kwaliteit van medische deskundigenrapportages.

- *Stichting de Ombudsman*

Stichting de Ombudsman is een organisatie die ten doel heeft deskundig, juridisch advies of informatie te verstrekken aan mensen om zo een stem te geven aan de individuele burger die niet in staat is om zelf zijn weg te vinden in het dolhof van wetten en regels en doet onderzoek naar de behandeling van letselschadezaken. Zij heeft in 2003 een rapport uitgebracht waarin misstanden bij de afhandeling van letselschades aan de orde worden gesteld.<sup>55</sup> In 2008 heeft zij een rapport uitgebracht over de afwikkeling van letselschades na medische fouten.<sup>56</sup>

- *Landelijke Media*

Landelijke media hebben er herhaaldelijk blijk van gegeven belangstelling te tonen voor (misstanden in) de praktijk van de afwikkeling van letselschades. Voorbeelden zijn de televisie-uitzendingen van Zembla op 11 november 2007 en Netwerk op 7 juli 2009. In het televisie-programma 'Missers' van AVRO worden wekelijks medische fouten aan de orde gesteld. Ook in de landelijke dagbladen wordt aandacht besteed aan de afwikkeling van letselschades, zoals bijvoorbeeld de artikelen in Trouw van 26 november 2009 en de Volkskrant van 2 april 2010.

## Schets van het overheidsbeleid in de betrokken sector

Van overheidswege is zelfregulering op het gebied van de afwikkeling van letselschade gestimuleerd en ondersteund<sup>57</sup>, onder meer door financiële steun aan de Letselschade Raad en aan de ontwikkeling van de Gedrags-

<sup>53</sup> Zie daarover bijvoorbeeld 'Complexe letselschadezaken in een dagdeel tot een goed einde door meervoudige comparities bij de Haagse rechtbank', *PIV-bulletin* 2008, 1.

<sup>54</sup> Zie [www.rechten.vu.nl/iwmd](http://www.rechten.vu.nl/iwmd).

<sup>55</sup> Stichting de Ombudsman, *Rapport Letselschaderegeling – Onderhandelen met het mes op tafel of een zoektocht naar de redelijkheid*, 2003.

<sup>56</sup> Stichting de Ombudsman, *Rapport Overleven in de medische letselschadepraktijk*, 2008.

<sup>57</sup> Zie uitdrukkelijk Toespraak Minister Hirsch Ballin 7 november 2008 – Congres Nationaal Platform Personenschade.

code Behandeling Letselschade.<sup>58</sup> Deze door het Centrum voor Aansprakelijkheidsrecht van de Universiteit Tilburg ontwikkelde gedragscode, die in 2006 het licht zag, bevat twintig beginselen en beoogt in de schadebehandeling het slachtoffer centraal te stellen en wederzijds respect en vertrouwen, transparantie en harmonie, een vlot tempo en een gezamenlijke oplossingsgerichtheid te bevorderen.<sup>59</sup>

Voorts is een subsidiemogelijkheid in het leven geroepen voor een medische 'quickscan'. Deze haalbaarheids-scan omvat een kort medisch onderzoek naar de haalbaarheid/opportuniteit van een juridische letselschadezaak. Slachtoffers kunnen hiervoor een subsidie aanvragen bij de Raad voor Rechtsbijstand tot een bedrag van € 200,-.

Ook is flankerende wetgeving tot stand gebracht, in het bijzonder de Wet deelgeschilprocedure voor letsel- en overlijdensschade. Deze is per 1 juli 2010 in werking getreden en beoogt de toegang tot de rechter voor partijen in een letsel- of overlijdensschadezaak sneller en eenvoudiger te maken. Door de complexiteit van letsel-schadezaken kan het zo zijn dat de onderhandelingen tussen partijen stuk lopen door een onenigheid over een deelgeschil. Door de tussenkomst van de rechter zouden partijen sneller de onderhandelingen weer kunnen voortzetten en zou het geschilpunt niet in de weg blijven staan aan een schikking. Door het vergoeden van de proceskosten van de schadelijgende persoon, tracht men eventuele drempels voor het instellen van een deelgeschilprocedure te verlagen.

Naast deze specifiek op de afwikkeling van letselschade betrekking hebbende initiatieven kunnen ook andere overheidsinitiatieven van betekenis zijn voor de afwikkeling van letselschade. Men denke aan de experimenten met en subsidies voor mediation<sup>60</sup>, aan de Wet Collectieve Afhandeling van Massaschades en aan het wetsvoorstel inzake een prejudiciële procedure bij de Hoge Raad.<sup>61</sup>

### **Indicatie van kenbare motieven voor en tegen zelfregulering**

In de literatuur worden als motieven voor zelfregulering met betrekking tot de afwikkeling van letselschades genoemd het gebrek aan voldoende specifieke en in het onderhandelingsproces richtinggevende materiele en procedurele normen, de daardoor bevorderde hoge transactiekosten, het gebrek aan mogelijkheid van rechterlijke beïnvloeding (heel weinig zaken komen voor de rechter), het vereist zijn van een hoge mate van specialistische kennis en het bevorderen van maatschappelijk draagvlak voor aldus gevonden normen.<sup>62</sup>

De Minister van Justitie heeft als motieven voor zelfregulering met betrekking tot de afwikkeling van letselschades genoemd de besparing van kosten en (procedurele) belasting, zodat claims beter, sneller, slachtoffer-vriendelijker en goedkoper worden afgewikkeld.<sup>63</sup> Voorts is aannemelijk dat de slechte pers over de praktijk van de afwikkeling van letselschades een belangrijke aanjager is geweest voor initiatieven met betrekking tot zelfregulering, zoals de Gedragscode Behandeling, de Gedragscode Medische Aansprakelijkheid en de Stichting Keurmerk Letselschade.

Motieven tegen zelfregulering zijn niet helder kenbaar, maar als motieven tegen geïnitieerde projecten, zoals de Gedragscode Behandeling Letselschade zijn geuit een gebrek aan onderbouwing van het probleem<sup>64</sup>, overbodigheid naast beroepscodes<sup>65</sup> en de bedreiging van de onafhankelijkheid van de advocaat.<sup>66</sup> Aannemelijk is voorts dat commerciële motieven (een financieel belang bij het (voort)bestaan van geschillen) een rol spelen.

---

<sup>58</sup> Zie [www.letselcode.nl](http://www.letselcode.nl).

<sup>59</sup> Zie over deze code onder meer M.L.M. Renckens, 'Zo zijn onze manieren', *TVP* 2006, nr. 3, p. 82-83.

<sup>60</sup> Een bij de Raad voor Rechtsbijstand ingeschreven mediator kan toevoeging bij de Raad aanvragen. Zie [www.rvr.org](http://www.rvr.org). [http://www.rvr.org/nl/subhome\\_rz/mediation/WKH,Te-duur--Tegemoetkoming-in-de-kosten-mogelijk.html](http://www.rvr.org/nl/subhome_rz/mediation/WKH,Te-duur--Tegemoetkoming-in-de-kosten-mogelijk.html)

<sup>61</sup> Zie ook Reactie Ministerie van Justitie 2 november 2009, Achtergrond bij het item: Letselschade.

<sup>62</sup> Zie vooral W.C.T. Weterings, 'Zelfregulering in de letselschadebranche', *TVP* 2005, nr. 4, p. 140 en W.C.T. Weterings, *Efficiëntere en effectievere afwikkeling van letselschadeclaims*, diss. Tilburg, Den Haag 2004, p. 136 e.v.

<sup>63</sup> Toespraak Minister Hirsch Ballin 7 november 2008 – Congres Nationaal Platform Personenschade.

<sup>64</sup> M.J. de Witte, 'Tilburg moet stoppen', *PIV Bulletin* 2005, 5/6 – Special, 6b.

<sup>65</sup> Zie bijv. m.b.t. de Stichting Keurmerk Letselschade J.L. Brens, 'Het Keurmerk Letselschade, een kritische beschouwing', *PIV-bulletin* 2007,6, met reactie van Martijn van Driel.

## Inhoudelijke beschrijving van zelfregulering

Zoals hiervoor reeds is aangegeven zijn met betrekking tot de afwikkeling van letselschades verschillende zelf-reguleringsinitiatieven ontplooid. Deze initiatieven zijn het resultaat van in de branche ontwikkelde samenwerking. Er liggen geen concrete doelmatigheidsafspraken aan ten grondslag. Het gaat hier (onder meer) om:

- De totstandkoming van de Gedragscode Behandeling Letselschade<sup>67</sup>

Deze code is ontwikkeld aan de Universiteit van Tilburg in overleg met brancheorganisaties en is in 2006 tot stand gekomen. De totstandkoming is financieel ondersteund door NWO, Fonds Slachtofferhulp, het Ministerie van Justitie en Stichting Achmea Slachtoffer en Samenleving. De code bevat 20 beginselen waarin kernwaarden tot uitdrukking worden gebracht, aangevuld met min of meer concrete spelregels en goede praktijken, alles voorzien van een toelichting. De permanente organisatie rond de code (evaluatie, eventuele aanpassing, toezien op naleving, een loket voor oplossing van gerezen problemen in de schaderegeling) is ondergebracht bij de Letselschade Raad. Dit heeft onder meer geresulteerd in het in het leven roepen van een Bemiddelingsloket, een Project (Digitaal) Gezamenlijk Behandelplan, een Klankbordgroep communicatie, een Project Herschrijven GBL voor slachtoffers om de begrijpelijkheid van de gedragscode voor slachtoffers te verbeteren, een Project Informatieverstrekking, een Project Patientendossier van de Werkgroep Medisch Traject en een Werkgroep Evaluatie GBL.<sup>68</sup>

De Gedragscode Behandeling Letselschade wordt ondersteund door verschillende organisaties uit de branche.<sup>69</sup> De Vereniging van Letselschade Advocaten (LSA) heeft haar leden niet willen binden aan de gedragscode, omdat zij dat in strijd acht met de onafhankelijkheid van de advocaat.<sup>70</sup> Ook de ASP en WAA hebben zich niet gebonden aan de gedragscode.

- Normeringsprojecten van de Letselschade Raad

Aanvankelijk het Nationaal Platform Personenschade en later diens opvolger de Letselschade Raad heeft een aantal projecten opgezet om ten aanzien van de vaststelling van schadeposten die frequent tot geschillen leiden tot normering te komen. Tot nu toe zijn richtlijnen tot stand gekomen met betrekking tot Ziekenhuis- en revalidatiedaggeldvergoeding, Kilometervergoeding, Studievertraging, Huishoudelijke hulp, alsmede een Aanbeveling Zelfwerkzaamheid.<sup>71</sup> Voorts wordt gewerkt aan verbetering van het Medische beoordelingstraject bij letselschadezaken.<sup>72</sup> Binnen dit project wordt geprobeerd vanuit een wetenschappelijke invalshoek te zoeken naar een betere opzet van het medische traject en van daaruit steun en draagvlak voor de uitgedachte oplossingen te vinden om de gevonden oplossingsrichtingen vervolgens verder uit te kunnen werken. Dit zou uiteindelijk moeten leiden tot de toevoeging van een medische paragraaf aan de Gedragscode Behandeling Letselschade.<sup>73</sup>

- Ontwikkeling van een Gedragscode Medische Aansprakelijkheid

---

<sup>66</sup> Het standpunt van de LSA houdt in dat onafhankelijkheid wordt gezien als een belangrijk kwalitatief aspect van de advocaat. Uit de gedragsregels van de Nederlandse Orde van Advocaten volgt dat het verboden is om met anderen dan de cliënt afspraken te maken over de wijze waarop de zaak behandeld dient te worden. LSA advocaten kunnen en mogen daarom niet op voorhand gebonden worden aan dergelijke afspraken. Indien het slachtoffer dit wenst is behandeling conform de Gedragscode geen bezwaar, waarbij de LSA er van uit gaat dat afwijken altijd mogelijk blijft indien daarvoor redenen bestaan.

<sup>67</sup> Maurits Barendrecht, Peter Kamminga en Corry van Zeeland, *Gedragscode Behandeling Letselschade, Goede praktijken bij het regelen van schade*, Tilburg 2006. Zie ook [www.rechten.uvt.nl/normering](http://www.rechten.uvt.nl/normering).

<sup>68</sup> Zie [www.deletselschaderaad.nl](http://www.deletselschaderaad.nl).

<sup>69</sup> Zie voor deelnemers het openbare register voor de gedragscode Register Gedragscode Behandeling Letselschade - [http://www.deletselschaderaad.nl/index.cfm?page=GBL\\_module+alfabetische+lijst+2](http://www.deletselschaderaad.nl/index.cfm?page=GBL_module+alfabetische+lijst+2)

<sup>70</sup> Bief van Chr.H. van Dijk, Secretaris LSA bestuur, van 6 juli 2005 aan Prof. J.M. Barendrecht inzake LSA besluit 30 juni 2005. <https://normering.rechten.uvt.nl/upload/111020051134796199977397.pdf>

<sup>71</sup> Zie [www.deletselschaderaad.nl](http://www.deletselschaderaad.nl).

<sup>72</sup> Zie daarover A.J. Akkermans en A. Wilken, 'Het medisch beoordelingstraject bij letselschadezaken: de stand van zaken', *PIV-bulletin* 2010, 1.

<sup>73</sup> Zie A.J. Akkermans, J. Legemaate en A. Wilken, 'Het medische beoordelingstraject bij letselschade – De Letselschade Raad neemt initiatief voor breed opgezet verbeteringsproject', *TVP* 2009, nr. 1, p. 22.

In 2009 is gestart met de ontwikkeling van een Gedragscode Medische Aansprakelijkheid, waarin gedragsregels worden neergelegd voor partijen en personen die zijn betrokken bij de afwikkeling van schade die het gevolg is van medische fouten. De projectorganisatie bestaat uit (vertegenwoordigers van) belangenbehartigers van slachtoffers, medische aansprakelijkheidsverzekeraars, het Verbond van Verzekeraars, de KNMG, de wetenschap en de ministeries van Justitie en VWS. Het resultaat wordt gepresenteerd in juni 2010.

- Stichting Keurmerk Letselschade

Deze op initiatief van een aantal advocaten en Slachtofferhulp Nederland, Stichting de Ombudsman en de vereniging Nationale Letselschade Experts in 2007 opgerichte stichting beoogt het ontwikkelen en handhaven van kwaliteitsnormen voor letselschadeadvocaten en letselschade-experts. Draggers van het keurmerk worden regelmatig gevisiteerd en de toetsing omvat waarborgen, zoals onafhankelijkheid, deskundigheid, transparantie, duidelijkheid en communicatie. Het doel van het keurmerk is dat slachtoffers met behulp van het keurmerk eenvoudiger een goede keuze kunnen maken uit de verschillende rechtshulpverleners.

- Interdisciplinaire Werkgroep Medische Deskundigen (IWMD)

De IWMD bestaat voornamelijk uit juristen en medici en denkt in nauwe samenwerking met de Projectgroep medische deskundigen in de rechtspleging van de Vrije Universiteit, na over de wijze van totstandkoming van deskundigenberichten. Hieronder valt mede het formuleren van een afgewogen en neutrale, aan de deskundige voor te leggen vraagstelling die recht doet aan de belangen van de benadeelde en de aansprakelijke partij. In 2004 is een studiemodel ontstaan voor de vraagstelling bij deskundigen naar het causaal verband bij ongevallen, beter bekend als de IWMD-vraagstelling. De IWMD-vraagstelling heeft in de praktijk merkbare navolging gekregen. Zowel in buitengerechtelijke expertises als in rechterlijke uitspraken worden vraagstellingen gehanteerd die geheel of gedeeltelijk aan de IWMD-vraagstelling zijn ontleend. In 2009 is de vraagstelling opnieuw kritisch bekeken en waar nodig aangepast.<sup>74</sup> De nieuwste versie van de vraagstelling dateert uit januari 2010 en is nog niet volledig afgerond.

- PIV-overeenkomst buitengerechtelijke kosten

In 2004 is de PIV-overeenkomst tussen verzekeraars en belangenbehartigers inzake buitengerechtelijke kosten van start gegaan. Inmiddels hebben enkele tientallen (organisaties van) belangenbehartigers zich bij de overeenkomst aangesloten. Kern van de overeenkomst is de vergoeding van buitengerechtelijke kosten op basis van een tabel, waardoor discussies over deze kosten in letselschadezaken verminderen. De overeenkomst heeft alleen betrekking op letselschadezaken van direct bij de schadegebeurtenis betrokken personen. Partijen kunnen overeenkomen dat de overeenkomst ook van toepassing is op overlijdensschadezaken. Het PIV werkt aan een vereenvoudiging van de tekst van de overeenkomst en hoopt in 2011 met een herziene versie te komen die voor alle betrokken partijen aanvaardbaar is.<sup>75</sup>

Gelet op de veelheid en diversiteit aan zelfreguleringsinitiatieven ligt het voor de hand om het onderzoek te beperken tot één of twee van de belangrijkste. Daarom is gekozen voor de meest in het oog springende, te weten de Gedragscode Behandeling Letselschade en de werking van de Letselschade Raad (voorheen het Nationaal Platform Personenschade), die overigens bij de implementatie van de gedragscode een voortrekkersrol toebedeeld heeft gekregen.

## Bekende ervaringen uit openbare bronnen

Gedegen openbare evaluaties van de onder 4 beschreven initiatieven ontbreken vooralsnog – de initiatieven zijn betrekkelijk vers – vrijwel geheel.

---

<sup>74</sup> Zie bijvoorbeeld A.J. Akkermans en A. Wilken, 'Nieuwe versie IWMD-vraagstelling: causaal verband bij ongeval', *TVP* 2009, nr. 2, p. 33-40.

<sup>75</sup> Zie daarover F.P.H. Schlicher en M. Volker, 'Vijf jaar PIV-Overeenkomst BGK: hoe staat het ervoor en waar gaat het naar toe?', *PIV-bulletin* 2009, 6.

De Gedragscode Behandeling Letselschade is geëvalueerd tijdens een ‘terugkomdag’ in 2009.<sup>76</sup> De resultaten lijken bescheiden. Het implementatietraject is nog niet afgerond en staat onder druk van kostenreductie, de bekendheid van de code onder betrokkenen laat te wensen over, de code lijkt niet zichtbaar te leiden tot verbetering van schadebehandeling, en een gebrek aan gebondenheid en sancties wordt gesignaleerd.<sup>77</sup> Er staat overigens wel een ‘audit’ door het Verbond van Verzekeraars op de agenda, maar dan met name op de doorlooptijd die de GBL als standaard voorschrijft.<sup>78</sup>

## Interviews

In de periode juni/augustus 2010 is een viertal interviews gehouden met representanten van bij de zelfreguleringsprojecten betrokken organisaties, te weten:

- mr. F.Th. Kremer, directeur Personenschade Instituut van Verzekeraars
- mw. mr. C. Blom, senior beleidsmedewerker platform en projecten Letselschade Raad
- mw. mr. W. van der Velde, wetgevingsjurist Ministerie van Veiligheid en Justitie<sup>79</sup>
- mr. P.N. Langstraat, advocaat en voorzitter Vereniging van Letselschade Advocaten

De interviews hebben plaatsgevonden aan de hand van een standaard vragenlijst, waarbij zowel ten aanzien van de GBL als ten aanzien van de LR is gevraagd naar de volgende elementen: maatschappelijke druk, organisatiegraad van de branche, draagvlak, sanctiearsenaal, wijziging-/opzeggingsmogelijkheden, evaluatie, inpasbaarheid in de bedrijfsvoering, omvang van de branche, reputatie en keurmerkfunctie, snelheid en flexibiliteit, verbindendheid, handhaving, kosten en overige opmerkingen.

Hierna worden de hoofdlijnen van de resultaten uit de interviews per thema weergegeven.

### *Aanleiding/maatschappelijke druk*

De aanleiding voor de oprichting van het Nationaal Platform Personenschade (in 1998), de voorganger van de Letselschade Raad, was de groeiende onvrede over afwikkeling van letselschades en de wens om discussies in individuele letselschadedossiers over bepaalde schadeposten te beperken. De indruk bestond dat het debat in individuele dossiers meer werd bepaald door de belangen van de professionals dan door die van slachtoffers en dat de verhoudingen werden geregeerd door wantrouwen over en weer.

De aanleiding voor de ontwikkeling van de GBL was dat er in de media ophef was ontstaan over de wijze van afwikkeling van letselschades, onder meer naar aanleiding van een rapport van de Stichting Ombudsman (2003). Deze media-aandacht leidde vervolgens tot politieke aandacht. De GBL werd ontwikkeld om de procedure van de afwikkeling van letselschades te verbeteren door aanbevelingen op te stellen en best practices te schetsen, waarmee de nadruk lag op de procedurele kant (meer dan bij de LR, waar veelal aan materiële normering wordt gewerkt). Het momentum is door de media geschapen waardoor verschillende behoeften konden worden vervuld (van slachtoffers, van belangenbehartigers die last hadden van wederpartijen, van wetenschappers die eraan wilden werken en van verzekeraars die door de media onder druk werden gezet). Het ging bij dit project niet alleen om regelgeving, maar vooral ook om het teweegbrengen van een cultuurverandering, waarin wantrouwen plaats moest maken voor contact en overleg.

### *Organisatiegraad van de branche*

De gereguleerde, onderling georganiseerde, partijen zijn vrij goed georganiseerd. Slachtoffers worden vertegenwoordigd door de ANWB en Slachtofferhulp Nederland, verzekeraars door het Verbond van Verzekeraars, waarbij vrijwel alle betrokken verzekeraars zijn aangesloten, advocaten in de Vereniging van Letselschade Ad-

<sup>76</sup> Zie voor een ‘prognose’ reeds M.L.M. Renckens, ‘Zo zijn onze manieren’, *TVP* 2006, nr. 3, p. 82-83. De site van de Letselschaderaad ([www.deletselschaderaad.nl](http://www.deletselschaderaad.nl)) vermeldt onder Werkgroep Evaluatie GBL slechts dat in de werkopdracht van de werkgroep ‘de prestatieafspraken met het Ministerie van Justitie centraal staan’ en voorts dat gedurende vijf jaar vanaf 2007 jaarlijks een meting van de naamsbekendheid van het NPP en de GBL wordt gedaan.

<sup>77</sup> Zie Verslag Terugkomdag Letselschade 2009 op:

<http://www.tilburguniversity.nl/faculties/law/research/tisco/pastevents/letselschadeterugkomdag/verslag.pdf>

Zie ook D.J. ten Boom en V.R. Peute, ‘Gedragscode Behandeling Letselschade: commerciële of maatschappelijke business case? – Waarom de letselklant niet en de consument wel centraal staat’, *PIV-bulletin* 2009, nr. 6.

<sup>78</sup> ‘Belangrijke rol Eiffel bij tweejaarlijkse GBL Audit’, *PIV-Bulletin* 2010, p. 18.

<sup>79</sup> Het interview is gegeven op persoonlijke titel en geeft niet noodzakelijk de mening van de Minister van Justitie weer.

vocaten en verder zijn er organisaties van experts (NIVRE, GAV). De verzekeraars lijken het sterkst georganiseerd, maar toch ook niet volledig. Problematisch zijn de individuele belangenbehartigers (niet-advocaten) en losse bureaus die op dat gebied hun diensten aanbieden, omdat zij niet zijn georganiseerd of gereguleerd en moeilijk identificeerbaar zijn.

#### *Draagvlak*

Het draagvlak voor de producten van de Letselschade Raad (concrete richtlijnen voor de omvang van bepaalde schadeposten) wordt beoordeeld als groot en groeiend. Zij werken ook door in de rechtspraak.

Over het draagvlak voor de GBL wordt verschillend gedacht. Onder verzekeraars is het – in elk geval op papier – groot, maar wordt de aanhang op de werkvloer in twijfel getrokken. Onder advocaten is het geringer, maar zou het groeien.

#### *Sanctiearsenaal*

Wie zich heeft ingeschreven in het GBL-register zou daaruit bij niet-naleving kunnen worden verwijderd, maar een formeel sanctiearsenaal ontbreekt. Het Verbond van Verzekeraars werkt aan binding onder de eigen leden en kan dan via zijn eigen organisatie optreden bij niet-naleving. Controle op naleving vindt plaats door middel van audits van het PIV. Voor medisch adviseurs kan sanctionering plaatsvinden via het tuchtrecht. Informeel worden wel pluimen uitgedeeld en worden partijen ook wel aangesproken op niet-naleving. Als bezwaar tegen een sanctie-arsenaal wordt aangevoerd dat het zou afdoen aan het consensuskarakter van de zelfregulering.

#### *Wijzigings-/opzeggingsmogelijkheden*

Opzegging van deelname aan de Letselschade Raad of de GBL is mogelijk, maar heeft zich in de praktijk (nagenoeg, er is een eenmanskantoor die deelname aan de GBL heeft opgezegd) niet voorgedaan. De LSA heeft opzegging van deelname aan de LR overwogen, omdat zij haar leden niet zou kunnen binden, maar daarvoor is toen een toehoorderspositie gecreëerd.

#### *Evaluatie*

Het werk van de Letselschade Raad wordt intern geëvalueerd en er zijn bekendheidsonderzoeken gedaan naar de LR. De GBL is beknopt geëvalueerd in 2008 door de Universiteit van Tilburg en er is een evaluatietraject ingezet bij de LR. Toepassing van de GBL wordt onder verzekeraars geëvalueerd door PIV-audits.

#### *Inpasbaarheid in de bedrijfsvoering*

De producten van de LR (richtlijnen over omvang van concrete schadeposten) worden in zekere zin gezien als pseudowetgeving en zijn eenvoudig toe te passen, mede omdat zij praktisch zijn opgesteld om een concreet probleem op te lossen.

Aan de inpassing van de GBL is onder verzekeraars veel aandacht besteed en er is geïnvesteerd in instructies en draaiboeken. Het succes van de invoering verschilt per verzekeraar, hetgeen wordt toegeschreven aan reorganisaties. De inpassing bij verzekeraars wordt gezien als formeler ('werken met stoplichten') dan bij anderen ('meer nadruk op communicatie'). Onder verzekeraars zou niettemin ook zijn gezocht en gesteund, onder meer vanwege angst voor het onbekende en vanwege het feit dat letselschade niet het enige punt van belang is voor de organisatie. Advocaten hebben de GBL niet onderschreven en ook niet afzonderlijk in hun werkprocessen ingepast.

#### *Omvang van de branche*

Ongeveer 40 verzekeraars zijn gebonden aan de GBL. Daar werken ongeveer 1500 personen op het gebied van letselschade. In totaal wordt geschat dat er enkele duizenden personen (verzekeraars, advocaten, schaderegeelaars, experts) werkzaam zijn in de letselschadebranche. In totaal hebben 90 instanties zich ingeschreven in het GBL-register. Het betreft 90% van de aansprakelijkheidsverzekeraars en 95% van de rechtsbijstandverzekeraars en daarnaast de koepelorganisaties. Op de omvang van de niet gebonden organisaties bestaat geen zicht. Aan de verschillende projecten van de LR wordt door ongeveer 150 personen gewerkt.

#### *Reputatie- en keurmerkfunctie*

Deelname aan de Letselschade Raad wordt door de bij de afwikkeling van letselschade betrokken organisaties als belangrijk gezien voor de reputatie.

Over de betekenis van het onderschrijven van de GBL voor reputatie en over een keurmerkfunctie wordt verschillend gedacht. Voor verzekeraars is het noodzaak om deel te nemen aan de GBL. Het onderschrijven van de

GBL zou stellig een keurmerkfunctie hebben, omdat het ertoe bijdraagt goede van kwalijke praktijken te onderscheiden. Anderzijds wordt de betekenis ervan in twijfel getrokken, omdat slachtoffers veelal niet goed op de hoogte zouden zijn van de betekenis ervan, omdat zij niet frequent met de afwikkeling van letselschade worden geconfronteerd, zij het dat zij deze informatie mogelijk steeds makkelijker vergaren via internet. Voorts wordt erop gewezen dat men zich in het GBL-register kan inschrijven, zonder dat daarvoor eisen gelden; iedereen kan dus zeggen: 'Wij zijn GBL-geregistreerd'.

#### *Snelheid en flexibiliteit*

Snelheid is geen uitdrukkelijk motief geweest voor de keuze voor de richtlijnen van de LR of voor de GBL. De GBL is in ruim een jaar tijd na de totstandkoming ingevoerd. Richtlijnen van de LR vinden meestal binnen enkele weken hun weg.

Over de betekenis van flexibiliteit wordt verschillend gedacht. Door de één wordt het gezien als expliciet motief en wordt de betekenis van het 'organische karakter' van de GBL en de mogelijkheid van het inspringen op ontwikkelingen door middel van de LR-richtlijnen benadrukt. Een ander ziet flexibiliteit vooral als prettige bijkomstigheid en niet zozeer als doel. Vanuit wetgevingsperspectief zijn snelheid en flexibiliteit niet zozeer motieven geweest. Veel belangrijker was het bewerkstelligen van een cultuurverandering ('Die is eigenlijk best snel gegaan. Eerst was er echt sprake van egeltjespolitiek. Nu is er veel meer respect over en weer.'). Ook is opgemerkt dat het voor verzekeraars een methode is geweest om te voorkomen dat hun processen door wetgeving zouden worden gereguleerd.

#### *Verbindendheid*

De verbindendheid wordt bepaald door vrijwillige ondertekening. Dat heeft het nadeel dat 'free riders' (partijen die niet zijn aangesloten bij een organisatie die haar leden bindt) niet gebonden zijn. In dat licht zou gebondenheid via wetgeving wel aantrekkelijk zijn.

#### *Handhaving*

De Letselschade Raad is belast met de handhaving van zijn producten en van de GBL. De handhaving vindt plaats op informele wijze (gesprekken en brieven), maar ook via het bemiddelingsloket. De LR is onlangs een werkgroep gestart: toezicht, sancties en handhaving.

#### *Kosten*

De kosten van de LR worden gedragen door de zetelhouders en voor de rest (70%) door het Ministerie van Justitie. De kosten van de totstandkoming van de GBL zijn gedragen door het PIV (vooronderzoek) en door het Ministerie van Justitie, dat de Universiteit van Tilburg heeft gesubsidieerd.

#### *Overige opmerkingen*

Door enkele geïnterviewden zijn nog de volgende opmerkingen gemaakt.

Een belangrijk motief voor om de ontwikkeling van zelfregulering in de vorm van de Letselschade Raad en de GBL te ondersteunen was voor het Ministerie van Justitie dat een cultuurverandering moest worden ingezet, omdat onder de betrokken partijen over en weer wantrouwen heerste. Regelgeving was wel mogelijk geweest, maar handhaving ervan was problematisch geweest. Bovendien ging het om onderwerpen van een nogal gedetailleerd niveau. Een belangrijk voordeel van zelfregulering op dit gebied is dat de partijen waar het om gaat zelf aan tafel zijn gaan zitten in plaats van ieder afzonderlijk notities aan de minister te gaan schrijven. Langs deze weg kunnen makkelijker compromissen worden bereikt.

Verder heeft voor de overheid het financiële motief steeds een belangrijke rol gespeeld bij de keuze voor zelfregulering: wat kost een beroep op de rechter voor de overheid (rechtshulp, rechterlijk apparaat), en hoe kan dat worden beperkt?

Het beeld van het succes van gedragscodes wordt in belangrijke mate beïnvloed door het succes van andere gedragscodes: wordt er ergens de hand mee gelicht (zoals bij banken), dan schendt dat het vertrouwen in gedragscodes in het algemeen. De media zeggen dan: 'Het zijn maar aanbevelingen.'. Het is dus een kwetsbare vorm van regulering.

Als belangrijk voordeel van de zelfreguleringsprojecten op het gebied van letselschade wordt gezien dat de branchepartijen meer tot elkaar zijn gekomen en dat er een cultuurverandering heeft plaatsgevonden, van wantrouwen en egeltjespolitiek naar overleg en bespreekregelingen en initiatieven voor verandering. Dat geldt niet alleen op het niveau van de betrokken organisaties die elkaar beter weten te vinden, maar aangenomen wordt dat het ook doorwerkt op het niveau van de individuele dossiers.

Wel bestaat de indruk dat veel laaghangend fruit nu wel is geplukt en dat het niet eenvoudig zal zijn om op dezelfde voet nog grote nieuwe slagen te maken.



## Bijlage 3. Algemene voorwaarden in de taxibranche

### Beschrijving van de betrokken sectoren en spelers

Er zijn nogal wat sectoren en spelers betrokken in deze branche en de case die we beschrijven. Een overzicht:

- *De consument/gebruiker*

De gebruiker van de taxi heeft wensen op het gebied van kwaliteit, keuzevrijheid, informatie, betaalbaarheid, beschikbaarheid, en veiligheid.<sup>80</sup> Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat er een differentiatie kan worden gemaakt in het soort reiziger. Zakelijke reizigers zullen bijvoorbeeld minder prijsgevoelig zijn en meer waarde hechten aan de snelheid. Bij het uitgaanspubliek speelt de prijs daarentegen een grotere rol bij de afweging of naar tevredenheid gebruik wordt gemaakt van de taxi.<sup>81</sup>

- *De taxiondernemer en -chauffeur*

De taxiondernemer drijft een taxionderneming. Hij heeft belang bij een lage regeldruk, flexibele inzet van taxi's en gezonde marges. De taxiondernemer moet daarnaast beschikken over door de minister van Verkeer en Waterstaat verleende ondernemersvergunning.<sup>82</sup> De taxichauffeur heeft belang bij onder andere een gewaarborgde veiligheid en goede arbeidsomstandigheden en –voorwaarden. Van de taxichauffeurs wordt sinds 2004 vereist dat ze een chauffeursexamen afleggen ter verkrijging van een chauffeurspas. Het doel hiervan is het rijgedrag, de stratenkennis en de kennis van de Nederlandse taal te waarborgen. Voor chauffeurs in het contractvervoer gelden lichtere eisen ter verkrijging van de chauffeurspas.

- *De Consumentenbond*

De Consumentenbond voert overleg met KNV Taxi (zie hierna) over de algemene voorwaarden voor Taxivervoer en behartigd hierbij de belangen van de gebruikers van de taxi.<sup>83</sup> Naast een rol bij de totstandkoming van de algemene voorwaarden vervult de Consumentenbond ook een controlefunctie door het houden van steekproeven om de kwaliteit te controleren.

- *KNV Taxi*

De belangen van de taxiondernemers worden door Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) Taxi behartigd. KNV Taxi maakt als sectorvereniging deel uit van de werkgeversvereniging voor het beroepsgoederenvervoer en beroepspersonenvervoer KNV.<sup>84</sup> Bij KNV Taxi zijn ongeveer 450 ondernemers aangesloten, de leden vertegenwoordigen (in het aantal taxi's) samen ongeveer 60% van de taximarkt. Deze organisatie stelt de Algemene Voorwaarden voor Taxivervoer in overleg met de Consumentenbond op, waaraan de leden zich behoren te houden. In de reglementen van KNV Taxi is geen verplichting opgenomen om de algemene vervoersvoorwaarden die in overleg met de Consumentenbond tot stand zijn gekomen toe te passen.

- *Ministerie van Verkeer en Waterstaat*

<sup>80</sup> Poort, J. & Weda, J. (2008), Toekomst voor de taxi. Rapport van de Taskforce Toekomstvisie Taxi, onder voorzitterschap van prof. dr. Hugo. B. Roos, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, p. 8.

<sup>81</sup> Poort, J. & Weda, J. (2008), Toekomst voor de taxi. Rapport van de Taskforce Toekomstvisie Taxi, onder voorzitterschap van prof. dr. Hugo. B. Roos, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, p. 6.

<sup>82</sup> Poort, J. & Weda, J. (2008), Toekomst voor de taxi. Rapport van de Taskforce Toekomstvisie Taxi, onder voorzitterschap van prof. dr. Hugo. B. Roos, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, p. 9.

<sup>83</sup> Zie Algemene voorwaarden voor Taxivervoer, gedeponereerd door KNV ter griffie van de Rechtbank 's Gravenhage, 22 juni 2006, aktenummer 50/2006. Zie ook [www.knv.nl](http://www.knv.nl).

<sup>84</sup> Zie [www.knv.nl](http://www.knv.nl) en [www.knv.nl/knv/site.nsf/pages/taxi.html](http://www.knv.nl/knv/site.nsf/pages/taxi.html).

Vanuit de overheid is het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk voor de regelgeving en het beleid in de taxibranche: Wet personenvervoer 2000, Arbeidstijdenbesluit en de daarop gebaseerde regelgeving.<sup>85</sup> Het ministerie is tevens betrokken geweest bij de totstandkoming van de Algemene Voorwaarden voor het taxivervoer.

- *Inspectie Verkeer en Waterstaat*

Als onderdeel van het ministerie ziet de Inspectie Verkeer en Waterstaat erop toe dat taxiondernemers en –chauffeurs de door de overheid gestelde regels naleven. Er worden onaangekondigd bedrijfs- en wegcontroles uitgevoerd. Verder verleent de Inspectie taxivergunningen en chauffeurspassen. De theorie- en praktijkexamens voor chauffeurs worden afgenomen door het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR).<sup>86</sup>

- *Gemeenten*

Ook gemeenten hebben eigen belang bij een goed functionerende taximarkt. Zo staan zij voor bereikbare binnensteden, goede uitstraling van de standplaatsen, minimalisering van het ruimtebeslag door staanplaatsen/wachtende taxi's c.q. maximalisering van de doorstroming van wachtende taxi's en goede stedelijke luchtkwaliteit.<sup>87</sup> Ze zijn beheerder van de gemeentelijke wegen en daarmee ook van de taxistandplaatsen. Ze hebben de mogelijkheid om (bepaalde) taxichauffeurs toe te laten op de bus- en trambanen en ze van standplaatsen weg te sturen.<sup>88</sup> De bevoegdheden van de gemeenten zullen in de toekomst verder worden uitgebreid, daarover meer hieronder.

- *Landelijk Klachtenmeldpunt Taxi (LKT)*

Wanneer er een klacht is kan men terecht bij de taxiondernemer. Voor gevallen waarin de klager niet meer weet met welke vervoerder hij te maken heeft gehad maar wel het kenteken van de taxi nog weet is het Landelijk Klachtenmeldpunt Taxi (LKT) in het leven geroepen. Het LKT is ondergebracht bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat.<sup>89</sup> Het meldpunt registreert klachten en stuurt deze door aan het betreffende taxibedrijf. Het behandelt klachten niet inhoudelijk en gaat ook niet na of de klacht wel goed wordt behandeld.<sup>90</sup> De bekendheid van het LKT is nog zeer beperkt en door de gebruikers van de taxi wordt doorgaans een meer inhoudelijke rol van het meldpunt verwacht dan daadwerkelijk het geval is.<sup>91</sup> Vanuit KNV Taxi is het voorstel gedaan om het LKT een actievere rol te geven zodat klachten ook gevolgd worden en de inhoudelijke ondersteuning groter wordt.

- *Geschillencommissie Taxivervoer*

Wanneer een klacht tot niets leidt kan de consument naar de Geschillencommissie Taxivervoer stappen. Deze geschillencommissie is in 2003 vanuit het ministerie opgezet en is ondergebracht bij de stichting geschillencommissies. Een voorwaarde voor het indienen van een klacht is wel dat de consument eerst tevergeefs bij de ondernemer geklaagd heeft en dat de onderneming bij het Registratiebureau Geschillencommissie Taxivervoer is geregistreerd. De klacht moet daarnaast binnen 3 maanden bij de geschillencommissie worden voorgelegd.<sup>92</sup> Er wordt nog niet massaal geklaagd bij de Geschillencommissie Taxivervoer. In 2009 werd er 100 keer geklaagd. In slechts 26 gevallen werd uitspraak

<sup>85</sup> Taxiconvenant 20 maart 2008, p. 5. [http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/20080320\\_Taxiconvenant\\_tcm195-215875.pdf](http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/20080320_Taxiconvenant_tcm195-215875.pdf).

<sup>86</sup> Zie [www.cbr.nl/10056.pp](http://www.cbr.nl/10056.pp)

<sup>87</sup> Poort, J. & Weda, J. (2008), Toekomst voor de taxi. Rapport van de Taskforce Toekomstvisie Taxi, onder voorzitterschap van prof. dr. Hugo. B. Roos, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, p. 9.

<sup>88</sup> Verwijzing naar bevoegdheden?

<sup>89</sup> Kabinetsstandpunt Taxi nu en in de toekomst: Stand van zaken na 4 jaar 'Deregulering taxi' (2004), Kamerstukken II 2003/2004, 25 910, nr. 49, p. 22.

<sup>90</sup> Zie [www.minvenw.nl/dgp/taxiklacht/consumenten/klacht\\_indienen/index.aspx](http://www.minvenw.nl/dgp/taxiklacht/consumenten/klacht_indienen/index.aspx).

<sup>91</sup> TNS NIPO Consult (2007), Evaluatie klachten- en geschillenregeling taxivervoer Nederland, Amsterdam, p. 23-24.

<sup>92</sup> Zie <https://loket.degeschillencommissie.nl/Web/Site/default.aspx?m=commissie&code=tax>

gedaan.<sup>93</sup> De voornaamste reden dat een klacht niet leidt tot een uitspraak is het feit dat de taxiondernemer niet is geregistreerd bij het registratiebureau of dat de consument niet heeft voldaan aan de formele inname vereisten.

## Schets van overheidsbeleid in de betrokken sector

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft als hoofddoel van het beleid gesteld: het versterken van de rol van de taxi in het personenvervoer. Daarnaast zijn twee subdoelstellingen geformuleerd: een verdere integratie van taxivervoer in de vervoersketen én bevordering van marktwerking en concurrentie. Ten einde deze doelstellingen te realiseren heeft de overheid vier instrumenten ingezet<sup>94</sup>:

### *Deregulering (sinds 1 januari 2000)*

De liberalisering van de taximarkt heeft geleid tot het beëindigen van de maximering van het aantal taxi's (vergunningen) per vervoergebied<sup>95</sup> en het afschaffen van vervoersgebieden, waarmee de taxivergunning een landelijke gelding heeft gekregen. De tarieven zijn niet vrijgegeven maar zijn ingevolge artikel 84 Wet Personenvervoer 2000 jo. artikel 1a Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer aan een maximum gebonden.

### *Verbetering van de wet- en regelgeving (herregulering)*

De overgebleven wet- en regelgeving is verbeterd. Er is klachten- en geschillenregeling verplicht gesteld, er zijn vakbekwaamheidseisen aan chauffeurs gesteld en er is sinds 1 januari 2007 een nieuwe transparante tariefstructuur voor de straattaxi. De nieuwe tarieven voor straattaxi's gelden sinds 1 februari 2008. Binnenkort wordt het gebruik van de boordcomputer in de taxi verplicht gesteld door middel van een wijziging van het Besluit personenvervoer 2000, het Arbeidstijdenbesluit vervoer, het Voertuigreglement en het Reglement Rijbewijzen. De boordcomputer heeft meerdere functies. Ten eerste dient de boordcomputer er toe om de werkmappen, waarin de taxivervoerder de rij- en rusttijden en uitgevoerde ritten moet bijhouden, te vervangen. De werkmappen werken fraude in de hand en zijn moeilijk handhaafbaar. Een tweede reden om de boordcomputer in te voeren is het verlichten van de administratieve lasten. Het invullen van de werkmappen is een arbeidsintensieve bezigheid, met de boordcomputer gaat dit het automatisch.<sup>96</sup> Ten slotte wordt een grotere transparantie beoogd. De reiziger krijgt een afschrift waarop staat hoe de prijs van de rit is opgebouwd en met welke vervoerder hij precies te maken heeft gehad. Dit verlaagt de drempel om een klacht in te dienen en is een van de condities om het dubbeltariefsysteem, waarbij niet alleen de afstand maar ook te tijd een rol speelt, in te voeren.<sup>97</sup> De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft aangekondigd dat de nieuwe regelgeving op 1 oktober 2011 van kracht wordt. Taxiondernemers krijgen dan nog 2 jaar de tijd om over te gaan op de boordcomputer, daarna wordt deze verplicht.

Naast de invoering van de boordcomputer krijgen gemeenten meer bevoegdheden om de kwaliteit van de taxi te waarborgen. Door de Taskforce Toekomstvisie taxi is in 2008 gewezen op de wenselijkheid een publiekrechtelijke vervoersplicht in te voeren, evenals een bevoegdheid voor gemeenten om groepsvorming verplicht te stellen.<sup>98</sup> Momenteel is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Personenvervoer 2000 waarin deze bevoegdheden aan de gemeenten worden gegeven, aanhangig.<sup>99</sup> Dit wetsvoorstel geeft gemeenten de bevoegdheid om voorwaarden te verbinden aan het gebruik van de standplaatsen. Één van deze voorwaarden kan zijn dat de taxiondernemer is aangesloten bij een organisatorisch verband dat de verbetering van de kwaliteit van het taxivervoer ten doel heeft. Doordat gemeenten kunnen terugvallen op de deze bevoegdheid krijgen ze een aanzienlijk krachtigere positie om met de lokale taxibranche goede afspraken te maken over de kwaliteit van

<sup>93</sup> Jaarverslag Stichting Geschillencommissies 2009, p.113. Te raadplegen via [www.degeschillencommissie.nl](http://www.degeschillencommissie.nl)

<sup>94</sup> Kabinetsstandpunt Taxi nu en in de toekomst: Stand van zaken na 4 jaar 'Deregulering taxi' (2004), Kamerstukken II 2003/2004, 25 910, nr. 49, p. 3-4.

<sup>95</sup> Wet van 9 december 1999, Stb. 1999, 535 en Besluit van 16 december 1999, Stb. 1999, 560.

<sup>96</sup> Stb 2009, 472.

<sup>97</sup> Stb 2010. 193, p. 8.

<sup>98</sup> Poort, J. & Weda, J. (2008), Toekomst voor de taxi. Rapport van de Taskforce Toekomstvisie Taxi, onder voorzitterschap van prof. dr. Hugo. B. Roos, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, p. 17 en 24.

<sup>99</sup> Kamerstukken II 2009/2010, 32 424.

taxivervoer. De nieuwe bevoegdheid fungeert daarmee als stok achter de deur. Daarnaast zal door groepsvorming de controle van binnen de groep toenemen en ontstaat er een reputatiemechanisme.

#### *Ondersteunende (flankerende) maatregelen*

Ter ondersteuning van de taxibranche heeft de overheid registratie bij de geschillencommissie eenvoudig gemaakt. De kosten om bij de geschillencommissie te worden aangesloten zijn bewust laag gehouden. Om aan de verplichting om binnen en buiten de taxi de tarieven en klachtenregeling duidelijk zichtbaar te tonen<sup>100</sup> te voldoen biedt het ministerie de mogelijkheid om via het Registratiebureau Geschillencommissie Taxivervoer een model-tariefkaart aan te vragen. Het is niet verplicht deze model-kaart te gebruiken, maar gebruik van deze kaart is in ieder geval in overeenstemming met de wet.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft met de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht in 2008 een convenant gesloten om de problematiek met betrekking tot het straattaxivervoer in deze steden aan te pakken<sup>101</sup>. Dit convenant is de opvolger van het G4 taxiconvenant 2006-2007. Het convenant heeft gelopen van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2009. In het convenant worden de volgende doelen genoemd:

- Het verhogen van de kwaliteit van het straattaxivervoer in de grote steden;
- Het verkennen van mogelijkheden om tot adequate sturing van de sector door centrale en decentrale overheden en marktpartijen te komen;
- Het waarborgen van de basiskwaliteit van het straattaxivervoer in de betrokken steden, waaronder ook openbare orde en veiligheid.

#### *Intensivering van de controle en handhaving*

Nastreving van een hoog nalevingpercentage van alle regels door samenwerking met de diverse regiokorpsen en door het benutten van eenvoudiger te hanteren instrumenten, bijvoorbeeld door de inzet van informatica en e-government.

### **Indicatie van kenbare motieven voor en tegen zelfregulering**

Met gereguleerd en gedereguleerd taxibeleid in verschillende landen blijkt ongeveer hetzelfde doel te worden nagestreefd: een beter functioneren van de taxisector als onderdeel van het openbaar vervoer. De gehanteerde middelen verschillen echter sterk.<sup>102</sup>

Zelfregulering kwam in Nederland niet of traag op gang aangezien de taxiondernemingen aanzienlijk verschillen in grootte en de organisatiegraad laag is.<sup>103</sup>

De vormgeving van de klachtenregeling wordt niet door het Rijk voorgeschreven vanuit de gedachte dat de taxiondernemer zelf verantwoordelijk is voor zaken als klantvriendelijk optreden en een verstandige prijsstelling.<sup>104</sup>

### **Inhoudelijke beschrijving van zelfregulering**

In juli 2006 zijn nieuwe algemene voorwaarden in werking getreden<sup>105</sup>. Deze zijn opgesteld in overleg met de Consumentenbond in het kader van de Coördinatiegroep Zelfreguleringsoverleg (CZ) van de Sociaal Economische Raad<sup>106</sup>. Ze vervangen de voorwaarden van maart 2003<sup>107</sup>, die weer voorafgegaan werden door de voor-

<sup>100</sup> Artikel 2, eerste lid Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer.

<sup>101</sup> Taxiconvenant 20 maart 2008.

<sup>102</sup> Pleijster, F., Bruins, A. & Snijders, J.A.H. (2002), Taxi in het buitenland: Een inventarisatie van ervaringen met ge(de)reguleerd taxibeleid in het buitenland, Zoetermeer: EIM Onderzoek voor Bedrijf & Beleid, p. 101.

<sup>103</sup> Kabinetsstandpunt Taxi nu en in de toekomst: Stand van zaken na 4 jaar 'Deregulering taxi' (2004), p. 19.

<sup>104</sup>

<sup>105</sup> Algemene voorwaarden voor Taxivervoer, gedeponereerd door KNV ter griffie van de Rechtbank 's Gravenhage, 22 juni 2006, aktenummer 50/2006. Zie ook [www.knv.nl](http://www.knv.nl).

<sup>106</sup> Boon, M.J. (2004). 'De taxi in het recht: het taxivervoer en de algemene voorwaarden'. Tijdschrift Vervoer & Recht, 9, 243-250.

<sup>107</sup> Algemene voorwaarden voor Taxivervoer, gedeponereerd door KNV ter griffie van de Rechtbank 's Gravenhage, 20 maart 2003, aktenummer 31/2003.

waarden en betalingscondities van juli 2001<sup>108</sup>. In de voorwaarden is onder andere voorzien in een geschillencommissie waartoe de consument en de vervoerder zich kunnen wenden. De algemene voorwaarden vormen de basis voor de oordelen van de geschillencommissie. De voorwaarden gelden alleen voor de taxiondernemers die zich hebben aangesloten bij deze commissie. De meeste vervoerders hebben dit gedaan, aangezien zij ingevolge artikel 12 van de Wet Personenvervoer 2000 verplicht zijn een klachten- en geschillenregeling te hebben. De wettelijke verplichting tot hebben van een klachten- en geschillenregeling is uitzonderlijk. Naast het openbaar vervoer kent alleen de telecommunicatiewet ook de verplichting voor aanbieders van openbare telefoondiensten om aangesloten te zijn bij een geschillencommissie.<sup>109</sup> De registratie van de ondernemers wordt bijgehouden door het Registratiebureau Geschillencommissie Taxivervoer<sup>110</sup>.

De algemene voorwaarden omvatten onder andere voorschriften inzake de totstandkoming en beëindiging van de vervoerovereenkomst (artikel 3 en 4), gedragsregels voor de reizigers (artikel 5), verplichtingen en bevoegdheden van de taxivervoerder (artikel 7), overmacht (artikel 12), aansprakelijkheid van de vervoerder en reiziger (artikel 13 en 14), en de eerder genoemde geschillencommissie (artikel 16) die de klachten beoordeelt op grond van de algemene voorwaarden.

## Interviews

Er zijn een viertal interviews (juli/augustus 2010) afgenomen met representanten van bij de totstandkoming van de algemene voorwaarden betrokken partijen, te weten.

- De heer T. van Schaik, Directoraat-Generaal Mobiliteit (DGMo) Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In 2002/2003 werkzaam als projectleider Taxibeleid
- De heer Th. van Mierlo, secretaris van de SER Commissie Zelfregulering
- Mevrouw J. Vochteloo en de heer H.J. Andela, resp. beleidsadviseur en sectorsecretaris bij KNV Taxi
- De heer H. Verhagen, Beleidsadviseur Mobiliteit en Toerisme bij de Consumentenbond

In de interviews is ingegaan op slaag- en faalfactoren van zelfregulering waarbij aan de hand van een vragenlijst gevraagd is naar de volgende elementen: de aanleiding voor de zelfregulering, de maatschappelijke druk om tot zelfregulering te komen, de organisatiegraad en structuur van de branche, het draagvlak binnen de branche, de stabiliteit van het probleemveld, de sanctionering bij niet-naleving, de inpasbaarheid van het resultaat, de belangen van de ondernemers, de overheidssteuning en de traditie van zelfregulering.

Hieronder worden de bevindingen uit deze interviews per element weergegeven.

### *Aanleiding/maatschappelijke druk*

De aanleiding voor de betrokken partijen om de onderhandelingen over algemene voorwaarden te starten was de wettelijke verplichting in de Wet Personenvervoer 2000 dat iedere taxiondernemer een duidelijke klachten- en geschillenregeling moet hebben. Het doel van deze verplichting is de positie van consument te verstevigen. De wettelijke verplichting heeft als hefboom gewerkt om de onderhandelingen over de algemene voorwaarden te starten.

Vanuit het ministerie is erop aangedrongen om door middel van overleg tussen de Consumentenbond en KNV Taxi een toetsingskader in de vorm van algemene vervoersvoorwaarden voor de toen nog op te zetten geschillencommissie Taxivervoer tot stand te brengen. De extra aansturing was nodig omdat na het ontstaan van de genoemde wettelijke verplichting de invulling ervan niet door de branche zelf op gang kwam. Een ander doel was het komen tot tweezijdige voorwaarden waarin de belangen van de consumenten ook vertegenwoordigd zijn in tegenstelling tot de situatie waarin ondernemers eenzijdig voorwaarden opstellen en waarin de belangen van de gebruikers onvoldoende evenwichtig naar voren komen. Alle geïnterviewden geven aan dat het

<sup>108</sup> Algemene voorwaarden en Betalingscondities, gedeponeerd door KNV ter griffie van de Rechtbank 's Gravenhage, 18 juli 2001, aktenummer 90/2001.

<sup>109</sup> Artikel 12.1 Telecommunicatiewet.

<sup>110</sup> Boon, M.J. (2004). 'De taxi in het recht: het taxivervoer en de algemene voorwaarden'. Tijdschrift Vervoer & Recht, 9, 243-250 en [www.rbgt.nl](http://www.rbgt.nl)

openbaar vervoer in een bijzondere positie verkeert met betrekking tot de verplichte klachten- en geschillenregeling die in andere wet- en regelgeving vrijwel niet is terug te vinden.

Bij de totstandkoming was voornamelijk sprake van politieke druk om de aansluiting bij de geschillencommissie van de grond te krijgen. Vanuit de achterban van KNV Taxi was de druk om tot de voorwaarden te komen niet groot, maar het besef dat het goed was om mee te doen was wel aanwezig.

#### *Organisatiegraad en structuur*

De taxibranche kenmerkt zich enerzijds door een tweedeling in de straattaximarkt en het contractvervoer en de combinatie van zeer grote en zeer kleine bedrijven anderzijds. De grote contractvervoerders en taxicentrales zijn aangesloten bij KNV Taxi. De vrije rijders, die doorgaans voornamelijk actief zijn op de straattaximarkt en de meeste problemen veroorzaken waren niet vertegenwoordigd bij de onderhandelingen, maar juist voor deze groep chauffeurs zijn de algemene voorwaarden het nuttigst om de kwaliteit te verhogen. De leden van KNV Taxi voelden zich ten tijde van de totstandkoming van de algemene voorwaarden niet verantwoordelijk voor de niet-leden. Het idee dat het imago van de leden ook wordt beïnvloed door het gedrag van de niet-leden leidt de laatste jaren echter tot een groter gevoel van verantwoordelijkheid voor de gehele branche door KNV Taxi.

Het feit dat de meeste vrije rijders niet georganiseerd zijn zorgt ervoor dat de controle van bovenaf ontbreekt. Als voorbeeld van een controlemechanisme van bovenaf noemt KNV de taxicentrales waar chauffeurs onafhankelijk van elkaar rijden maar toch een gezamenlijke leiding hebben.

Door KNV is erop gewezen dat in het contractvervoer de contracten soms zullen afwijken van de algemene voorwaarden. Dit sluit aan bij de gedachte dat de algemene voorwaarden vooral betrekking hebben op het straatvervoer.

#### *Draagvlak*

De versnippering van de markt, zoals hierboven geschetst, leidt ertoe dat het moeilijk is om tot een resultaat te komen dat door iedereen wordt gedragen. Grote bedrijven vinden het voor de hand liggen om een goede klachten- en geschillenregeling te hebben. Bij deze bedrijven is het draagvlak dan ook groter. Het is echter ook zo dat de bedrijven die het logisch vinden een klachten- en geschillenregeling te hebben deze over het algemeen minder nodig zullen hebben. Zoals hierboven al opgemerkt is er geen sterke brancheorganisatie die de gehele branche vertegenwoordigt. Leden van KNV voelden zich niet verantwoordelijk voor de hele markt, met name niet voor de vrije rijders.

#### *De stabiliteit van het probleemveld*

Problemen rond standplaatsen houden aan en de problemen veranderen niet. Ritten kosten teveel, het is niet van tevoren duidelijk hoeveel een rit gaat kosten. 'first in, first out' blijft op de standplaatsen gelden en ritten worden, mede hierom, geweigerd. Het probleem blijft dat rotte appels niet hard genoeg worden aangepakt en daarmee het beeld van de gehele taximarkt bepalen.

#### *Sanctionering bij niet-naleving*

Alle geïnterviewden geven aan dat de sanctionering veel beter moet. De geschillencommissie kan alleen een sanctie opleggen wanneer een consument een geschil aanhangig maakt. Momenteel zijn er teveel drempels voor ontevreden consumenten om daadwerkelijk een klacht in te dienen.

Dat de wil om te klagen laag is komt onder andere door het geringe financiële belang dat consumenten hebben, het klachtengeld van 25 euro en klanten weten vaak niet meer met wie ze hebben gereden. Alle betrokkenen zien de komst van de boordcomputer (met gedetailleerde bon) als een uitkomst, omdat de gegevens over de vervoerder dan altijd na te zoeken zijn. Andere oplossingen worden gezocht bij de grotere betrokkenheid van gemeenten in de handhaving en het verplicht stellen van groepsvorming en het vergroten van de herkenbaarheid van de bona fide taxichauffeur. Ook het klachtenmeldpunt zou een actievere rol moeten spelen in het volgen van klachten.

#### *Inpasbaarheid van het resultaat*

De inpasbaarheid wordt niet als drempel gezien voor de toepassing van de algemene voorwaarden. De eisen die de voorwaarden aan de ondernemers stellen vereisen geen hoge investeringen en er worden geen zware verplichtingen aan de ondernemers opgelegd.

### *De belangen van de ondernemers*

Het eigen belang van de ondernemers stond niet voorop bij de totstandkoming van de algemene voorwaarden. Er is helaas geen (gedeeltelijke) keurmerkfunctie door het ontbreken van de koppeling aan het TX-keur. Voor het keurmerk is daarnaast ook geen geschillencommissie aanwezig en daardoor ontbreekt het aan professionele toewijding. In dit kader is ook gewezen op de sanctie die de consumentenautoriteit heeft opgelegd in de keukenbranche voor het niet naleven van de algemene voorwaarden. Het uitstralen van kwaliteit zou bereikt kunnen worden door zware eisen te stellen aan aansluiting bij de brancheorganisatie.

Binnen de branche is er ook sprake van divergentie van belangen. De grote ondernemingen willen zich wel committeren aan de geschillenregeling, en sommigen hadden voor de totstandkoming van de algemene voorwaarden al regels omtrent de behandeling van klachten. Bij de vrije rijders was hier veel minder animo voor, juist omdat deze het als prettig ervaren om in de anonimiteit te opereren. Ten slotte is het wettelijk systeem zo vormgegeven dat het voor bedrijven mogelijk is om zelf een geschillencommissie op te zetten. Dit roept vragen op omtrent de onafhankelijkheid en de gehanteerde voorwaarden van zo een commissie.

### *Overheidsondersteuning*

Vanuit het ministerie is er veel aan gedaan om de aansluiting bij de geschillencommissie van de SGC te bevorderen. Zo is de eerste jaren het contributiegeld betaald en worden er via het registratiebureau nog steeds gratis model-tariefkaarten verstrekt. De ondersteuning heeft bijgedragen om de drempel voor aansluiting bij de geschillencommissie te verlagen. De investeringen die vereist worden van de ondernemers zijn echter niet hoog. De rol van de commissie zelfregulering, het faciliteren van de bijeenkomsten en het geven van neutrale feedback, werd door alle betrokkenen als prettig ervaren.

### *De traditie van zelfregulering*

In de branche was geen traditie van zelfregulering, in de zin van algemene voorwaarden.

## Bijlage 4. Algemene voorwaarden in de kinderopvangbranche

### Beschrijving van de sectoren en spelers

De kinderopvangbranche is een sterk groeiende branche. In 1999 telde Nederland bijna 74.000 plaatsen voor dagopvang, zowel voor kinderen van 0-4 jaar als voor buitenschoolse opvang. In 2008 zijn deze cijfers voor dagopvang verdubbeld en het aantal plaatsen voor buitenschoolse opvang verviervoudigd.<sup>111</sup>

Regioplan meet jaarlijks in opdracht van het Netwerkbureau Kinderopvang de capaciteit van de kinderopvangbranche.<sup>112</sup> Uit het rapport van Regioplan blijkt dat er in Nederland op 31 december 2009 2650 organisaties zijn die dagopvang, buitenschoolse opvang of gastouderopvang aanbieden, terwijl dit aantal op 31 december 2008 op 2347 lag. Een stijging van 13%.<sup>113</sup>

De kinderopvangbranche ontwikkelt zich van een semi-publieke voorziening tot een marktgerichte branche van maatschappelijke dienstverlening. Uit een advies van de SER over marktwerking en publieke belangen<sup>114</sup> blijkt dat in de kinderopvangsector sprake is van een ordeningsbeleid. Het beleid houdt een combinatie in van enerzijds instrumenten van de overheid om economische beslissingen te bepalen of te beïnvloeden en anderzijds de bewuste keuze om ruimte te bieden voor decentrale beslissingen van private actoren. Met de marktwerking als onderdeel van het ordeningsbeleid is concurrentie een van de speerpunten in de kinderopvangbranche geworden. Door het versterken van de concurrentie is getracht een verhoging van de efficiëntie en een betere aansluiting van het aanbod op de vraag te realiseren. Blijkens laatstgenoemd advies van de SER zijn de gevolgen van het ordeningsbeleid sterk afhankelijk van de kenmerken van de desbetreffende sector.

Om de publieke belangen in een sector te borgen bestaat de mogelijkheid om een minimum kwaliteitsniveau wettelijk vast te leggen. Bij een sector zoals de kinderopvang spelen vooral sociale beweegredenen een rol, aangezien een wettelijk vastgelegd minimumkwaliteitsniveau de totale maatschappelijke welvaart kan verhogen en de politiek ernaar streeft dat iedereen een minimaal kwaliteitsniveau wordt geboden. Hierbij dient een afweging plaats te vinden tussen enerzijds het risico dat het niveau van publieke belangen te ver daalt en anderzijds het risico dat het vaststellen van een minimumkwaliteitsniveau tot te veel verstarring leidt en de aanpassing van het aanbod aan de wensen van de gebruikers en de consumenten wordt belet.

In bepaalde sectoren worden overheidsinstrumenten, zoals een wettelijk vastgelegd minimumkwaliteitsniveau, aangevuld met zelfregulering zoals ook in de kinderopvangsector het geval is. In deze sector is sprake van een landelijke uniformering van kwaliteitseisen in een toetsingskader, die worden ingevuld door beleidsregels die door de branche zijn opgesteld. Daarnaast hanteren de aanbieders van de kinderopvangbranche Algemene Voorwaarden, welke het evenwichtig verdelen van de rechten en plichten van de partijen tot doel hebben.

Er bestaan verschillende vormen van kinderopvang<sup>115</sup>. De hieronder genoemde vormen van kinderopvang vallen onder de Wet Kinderopvang, mits het kindercentrum bij de gemeente staat geregistreerd (artikel 45 Wet Kinderopvang).

- *Dagopvang*  
Deze vorm van kinderopvang is bedoeld voor kinderen van 6 weken tot 4 jaar.
- *Buitenschoolse opvang (BSO)*  
Deze vorm van kinderopvang is bedoeld voor kinderen die naar de basisschool gaan.
- *Ouderparticipatiecrèches*

<sup>111</sup> P. Schnabel, *Hoe het ons verging*; Traditionele Nieuwjaarsuitgave van het Sociaal Cultureel Planbureau 2010, p. 74

<sup>112</sup> Zie [www.netwerkbureaukinderopvang.nl](http://www.netwerkbureaukinderopvang.nl)

<sup>113</sup> M.C. Paulussen-Hoogbeem & B. Dekker, *Monitor capaciteit kinderopvang 2008- 2011; capaciteitsgegevens in het jaar 2009*, Amsterdam 2010 : Regioplan publicatienummer 1806A , p. 10

<sup>114</sup> *Overheid en markt; het resultaat telt; voorbereiding bepalend voor succes*(advies SER 10/01), Den Haag : SER 2010

<sup>115</sup> Zie [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang)



Deze vorm van kinderopvang houdt in dat een groep ouders beurtelings elkaars kinderen opvangt.

- *Gastouderopvang*  
Deze vorm van kinderopvang houdt de opvang van kinderen in de woning van de gastouder of de ouder die op de opvang aanvraagt in.

In de kinderopvangbranche zijn de volgende spelers betrokken:

- a. Overheid
  - *Ministerie van OC&W*  
Het beleidsterrein kinderopvang valt onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
  - *Ministerie van Financiën*  
Dit ministerie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de kinderopvangtoeslag. Tevens medeondertekenaar van de Wet Kinderopvang.
  - *Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*  
Dit ministerie is verantwoordelijk voor tieneropvang en peuterspeelzalen. Tevens medeondertekenaar van de Wet Kinderopvang.
  - *Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie*  
Dit ministerie is verantwoordelijk voor markt – en ordeningsvraagstukken.
  - *Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)*  
Heeft een rol als adviseur t.a.v. vraagstukken met betrekking tot kinderopvang die op gemeentelijk niveau worden verricht. Platformfunctie voor gemeenten.
  - *Gemeenten*  
Uit de Wet Kinderopvang blijkt dat gemeenten een aantal taken hebben, namelijk het bijhouden van het Landelijke register kinderopvang, het uitvoeren van toezicht en handhaven van de kwaliteit van de kinderopvang en het uitvoeren van het beleid met betrekking tot doelgroepouders.
- b. Brancheorganisaties:
  - *Maatschappelijk Ondernemersgroep Kinderopvang (MOgroep)*  
brancheorganisatie voor ondernemers in de kinderopvang. Deze belangenorganisatie vertegenwoordigt 80% van de markt voor kinderopvang.
  - *Belangenvereniging van ouders in de kinderopvang en peuterspeelzalen(BOink)*  
Belangenorganisatie die de positie van ouders in de kinderopvang ondersteunt en versterkt. Deze blangenvereniging vertegenwoordigt op landelijk niveau de belangen van de ouders bij beleidsmakers en adviesraden. De oudercommissies vormen de leden van deze belangenvereniging.
  - *Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang*  
Belangenorganisatie voor ondernemers die professionele opvang bieden aan kinderen in de leeftijd van 0 tot en met 12 jaar. De leden van deze belangenorganisatie verzorgen kinderopvang voornamelijk in de vorm van dagelijkse opvang voor kinderen in de leeftijd van 0-4 jaar en vindt plaats in crèches. Daarnaast bieden deze ondernemers opvang aan kinderen van 2-4 jaar in peuterspeelzalen en aan kinderen van 4-12 jaar in Buitenschoolse Opvangcentra (BSO). Tevens beheren deze ondernemers gastouderbureaus en bemiddelen zij voor bedrijven, welke op zoek zijn naar opvang voor kinderen van werknemers.
  - *Gastouderbureaus*  
Deze bemiddelen tussen ouders en gastouders die op zoek zijn naar opvang in huiselijke sfeer of opvang willen aanbieden.

c. Overige spelers

- *Sociaal – Economische Raad (SER)*  
biedt een open kader aan ondernemers- en consumentenorganisaties voor overleg algemene voorwaarden. Sluitstuk van de algemene voorwaarden vormt het instellen van een geschillencommissie.
- *Consumentenbond*  
De consumentenbond is verlegpartner bij het opstellen van de algemene voorwaarden.
- *Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen(UWV)*  
Het UWV verstrekt tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang indien sprake is van een arbeidsongeschiktheidsuitkering of een werkloosheidsuitkering. Daarnaast dient een re-integratietraject te worden gevolgd.
- *GGD*  
De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen van de kinderopvang en de handhaving. Door het college van burgemeester en wethouders worden ambtenaren van de GGD aangewezen als toezichthouder.
- *Inspectie van het Onderwijs:*  
is belast met het toezicht op gemeenten op o.a. het gebied van kinderopvang.
- *Bureau Kwaliteit Kinderopvang*  
Dit bureau is gericht op de verbetering van de pedagogische kwaliteit van kinderopvang.
- *Werkgroep Onderwijs en Kinderopvang (WOK)*  
Draagt bij aan een realistische en verantwoorde uitvoering van het beleid met betrekking tot voor – en naschoolse opvang en heeft als doel het versterken van de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang.
- *Instituut voor Ontwikkeling van Schoolkinderenopvang*  
Heeft tot doel het verhogen van de kwaliteit van alle vormen van buitenschoolse en tussenschoolse opvang.
- *Informatiecentrum Kinderopvang Expertisecentrum Ontwikkeling, Opvang en Onderwijs voor 0-12 jarigen (EC 03)*  
Heeft tot doel het bevorderen, bundelen en verspreiden van kennis over ontwikkeling, opvang en onderwijs in de leeftijd van 0-12 jaar.
- *Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek(NCKO)*  
onderzoekt de kwaliteit van de kinderopvang.
- *Geschillencommissie Kinderopvang*  
Beslecht geschillen tussen aanbieders en afnemers van de kinderopvangbranche.

### **Schets van het overheidsbeleid in de betrokken sector**

Sinds de invoering van de Wet Kinderopvang valt de kwaliteit van de kinderopvang onder de noemer zelfregulering. De kwaliteitseisen hebben echter een wettelijk kader. Artikel 49 tot en met artikel 60 van de Wet Kinderopvang bevatten de eisen waaraan kinderopvang dient te voldoen. De basis kwaliteitseis van de Wet Kinderopvang is dat sprake dient te zien van een verantwoorde kinderopvang zoals weergegeven in artikel 49 van de Wet Kinderopvang. De invulling van deze globale kwaliteitseis is overgelaten aan de maatschappelijke partijen in de kinderopvangbranche.

De basis kwaliteitseis “verantwoorde kinderopvang” is door middel van zelfregulering op brancheniveau verder uitgewerkt in de vorm van het Convenant kwaliteit kinderopvang “Verantwoorde kinderopvang; verdere stappen naar de toekomst” die in 2004 door BOinK, MOgroep en de Branchevereniging Ondernemers in de kinderopvang is opgesteld. Aan de hand van dit convenant heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2004 de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang opgesteld, die qua inhoud overeenkomen met het convenant.

De gemeente is belast met het toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen van de kinderopvang en de handhaving. Het College van Burgemeester en Wethouders wijst ambtenaren van de GGD aan als toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De Inspectie van het Onderwijs is verantwoordelijk voor het landelijke toezicht hierop. De Wet Kinderopvang en de Beleidsregels werkwijze toezicht kinderopvang regelen de criteria waaraan een inspectie dient te voldoen. De ambtenaar van de GGD beschrijft in zijn rapport aan welke eisen een kinderopvangorganisatie voldoet en aan welke niet. Indien niet is voldaan aan een of meer eisen, is sprake van een overtreding.

De Beleidsregels werkwijze toezichthouder zijn opgesteld om een uniforme werkwijze van de ambtenaren van de GGD te bevorderen en deze transparant te maken voor kindercentra, gastouderbureaus en ouders. Deze regels geven aan welke werkzaamheden de ambtenaren van de GGD dienen te verrichten, de inhoudelijke uitwerking van de kwaliteitseisen, die verschillende soorten toezichtonderzoek mogelijk zijn en de eisen die worden gesteld aan inspectierapporten.<sup>116</sup>

Ingevolge artikel 61 van de Wet Kinderopvang is het College van Burgemeester en Wethouders verantwoordelijk voor de handhaving. Bij het uitoefenen van de taak van handhaving bestaat voor het College van Burgemeester en Wethouders de mogelijkheid om gebruik te maken van de door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ontwikkelde Handreiking “Kwaliteit handhaven in de kinderopvang”. In dit document staat onder andere beschreven van welke sanctioneringinstrumenten het College van Burgemeester en Wethouders gebruik kan maken. Volgens artikel 62 van de Wet Kinderopvang heeft het College van Burgemeester en Wethouders de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen.

Er kan geen bezwaar worden gemaakt tegen het inspectierapport van de GGD. Voor belanghebbenden bestaat wel de mogelijkheid bezwaar te maken tegen besluiten van de gemeente, mits deze beschikkingen zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen een uitspraak van de gemeente kan beroep worden ingesteld bij de administratieve rechter. Daarnaast hebben gemeenten een klachtenregeling op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Uit artikel 67 van de Wet Kinderopvang volgt de verplichting voor de gemeente om jaarlijks verslag te doen over de uitvoering van toezicht en handhaving gedurende dat jaar.

### **Indicatie van de kenbare motieven voor en tegen zelfregulering**

De Wet Kinderopvang is in 2005 ingevoerd met als achterliggende gedachte het ontwikkelen van een transparant beleid met betrekking tot de kwaliteit van de kinderopvangbranche en het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Voorheen had de gemeente de bevoegdheid om kwaliteitseisen op te stellen. Er ontstond onduidelijkheid aangezien verschillende instanties, zoals de brandweer en de GGD, deze eisen nader invulde.

Uit een rapport van de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) naar de kosten en baten van wetgeving en zelfregulering<sup>117</sup> blijkt dat zelfregulering een geschikte reguleringsoptie in de kinderopvangbranche zou vormen. Het SEO noemt als positieve effecten van zelfregulering dat de kwaliteitseisen transparanter geformuleerd zullen worden, wat zowel een positief effect voor de aanbieder als de afnemer heeft. Aanbieders weten hetgeen van hen verwacht wordt, wat volgens het SEO een toename van de professionaliteit inhoudt. Bovendien hebben duidelijker geformuleerde kwaliteitseisen tot gevolg dat de marktwerking wordt gestimuleerd. Afnemers hebben daarnaast meer keuzevrijheid in het kiezen van een geschikte kinderopvanglocatie. Door de beschikbaarheid van kwalitatief goede kinderopvang zal ook de arbeidsparticipatie toenemen.

---

<sup>116</sup> Handboek Kinderopvang, p.54.

<sup>117</sup> B. Baarsma e.a., *Goed(koop) geregeld: een kosten-baten analyse van wetgeving en zelfregulering*, door Stichting voor Economisch Onderzoek Amsterdam 2004.

Met dit allemaal in het achterhoofd heeft de overheid de focus verschoven van kwantiteit naar kwaliteit. De Wet Kinderopvang voorziet in landelijke kwaliteitseisen waarbij door middel van zelfregulering de in de Wet Kinderopvang gestelde kwaliteitseisen nader worden ingevuld door de betrokken spelers in de kinderopvangbranche.

De reden om door middel van zelfregulering de wettelijke regeling in de kinderopvang vorm te geven is het stimuleren van marktwerking in de branche. Door landelijke kwaliteitseisen die nader worden ingevuld door de branche zelf ontstaat zowel voor ouders als voor aanbieders meer duidelijkheid en vrijheid. Particulieren dienen de kinderopvangcentra te runnen en met elkaar te concurreren ten gevolge waarvan voor de ouders aantrekkelijke prijs- kwaliteit verhoudingen ontstaan.<sup>118</sup>

De zelfregulering in de kinderopvangbranche zorgt ervoor dat alle spelers in de branche betrokken zijn bij de ontwikkeling van de kwaliteitseisen hetgeen resulteert in een draagvlak voor de te stellen normen. Een systeem van zelfregulering werkt echter slechts optimaal indien de belangen van de betrokken partijen op een evenwichtige manier tegen elkaar worden afgewogen.

Een nadeel van het zelfreguleringsstelsel is dat de minister, die volledig verantwoordelijk is voor het kwaliteitsniveau van de kinderopvang, afhankelijk is van het resultaat van overleg tussen de spelers in de sector. Daarnaast kan het resultaat van overleg uitmonden in kwaliteitsregels welke op onderdelen niet goed toetsbaar zijn.

### **Inhoudelijke beschrijving van zelfregulering**

In het kader van zelfregulering bestaan de volgende instrumenten in de kinderopvangbranche:

- *Convenant Kwaliteit Kinderopvang*  
In 2004 hebben de spelers BOiNK, MOgroep en Branchevereniging voor ondernemers in kinderopvang door middel van dit convenant nadere invulling gegeven aan de globale kwaliteitseis "verantwoorde kinderopvang". Dit convenant bevat nadere afspraken over onderwerpen zoals leidster-kind ratio, grootte van de stamgroep, risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid, pedagogisch beleidsplan, accommodatie, informatie aan ouders en medezeggenschap.
- *Beleidsregels kwaliteit kinderopvang*  
In 2004 is de inhoud van het Convenant Kwaliteit Kinderopvang overgenomen in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang.
- *Algemene voorwaarden Kinderopvang*  
De kinderopvangbranche heeft door een gestegen arbeidsparticipatie en daarmee veranderende verdeling van werk- en zorgtaken tussen partners met kinderen een belangrijke positie in de maatschappij verworven. De kinderopvangbranche is veranderd van een semi-publieke voorziening naar een marktgericht branche, waarbij diversiteit van dienstverlening heeft plaatsgevonden. Daarom heeft de Mogroep en de Branchevereniging in overleg met de Consumentenbond en BoinK in het kader van de Coördinatiegroep Zelfreguleringoverleg van de SER branche afspraken over dienstverlening tussen afnemers en aanbieders van kinderopvang gemaakt, die in 2005 in werking zijn getreden.  
De Algemene voorwaarden beogen de rechten en plichten van de afnemers en aanbieders van kinderopvang evenwichtig te verdelen om op deze wijze voor de consument meer duidelijkheid en rechtszekerheid te creëren en aan ondernemers een gelijke rechtspositie te verstrekken. Tevens beogen de Algemene voorwaarden oneerlijke concurrentie te verhinderen. Deze Algemene Voorwaarden verschaffen kinderopvanglocaties de gelegenheid zich te profileren met prijs, kwaliteit en soort van dienstverlening. De achterliggende gedachte van de Algemene voorwaarden is dat de kinderopvangbranche algemeen toegankelijk is en dat de Algemene voorwaarden een kwalitatief verantwoorde kinderopvang waarborgen wat in het belang is van de spelers in de kinderopvangbranche. Centraal staan de kwetsbare groep van jonge kinderen.  
De Algemene voorwaarden bestaan uit 18 artikelen. Artikel 1 definieert de in de algemene voorwaarden vaak voorkomende begrippen. Artikel 2 verklaart de Algemene voorwaarden van toepassing op

<sup>118</sup> Artikel op [www.pedagogiek.net](http://www.pedagogiek.net) door J.van Duin, *Kinderopvang kiezen tussen kwaliteit en marktwerking*, 7 april 2004.

dagopvang voor kinderen. Uit het eerste lid van artikel 3 volgt de plicht van de ondernemer om schriftelijk dan wel elektronisch informatie aan te bieden ter kennismaking. Deze informatie dient voldoende gedetailleerd te zijn om er voor te zorgen dat de consument bij oriëntatie op de markt een goede keuze tussen ondernemingen in de kinderopvang kan maken. Het tweede lid somt de elementen op die de informatie dient te bevatten waaronder de prijs, het hygiënebeleid en de wijze waarop de kinderopvanglocatie vorm geeft aan ouderzeggenschap. Artikel 4 heeft betrekking op het aanbod van de onderneming naar de afnemer. Volgens het eerste lid dient het aanbod een volledige en nauwkeurige omschrijving van de te leveren kinderopvang te bevatten ten einde een definitieve keuze voor de consument voor de onderneming in de kinderopvang mogelijk te maken. In het tweede lid wordt aangegeven welke elementen het aanbod dient te bevatten. Het derde lid geeft aan dat de consument binnen 10 dagen aan de ondernemer dient te laten of wordt ingegaan op het aanbod. Artikel 5 behelst de plaatsingsovereenkomst. Het intakegesprek, dat tijdig voor de aanvang van de feitelijke plaatsing dient plaats te vinden, wordt behandeld in artikel 6. Tijdens het intakegesprek worden de voor de opvang benodigde gegevens van de consument en het kind besproken. De duur, wijziging en beëindiging van de overeenkomst van dagopvang wordt besproken in artikel 7. Het beginsel dat de onderneming in beginsel voor elk kind toegankelijk is, staat in artikel 8. Daarnaast worden in artikel 8 gronden voor weigering van de toegang tot de onderneming besproken. Artikel 9 handelt over de prijs en prijswijzigingen. Annulering van de overeenkomst van dagopvang wordt besproken in artikel 10. Uit artikel 11 volgt dat de ondernemer er voor in staat dat de door de ondernemer verrichte werkzaamheden voor de kinderopvang beantwoorden aan de wettelijke eisen. Daarnaast bevat artikel 11 de plicht voor de ondernemer om de kinderopvang optimaal geschikt te maken voor de opvang van kinderen en zorg te dragen voor een verantwoorde opvang van kinderen. Ook bevat artikel 11 de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de aanbieder en de afnemer. Artikel 12 bevat de eis dat de werkzaamheden van de ondernemer in overeenstemming zijn met de eisen van goed vakmanschap. Daarnaast dient de onderneming minimaal te voldoen aan de wettelijke eisen met betrekking tot kwaliteit en veiligheid. De betaling van de kosten van de kinderopvang wordt geregeld in artikel 13. Artikel 14 beschrijft dat partijen aansprakelijk zijn voor zover dit uit de wet of de overeenkomst voortvloeit. Klachten over de uitvoering van de overeenkomst dienen volledig en duidelijk omschreven worden ingediend bij de ondernemer binnen 2 weken nadat de afnemer de gebreken heeft geconstateerd of heeft kunnen constateren volgens artikel 15. In artikel 16 wordt de geschillenregeling besproken. Geschillen kunnen aanhangig worden gemaakt bij de Geschillencommissie Kinderopvang. Volgens artikel 17 staan de Mogroep en de Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang garant voor de nakoming van de bindende adviezen van de Geschillencommissie Kinderopvang. Ingevolge artikel 18 dienen afwijkingen en uitbreidingen van de Algemene voorwaarden schriftelijk tussen de aanbieder en afnemer te worden vastgelegd. Ten slotte volgt uit artikel 19 dat de Mogroep en de Branchevereniging de Algemene voorwaarden slechts zullen wijzigen in overleg met de Consumentenbond en Boink.

- *Geschillencommissie kinderopvang*

Indien sprake is van een meningsverschil tussen een afnemer en aanbieder van de kinderopvang over de Algemene voorwaarden Kinderopvang kan dit geschil worden voorgelegd aan de Geschillencommissie Kinderopvang.

## **Bekende ervaringen uit openbare bronnen**

Uit een rapport van de inspectie van Onderwijs naar het gemeentelijke toezicht op de kinderopvangbranche blijkt dat het toezicht en handhaven van de kwaliteit in de kinderopvang beter kan.<sup>119</sup> De inspectie oordeelt negatief over de uitvoering van de handhaving door gemeenten. Gemeenten komen vaak niet op tijd in actie als door ambtenaren van de GGD tekortkomingen zijn geconstateerd bij een kinderopvanglocatie. Ook oordeelt de inspectie negatief over de prioriteitstelling binnen gemeenten om de handhavingstaak goed uit te oefenen. Dit heeft tot gevolg dat het handhavingsbeleid niet geactualiseerd wordt.

Tevens blijkt uit een rapport van de Inspectie van Onderwijs naar het gemeentelijke toezicht op de kwaliteit van gastouderbureaus dat de gemeentelijke handhaving op de kwaliteit van gastouderbureaus onvoldoende

---

<sup>119</sup> Rapport Kwaliteit gemeentelijke toezicht kinderopvang 2008 door de Inspectie van het Onderwijs.

is.<sup>120</sup> Blijkens het rapport dragen gemeenten als reden voor het niet handhaven aan dat zij erop vertrouwen dat het gastouderbureau zelf de tekortkoming oplost. Bovendien controleren de gemeenten na afloop van een handhavingsbesluit nauwelijks of de tekortkoming is opgeheven. De besluiten om niet te handhaven worden onvoldoende schriftelijk vastgelegd en er wordt onvoldoende teruggekoppeld naar de toezichthouders van de GGD.

## Interviews

De Algemene Voorwaarden worden ondertussen al enige jaren in de kinderopvangbranche gehanteerd en de geschillencommissie heeft al verschillende conflicten over deze Algemene Voorwaarden beslecht. De vraag is hoe de overlegpartners van de Algemene Voorwaarden deze vorm van zelfregulering in de praktijk ervaren. In de periode juni/augustus 2010 heeft een viertal interviews plaatsgevonden met representanten van bij de zelfregulering betrokken organisaties, te weten:

- Dhr. T. van Mierlo; SER
- Dhr. M. van Goor; Ministerie van OC&W
- Dhr. G. Jellesma; BOinK
- Mevr. B. Krijnen; Consumentenbond

Om de centrale vraag “in hoeverre vormt zelfregulering een goed alternatief voor wetgeving vanwege overheid” te beantwoorden, is een vragenlijst opgesteld waarbij gevraagd is naar de volgende elementen; beleidsdoel, maatschappelijke druk, organisatiegraad van de branche, draagvlak, sanctionering, inpasbaarheid in de bedrijfsvoering, divergentie van belangen, traditie van zelfregulering, probleemveld, private belangen en overheidsondersteuning.

In het navolgende worden de hoofdlijnen van de resultaten uit de interviews per thema.

### *Beleidsdoel*

Het beleidsdoel was slechts in globale zin duidelijk zonder zicht te hebben op de consequenties die zelfregulering met zich mee zou brengen. De totstandkoming van de Wet Kinderopvang en de Algemene Voorwaarden in de kinderopvang kan beschouwd worden als een twee-eenheid. Gedurende de totstandkoming van de wet is parallel aan dat traject overleg gevoerd over de Algemene Voorwaarden.

De Wet Kinderopvang is opgesteld met het oog op de bevordering van de arbeidsparticipatie door middel van vraagfinanciering. De Wet Kinderopvang is een zeer globale wet waarbij de concretisering daarvan is overgelaten aan de branche zelf, waaronder de nadere invulling van de kwaliteitseis “verantwoorde kinderopvang”. Om deze globale kwaliteitseis in te vullen is gebruik gemaakt van de zelfreguleringsinstrumenten van een convenant en Algemene Voorwaarden.

Over de kwaliteit van de Wet Kinderopvang bestaat enigszins consensus. Het ministerie van OC&W meent dat de Wet Kinderopvang zo algemeen is opgesteld dat de overheid zich op deze wijze niet betrokken heeft getoond met de sector. BOinK noemt de Wet Kinderopvang “ad hoc” wetgeving, aangezien vraagfinanciering de boventoon voerde. De kwaliteitseisen in de Wet Kinderopvang zijn erg algemeen gesteld waardoor de inhoud van kinderopvang haast onzichtbaar is gebleven. De overheid is zich niet bewust geweest van de nadelige gevolgen van zelfregulering. Kinderopvang wordt gezien als een vertrouwensgoed wat met zich mee brengt dat de overheid deze branche dient te reguleren.

Met het overleg over Algemene Voorwaarden is getracht de positie van de afnemers in de kinderopvangbranche te verbeteren, zogenaamde plusjes boven de wet bereiken. Deze Algemene Voorwaarden zijn opgesteld met de gedachte dat deze uiteindelijk zouden uitmonden in een standaardregeling ex art. 6:214 BW, waardoor de gehele branche verplicht zou zijn deze te hanteren. De geïnterviewden betreuren het feit dat de standaardregeling er nooit is gekomen.

Met zelfregulering is het slechts mogelijk regels op te leggen aan de leden van de branche. De gehele kinderopvangbranche is niet vatbaar voor zelfregulering, aangezien slechts een deel is georganiseerd. Een voorwaarde voor de werking van zelfregulering is dat er sprake is van één stevige brancheorganisatie met een substantieel aantal leden die overwicht heeft ten opzichte van de leden.

---

<sup>120</sup> Rapport Kwaliteit Gastouderbureaus, het handhaven waard 2008 door de Inspectie van Onderwijs.

### *Maatschappelijke druk*

Volgens sommige respondenten wordt bij het aanwenden van het reguleringsinstrument zelfregulering altijd naar een gunstig moment gekeken. De zelfregulering in de kinderopvangbranche heeft ertoe geleid dat de marktpartijen zich meer zijn gaan ontwikkelen om te voorkomen dat de Wet Kinderopvang te dwingend zou worden, aangezien de overheid dreigde met een AMvB indien de partijen niet zelf tot een kwaliteitsregeling zouden komen.

De Algemene Voorwaarden zijn 100% initiatief van BOinK. BOinK meende dat de positie van de afnemer achtergesteld was ten opzichte van de aanbieder en wees op de mogelijkheid dat het concept van Algemene Voorwaarden werkbaar zou zijn in de kinderopvangbranche. De andere partijen, de MOgroep en de Branchevereniging, hebben geanticipeerd onder druk van BOinK en de Consumentenbond. Zij hebben de andere partijen er op wezen dat marktpartijen invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van de Algemene Voorwaarden.

### *Organisatiegraad*

In de kinderopvangsector is sprake van een lage dekkingsgraad. Binnen de kinderopvangbranche zijn twee brancheorganisaties actief; de MO groep en de Branchevereniging, die slechts een gedeelte van de branche dekken. De Branchevereniging bestaat voornamelijk uit nieuwe ondernemers met een commerciële insteek, in tegenstelling tot de MO groep die van oudsher een ambtelijke organisatie is waar voornamelijk ondernemers inzitten die subsidies van de overheid ontvingen.

De kinderopvangbranche is een sterk groeiende sector met steeds meer nieuwe ondernemingen met een commerciële insteek en waarin grote overnames van kinderopvanglocaties plaatsvinden. Er is een trend waarneembaar dat steeds meer nieuwe ondernemers zich los maken van de brancheverenigingen met als gevolg dat deze ondernemingen niet meer gebonden zijn aan de Algemene Voorwaarden. Tevens bevinden zich onder de leden van de MOgroep en Branchevereniging zogenaamde *free riders* die de Algemene Voorwaarden niet toepassen. De ondernemers voelen geen druk om de Algemene Voorwaarden te hanteren. De sector is als snel groeiend te stempelen, waarbij de aanbieder weinig weerstand ondervindt. De vraag in de kinderopvangbranche is altijd groter dan het aanbod. Bovendien is de overheid een groter percentage van de kosten gaan betalen.

Aldus geeft de organisatiestructuur in de kinderopvangbranche een verbrokken beeld. In de branche ontbreekt een stevige brancheorganisatie met een substantieel aantal leden, die zich wil profileren met kwaliteit.

### *Draagvlak*

In de kinderopvangsector spelen twee grote problemen. Ten eerste is in de kinderopvangbranche sprake van informatie asymmetrie wat inhoudt dat de aanbieder over meer informatie beschikt dan de afnemer. De kwaliteit van de kinderopvang is voor de ouders niet waarneembaar. Gezien dit feit zullen nooit maatschappelijk optimale uitkomsten ontstaan wat er in de kinderopvang toe leidt dat ondernemers de kwaliteit van de kinderopvang onderuit halen. Uit onderzoek blijkt dat met name de pedagogische kwaliteit in de kinderopvang de laatste jaren achteruit is gedaald. Dit is te verklaren door de komst van de kinderopvangtoeslag, die een sterke groei in de heeft veroorzaakt. Daarnaast hebben steeds meer commerciële partijen de markt betreden die slechts oog hebben voor het behalen van een stabiel rendement. Ten tweede vormt het reguleringsinstrument zelfregulering een groot probleem in de kinderopvangbranche. Momenteel zijn er te weinig regels die de branche reguleren. De Algemene Voorwaarden zijn vaag geformuleerd ten gevolge waarvan de afnemers er geen duidelijke rechten aan kunnen ontlenen. Een voorbeeld uit de praktijk vormt de gedwongen uren afname. Momenteel zijn er lange wachtlijsten met als gevolg dat de ouders geen keuze hebben voor een bepaalde kinderopvang. De ondernemers misbruiken de onafhankelijke positie van ouders door eerst de prijs te verhogen en daarna de hoeveelheid uren die men verplicht dient af te nemen. Ook dit misbruik van de markt levert een marktfalen op.

### *Duidelijke sanctionering*

Gezien het open kader van de Wet Kinderopvang biedt deze wet wat betreft handhaving te veel vrijheid aan de betrokken partijen. Het toezicht schiet zowel in kwalitatieve als financiële zin tekort. Het opleidingsniveau van personeel in de kinderopvang speelt hierbij een rol.

Gezien het probleem van informatie asymmetrie ten gevolge waarvan de kwaliteit van de kinderopvang niet zichtbaar is, is overheidstoezicht noodzakelijk. Indien een niet transparante markt zichzelf gaat reguleren ontstaat hierdoor per definitie suboptimale uitkomst. In de kinderopvang is de overheid nodig om toezicht te houden en te handhaven.

Het idee dat toezicht en handhaving via zelfregulering tot stand kan komen, wordt door sommigen bestempeld als een sprookje. Een zelfreguleringsstelsel met betrekking tot toezicht en handhaving werkt slechts indien

sprake is van een systeem met een stevige en onafhankelijke toezichthouder die duidelijke en effectieve sancties kan opleggen. Het instrument van zelfregulering, voor zover het gaat om toezicht en handhaving, heeft slechts symbolische waarde. Anderen zien dat duidelijke randvoorwaarden en een algemeen geldende geschillencommissie noodzakelijk is in de kinderopvangbranche. Handhaving kan tevens plaatsvinden via de Wet Onerlijke Handelspraktijken.

#### *Inpasbaarheid van het resultaat van zelfregulering in de bedrijfsvoering*

Het hanteren van Algemene Voorwaarden vormt een middel om de consument beter voor te lichten, waarbij meer wordt geregeld dan juridisch gezien noodzakelijk is. Daarnaast dienen Algemene Voorwaarden ter opvoeding van de ondernemers. Doordat ondernemers de Algemene Voorwaarden dienen toe te passen en daarop worden aangesproken door de consumenten, worden de ondernemers zich bewust van hoe ze moeten handelen. Echter, Algemene Voorwaarden zijn slechts inpasbaar in de bedrijfsvoering indien ondernemers deze Algemene Voorwaarden ook daadwerkelijk hanteren.

In de kinderopvangbranche is dit voor een groot deel niet het geval. De aanbieders in de kinderopvangbranche zijn verplicht de Algemene Voorwaarden toe te passen indien zij lid zijn van een van de twee brancheverenigingen. Steeds meer aanbieders maken zich los van de brancheverenigingen ten gevolge waarvan zij niet verplicht zijn de Algemene Voorwaarden te hanteren. Daarnaast blijken ook leden van de brancheverenigingen de Algemene Voorwaarden niet toe te passen.

Deze waarnemingen hangen samen met de aard van de dienstverlening, die als niet bevorderend voor de totstandkoming van zelfregulering is te bestempelen. De kinderopvangbranche is een vertrouwensgoed, waarbij het draait om kleine kinderen en hierbij voeren emotie en irrationaliteit de boventoon. De ouders laten zich niet door de prijs leiden, maar kijken locatie gericht. De ouders zijn terughoudend om kritiek te geven op een bepaalde kinderopvang. Inzicht van de consument in de markt ontbreekt in de kinderopvang. De consument verkeert in onafhankelijke positie ten opzichte van de aanbieder zowel vanwege het feit dat de vraag groter is dan het aanbod als vanwege de emotionele binding aan het kind. Bovendien kiest een ouder slechts één keer voor een kinderopvanglocatie. De aanbieders voelen weinig dwang om zich in kwalitatieve zin te onderscheiden. De overheid neemt 80% van de kosten van de kinderopvang op zich.

#### *Divergentie van belangen*

De ondernemers die van oudsher gesubsidieerd zijn door de overheid, zeggen een maatschappelijke visie op de kinderopvang te hebben. Zelfregulering in de vorm van Algemene Voorwaarden is in die visie dan ook beter inpasbaar bij de MOgroep. Ook BOinK deelt deze visie en streeft naar kwaliteit in de kinderopvangbranche. De Branchevereniging daarentegen is commercieel ingesteld en heeft vooral winst als oogmerk.

De brancheverenigingen zijn het dan ook over veel zaken niet eens. Een voorbeeld vormt de integratie van kinderopvang en onderwijs. Deze integratie kan tot gevolg hebben dat kinderopvang het publieke domein ingaat, omdat de buitenschoolse opvang dan bij de basisschool wordt betrokken om op deze wijze de ontwikkeling van kinderen te stimuleren. De MOgroep is hier een voorstander van, waarbij kinderopvang een basisvoorziening wordt. De Branchevereniging is het niet eens met de mogelijke integratie aangezien op deze wijze business verloren gaat.

#### *Traditie van zelfregulering*

In de kinderopvangbranche bestond geen traditie van zelfregulering. De branche heeft kennisgemaakt met zelfregulering met de inwerkingtreding van de Wet Kinderopvang.

#### *Stabiel probleem*

De kinderopvangsector kan bestempeld worden als een snel groeiende branche waarbij de dekkingsgraad afneemt.

#### *Privaat belang*

Een keurmerk speelt geen enkele rol in de kinderopvangbranche. Voor ouders vormt de kwaliteit van de kinderopvangbranche geen keuzevariabele. Ouders kijken naar de locatie van een kinderopvang. Daarnaast kiezen ouders maar één keer voor een bepaalde kinderopvanglocatie. Een nadelige consequentie hiervan is dat ondernemers misbruik maken van de consument en snijden in de kwaliteit van de kinderopvang.

#### *Overheidsondersteuning*

De overheid heeft zelfregulering in de kinderopvangsector gestimuleerd. De overheid meende dat het reguleringsinstrument zelfregulering het instrument bij uitstek vormde om tot een effectieve regeling te komen ge-



zien de betrokkenheid van de partijen bij de totstandkoming van de regeling. De kinderopvangbranche was een proefkonijn.

De overheid had slechts oog voor de bevordering van de arbeidsparticipatie en heeft de rest overgelaten aan de branche zelf. De branche heeft zich niet betrokken getoond met de sector en ook de nadelige consequenties van het reguleringsinstrument zelfregulering niet overzien.

## Bijlage 5. Literatuur en internetbronnen

### Literatuur

A.J. Akkermans, J. Legemaate & A. Wilken, 'Het medische beoordelingstraject bij letselschade – De Letselschade Raad neemt initiatief voor breed opgezet verbeteringsproject', *TVP* 2009, nr. 1, p. 22.

A.J. Akkermans & A. Wilken, 'Nieuwe versie IWMD-vraagstelling: causaal verband bij ongeval', *TVP* 2009, nr. 2, p. 33-40.

B. Arentz, *Opinie, Milieu en Recht*, 2010, nr. 3, p. 145.

B. Baarsma e.a., *Goed(koop) geregeld: een kosten -baten analyse van wetgeving en zelfregulering*, Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek 2004.

W.H. van Boom, M.G Faure, N.J.H. Huls en N.J. Philipsen, *Handelspraktijken, reclame en zelfregulering – Pilot-study Maatschappelijke Reguleringsinstrumenten (WODC Rapport 1535)*, Den Haag: BJU 2009

J. van Duin, *Kinderopvang kiezen tussen kwaliteit en marktwerking*, 7 april 2004 <[www.pedagogiek.nl](http://www.pedagogiek.nl)>.

M. Barendrecht, P. Kamminga & C. van Zeeland, *Gedragscode Behandeling Letselschade, Goede praktijken bij het regelen van schade*, Tilburg: 2006.

D.J. ten Boom & V.R. Peute, 'Gedragscode Behandeling Letselschade: commerciële of maatschappelijke business case? – Waarom de letselklant niet en de consument wel centraal staat', *PIV-bulletin* 2009, nr. 6.

M.J. Boon, 'De taxi in het recht: het taxivervoer en de algemene voorwaarden', *Tijdschrift Vervoer & Recht*, nr. 9, p. 243-250.

J.L. Brens, 'Het Keurmerk Letselschade, een kritische beschouwing', *PIV-bulletin* 2007, nr. 6.

CE Delft, 'Convenant Benchmarking Energie-efficiency: resultaten en vrijstellingen energiebelastingen', Delft: CE 2010.

Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, *De verruimde reikwijdte: van luxe-artikel naar gebruiksartikel*, Evaluatiecommissie Wet milieubeheer 2001.

Inspectie van Onderwijs, *Rapport Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang*, Inspectie van Onderwijs 2008.

Inspectie van Onderwijs, *Rapport Kwaliteit Gastouderbureaus, het handhaven waard*, Inspectie van Onderwijs 2008.

J.A.E. van der Jagt, *Milieuenvenanten gehandhaafd : Een juridisch onderzoek naar handhaafbaarheid en handhaving van Nederlandse milieuenvenanten en in het bijzonder van klimaatconvenanten in het licht van de democratische rechtsstaat*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006.

Ministerie van Economische Zaken, *Onderzoek Marktwerkingsbeleid*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken 2008.

M.C. Paulussen-Hoogeboom & B. Dekker, *Monitor capaciteit kinderopvang 2008- 2011; capaciteitsgegevens in het jaar 2009*, Amsterdam: 2010.

F. Pleijster, A. Bruins & J.A.H. Snijders, *Taxi in het buitenland: Een inventarisatie van ervaringen met ge(de)reguleerd taxibeleid in het buitenland*, Zoetermeer: EIM Onderzoek voor Bedrijf & Beleid 2002.

J. Poort & J. Weda, *Toekomst voor de taxi. Rapport van de Taskforce Toekomstvisie Taxi, onder voorzitterschap van prof. dr. Hugo. B. Roos*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek 2008.

J. Poort & J. Weda, *Handreikingen voor hoogwaardig contractvervoer, Rapport van de Rondetafel*, 2008.

M.L.M. Renckens, 'Zo zijn onze manieren', *TVP* 2006, nr. 3, p. 82-83.

Sociaal Economische Raad, *Overheid en markt; het resultaat telt; voorbereiding bepalend voor succes*(advies SER 10/01), Den Haag: SER 2010.

F.P.H. Schlicher & M. Volker, 'Vijf jaar PIV-Overeenkomst BGK: hoe staat het ervoor en waar gaat het naar toe?', *PIV-bulletin* 2009, 6.

P. Schnabel, *Hoe het ons verging*; Traditionele Nieuwjaarsuitgave van het Sociaal Cultureel Planbureau 2010.

Stichting de Ombudsman, *Rapport Letselschaderegeling – Onderhandelen met het mes op tafel of een zoektocht naar de redelijkheid*, Stichting de Ombudsman 2003.

Stichting de Ombudsman, *Rapport Overleven in de medische letselschadepraktijk*, Stichting de Ombudsman 2008.

TNS NIPO Consult, *Evaluatie klachten- en geschillenregeling taxivervoer Nederland*, Amsterdam: TNS NIPO 2007.

VBE, *Monitoringrapport 1997-2007: Rapportage monitoring resultaten van het Convenant Benchmarking*, Utrecht: VBE 2008.

VROM-raad, *Milieu en economie: Ontkoppeling door innovatie*, VROM 2002.

W.C.T. Weterings, *Vergoeding van letselschade en transactiekosten*, Deventer: Tjeenk Willink 1999.

W.C.T. Weterings, *Efficiëntere en effectievere afwikkeling van letselschadeclaims*, diss. Tilburg, Den Haag 2004.

M.J. de Witte, 'Tilburg moet stoppen', *PIV Bulletin* 2005, nr. 5/6 – Special, 6b.

#### *Overig*

'Geef ons nog drie jaar voor naleving letselcode', *Assurantiemagazine* 2009, nr. 22, p. 42.

'Complexe letselschadezaken in een dagdeel tot een goed einde door meervoudige comparities bij de Haagse rechtbank', *PIV-bulletin* 2008, 1

'Belangrijke rol Eiffel bij tweejaarlijkse GBL Audit', *PIV-Bulletin* 2010, p. 18.

#### **Internetbronnen**

[www.benchmarking-energie.nl](http://www.benchmarking-energie.nl).

[www.benchmarking.be](http://www.benchmarking.be)

[www.cbr.nl](http://www.cbr.nl)

[www.degeschillencommissie.nl](http://www.degeschillencommissie.nl)

[www.deletselschaderaad.nl](http://www.deletselschaderaad.nl).

[www.knv.nl](http://www.knv.nl).

[www.letselcode.nl](http://www.letselcode.nl)

<https://loket.degeschillencommissie.nl>

[www.minvenw.nl](http://www.minvenw.nl)

[www.netwerkbureaukinderopvang.nl](http://www.netwerkbureaukinderopvang.nl)

<https://normering.rechten.uvt.nl>

[www.pedagogiek.net](http://www.pedagogiek.net)

[www.rbgt.nl](http://www.rbgt.nl)

<http://rechten.uvt.nl>

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

[www.rvr.org](http://www.rvr.org)

[www.senternovem.nl](http://www.senternovem.nl)

[www.tilburguniversity.nl](http://www.tilburguniversity.nl)

[www.vromraad.nl](http://www.vromraad.nl)

[www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl)

## Bijlage 6. Begeleidingscommissie

<b>Naam</b>	<b>Functie</b>
<b>de heer prof. dr. J. van Oosterhout (vz.)</b>	Erasmus Universiteit Rotterdam - Rotterdam School of Management RSM
<b>De heer dr. F. Beijaard</b>	Ministerie van Veiligheid en Justitie - Wetensch. Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
<b>mevrouw drs. S.A.P.J. van Melis</b>	Ministerie van Veiligheid en Justitie - Directie Wetgeving
<b>mevrouw mr. A.M. Verrijt</b>	Ministerie van Financiën
<b>Mevrouw I. Koulen</b>	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties