

Veilige verdeling van verantwoordelijkheid

*De mate waarin de verantwoordelijkheid voor veiligheid en
hygiëne van badinrichtingen en zwemgelegenheden in de
provincie Overijssel passend verdeeld is*

Master scriptie

Public Administration

Universiteit Twente

Student

Hans Dekker

Instelling

Provincie Overijssel

1e begeleider

Dr. M. Rosema

2e begeleider

Ir. J.G. Evers

Externe begeleider

G.H.Th.M. van Druten

SAMENVATTING

In opdracht van de Provincie Overijssel is een onderzoek verricht naar de verdeling van verantwoordelijkheid op het gebied van zwemwater in Overijssel. Binnen Overijssel is deze verdeling onduidelijk. Een belangrijke oorzaak is een onduidelijke juridische basis: de wet over veilig en hygiënisch zwemwater is dermate gedateerd dat de toezichthouders op verschillende gebieden tegen problemen aanlopen bij de handhaving. Een ander probleem is dat is gekort op het aantal uren toezicht, waardoor de overlap die eerder bestond tussen controlerende instanties is verdwenen en er bepaalde punten zijn waarvan geen enkele instantie de taak heeft er naar te kijken.

Het onderzoek heeft de volgende centrale vraagstelling:

Hoe is de verantwoordelijkheid in de provincie Overijssel ten aanzien van veiligheid en hygiëne in badinrichtingen en zwemgelegenheden verdeeld?

Bij een passende verdeling van verantwoordelijkheid wordt een middenweg gezocht tussen enerzijds het star toe blijven kennen van verantwoordelijkheid aan de overheid en accepteren dat verantwoordelijkheid niet meer te traceren is door de vele organisaties die een rol hebben. Daarvoor is het noodzakelijk te erkennen dat verantwoordelijkheid gedifferentieerd is over verschillende actoren, deze differentiatie een dynamisch karakter heeft en er niet op een starre manier met toekenning van schuld moet worden omgegaan. Het erkennen hiervan leidt ertoe dat rekening moet worden gehouden met een verantwoordelijkheidsstructuur, politieke processen en een democratische cultuur, met elk een aantal richtlijnen voor de verdeling van verantwoordelijkheid. Bij structuur gaat het om toezichts- en verantwoordingsarrangementen, bij processen om debat en leren en bij cultuur om transparantie en rolvastheid van de actoren.

Met behulp van casusonderzoek is gekomen tot een overzicht van de manier waarop deze factoren terugkomen bij de Provincie Overijssel. Het valt daarbij op dat bij alle casussen ongeveer dezelfde bevindingen naar voren komen, dus dat het niet veel uitmaakt wat voor situatie er speelt als het gaat om verdeling van verantwoordelijkheid. Andere belangrijke conclusies zijn dat er weinig discussie is over verdeling van verantwoordelijkheden en dat er weinig bestuurlijk belang wordt toegekend aan dit beleidsterrein, terwijl er serieuze ongelukken gebeuren.

SUMMARY

In order of the Province of Overijssel a research is conducted about the allocation of responsibility on the field of swimming water in Overijssel, which is unclear. An important reason is the unclear legal basis: the law about safe and clean swimming water is to such an extent outdated that supervisors have problems with handling according to that law. Another problem is the decrease in amount of hours possible to spend on supervision. That's why overlap of supervising organisations has disappeared and over several things nobody has supervision anymore.

The research has the following research question:

How is the responsibility in the province of Overijssel about safety and hygiene of swimming water allocated?

There are several possible answers: the government could still get all the responsibility, in spite of the movement of say. However, that would be unjust. Another possibility is to accept that responsibility is impossible to trace, because of the many organisations involved. But because responsibility is an essential part of a democracy, that isn't a desirable reaction either. Between these two possibilities, there is a possibility to steer a middle course. For that, acknowledging that there is differentiation of responsibility over actors, awareness about the fact that responsibility is not a static thing and that dealing with guilty must not be done in a rigid way is needed. Recognising these three dimensions leads to the fact that there must be taken care of a responsibility structure, political processes and a democratic culture, with each a few guidelines for allocating responsibility. Structure is about supervision and responsibility, debating and learning processes and culture deals with roles and transparency.

With a case study, an overview of the way these elements are present at the province of Overijssel is created. In all cases, the results are about the same. Other important conclusions are that there is little discussion about the allocation of responsibilities and that the government thinks it is of little importance, while big accidents happen.

WOORD VOORAF

Met dit rapport rond ik de opleiding Public Administration aan de Universiteit Twente af. In dit onderzoek staat de verdeling van verantwoordelijkheid centraal. Het is uitgevoerd in opdracht van de Provincie Overijssel om haar verantwoordelijkheid op het gebied van veiligheid en hygiëne van badinrichtingen en zwemgelegenheden in kaart te brengen.

Graag wil ik Martin Rosema bedanken voor zijn deskundige en geduldige begeleiding tijdens het hele traject. Ook Jaap Evers bedank ik voor zijn prettige bijdrage en nuttige tips. Jerry van Druten bedank ik voor zijn enthousiaste en waardevolle begeleiding vanuit de Provincie.

Voor het maken van de omslag wil ik Herbert Spier van Lettertotaal bedanken.

Verder bedank ik mijn ouders voor hun steun en Heleen voor haar nuchtere en doortastende hulp op belangrijke momenten.

Marit, bedankt voor het meedenken, luisteren, en voor er gewoon te zijn.

Hans Dekker

December 2007

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING.....	2
SUMMARY.....	3
WOORD VOORAF.....	4
INHOUDSOPGAVE	5
1 INTRODUCTIE	7
1.1 HET PROBLEEM VAN VERANTWOORDELIJKHEID	7
1.1.1 <i>Aanleiding van het onderzoek</i>	7
1.1.2 <i>Structurele veranderingen in overheid en samenleving</i>	8
1.1.3 <i>Veiligheid en hygiëne van zwembadwater in Overijssel</i>	9
1.2 PROBLEEMSTELLING.....	10
2 THEORETISCH KADER.....	12
2.1 VERANTWOORDELIJKHEID.....	12
2.1.1 <i>Het belang van verantwoordelijkheid</i>	12
2.1.2 <i>Indelingen van verantwoordelijkheid</i>	13
2.1.3 <i>Vertrouwensbeginsel in relatie tot ministeriële verantwoordelijkheid</i>	14
2.2 RICHTLIJNEN VOOR VERANTWOORDELIJKHEID	14
2.2.1 <i>Differentiatie onder de actoren van verantwoordelijkheid</i>	16
2.2.2 <i>Dynamiek in verantwoordelijkheidsstructuur</i>	17
2.2.3 <i>Symbolische omgang met verantwoordelijkheid, schuld en boete</i>	17
2.2.4 <i>Verantwoordelijkheidsstructuur</i>	18
2.2.4.1 <i>Toezicht</i>	18
2.2.4.2 <i>Verantwoording</i>	21
2.2.5 <i>Politieke processen</i>	25
2.2.5.1 <i>Bewustwording, debat en heroverweging</i>	25
2.2.5.2 <i>Leren</i>	26
2.2.6 <i>Democratische cultuur</i>	26
3 METHODOLOGIE	28
3.1 ONDERZOEKSMETHODE EN –STRATEGIE	28
3.1.1 <i>Onderzoeksstrategie</i>	28
3.1.2 <i>Dataverzameling</i>	29
3.2 CASUSSEN	30
4 RESULTATEN.....	33
4.1 VERANTWOORDELIJKHEIDSSTRUCTUUR	33
4.1.1 <i>Toezicht</i>	33
4.1.2 <i>Verantwoording</i>	37
4.2 POLITIEKE PROCESSEN.....	40
4.3.1 <i>Bewustwording, debat en bezinning</i>	41
4.3.2 <i>Leren</i>	41
4.3 DEMOCRATISCHE CULTUUR.....	42
4.4.1 <i>Rollen</i>	42
4.4.1.1 <i>Ambtenaren</i>	42
4.4.1.2 <i>Dagelijks bestuur</i>	44

4.4.1.3 Algemeen bestuur.....	45
4.4.1.4 Overheid in het algemeen.....	45
4.4.1.5 Beheerders.....	46
4.4.1.6 Burgers.....	47
4.4.1.7 Overige actoren.....	49
4.4.2 <i>Transparantie</i>	50
5 CONCLUSIES EN DISCUSSIE	52
5.1 CONCLUSIES	52
5.2 AANBEVELINGEN.....	57
5.3 REFLECTIE.....	59
LITERATUURLIJST	61
BIJLAGEN	65

1 INTRODUCTIE

In dit eerste deel wordt het onderwerp van het onderzoek geïntroduceerd. Er wordt gekeken naar de aanleiding van het onderzoek, de centrale onderzoeksvraag en er wordt vooruitgeblikt op het overige deel van dit onderzoek.

1.1 Het probleem van verantwoordelijkheid

1.1.1 Aanleiding van het onderzoek

Lange tijd was de macht over het publieke domein gecentreerd bij de overheid en de taakverdeling binnen de overheid was helder. Het was dan ook duidelijk dat de overheid de verantwoordelijkheid had bij eventuele problemen. De laatste 25 jaar hebben echter structurele veranderingen in het bestuur plaatsgevonden (Van Montfort, 2001), met als gevolg dat er nu onduidelijkheid bestaat over de verdeling van verantwoordelijkheid tussen betrokkenen in het publieke domein. Er is sprake van een fundamentele verandering in de verhouding tussen overheid, burgers en private partijen. De overheid wordt op allerlei gebieden aangezet tot het heroverwegen van de eigen rol. Zo is de overheid in bestuurlijke samenwerkingsverbanden tegenwoordig vaak ook een gelijkwaardige deelnemer aan de samenwerking, waar ze vroeger vooral facilitator en behartiger van het collectieve belang was (Van Montfort, 2000). Ook is de overheidsorganisatie zelf dusdanig ingewikkeld geworden dat vaak niet precies duidelijk is wie binnen de overheid waarvoor verantwoordelijk is (Peper, 1999). De staat is volgens Groenveld en Van Schie (1998) aan het vergruizen en bij een vergruizing van de staat, vergruizen ook de verantwoordelijkheden.

Bij de evaluatie van rampen en affaires die zich de laatste jaren hebben afgespeeld, zoals de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam en de brand in het cellencomplex van Schiphol, is verantwoordelijkheid en de verdeling ervan tussen actoren een belangrijk thema (Bovens, 2000, geciteerd: Van Montfort, 2001). Vaak weten de betrokken overheden, de semi-publieke en de private betrokkenen en de functionarissen daarbinnen niet van elkaar en van zichzelf wie welke taak heeft in het voorkomen en bestrijden van een calamiteit. Dit heeft tot gevolg dat de kans op adequaat preventief en repressief optreden tegenwoordig minder groot is dan enkele decennia geleden. Het nemen van verantwoordelijkheid in deze context betekent vaak opstappen, al dan niet naast een strafrechtelijke procedure. De relatie tussen de

duidelijkheid over de verdeling van de verantwoordelijkheid en de bescherming van de samenleving tegen calamiteiten is daardoor sterker dan dertig jaar terug. De verdeling van verantwoordelijkheid in het publieke domein is daarmee een belangrijk en actueel maatschappelijk thema geworden.

1.1.2 Structurele veranderingen in overheid en samenleving

Op verschillende terreinen kan een deel van de oorzaak van het probleem van verantwoordelijkheidsverdeling worden gevonden. Ten eerste is de relatie tussen de overheid en andere actoren in een beleidsveld veranderd. Sinds de jaren '80 is er een verandering in de rolopvatting van de overheid ontstaan. Centrale sturing is niet het enige sturingsmechanisme meer en er is vanaf toen steeds meer oog voor de rol van de burger en van maatschappelijke organisaties (Peper, 1999). De precieze reikwijdte van de bestuurlijke verantwoordelijkheid is minder duidelijk geworden doordat de beleidsuitvoering voor een groot deel buiten de overheid is geplaatst (Van Montfort, 2001). Van Montfort en Michels (1999) spreken hierbij van toename van publieke en private actoren in beleidsnetwerken, coproducties en publiek-private samenwerkingsverbanden. Van Montfort (2000) noemt verplaatsing van de politiek, marktwerking en verzelfstandiging en veranderende verhouding tussen overheid en burger belangrijke aspecten op dit vlak.

Naast de relatie tussen overheid en andere actoren buiten de overheid, zijn er ook veranderingen gekomen binnen de overheid. De verhouding tussen ambtenaren en politici is veranderd: ambtenaren zijn steeds zelfstandiger door bovenstaande ontwikkelingen en steeds internationaler georiënteerd (Bovens, 2000). De moderne ambtenaar is naast loyaal ook eigenzinnig en goed geïnformeerd (Van Montfort, 2001). Ook Peper (1999) erkent dat. De moderne overheidsorganisatie kan volgens hem tegenwoordig niet meer alleen volstaan met de hiërarchisch ingerichte organisatievormen volgens de overheidsbureaucratie van Max Weber. Van Thijn en Van Dijk (2000) vermelden dat horizontalisering, verzelfstandiging van ambtelijke diensten, bedrijfsmatiger werken en interactief bestuur gaande zijn en dat die de relatie tussen politiek en bureaucratie lastig maken. Naast processen binnen de politiek zijn ook processen in het maatschappelijke domein van invloed op de politiek. Deze processen liggen buiten de taakomgeving van de overheid en ze kan deze niet beïnvloeden (Van Montfort, 2001). Peper (1999) noemt als veranderingen hierbij emancipatie en individualisering (mondige burger), horizontalisering (de netwerksamenleving), informatisering (de kennismaatschappij), technologisering (de risicomaatschappij) en

internationalisering (de ontgrensde samenleving). Van Montfort (2000) zegt dat deze pluralistische samenleving als een gegeven moet worden beschouwd, omdat er niets aan die pluraliteit te veranderen is. Een laatste factor gaat over de aard van het beleidsproces. Een aspect daarbij is het besef dat het probleem van de vele handen speelt. Het besef dat beleidsprocessen niet rechtlijnig verlopen maar via vele stappen die onvoorspelbaar en grillig zijn heeft ertoe geleid dat men erachter is gekomen dat het verantwoordelijk stellen niet (altijd) goed te doen is (Van Montfort, 2001). Ook de opkomst van het interactief bestuur maakt het moeilijk om handelen, uitkomst, proces en structuur van elkaar te scheiden en er verantwoordelijken voor aan te wijzen (Van Montfort, 2001). Ook hierdoor is de rol van de ambtenaren veranderd: ze zijn steeds meer een schakel tussen burger en bestuur (Bovens, 2000).

1.1.3 Veiligheid en hygiëne van zwemwater in Overijssel

Ook bij de zorg voor veiligheid en hygiëne van badinrichtingen en zwemgelegenheden in de provincie Overijssel speelt het probleem van de verdeling van verantwoordelijkheid, ook hier is de macht tot handelen niet gecentreerd binnen één (overheids)organisatie, maar verdeeld over meerdere actoren. Het gaat hierbij om een belangrijk aandachtsgebied. In 2005 zijn 86 mensen verdronken (Van der Bie, 2006) en daarnaast komen veel bijna-verdrinkingsgevallen voor. Voor het helpen voorkomen van dergelijke ongelukken bestaat de Wet Hygiëne en Veiligheid Badinrichtingen en Zwemgelegenheden (Whvbz). Deze wet bevat eisen waaraan de badinrichtingen en zwemgelegenheden moeten voldoen wat betreft veiligheid en hygiëne. Daarnaast spelen ook Europese normen een rol. Hier spelen verschillende problemen. De Whvbz stamt uit de jaren '50 en is niet meer actueel. Zo zijn er tegenwoordig veel recreatiebaden en zulke baden brengen andere kenmerken en risico's met zich mee. Ze vereisen daarom een andere behandeling dan traditionele baden, maar daar wordt niets over gezegd in de wetgeving. De enige aanvullingen in de wetgeving zijn gedaan met betrekking tot legionella. Ook conflicteren Europese normen deels met nationale wetgeving. Omdat het hier gaat om Europese normen en niet om wetgeving, is niet duidelijk of deze al dan niet voorrang krijgen boven nationale wetgeving. Duidelijkheid over de verdeling van de politieke verantwoordelijkheden tussen actoren is van belang, want indirect zou dit een ongeluk kunnen helpen voorkomen of de kans erop kunnen verkleinen. De kans op een calamiteit wordt immers kleiner als de verantwoordelijkheid dusdanig verdeeld is dat alle belangrijke taken ergens bij een actor zijn ondergebracht en als iedere actor zich vervolgens aan die

verantwoordelijkheid houdt. Er bestaat momenteel onduidelijkheid over deze verdeling. Eén probleem is dat alle instanties die betrokken zijn bij het beheer van zwemgelegenheden en badinrichtingen moeten afslanken, waardoor de overlap tussen verantwoordelijkheden bij bepaalde situaties die er vroeger waren er niet meer is en er zelfs hiaten in activiteiten ontstaan. De vraag is hier nu wie verantwoordelijk is als er iets gebeurt door het nalaten van een activiteit die bij geen enkele organisatie hoort. De Provincie Overijssel¹ wil daarnaast graag meer duidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokkenen binnen de Provincie op dit vlak. Bij de lieren van een beweegbaar plafond dat na sluitingstijd het zwembad afdekt zijn verschillende partijen betrokken: de fabrikant, de badhouder, toezichthouder van de Provincie, degene die het bad exploiteert. Wie is verantwoordelijk als de lieren niet voldoen en dat dak afbreekt en op zwemmers valt? Over dergelijke vraagstukken gaat dit onderzoek.

1.2 Probleemstelling

De constatering dat de situatie met betrekking tot verantwoordelijkheden rondom veiligheid en hygiëne van zwembaden in de provincie Overijssel onduidelijk is, leidt tot de volgende hoofd vraag van het onderzoek:

Hoe is de verantwoordelijkheid in de provincie Overijssel ten aanzien van veiligheid en hygiëne in badinrichtingen en zwemgelegenheden verdeeld?

Belangrijke begrippen uit deze probleemstelling zijn:

Verdeling van verantwoordelijkheid

Overzicht van welke actor waarvoor verantwoordelijkheden is. Bij ‘verdeling’ gaat het hier niet om een werkwoord, maar om een zelfstandig naamwoord.

Actoren

Betrokkenen bij de veiligheid en hygiëne van zwemwater in Overijssel. Dit kunnen zowel actoren binnen als buiten de overheid zijn. Bij dit onderzoek zijn de belangrijkste actoren bestuurders, ambtenaren, beheerders van zwemwater en zwemmers.

¹ Met ‘Provincie Overijssel’ (twee keer een hoofdletter) wordt de bestuurslaag bedoeld. Met ‘provincie Overijssel’ wordt het gewest bedoeld. Als duidelijk is dat met ‘provincie’ de bestuurslaag wordt bedoeld, wordt het met kleine letters geschreven.

Provincie Overijssel

De provincie als gewest (niet als bestuurslaag).

Veiligheid en hygiëne

Zoals aangegeven in de bij wet- en regelgeving over veilig en hygiënisch toezicht. Het gaat hier om de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz) en het bijbehorende besluit (Bhvbz). Veiligheid en hygiëne kunnen grofweg worden ingedeeld in waterkwaliteit en inrichting.

Badinrichtingen en zwemgelegenheden

Zoals aangegeven in de Whvbz en de Bhvbz. Het gaat om aangewezen zwemplaatsen, namelijk zwemplassen, openbare zwembaden en semi-openbare zwembaden. Bij de laatste groep moet worden gedacht aan zwembaden bij bijvoorbeeld campings en sauna's.

Bij de verdeling van verantwoordelijkheid in het publieke domein kunnen verschillende niveaus worden onderscheiden. Het hoogste niveau beslaat de verdeling tussen alle betrokken instanties, zowel publiek als privaat. Een niveau lager worden gekeken naar de verdeling van verantwoordelijkheid tussen afdelingen en zo kan verder worden gegaan tot verdeling van verantwoordelijkheid op individueel niveau. In dit onderzoek wordt geconcentreerd op het hoogste niveau en op één niveau lager binnen de Provincie Overijssel, waarbij wordt gekeken naar de verdeling van verantwoordelijkheid van de veiligheid en hygiëne van zwemwater.²

Om tot beantwoording van de probleemstelling te komen wordt in hoofdstuk 2 het theoretisch kader uiteengezet, met als resultaat een theoretisch antwoord op het in dit hoofdstuk geschetste probleem. In hoofdstuk 3 wordt via de onderzoeksopzet beschreven hoe wordt onderzocht in hoeverre de praktijk overeenkomt met de uit de theorie gehaalde richtlijnen. Er wordt gekeken naar vier gebeurtenissen in het recente verleden bij zwemwater in Overijssel. Vraagstukken als 'was er wat aan te merken op het toezicht bij de zwemplas Belterwijde ten tijde dat een jongen daar zijn bij het duiken een dwarslaesie opliep' en 'hebben betrokkenen bij een vermeende besmetting van een zwembad op een camping verantwoord gehandeld' komen naar voren. In hoofdstuk 4 worden de resultaten hiervan weergegeven en in hoofdstuk 5 volgen de conclusies en discussie van het onderzoek.

² Omdat in dit onderzoek zowel naar verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken partijen binnen de provincie, als naar de verdeling binnen de Provincie Overijssel wordt gekeken, valt deze vraag uiteen in twee componenten: verdeling van verantwoordelijkheden in de provincie Overijssel en verdeling van verantwoordelijkheden binnen de Provincie Overijssel.

2 THEORETISCH KADER

Om te kunnen komen tot een set van richtlijnen die een rol kunnen spelen bij toekenning van verantwoordelijkheden aan betrokkenen, is ten eerste duidelijkheid over het begrip verantwoordelijkheid van belang. In paragraaf 2.1 wordt daartoe ingegaan op het belang van die verantwoordelijkheid, op enkele indelingen ervan en op de manier waarop het begrip in dit onderzoek wordt gebruikt. Verder is inzicht vereist in de manier waarop tot een passende verdeling van de verantwoordelijkheid kan worden gekomen. Richtlijnen daarvoor komen in paragraaf 2.2 aan bod.

2.1 Verantwoordelijkheid

2.1.1 Het belang van verantwoordelijkheid

‘Waar verantwoordelijkheden niet meer te traceren zijn verdampt de democratie’ (Van Montfort, 2000). Politieke verantwoordelijkheid behoort tot de belangrijkste aspecten van een democratie en daarom zijn het kernthema’s in de bestuurskunde en de politicologie (Van Montfort en Michels, 1999). Het is een belangrijk onderdeel van goed bestuur (Van Montfort, 2004). Bij het inrichten van democratische structuren en processen dient de afbakening van verantwoordelijkheden dan ook goed geregeld te zijn. Bossert (2002) constateert dat er in de publieke sector de laatste tijd steeds meer belangstelling is voor public governance als vervanging van de van oudsher traditionele vormen van formele governance, zoals formele structuren voor toezicht en verantwoording. Bossert richt zich op ‘de belanghebbenden van de organisatie, de daarmee samenhangende doelstellingen van deze organisatie en de verantwoordelijkheid van de leiding van deze organisatie om deze doelstellingen te verwezenlijken’. Ook Bossert ziet verantwoordelijkheid dus als wezenlijk onderdeel van bestuur. Verbetering van verantwoordelijkheid betekent daarom verbetering van bestuur. Het is noodzakelijk om zo goed mogelijk bestuur na te streven, omdat de kern van een democratie en van lerend bestuur erin ligt opgesloten (Van Montfort, 2004:37).

2.1.2. Indelingen van verantwoordelijkheid

In de literatuur worden verschillende indelingen van verantwoordelijkheid genoemd. Ten eerste kan een onderverdeling worden gemaakt tussen de politieke kant en de juridische kant van verantwoordelijkheid. Bij ministeriële verantwoordelijkheid als juridisch fenomeen gaat het er alleen om dat de bestuurder met de verantwoording het vertrouwen van het vertegenwoordigend lichaam behoudt (Bordewijk, 2001). Tegenover het staatsrecht staat de praktijk van de politieke verantwoordelijkheid en die komt niet geheel overeen met wat het staatsrecht erover zegt. Het maakt niet uit hoe goed de ministeriële verantwoordelijkheid is vastgelegd in (kader)wet- en regelgeving. Het verbinden van consequenties als een minister op grond van deze verantwoordelijkheid aansprakelijk wordt gesteld voor een misstand is volgens Bordewijk een politieke afweging. Of het algemeen en dagelijks bestuur iets valt te verwijten of niet is een vraag die gaat over politiek en opportuniteit, niet over het staatsrecht. Ook dit voldoet echter niet aan de werkelijkheid, want ook parlementaire controle is een fictie: er is geen sprake van dat het parlement systematisch toezicht houdt op de macht (Van Montfort en Michels, 1999; Jürgens, 1993; Bordewijk, 2001).

Daarnaast kan worden ingedeeld naar reikwijdte van het begrip. Als verantwoordelijkheid wordt gezien als een institutie waarin een bestuur(der) rekenschap aflegt aan een volksvertegenwoordiging³, wordt uitgegaan van verantwoordelijkheid als smal begrip. In de literatuur wordt in deze zin vaak gesproken over ministeriële of politieke verantwoordelijkheid. Eerder is echter aangehaald dat macht niet meer altijd gecentreerd is bij de overheid, maar vaak richting andere actoren dan de overheid is verschoven. Dat zorgt ervoor dat verantwoordelijkheid tegenwoordig ook kan worden gezien als iets dat niet alleen de politiek, maar ook andere bij het beleid betrokken actoren omvat. In deze context wordt de term publieke of maatschappelijke verantwoordelijkheid gebruikt. Burgers hebben individuele verantwoordelijkheid en andere actoren hebben een meer algemene verantwoordelijkheid die te omschrijven is als maatschappelijk of publiek. Burgers hebben ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid waar het gaat om zaken die niet alleen voor henzelf van belang zijn.

³ In deze scriptie worden de termen volksvertegenwoordiging en algemeen bestuur door elkaar gebruikt. Daarnaast wordt voor specifieke overheden de soms de naam gebruikt die het bij de betreffende overheid heeft. Bij het Rijk is dat het parlement, bij de provincie is het Provinciale Staten, afgekort tot PS en bij de gemeente gaat het om de (gemeente)raad.

2.1.3 Vertrouwensbeginsel in relatie tot ministeriële verantwoordelijkheid

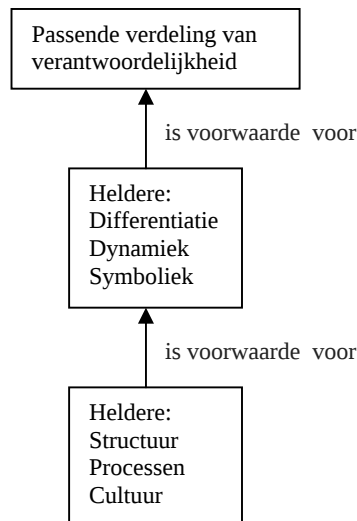
De ministeriële verantwoordelijkheid in combinatie met het vertrouwensbeginsel staan in elk leerboek over staatsrecht centraal. De regel van ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat het parlement de minister te allen tijde rekenschap kan vragen van het onder zijn leiding gevoerde beleid. Is het parlement niet tevreden over de ministeriële werking dan kan dat een reden vormen om het vertrouwen in de minister op te zeggen. Volgens het vertrouwensbeginsel moet de minister dan zijn ambt neerleggen. Het gaat bij deze regel niet om vaste maatstaven, maar om een politieke vraag en een politiek antwoord. Quasi-juridische maatstaven werken hier niet bij (Scheltema, 1993). Het vertrouwensbeginsel is een politieke kwestie, er bestaan geen vaste maatstaven voor. Of de volksvertegenwoordiging het bestuur iets wil verwijten of niet, is een politieke vraag die te maken heeft met opportuniteit, niet met het staatsrecht (Jürgens, 1993). Verantwoording kan worden verlangd ook zonder dat daarbij de sanctie van het vertrouwensbeginsel in het geding is, terwijl vertrouwen kan worden opgezegd ook als de minister zich toereikend verantwoordt (Scheltema, 1993). Ministeriële verantwoordelijkheid is als een zweepslag voor ambtelijke dienst: hoewel de bestuurder zich niet persoonlijk met de ambtenaren kan bemoeien zal hij hen wel voorschrijven welke gedragslijn ze moeten volgen en ze daarop aanspreken, zodat het algemeen bestuur hem niet hoeft terug te roepen (Scheltema, 1993).

Scheltema (1993) maakt een duidelijke scheiding tussen verantwoordelijkheid en het vertrouwensbeginsel, vanwege zijn uitgangspunten dat er zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid, en er geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid zou moeten zijn. Deze visie sluit aan bij één van de richtlijnen om tot een geschikte verdeling van verantwoordelijkheid te komen waar in het volgende deel op wordt ingegaan. Daarom wordt deze visie overgenomen en wordt bij politieke verantwoordelijkheid uitgegaan van verantwoordelijkheid voor alle taken die in de portefeuille van de bestuurder zitten. De bestuurders zijn dus verantwoordelijk voor alles wat er in hun ambtelijk apparaat afspeelt.

2.2 Richtlijnen voor verantwoordelijkheid

In dit deel wordt de theorie beschreven die als basis dient voor het onderzoek. Uitgangspunt van het theoretisch kader is dat de zwemmer eigen verantwoordelijkheid heeft, want niet alle gedrag van een zwemmer is onder invloed van een beheerder of overheid te houden. Maar er

is bij de zorg voor verantwoordelijkheid op dit terrein wel een aantal punten waaraan kan worden voldaan door de andere betrokkenen om tot een adequate regeling van verantwoordelijkheid te komen. De bovengenoemde veranderende verhoudingen tussen overheid en andere betrokkenen heeft gevolgen voor de manier waarop met verantwoordelijkheid zou moeten worden omgegaan. De verantwoordelijkheid voor dingen die fout gaan komt meestal bij één of meer personen terecht, die de gehele 'schuld' krijgen. Tussenoplossingen, waarbij de verantwoordelijkheid wordt verdeeld, komen niet vaak voor (Barendrecht, 2004). Van Montfort (2001) geeft aan dat er enerzijds voor kan worden gekozen alle verantwoordelijkheid bij een overheidsbestuurder te laten en andere actoren geen verantwoordelijkheden te laten dragen (hiërarchische benadering), en anderzijds te accepteren dat verantwoordelijkheid versnipperd is en bij dat niet te controleren is welke actor waarvoor verantwoordelijk is (netwerkbenadering). Maar omdat beide mogelijkheden niet wenselijk zijn, moet daartussen een middenweg worden gevonden. Die balans kan worden bereikt als rekening wordt gehouden met twee keer een set van drie dimensies. De eerste drie dimensies zijn differentiatie, dynamiek en symboliek. Bij differentiatie gaat het erom te erkennen dat de macht tegenwoordig niet meer alleen bij de overheid ligt, maar ook bij andere instanties. Met de dynamische dimensie bedoelt Van Montfort dat verantwoordelijkheid geen vaststaand, maar een discursief begrip is en daarom door discussie erover duidelijk moet worden. Ten slotte is het volgens de symbolische dimensie soms wenselijk over te gaan tot het schuldig verklaren van iemand die geen weet van de situatie heeft, maar wel formeel verantwoordelijk is. Door het onderscheiden van deze dimensies is het mogelijk de genoemde middenweg te bewandelen. Onderkennen dat deze drie dimensies van verantwoordelijkheid van belang zijn voor een passende verdeling ervan, houdt volgens Van Montfort (2001) in dat ook de volgende drie dimensies structuur, processen en cultuur aandacht verdienen. Bij structuur gaat het om formele verantwoordelijkheidsmechanismen. Processen van leren en van debat moeten de toezichts- en verantwoordingsarrangementen ondersteunen. Door een goede cultuur, waarin de rollen en de mentaliteit van de actoren aan bod komen is het mogelijk juist om te gaan met de processen en de structuur. Hiervan staat in figuur 1 een overzicht. Het onderzoek is gericht op de drie laatstgenoemde dimensies. Volgens Van Montfort volgen de andere drie dimensies en de passende verdeling van verantwoordelijkheid hieruit. Het toetsen van deze bewering valt buiten het kader van dit onderzoek.



Figuur 1 De relatie tussen de dimensies en de verdeling van verantwoordelijkheid

Dit kader is gericht op de verantwoordelijkheid binnen een overheidsinstelling en is daarom geschikt voor analyse van de verdeling van verantwoordelijkheid binnen de Provincie. Omdat dit onderzoek daarnaast ook actoren buiten de Provincie meeneemt in de analyse, is het van belang dat het kader ook daar geschikt voor is. Daar is aan voldaan door met aanvulling van literatuur het kader uit te breiden.

2.2.1 Differentiatie onder de actoren van verantwoordelijkheid

Er moet worden onderkend dat de politiek niet meer kan worden gezien als enige of zelfs als dominante machtscentrum in het publieke domein, er is sprake van versplintering van de publieke macht. Vanuit het oogpunt van de democratie zouden andere machtscentra moeten samengaan met een passende toekenning van verantwoordelijkheid. Het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid van de overheid moet daarom verschuiven van verantwoordelijkheid voor de uitvoering richting stelselverantwoordelijkheid. De Raad voor het Landelijke Gebied (2006) spreekt in dit verband respectievelijk van resultaatverantwoordelijkheid en systeemverantwoordelijkheid. Bij deze laatste vorm gaat het meer om het waarborgen van goed functionerende systemen van checks and balances, om het bepalen en handhaven van de spelregels, waaronder ook de toedeling van verantwoordelijkheden, en het zorgen voor noodzakelijke voorzieningen. Hierbij is systeemtoezicht, waarbij een zwemgelegenheid of badinrichting door slechts één in plaats van meerdere instanties wordt bezocht, wenselijk. De

uitvoering gaat meer richting het management van ZBO's⁴ en daar komt dan de verantwoordelijkheid voor de gestelde beleidsdoelen te liggen. De overheid wordt dan niet meer alleen verantwoordelijk gehouden voor de uitvoering van het beleid, maar vooral voor de manier waarop de organisatie rondom het beleid wordt uitgevoerd. Bij de vormgeving van een resultaatverantwoordelijkheid of inspanningsverplichting kan zich een spanningsveld voordoen tussen het borgen van een publiek belang door de overheid en de wenselijkheid om private partijen in te schakelen. Ook kunnen publieke belangen met elkaar in conflict zijn (Raad voor het landelijk gebied, 2006).

2.2.2 Dynamiek in verantwoordelijkheidsstructuur

Verantwoordelijkheid is een dynamisch en discursief begrip. Het is niet eenduidig in te vullen en moet daarom onderwerp van discussie blijven. Dat betekent dat bovenstaande differentiatie niet een statisch en objectief vast te stellen fenomeen is, maar dat er voortdurend nagedacht moet worden over concrete invulling en reikwijdte van verantwoordelijkheid. De reden daarvoor ligt in het feit dat er onvoorziene situaties, verzachtende omstandigheden en maatschappelijke ontwikkelingen kunnen voordoen, waardoor de verantwoordelijkheidsstructuur niet (meer) aansluit bij de omstandigheden. Dit kan inconsistent lijken, maar hoeft geen probleem te zijn als openbaar en beargumenteerd wordt afgeweken van een eerdere opvatting of beslissing. Zo'n debat is alleen mogelijk als men zich aan de hun toebedeelde rol houdt (Van Montfort, 2001).

2.2.3 Symbolische omgang met verantwoordelijkheid, schuld en boete

Door het dynamische en gedifferentieerde karakter van verantwoordelijkheid is het toewijzen van schuld de laatste jaren steeds lastiger geworden. Vroeger kon de overheid als machthebber en daarmee vaak als schuldige worden aangewezen, maar daar is nu dus verandering in gekomen. Het kan louterend werken om de offerfunctie te gebruiken: iemand die formeel verantwoordelijk is ergens schuldig voor stellen, ook als hij of zij er geen weet van had. Dat toont daadkracht, er kan een nieuwe start worden gemaakt en een nieuwe leiding brengt nieuw elan (Van Montfort, 2001). Een bestuurder zou daarbij door de volksvertegenwoordiging zoveel mogelijk alleen voor uitvoeringsincidenten en niet voor

⁴ ZBO's is de afkorting voor zelfstandige bestuursorganen. Dit zijn door de overheid op afstand geplaatste organisaties.

structurele tekortkomingen verantwoordelijk moeten kunnen worden gesteld (Van Montfort, 2001; Van Thijn en Van Dijk, 2000). Om de differentiatie, dynamiek en symboliek goed tot hun recht te laten komen, moet aan de invulling van drie richtlijnen worden voldaan. Hieronder wordt op die richtlijnen verder in gegaan.

2.2.4 Verantwoordelijkheidsstructuur

Het zou nooit zo moeten kunnen zijn dat niemand verantwoordelijk is. Het moet duidelijk zijn wie belanghebbenden zijn en hoe zij een plaats hebben in de formele structuur. Om daar duidelijkheid over te hebben, moet worden vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is (Van Montfort, 2000; Van Montfort, 2004; Jürgens, 1993;). De differentiatie van macht en verantwoordelijkheid met de bijbehorende dynamiek en symboliek vereisen een goede verantwoordelijkheidsstructuur waarin activiteiten binnen één organisatorisch verband onder gebracht zijn. Daarmee wordt onderlinge afstemming van de activiteiten mogelijk en duidelijkheid over toezicht en verantwoording is in dit licht van belang. Voor legitimiteit van democratisch handelen zijn ze nodig, want ze dienen de democratische controle. Effectieve toezichts- en verantwoordingsstructuren zijn daarmee van belang voor een leefbare samenleving en voor een goed functionerende overheid (Van der Knaap, Termeer en Van Twist, 2002).

2.2.4.1 Toezicht

Toezicht gaat gepaard met de vraag om informatie. In de literatuur over toezicht wordt doorgaans een definitie gehanteerd waarin de centrale rol van informatie en informatierelaties wordt benadrukt (Bekkers, Homburg en Ringeling, 2002). Daarnaast is de sanctionering een wezenlijk onderdeel van toezicht. Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (Borghouts, 2002). Toezicht dient twee doelen (Borghouts, 2002). Het eerste doel is ondersteuning van bestuurlijke verantwoordelijkheid, want het stelt de bestuurder in staat het beleidssysteem te volgen en te bepalen of het beoogde wordt bereikt. Daarnaast dient toezicht de maatschappelijke effectiviteit, door toezicht op de onder toezicht staande organisatie te houden.

Toezihtsstijlen

Toeziht kan worden beschouwd als de verbindingsschakel tussen beleid en uitvoering, en is daarmee ook te beschouwen als een vorm van sturing op uitvoering. In de literatuur over sturing en toeziht worden verschillende stijlen van toeziht onderscheiden (Bekkers, Homburg en Ringeling, 2002). Er kan onderscheid worden gemaakt tussen klassiek, modern en postmodern toeziht. Bij klassiek toeziht worden inhoudelijke afspraken over aard, frequentie en inhoud van uit te wisselen informatie gemaakt. De toezichthouder heeft de rol van politieagent. Modern toeziht vergt een toezichthoudende rol als coach en procesmatige afspraken over vormgeven van overleg en dialoog. Postmodern gaat over het delen en uitwisselen van informatie en kennis tussen toezichthouders onderling of tussen toezichthouders en derden, waarbij de toezichthouder zich opstelt als netwerker. Deze toezichtsstijlen kunnen door elkaar worden gebruikt, maar het risico bestaat dat onduidelijkheid en weerstand wordt geschapen (Bekkers, Homburg en Ringeling, 2002). In het algemeen verschuift het accent van klassiek toeziht naar (post)modern toeziht, ofwel van het centraal vaststellen van beleid en regels naar het inrichten en organiseren van transparante bestuurlijke verhoudingen. Dit sluit aan bij het proces dat bij differentiatie over verantwoordelijkheid aan de orde is gekomen.

Door zich te realiseren in welke bij een stijl horende rollen toezichthouders en onder toeziht gestelde organisaties elkaar tegemoet treden, kan worden geanticiepeerd op mogelijke problemen in toezichtsarrangementen (Bekkers, Homburg en Ringeling, 2002). Gebleken is dat elke toezichtsstijl eigen typen informatierelaties met zich meebrengt, met specifieke kritieke succesfactoren (zie bijlage 1). Dit betekent tevens dat iedere stijl een andere vorm van 'leren' en een ander potentieel voor institutionele innovatie kent (Bekkers, Homburg en Ringeling, 2002). Er wordt geen voorkeur uitgesproken voor een stijl, maar het is wel van belang dat de stijl en de succesfactoren op elkaar zijn afgestemd.

Activiteit en procedures van toeziht

Effectief toeziht dient ertoe dat de dagelijks bestuurder⁵ de juiste informatie krijgt. Toeziht vergt een actieve opstelling, deskundigheid en continuïteit, want op wie geen toeziht houdt valt ook geen toeziht uit te oefenen. Gaat er op dit punt iets onderin de lijn verkeerd, dan versterkt zich dat naar boven (Reijntjes, 1996). En als de ministeriële verantwoordelijkheid

⁵ Een dagelijks bestuurder is een lid van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur wordt in dit onderzoek gelijkgesteld aan de Gedeputeerde Staten van de provincie (GS) en het College van de gemeente. Een dagelijks bestuurder kan een minister, een gedeputeerde en een wethouder zijn.

niet optimaal kan functioneren komt de parlementaire controle ook in het gedrang, omdat dat het enige controlemiddel is (Scheltema, 1993). Het parlement moet voldoende mogelijkheden hebben om de ministeriële beleidsvoering te kennen, te beoordelen en zo nodig te corrigeren. (Scheltema, 1993). Hetzelfde geldt voor toezichtsrelaties verder onder in de lijn.

Naast de activiteit van toezicht speelt is geloofwaardigheid een kernbegrip bij toezicht. Het geldt voor de toezichthouder ten opzichte van zowel de bestuurder, de organisatie waarop toezicht wordt uitgeoefend, als ten opzichte van de burgers (Borghouts, 2002). Vijf voorwaarden van geloofwaardigheid zijn volgens Borghouts het hebben van heldere procedures, integriteit, openbaarheid, goede verhouding tussen toezichthouder en onder toezicht staande en wederzijds respect. De laatste vier komen elders in het theoretisch kader aan bod (goede verhouding bij verschillende delen van toezicht en verantwoording en de andere drie bij cultuur). Bij procedures gaat het om de gehanteerde werkwijze van toezicht.

Valkuilen bij het toezicht

De toezichtsarrangementen zijn deels afhankelijk van drie zaken (Docters van Leeuwen, 2002). Ten eerste moet worden opgepast voor het atlascomplex: de toezichthouder neemt de last van 'de hele wereld' (in dit geval alle toezicht) op zich, bijvoorbeeld omdat iedereen hem dat vraagt. De toezichthouder denkt dan dat hij alles moet regelen, iedereen moet adviseren en controleren en hij tegelijkertijd ook medeverantwoordelijk is voor het beleid en de daarmee gepaard gaande wet- en regelgeving. Zowel voor overheid als samenleving kan de verleiding ontstaan om problemen te snel bij de toezichthouder neer te leggen, waardoor door andere betrokkenen eerder minder adequaat wordt toegezien. Daarnaast kan er moral hazard optreden. Degenen die gecontroleerd worden letten niet echt op, juist omdat men wordt gecontroleerd. Ook kunnen degenen die van de diensten of producten van de gecontroleerde gebruikmaken denken niet goed op te hoeven letten: het is immers gecontroleerd. Tot slot kan verkleving met de sector optreden: een toezichthouder die zich na verloop van tijd gaat identificeren met (belangen en bezwaren van) de sector.

Toepassing van de wetgeving

De ambtenaren van de provincie hebben door een combinatie van het feit dat ze meer kennis over het onderwerp hebben omdat ze professional zijn op hun vakgebied (Lipsky, 1980) en het feit dat wetgeving en doelstellingen van beleid op basis van de wetgeving nooit helemaal op elkaar aansluiten (Kagan, 1978) op twee gebieden de mogelijkheid te bepalen hoe met het toepassen van de wetgeving wordt omgegaan. Ten eerste kan een keuze worden gemaakt te

handelen volgens de letter of volgens de geest van de wet. Ten tweede kan bij de keuzen al dan niet nadruk worden gelegd op de doelstellingen van de organisatie. Uit deze twee keuzen zijn vier mogelijkheden af te leiden, zie bijlage 2 (Kagan, 1978). Idealiter wordt de wetgeving op een dusdanige manier gehandhaafd dat recht wordt gedaan aan de geest van de wet en dat zoveel mogelijk de organisatiedoelen worden nageleefd.

2.2.4.2 Verantwoording

Toezicht alleen is niet voldoende, ook verantwoording is van belang. Publieke verantwoording is belangrijk voor de democratische controle van het overheidsoptreden, voor het tegengaan van machtsconcentraties en voor het vergroten van het leervermogen en de effectiviteit van het openbaar bestuur (Bovens, 2000). Toezicht en verantwoording zijn verwant aan elkaar, grofweg kunnen ze worden gezien als hetzelfde proces in tegengestelde richting: informatie respectievelijk van en naar het verantwoordingsforum. Ook is verantwoording en verantwoordelijkheid hebben gelijkenis. Zo houdt de ministeriële verantwoordelijkheid een verplichting tot afleggen van verantwoording in. Maar hoewel ze qua naam en inhoud verwant zijn aan elkaar, hebben ze een verschillende betekenis. Verantwoordelijkheid is een stand van zaken, verantwoording daarentegen is een proces (Bovens, 2000).

Er kunnen drie fasen in het verantwoordingsproces tussen volksvertegenwoordiging en bestuur worden onderscheiden. De eerste fase is die van het antwoorden en geven van inlichtingen, ofwel de informatiefase, de tweede is de debatfase en ten slotte volgt de sanctioneringsfase (Van Thijn en Van Dijk, 2000; Derksen). Volgens Bovens (2000) is er sprake van verantwoording wanneer er een relatie is tussen actor en forum waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te verstrekken over zijn eigen optreden (inlichtingen) en als het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uitspreekt (debat) en sancties op kan leggen (sanctionering). Ook Scheltema (1993) maakt een dergelijk onderscheid: de verplichting tot het afleggen van verantwoording veronderstelt dat informatie wordt verstrekt en het gevoerde beleid wordt uitgelegd, gemotiveerd en verdedigd. Combinatie van deze drie fasen (inlichtingen, debat en sanctionering) met de hierboven genoemde definitie van toezicht maakt duidelijk dat toezicht in de eerste en de derde fase een belangrijke rol speelt. Hieronder wordt ingegaan op de eerste en de derde fase. De debatfase komt voor een groot deel overeen met het bewustwording, debat en bezinning en wordt daar behandeld.

Fase 1 Inlichtingen

De verplichting tot het afleggen van verantwoording veronderstelt dat onder andere dat informatie wordt verstrekt (Scheltema, 1993). Om toezicht en verantwoording goed te laten verlopen en om de dynamiek in het denken over verantwoordelijkheid goed tot zijn recht te laten komen, is daarom effectieve informatievoorziening en open communicatie tussen politiek en ambtenaren en tussen overheid en samenleving essentieel (Bovens, 2000; Van Thijn en Van Dijk, 2000; Van Montfort, 2001).

Voor een behoorlijke informatieverstrekking dient rekening te worden gehouden met de vraag of de actor tijdig informatie levert over zijn optreden en deze informatie moet betrouwbaar zijn en adequaat genoeg om tot een oordeel te komen (Bovens, 2000).

Balans in informatie

Het algemeen bestuur heeft er recht op in alle fasen van de beleidsontwikkeling optimaal geïnformeerd te worden, zowel ex ante en ex post en het belang van een optimale informatievoorziening wordt door een aantal bij differentiatie geschetste veranderingen bij de overheid belangrijker. (Van Thijn en Van Dijk, 2000). Er moet bij de informatievoorziening van ambtenaren naar de bestuurder een goed evenwicht worden gevonden tussen twee uitersten. Het moet ten eerste niet zo zijn dat alle ambtelijke informatie in overzichtelijk vorm naar de bestuurder wordt verzonden, waar het vervolgens niet bekeken en behandeld wordt. Scheltema (1993) spreekt in dit verband van het eindstation-effect. Maar het mag ook niet zo zijn dat er bij selectie door een ambtenaar cruciale beleidsrelevante informatie (on)bewust wordt achtergehouden. Dit evenwicht vraagt om een goede afweging door de ambtenaar (Van Thijn en Van Dijk, 2000). De bestuurder moet door zijn ambtenaren worden bericht over datgene waar hij naar redelijke verwachting door de volksvertegenwoordiging op kan worden aangesproken, in het bijzonder wat politiek gevoelig ligt. Daarnaast moet hij melding krijgen van waar hij nadrukkelijk verzoek naar doet (Reijntjes, 1996). Deze bestuurlijke inlichtingenplicht is een basisvoorwaarde voor het functioneren van de controle door het algemeen bestuur. Als het deze het recht op een optimale informatievoorziening steeds minder zwaar laat wegen, is dat een uitnodiging aan de ambtelijke dienst om zich in voorkomende gevallen terughoudender op te stellen. Zo kan de ene affaire de volgende oproepen, deze zaken worden immers het liefst onder tafel geschoven en komen daarom niet aan het licht. Het algemeen bestuur moet echter wel voldoende mogelijkheden hebben om de beleidsvoering van de dagelijkse bestuurder te kennen, te beoordelen en zo nodig te corrigeren (Scheltema, 1993).

Meldingen

De volksvertegenwoordiging kan volgens Scheltema alleen de dagelijkse bestuurders tot verantwoording roepen. Uit onderzoek van Tuurenhout (1992) wordt duidelijk dat de informatievoorziening aan het parlement wordt verbeterd door het rechtstreeks horen van ambtenaren. Uit combinatie van de beweringen van Tuurenhout (1992) en Scheltema (1993) volgt dat de bestuurder moet bepalen of een ambtenaar door het algemeen bestuur mag worden gehoord en zo ja, welke ambtenaar. Inlichtingenplicht kan de dagelijks bestuurder via een ambtenaar laten gaan. Van de ambtenaar wordt verwacht dat hij de minister niet afvalt tegenover het algemeen bestuur. Doet hij dit toch dan is de dagelijks bestuurder echter verantwoordelijk. (Tuurenhout, 1992). In hetzelfde kader zijn melding van burgers naar de overheid over problemen en ongeval belangrijk.

Fase 3 Sanctionering

Zoals eerder vermeld wordt de tweede fase over debat verderop in de scriptie beschreven. Bij sanctionering gaat het erom dat er een maatregel of oordeel wordt genomen, op basis van de inlichtingen en de daarop volgende discussie. De reikwijdte van de verantwoordelijkheid en het zoeken naar een schuldige zijn hier belangrijke kwesties en deze worden hieronder behandeld.

Reikwijdte

Reikwijdte gaat over de vraag hoe ver verantwoordelijkheid reikt en kan worden opgevat als breed concept, waarbij het geldt voor alle actoren en in smallere vorm, wanneer wordt bedoeld op de reikwijdte van een dagelijks bestuurder. Over de smalle variant bestaan twee manieren om ertegenaan te kijken en die worden hieronder besproken. Zoals al eerder vermeld is de precieze reikwijdte van de bestuurlijke verantwoordelijkheid minder duidelijk geworden door de veranderde relatie met ambtenaren en met actoren buiten de overheid. In theorie is het wenselijk dat de bestuurder alles weet en dat dus alles aan hem wordt gemeld, maar in de werkelijkheid bestaat de alwetende en almachtige bestuurder niet. Een belangrijk twistpunt is daarom de vraag of de bestuurlijke verantwoordelijkheid gaat over alles wat zich afspeelt binnen deze actoren, of alleen voor de zaken waar de bestuurder weet van heeft of zou moeten hebben. Het gaat hier in het licht van Spiro (1969) om de vraag waarvoor men verplicht en aansprakelijk wordt gesteld. Er zijn twee standpunten over de manier waarop met het vertrouwensbeginsel kan worden omgegaan en waarop iemand verantwoordelijk kan

worden gehouden. Er is veel over geschreven voor het Rijk, maar het kan ook worden doorgetrokken tot provinciaal niveau en daarnaast op andere betrokkenen dan bestuurders worden toegepast. Enerzijds bestaat het standpunt dat ministeriële verantwoordelijkheid moet worden beperkt tot feitelijke verantwoordelijkheid: de minister moet alleen verantwoordelijk worden gesteld voor fouten van ambtenaren als de minister er weet van kon hebben. De vraag is dan niet alleen of de bestuurder verantwoordelijk was voor wat er mis is gegaan, maar ook of dat verwijtbaar is, en daarnaast hoe erg de gevolgen zijn. Met andere woorden, formele en feitelijke verantwoordelijkheid moeten worden gescheiden en de minister is alleen feitelijk verantwoordelijk. (Van Maarseveen uit: Tuurenhout, 1992, Van Thijn en Van Dijk, 2000; Scheltema, 1980; Scheltema, 1993; Reijntjes, 1996).

Een andere opvatting gaat ervan uit dat het van belang is om bij bureaucratisch falen toch de minister als schuldige aan te wijzen, ook als de schuld slechts deels in het waarnemingsvermogen van de minister ligt. De minister moet daarom altijd op het handelen van de ambtenaren worden aangesproken. Deze opvatting is ook bij de symbolische dimensie aangehaald en is als offerfunctie aan te merken. Het komt overeen met wat het staatsrecht zegt over ministeriële verantwoordelijkheid⁶ en dient volgens deze visie ter behoud van het democratische gehalte in het publieke domein. Het toont daadkracht naar de samenleving en er komt plaats voor nieuw elan die de fouten kan herstellen of in de toekomst kan voorkomen (Van Montfort, 2001) en bevordert dus het leren.⁷ Deze offerfunctie kan ook in de rest van de maatschappij worden gebruikt. Hoewel de minister zich niet persoonlijk met de ambtenaren kan bemoeien zal hij hen wel voorschrijven welke gedragslijn ze moeten volgen en daarop aanspreken, zodat het parlement hem niet hoeft terug te roepen (Scheltema, 1993). De ministeriële verantwoordelijkheid functioneert zo als ‘zweepslag voor de ambtelijke dienst’ (Van Thijn en Van Dijk, 2000; Scheltema, 1993).

De eerste opvatting dient vooral de persoon en de tweede opvatting levert een grotere democratische kwaliteit, het landsbelang moet vóór het persoonlijk belang gaan. Omdat een publieke functionaris in dienst zou moeten staan van de democratie en niet andersom en omdat de tweede opvatting leren mogelijk maakt, is het aanhouden van de tweede opvatting zinvol.

⁶ Artikel waar het staat aangeven? Komt dat overeen met het artikel bij een eerdere voetnoot?

⁷ Op het leren wordt later bij de beschrijving van belangrijke politieke processen verder ingegaan.

Toekennen van schuld

Als is bepaald hoe er met de reikwijdte wordt omgegaan, komt de vraag naar voren hoe verantwoordelijken worden aangewezen als schuldig en al dan niet moeten aftreden of anderszins worden gesanctioneerd. Zoeken van verantwoordelijken zou kunnen gebeuren door ernaar te zoeken totdat de verantwoordelijkheid ergens blijft 'kleven'. 'Zwartepieten' (afschuiven van verantwoordelijkheid naar een ander) hoort erbij, maar alleen daarmee kan het verantwoordingsproces niet goed worden afgerond. Het proces is niet vooraf te maken en te controleren en de uitkomst ligt niet vast (Van Gunsteren, 1999). Pas aan het eind moet een onafhankelijk en onpartijdig verantwoordingsforum een oordeel geven. De publieke beslissing van het forum is richtinggevend voor toekomstige gevallen en de feiten moeten de sanctie rechtvaardigen (Van Montfort, 2000; Van Gunsteren, 1999). Het algemeen bestuur moet in dit proces niet de bevoegdheid krijgen ambtenaren te dwingen tot ontslag, dus de sanctiebevoegdheid blijft uiteindelijk in handen van de dagelijks bestuurder, waarmee dit orgaan als forum fungeert (Tuurenhout, 1992).

2.2.5 Politieke processen

Goed bestuur reflecteert op gedrag en bestaande praktijken en leert van fouten. Naast een duidelijke formele verantwoordelijkheidsstructuur is het ook van belang deze structuur regelmatig te heroverwegen en om daaruit en uit andere gebeurtenissen te leren.

2.2.5.1 Bewustwording, debat en heroverweging

Het dynamische karakter van verantwoordelijkheidsverdeling vraagt regelmatige heroverweging van de structuur en daarom is oog voor het proces van bewustwording, debat en heroverweging van belang. 'Proces verwijst naar de manier waarop dynamiek in het systeem komt' (Van Montfort, 2004). Het is de smeerolie van een goede structuur met een passende cultuur. Het proces van bewustwording, debat en heroverweging moet in alle openbaarheid en zoveel mogelijk los van concrete crises worden gevoerd (Van Montfort, 2001). Er zou een continu politiek proces gaande moeten zijn waarin de overheid verantwoordelijkheden afstoot naar de samenleving op het moment dat het een maatschappelijk probleem is geworden. Andersom moet de overheid verantwoordelijkheden naar zich toe trekken als de samenleving niet meer geschikt is het op te lossen of als dreigt dat het belang niet goed genoeg wordt behartigd. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan het belang van de gedifferentieerde en dynamische dimensies. De overheid moet ervoor zorgen

dat deze analyse van het bepalen of een belang maatschappelijk of publiek is regelmatig uitvoeren en op basis van de resultaten actie ondernemen (Raad voor het Landelijk Gebied, 2006). De overheid bepaalt dus wat publiek belang is en wat privaat en vult aan de hand daarvan de structuur en de mate van differentiatie in. Deze zaken moeten zoveel mogelijk deel uitmaken van het proces van maatschappelijke dienstverlening, wat inhoudt dat betrokkenen er regelmatig bij moeten worden betrokken (Van Montfort, 2004). Er kan een spanningsveld ontstaan tussen het borgen van een publiek belang door de overheid en het betrekken van private partijen (Raad voor het Landelijk Gebied, 2006). Daar moet de overheid zo goed mogelijk mee omgaan, door er bij stil te staan en op basis van overleg en eigen beleid tot een beslissing over de verdeling komen.

2.2.5.2 Leren

Een tweede belangrijk proces is het leerproces, dat komt ook naar voren in andere sectoren, zoals de toezichtsstijl en verantwoording van het theoretisch kader. Door middel van een brede publieke feedback vanuit alle actoren kan het lerend vermogen en daarmee de kwaliteit, doelmatigheid en vertrouwen van de actoren vergroten (Van Montfort, 2004). Het eerder geïntroduceerde vertrouwensbeginsel speelt hier ook een belangrijke rol, want deze regel kan op twee manieren bijdragen aan het lerend vermogen binnen een beleidsveld. Ten eerste kan een bestuurder tot aftreden worden gemaand, ook als hij slechts formeel en niet feitelijk verantwoordelijk is en daarmee niet direct schuldig is. De symbolische dimensie gaat erom dat de opvolger dan het voorbeeld heeft hoe het niet moet. Andersom kan een bestuurder die schuldig is een tweede kans worden gegeven, waardoor hij kan leren van zijn fouten. Het vertrouwensbeginsel koppelt de keuze van opstappen of blijven zo los van de schuldvraag, wat meer handelingsruimte en meer mogelijkheid tot leren geeft. Het vertrouwensbeginsel vormt zo een scharnierpunt tussen beide twee uitersten van een te harde afrekening en van ongrijpbaarheid (Van Montfort, 2001). Voorwaarde is wel dat de hierboven vermelde tweede variant van reikwijdte wordt aangehouden.

2.2.6 Democratische cultuur

De politieke processen en de dynamiek in denken over verdeling van verantwoordelijkheid kunnen alleen goed functioneren als er wordt gewerkt aan een cultuur met actoren die zich bewust zijn van hun rol (Van Montfort, 2004). De cultuur is per specifieke situatie medebepalend voor zowel het tot stand komen van bestuurlijke samenwerking als voor de

werkzaamheid van de democratische processen en structuren (Van Montfort, 2000). De rolverdeling tussen betrokkenen moet duidelijk zijn. De overheid heeft een beleidsverantwoordelijkheid, de ambtenaren moeten maatschappelijk verantwoord opereren en daarbij een hoge mate van transparantie nastreven, de private sector een maatschappelijke verantwoordelijkheid en burgers en cliënten een individuele verantwoordelijkheid voor hun eigen keuzen en een maatschappelijke verantwoordelijkheid waar het gaat om het aan de orde stellen van misstanden. (Van Montfort, 2004; Van Thijn en Van Dijk, 2000; Raad voor het Landelijk Gebied, 2006). Het is een vereiste dat alle publieke actoren de rol ingetogen, maar met overtuiging spelen. Dit kan moeilijk zijn, want het politieke proces van de taakomschrijving van de overheid veroorzaakt veranderlijkheid. Deze veranderlijkheid kan, in combinatie met de Nederlandse praktijk van compromissen sluiten en keuzen omzeilen, gemakkelijk leiden tot onduidelijkheid over de rolverdeling tussen overheid, burgers en andere betrokkenen. Toch is duidelijkheid van groot belang en daarom moet er veel over worden nagedacht (Van Montfort, 2001; Raad voor het landelijk gebied, 2006).

Doordat de samenleving mondiger is geworden moet de overheid meer dan vroeger onderhandelen om haar doelstellingen te bereiken. Als blijkt dat bepaalde verantwoordelijkheidstoedelingen of de manier waarop maatschappelijke rollen worden ingevuld een goede invulling in de weg zitten, zal ofwel formele verantwoordelijkheden en rollen anders moeten worden gedefinieerd, ofwel partijen worden erop gewezen dat ze zich niet aan hun rol houden (Van Montfort, 2004). Als men zich niet aan de rolvastheid houdt, is zelfcorrigerend vermogen in de maatschappij wenselijk. Naast rolvastheid is het ook belangrijk dat de actoren het ‘normaal vinden’ dat er openbaarheid en transparantie is en dat de ‘public spirit’ van managers en medewerkers in de publieke sector goed is. Dit houdt in dat de handelingen expliciet in dienst staan van de publieke zaak (Van Montfort, 2004).

3 METHODOLOGIE

In dit hoofdstuk is het onderzoek uiteengezet dat uitgevoerd is onder respondenten. In paragraaf 3.1 is de gekozen onderzoeksmethode en –strategie besproken. De casussen worden toegelicht in paragraaf 3.2.

3.1 Onderzoeksmethode en –strategie

De onderzoekseenheden zijn gebeurtenissen die zich op het gebied van zwemwater de afgelopen tijd hebben voorgedaan en daarvoor zijn bij die gebeurtenissen betrokken actoren als waarnemingseenheden gebruikt. Bij deze eenheden is onderzocht in hoeverre aan de in theorie aangehaalde factoren is voldaan en of zodoende sprake was van een passende verdeling van verantwoordelijkheid in die gevallen. Er is hiertoe een case studie gedaan met semi-gestructureerde interviews. Dit wordt hieronder verder toegelicht.

3.1.1 Onderzoeksstrategie

Als het type onderzoeksvraag een ‘hoe-vraag’ is, er weinig controle van de onderzoeker over de onderzochte gebeurtenissen en als de focus ligt op huidige fenomenen, dan ligt een case studie het meest voor de hand (Yin, 2003). Bij dit onderzoek is dit het geval: de vraag is hoe de verantwoordelijkheid te verdelen, de onderzochte gebeurtenissen kunnen niet worden beïnvloed en het gaat over de huidige verantwoordelijkheid bij zwemwater. Daarnaast vraagt het probleem om uitgebreide analyse op enkele aspecten, namelijk de in het theoretisch kader aangehaalde dimensies. Daarom is gekozen voor een case studie. De dataverzameling komt uit verschillende casussen, maar soms zijn voor het onderzoek relevante vragen over de onderwerpen uit het theoretisch kader los van casussen gesteld. Bij een case studie kan de keuze worden gemaakt om één of meerdere casussen te onderzoeken. Bij de keuze hiertussen gaat de voorkeur uit naar meerdere casussen. Door de theorie op meerdere casussen toe te passen kunnen krachtiger conclusies worden getrokken. Daarnaast is er altijd enig verschil in de context van de verschillende casussen. Als er dan overall eenzelfde conclusie uit komt kan deze beter worden gegeneraliseerd (Yin, 2003). Daarom is in dit onderzoek gekozen voor een meervoudige case studie. Er is gekozen voor maximale variatie op de ‘onafhankelijke’

variabelen, om te bepalen of er verschil is in verdeling bij verschillende situaties, of dat deze ongeveer gelijk is. Bij de situatie gaat het om type zwemwater (zwemplas, of (semi-)openbaar zwembad) en om aantal en type betrokkenen (Verschuren en Doorewaard, 2000). De selectie van de casussen is gebaseerd op een aantal factoren. De casussen konden niet te gedateerd zijn, omdat de kans groot is dat respondenten er anders weinig van kunnen herinneren. Daarnaast is geselecteerd op zoveel mogelijk verschil op betrokken partijen, type zwemwater en soort gebeurtenis om te komen tot conclusies over de mate waarin in de provincie wordt voldaan aan de in de theorie aangehaalde punten voor een adequate verdeling van verantwoordelijkheden. Omdat de casussen niet in overvloed aanwezig waren en drie van de beschikbare casussen voldeden aan bovenstaande eisen, is ervoor gekozen deze drie te gebruiken. Ze staan verderop in dit deel beschreven.

3.1.2 Dataverzameling

Voor het verzamelen van data uit de casussen zijn verschillende methoden nodig. Via literatuur, personen en documenten wordt tot uitspraken over verdeling van verantwoordelijkheid gekomen. Om tot een theoretisch kader te komen is gebruik gemaakt van een literatuurstudie en het resultaat is een overzicht van richtlijnen met betrekking tot verantwoordelijkheidsverdeling. Op basis van dit theoretisch kader zijn onderzoeksgegevens verzameld. De geldigheid (de mate waarin de onderzochte gegevens meten wat ze moeten meten) van het onderzoek wordt verbeterd door gebruik te maken van triangulatie. Er is in dit onderzoek tot een overzicht van de praktijk gekomen aan de hand van ondervraging en raadpleging van de bij Provincie beschikbare dossiers. Dit is gedaan, omdat de databronnen elkaar inhoudelijk aanvullen: een aantal punten uit de dossiers komt niet aan de orde in de interviews en omgekeerd. Met dergelijke methodentriangulatie wordt laten zien dat bevindingen door meerdere onafhankelijk vergaarde observaties worden ondersteund. Daarnaast is in dit onderzoek door het ondervragen van verschillende personen in verschillende functies sprake van bronnentriangulatie (Baarda e.a., 1996).

Er zijn verschillende manieren om via personen in het bezit van de gewenste data te komen en in dit onderzoek is het ondervragen gedaan via interviews. Een voordeel van een interview is dat diep op een onderwerp kan worden ingegaan. Een deels gestructureerd interview is een goede methode om achtergronden, meningen, motieven, ideeën, opvattingen of ervaringen van mensen te meten en als het onderzoeksthema erg gevoelig ligt (Verschuren en

Doorewaard, 2000). Dit onderzoek is erop gericht deze punten bij respondenten naar boven te brengen. Een interview duurde gemiddeld ongeveer 50 minuten. Om ervoor te zorgen dat bij alle respondenten dezelfde onderwerpen aan bod komen, is een topiclijst met onderwerpen en subonderwerpen opgesteld, afgeleid van de delen van het theoretisch kader.

Eigen meningen en opvattingen kleuren altijd voor een deel de gegevens. Dit moet tot een minimum worden beperkt voor het bereiken van een hoge betrouwbaarheid (de mate waarin de verkregen resultaten verstoord zijn door vooronderstellingen van de onderzoeker). Baarda e.a. (1996) geven aan dat dat kan worden door gebruik te maken van een recorder en door, voordat de interviews worden afgenomen, als onderzoeker je eigen gevoelens en meningen over het onderwerp te expliciteren, waardoor je zo objectief mogelijk een interview ingaat. Ook het gebruik maken van meerdere interviewers helpt een lage betrouwbaarheid te voorkomen, maar dat ligt buiten het bereik van dit onderzoek.

Er is bij de selectie van respondenten volstaan met sleutelfiguren, omdat de verwachting is dat deze respondenten de benodigde gegevens kunnen leveren en het niet binnen de omvang van het onderzoek past van meer personen data te verzamelen. Er zijn tien personen geselecteerd op basis van hun unieke relatie tot een casus of casussen en hun mogelijke verschillen in interpretatie van de situatie. Om een gevarieerd beeld te krijgen zijn vier categorieën respondenten geselecteerd: twee bestuurders (wethouder en gedeputeerde), drie ambtenaren (zowel provincie als gemeente), drie beheerders (zwemplassen en camping) en twee slachtoffers.

3.2 Casussen

De selectie van de casussen is gebaseerd op een aantal factoren. De casussen konden niet te edateerd zijn, omdat de kans groot is dat respondenten er anders weinig van kunnen herinneren. Daarnaast was variatie op type zwemwater (een zwemplas, een openbaar zwembad en een niet openbaar zwembad) en op aantal en type betrokkenen gewenst. Hieronder staat een beknopte weergave van de casussen⁸ uit dit onderzoek beschreven.

⁸ Tenzij anders aangegeven, verwijst de naam in het vervolg niet naar de zwemplas of het zwembad, maar naar de casus. Dus als er wordt gesproken over Belterwijde, gaat het niet om de zwemplas, maar om het ongeluk dat daar heeft plaatsgevonden.

De Belterwijde en het Rutbeek

In 2001 heeft bij de zwemplas de Belterwijde in de kop van Overijssel een ongeluk plaatsgevonden. Een paar jongens zijn de hele dag aan het zwemmen geweest en aan het eind van de dag is één van hen vanaf de wal het water in gedoken. Het water is daar echter te ondiep voor en hij heeft bij die duik zijn nek gebroken. Er stonden borden met de mededeling dat duiken verboden is die niet te missen zijn als je er bent. Het slachtoffer vond dat de Provincie toch meer informatie had moeten verschaffen. De Provincie vervult hierbij een dubbelrol: toezichthouder en beheerder van de zwemplas. Twee jaar later heeft weer op eenzelfde manier een ongeval plaatsgevonden in een zwemplas, dit keer bij het Rutbeek in Enschede. Ook deze jongen is in een ondiep deel gedoken en heeft ook een dwarslaesie opgelopen. Een belangrijke vraag die hier speelde was of het weet hebbende van de situatie bij de Belterwijde, mogelijk was geweest dit ongeval te voorkomen. De belangrijkste actoren in deze casus zijn de toezichthoudende ambtenaren vanuit de Provincie, de gedeputeerde die erover gaat, de beheerders van de Belterwijde en het Rutbeek en de vader van het slachtoffer⁹ bij de Belterwijde de belangrijkste actoren. Het slachtoffer heeft zich niet gemengd in dit geval, maar het slachtoffer van de Belterwijde wel. Er is een mediationtraject op gang gekomen, waarin onder andere een toezichthouder van de Provincie en het slachtoffer van de Belterwijde in samenwerking met een procesbegeleider veel zwemplassen zijn langsgegaan. Doel was om het slachtoffer en de Provincie dichterbij elkaar te laten komen wat betreft hun opvattingen over het ongeval en om verbeterpunten aan te brengen.

Bestevaer

Bij openbaar zwembad Bestevaer in Genemuiden (tegenwoordig gemeente Zwartewaterland) werd het zwembad 's avonds na sluitingstijd ter voorkoming van energieverlies uit het water altijd afgedekt met een plafond dat met lieren naar beneden kon. Bij een inspectie door de Provincie is geconstateerd dat die lieren er versleten uit zagen. Bij navraag door de Provincie aan de beheerder bleek dat er een jaarlijkse controle van het systeem was door een privaat bureau, maar dat goedkeuring van de valbeveiliging van het plafond in het controlerapport ontbrak. Het was de toezichthouders van de Provincie nooit opgevallen, omdat het buiten hun expertise valt. Daarom is het onderzoek naar het systeem uiteindelijk terecht gekomen bij de arbeidsinspectie en die heeft geconstateerd dat het systeem niet meer veilig was, omdat het systeem niet voorzien was van een rem. Deze inspectie heeft daarna het bad gesloten. Het was

⁹ In het vervolg wordt 'de vader van het slachtoffer' afgekort tot 'het slachtoffer'. Hetzelfde geldt voor de casus de Vechtstreek.

vervolgens de taak van de Provincie om aan te geven wanneer het bad weer openging. Het zwembad heeft voorgesteld vier maanden later tijdens de jaarlijkse controle het plafond te vervangen. De Provincie zat daarmee met een dilemma: sluiten, met het dreigement van het zwembad om de schade van het sluiten te verhalen op de Provincie, of niet sluiten met als risico dat er iets gebeurt en de Provincie wellicht aansprakelijk wordt gesteld. Het bad is in het beheer van de gemeente en die heeft via een rechtszaak een bestuurlijke boete opgelegd gekregen. Belangrijke actoren in deze casus zijn betrokkenen ambtenaren en wethouder van de gemeente, de toezichthouders van de Provincie en de bestuurder van de Provincie.

De Vechtstreek

Bij de camping De Vechtstreek zijn in de zomer van 2003 veel bezoekers ziek geworden met dezelfde soort klachten. Er was sprake van een uitbraak van een virus dat ook vaak op filters van zwembaden voorkomt. Hier was echter het vermoeden dat het virus aanwezig was op één van de toiletten, aangezien de klachten zich tot één deel van de camping beperkten. De Provincie heeft na een klacht van een campingbezoeker over rommel bij het zwembad rond die periode een inspectie uitgevoerd, maar niet daarbij de waterkwaliteit gecontroleerd. Twee jaar later meldde een bezoeker dat zijn kind als gevolg van een bacterie die veel in zwembaden voorkomt doof is geworden aan een oor. Aangezien het zwembad van de camping erg vies was naar zijn zeggen, beweert hij dat de bacterie daar van afkomstig is. De campinghouder beweert echter dat dat zeker niet het geval hoeft te zijn en dat het bijvoorbeeld ook zou kunnen zijn opgelopen in een nabij gelegen zwemplas. Zijn verweer is gebaseerd op een niet volledig ingevuld logboek, terwijl er de wettelijke verplichting bestaat het logboek volledig in te vullen. Hier zijn de campingbeheerder, de vader van het slachtoffer en de toezichthoudende ambtenaren de belangrijkste actoren.

4 RESULTATEN

In dit hoofdstuk worden de interviews geanalyseerd en de resultaten van het onderzoek weergegeven. De resultaten zijn overeenkomstig de dimensies uit het theoretisch kader onderverdeeld in verantwoordelijkheidsstructuur (paragraaf 4.1), politieke processen (paragraaf 4.2) en democratische cultuur (paragraaf 4.3). Daarmee wordt de indeling van het theoretisch kader aangehouden en dat geldt ook voor de onderdelen daarbinnen.

4.1 Verantwoordelijkheidsstructuur

Bij de verantwoordelijkheidsstructuur zijn toezicht en verantwoording belangrijk. In paragraaf 4.2.1 zijn de resultaten met betrekking tot toezicht vermeld en in paragraaf 4.2.2 komen de resultaten met betrekking tot verantwoording aan bod.

4.1.1 Toezicht

Hieronder volgt een bespreking van toezicht aan de hand van de in het theoretisch kader aangegeven punten. Het gaat hierbij om stijlen, activiteiten van toezicht, procedures van toezicht, mogelijke valkuilen bij toezicht en toezicht in relatie tot de wetgeving.

Toezichtsstijlen

In het theoretisch kader is onderscheid gemaakt tussen klassiek, modern en postmodern toezicht. Een slachtoffer denkt dat er nog sprake is van de klassieke variant en dat er wordt geprobeerd op het vlak van water over te gaan op een modernere vorm door een netwerk op te zetten met gemeenten en door er vooral bij het IPO¹⁰ voor te zorgen dat er meer afstemming gaat plaatsvinden. Een toezichthouder van de Provincie geeft ook aan dat men daar mee bezig is en vindt dat van de klassieke vorm geen sprake meer is. Er wordt met andere provincies en met waterschappen overlegd hoe dingen aan te pakken. Het waterschap heeft ook een rol in de controle op het water. Ook wordt periodiek in dialoog overlegd met beheerders. Als er iets fout gaat hakt de Provincie doorgaans met een beslissing de knoop door hoe verder te gaan. Volgens een beheerder wordt op het moment veel met elkaar besproken, zowel met de

¹⁰ IPO is Interprovinciaal overleg. Hierin komen in dit geval provincies en VROM op regelmatige basis bijeen om te overleggen over zwemwater.

Provincie als het waterschap en de Regio Twente. De drie partijen daarin hebben regelmatig met elkaar overleg. Op het moment dat de Provincie wat betreft een deel van het toezicht niet over de vereiste expertise beschikt, wordt een andere instantie ingeschakeld. Dat is bij Bestevaer bijvoorbeeld gebeurd door eerst de keuringsdienst van waren en vervolgens de arbeidsinspectie in te schakelen, die het zwembad op basis van haar expertise heeft gesloten. De Provincie maakte vervolgens de beslissing over het tijdstip waarop het zwembad weer open mag. Er is sprake van postmodern toezicht in de zin dat er meerdere toezichthouders voor een zwembad bestaan. Wat betreft veiligheid en hygiëne is de provincie echter de belangrijkste toezichtsactor. Er is dus sprake van een overwegend moderne vorm van toezicht.

Activiteit van toezicht

De activiteit van toezicht gaat over de frequentie waarin toezicht wordt uitgeoefend en hoeveel middelen beschikbaar zijn voor toezicht. Bij beide laat het te wensen over. Er is niet veel toezicht van bestuur naar ambtenaren, maar dat wordt van beide kanten niet als problematisch ervaren. Er is alleen contact als bijvoorbeeld een zwembad gesloten moet worden en dat komt slechts sporadisch voor. Volgens een slachtoffer is de inrichting van een zwemplas een te technische kwestie, waardoor het bij de meeste bestuurders ontbreekt aan deskundigheid om goed toezicht te houden. Met statenleden¹¹ hebben ambtenaren helemaal geen contact op structurele basis. Daarom is af te vragen of de politieke verantwoordelijkheid optimaal kan functioneren en de controle vanuit PS voldoende is om het beleid te kunnen beoordelen.

Het toezicht van ambtenaren op het zwembad is door bezuinigingen minder geworden en daar ziet een toezichthouder wel een probleem: de bestuurders laten het toezicht over aan het ambtenarenapparaat en vormen zich op basis van alleen aantallen gecontroleerde inrichtingen en cijfers over bestuursrechtelijk handhaven een beeld van hoe het gaat met die inrichtingen en met de handhavingen in het algemeen. Het lijkt of met minder inzet dezelfde aantallen zijn gehaald, maar in werkelijkheid kan de toezichthouder minder controleren. De bestuurder heeft wellicht te weinig overzicht, omdat hem alleen iets wordt gemeld bij calamiteiten. Zijn bewering dat het moeilijk te bepalen is of het toezicht voldoende is, versterkt dat vermoeden.

¹¹ Statenleden zijn leden van PS

Procedures van toezicht

Uit het theoretisch kader bleek dat voor geloofwaardig toezicht onder andere duidelijke procedures nodig zijn. Het beeld wat dit betreft is redelijk positief, hoewel vanuit de kant van de slachtoffers kritische opmerkingen worden geplaatst. Er is volgens een toezichthoudende ambtenaar de laatste zes jaar behoorlijk gewerkt aan een betere invulling van het toezicht. De Provincie probeert zo duidelijk mogelijk te zijn naar de beheerders toe. Een ambtenaar van de gemeente vindt dat het toezicht bij Bestevaer effectief is. Verder is deze ambtenaar van mening dat de controlestructuur op de huidige manier goed is, want er kunnen ook teveel instanties zijn, wat kan leiden tot tegengestelde opdrachten aan een bad. Volgens twee beheerders is sprake van heldere procedures rondom toezicht. Zij controleren het zwemwater volgens de richtlijnen van de Whvbz. Een slachtoffer heeft daar aanmerkingen op. Hij vindt dat de procedures heel erg zijn gericht op de waterkwaliteit en dat het inrichtingsaspect ver achter is gebleven, terwijl als gevolg van problemen daarmee juist de ergste ongelukken gebeuren. Een ander slachtoffer heeft kritiek op het late moment waarop met metingen werd geconstateerd dat de nachtzuivering onvoldoende was. Het beeld over de procedures is dus nogal gemengd.

Valkuilen bij toezicht

Een slachtoffer bij de Vechtstreek heeft niets van toezicht gemerkt. Hij had waarschijnlijk vanwege de grote drukte geen tijd en aandacht genoeg voor het zwembad. Er is hier dus zeker geen sprake van het atlascomplex. De toezichthouders van de Provincie geven wel dingen uit handen waar ze geen expertise over hebben, maar nemen wel veel toezicht op zich. Een goed voorbeeld daarvan is Bestevaer, waar naar het plafond is gekeken, maar dat vervolgens wel is overgegeven aan de arbeidsinspectie. Een slachtoffer denkt dat bezoekers uitgaan van het goed verzorgen van de waterkwaliteit door de beheerder en een goed toezicht daarop door de overheid. Daarom zijn bezoekers niet echt kritisch. Het is volgens een ander slachtoffer juist een absurde veronderstelling om te denken dat het voor zwemmers uitmaakt of er soms iemand langskomt die kijkt naar hoe de situatie. Dat moet je volgens hem heel intensief doen, voordat dat opvalt bij de mensen. De borden geven dat idee ook niet bij de mensen. Wat wel een gevoel van schijnveiligheid en dus een mogelijkheid van moral hazard geeft zijn een keurige inrichting van parkeerplaatsen, en mooie slagbomen en dergelijke, aldus hem. Een toezichthouder denkt dat de burger zelfs nog graag meer informatie zou willen hebben en dat mensen daar niet roekelozer van worden en de beheerder denkt ook niet dat dit het geval is. Het ruimhartig naar de maatschappij toe zeggen van het goed willen vervullen van een taak is

als ambtenaar heel moeilijk volgens een slachtoffer, omdat een ambtenaar volgens hem moet zorgen dat hem niets verweten kan worden. Hij denkt dat het systeem van voortdurend denken over dat je je kunt verantwoorden ook een vernauwing teweeg brengt naar de opstelling van ambtenaren. Op bepaalde punten is het gevaar van moral hazard dus wel aanwezig.

Er zijn bij een aantal personen ideeën over eventueel verkleving van toezichthouders met onder toezicht gestelden. Een toezichthouder vertelt dat hij het slachtoffer en zijn vader goed kent. Uiteindelijk is besloten dat de toezichthouder wel betrokken bleef en hij denkt dat het achteraf goed is geweest. Een slachtoffer heeft de indruk dat Provincie en beheerder een goede relatie hadden en probeerde de zaak niet verder te laten escaleren. Ook op een hoger niveau is er sprake van verkleving naar het idee van een slachtoffer. Hij vermoedt dat er bij het ministerie zoveel begrip voor de Provincie was in de situatie, dat ze in die, volgens hem foute, beleidsrichting mee zijn gaan denken. Twee slachtoffers denken dus dat er wel sprake is van verkleving en een toezichthouder vindt van niet. De toezichthouder denkt wel dat er een risico is, maar dat het in het geval van de Belterwijde niet is gebeurd.

Toepassing van de wetgeving

In dit deel wordt bepaald hoe gebruik wordt gemaakt van de wetgeving. Uit het theoretisch kader is gebleken dat volgens de letter en volgens de geest van de wet en daarnaast al dan niet volgens de organisatiedoelen kan worden gehandeld. Bij de overheid in het algemeen geldt dat het dienen van de burger een doel is en in dit geval gaat het om de zorg voor veilig en hygiënisch zwemwater. De Whvbz was in het begin onduidelijk, maar is steeds duidelijker geworden doordat over de manier van invullen steeds overleg is geweest tussen toezichthouders. Een slachtoffer vindt dat bij het invullen van de kaderwet met eigen beleid de filosofie van de wet is losgelaten. Er is een uitzonderingsartikel in de wet gebruikt door veel wilde zwemplaatsen aan te wijzen, waardoor bepaalde eisen niet hoeven te worden gesteld. Hier is dus duidelijk volgens de geest van de wet gehandeld. In de oorspronkelijke wet staat onder andere dat zwemwater voor de veiligheid minimaal een meter diep moet zijn, maar door uitwegen kon daar van worden afgeweken, stelt hij. Een toezichthouder, expert op dit gebied, weerspreekt dat echter en zegt dat het hierbij niet gaat om diepte, maar om doorzicht. Bij het Rutbeek was het ongeval naar het idee van de inspectie geheel te wijten aan de handelwijze van het slachtoffer, want de zweminrichting verkeerde in voldoende staat van veiligheid en hygiëne. Maar die eisen waren op basis van een wilde zwemplas, bij karakterisering als een ander type zouden andere regels gelden. Een toezichthouder kijkt daar anders tegenaan. Hij gaat uit van het feit dat nooit alle zwemplaatsen als aangewezen plek

kunnen worden gemaakt, maar waar mensen wel zouden kunnen duiken en springen. Hij vindt dat de wet daar rekening mee moet houden. Er is een verschil in notie over de wet tussen andere een toezichthouder en een beheerder. De beheerder denkt dat de invulling van de wet en de verdeling van verantwoordelijkheden goed geregeld is en hij handelt volgens de wet, maar de toezichthouders komen daar problemen tegen. Deze beheerder handelt dus vooral volgens de letter van de wet. Twee andere beheerders en de toezichthouders handelen zoveel mogelijk in dienst van veiligheid en hygiëne. Het maakt voor een beheerder wat betreft doestelling een verschil of hij ondernemer is of in dienst van de overheid. Ondernemers handelen meer in dienst van het maken van winst, terwijl ambtenaren meer de nadruk kunnen leggen op het dien van het belang van de burger. Dat komt ook naar voren uit de bevindingen van dit onderzoek.

4.1.2 Verantwoording

De resultaten van verantwoording zijn evenals bij het theoretisch kader onderverdeeld naar fase. Eerst wordt ingegaan op de inlichtingen en vervolgens op sanctionering. De bevindingen over debat, de tweede fase van verantwoording, zijn samengevoegd met het proces van bewustwording, debat en bezinning en staan later in dit rapport vermeld.

Fase 1 Inlichtingen

Uit het theoretisch kader blijkt dat bij inlichtingen de balans in hoeveelheid informatievoorziening en de meldingen tussen actoren een belangrijke rol spelen.

Balans in informatie binnen overheid

Hier wordt ingegaan op de vraag of in de praktijk sprake is van een balans in hoeveelheid informatievoorziening, zoals uitgelegd in het theoretisch kader. Bij Bestevaer is door de ambtenaren en het college alle informatie tot in detail aangereikt aan de gemeenteraad en dat wordt als goed beschouwd. Hun redenering is dat de raad alleen optimaal kan controleren als ze volledig wordt geïnformeerd. De raad heeft goed met de informatie, vooral over wat gebeurde en wat de plannen waren, kunnen omgaan. Het college heeft dat als goed ervaren. Het feit dat er tot in detail informatie wordt aangereikt heeft ook wel te maken met de rechtszaak, waardoor alles tot in detail is onderzocht.

Binnen de Provincie wordt bij relevante gebeurtenissen een beknopte memo gemaakt en gestuurd naar GS. Het criterium waarmee wordt bepaald of er melding wordt gedaan is

bestuurlijke gevoeligheid. Bij de Vechtstreek is bijvoorbeeld helemaal geen informatie van de ambtenaren naar GS gegaan, omdat het niet dermate interessant was. Er komen vanuit het bestuur ook pas vragen als het politiek zou gaan spelen. Bijvoorbeeld als er verdrinkingen plaatsvinden als gevolg van onvolkomenheden aan een zwembad of onvoldoende naleving van regels.

Statenleden zijn bij de Belterwijde geïnformeerd, maar niet meer dan dat. Een ambtenaar vindt dat meer dan voldoende. Ook vindt hij dat je je als ambtenaar niet moet laten lenen als 'vraagbaak' voor statenleden. Dat moet volgens hem altijd via GS gaan. Als je als ambtenaar informeel een statenlid tegenkomt die dingen vraagt, moet een ambtenaar volgens hem altijd zorgen dat hij geen beleidsgevoelige informatie geeft, want dat hoort niet bij een integere ambtenaar. Een slachtoffer heeft een aantal keren gemaaild met statenleden met de vraag te kijken naar bepaalde punten. Hij kreeg wel antwoord, maar de reactie was volgens hem dusdanig dat duidelijk viel af te leiden dat ze niet begrepen hoe de situatie in elkaar zat. Oorzaak zou een onduidelijke vraagstelling kunnen zijn, maar ook inadequate inlichtingen vanuit het ambtenarenapparaat en GS is een mogelijke oorzaak. Hoewel eerder is aangehaald dat het belangrijk is dat het algemeen bestuur optimale informatie krijgt, gebeurt dat hier nauwelijks.

Meldingen

Een betrokkene van de Provincie denkt dat heel veel mensen niet of nauwelijks in de gaten hebben dat de Provincie hier nog een taak in heeft en dat het zelden voorkomt dat er klachten komen. Dat gebeurt hooguit als het een keer bij open zwemwater is, maar het gebeurt heel weinig. Bij alle casussen speelt het probleem van het ontbreken van meldingen. Er komen bij de Provincie bijna nooit klachten van burgers. In geen van de casussen heeft de beheerder of de organisatie waaronder de beheerder werkt het ongeval gemeld aan de Provincie. Bij de Belterwijde is die melding via een ooggetuige en het slachtoffer gegaan, bij het Rutbeek heeft een Provincieambtenaar die het in de krant heeft gelezen aan de toezichthouders het ongeval gemeld en bij Vechtstreek was het slachtoffer, twee jaar later, de melder. Het systeem van wat er op de borden staat over wie er moet worden gebeld bij een incident werd niet goed gebruikt. Probleem is dat de Provincie meldingen niet wettelijk kan afdwingen. Voor zaken als een legionella-uitbraak en blauwalg bestaat bij de Provincie een protocol. Bij het Rutbeek en de Belterwijde is gebruik gemaakt van een protocol door respectievelijk de Regio Twente en de politie in samenwerking met de beheerders. Bij Bestevaer is op de belangrijke

momenten veel contact geweest met de burger via de pers. Er is ook veel gerapporteerd naar de wethouder in dit geval. Inlichting naar wethouder gebeurt niet alleen bij incidenten.

Fase 3 Sanctionering

Evenals bij het theoretisch kader is de beschrijving van de praktijk van de debatfase samengevoegd met het proces van bewustwording, debat en heroverweging.

Reikwijdte

Wat betreft de reikwijdte zijn in het theoretisch kader twee mogelijkheden besproken en is een voorkeur voor de mogelijkheden van het hebben van formele verantwoordelijkheid als aansprakelijkheidsmogelijkheid aangegeven. Hieronder wordt besproken in hoeverre de mogelijkheden terugkomen in de praktijk.

Een slachtoffer denkt dat de Provincie alleen kijkt naar het verwijtbaarheids criterium. Hij denkt dat de Provincie redeneert dat er voor hen niets aan de hand is als er ze niets valt te verwijten. Volgens de campinghouder ligt de verdeling van verantwoordelijkheid duidelijk. Die ligt voor een groot deel bij hem, omdat het zijn gasten zijn. Alleen bij wangedrag zou de Provincie moeten optreden. Ook is er eigen verantwoordelijkheid: ‘wij kunnen helaas niet zien of een kind wel zijn handen wast als deze naar het toilet is geweest. Wij dienen aan de normen te voldoen, de gasten dienen de normale hygiëne regels in acht te nemen’. Je kunt volgens een gemeenteambtenaar nooit alles dichtregelen als gemeente, want je bent niet overal bij, maar als je voldoet aan je eis dat je in ieder geval voldoende mensen bij je zwembad hebt staan, zodat voldoende toezicht is, dan voldoe je volgens hem genoeg aan die eis van voldoende toezicht. Een beheerder van een zwemplas vindt ook dat je niet dicht kunt regelen. Hij vindt het ongeluk tragisch, maar wel een ongeluk. Voorkómen ervan ziet hij niet gebeuren.

De klassieke vorm van reikwijdte gaat over dagelijkse bestuurders. Volgens een gedeputeerde ligt er geen probleem van reikwijdte. De verantwoordelijkheid is volgens hem goed georganiseerd, het is bij elke gebeurtenis duidelijk wie verantwoordelijk is. De controlerende taak van de PS gaat volgens hem in feite over alles. Hij zegt dat hij altijd verantwoordelijk is en niet zijn ambtenaren, hij verwijst in commissie- of statenvergaderingen nooit naar een ambtenaar die het verkeerd heeft gedaan. Hij gaat vervolgens wel naar de desbetreffende medewerker om degene te zeggen dat er een fout is gemaakt, maar hij neemt richting de PS de verantwoordelijkheid op zich. Bij de gemeente wordt er ook van uitgegaan dat je als bestuurder de verantwoordelijkheid moet nemen als iets fout gaat. Maar ook daar is intern aan

waarheidsvinding gedaan. Er is gekeken of er geen sprake van nalatigheid is geweest, of de ambtenaren alle informatie wel hebben doorgegeven naar boven toe, naar het college. Er is niemand afgetreden naar aanleiding van Bestevaer en dat hoefde ook niet volgens de gemeente. Men is naar eigen zeggen al genoeg gestraft met de rechtszaak. Er is dus sprake van de tweede variant zoals hierboven aangegeven.

Toekennen van schuld

Er is naast de rechtszaken niet veel nagedacht over wie waarvoor schuldig is. Als er wat zou zijn gebeurd met het plafond bij Bestevaer, kan er niet worden gezegd wie er precies voor verantwoordelijk zijn. Volgens de bij het mediation betrokken toezichthouder is er ook bij het ongeval bij de Belterwijde niet duidelijk iemand als schuldige aangewezen. Een beheerder heeft niet het idee dat er fouten zijn gemaakt die hebben geleid tot het ongeval bij het Rutbeek. Wat betreft de Vechtstreek weet de toezichthouder van de Provincie niet of er een zoektocht voorafgaand is geweest die uiteindelijk geëindigd heeft in het zwembad van de camping. Door het advocatenkantoor is naar een schuldige gezocht, die heeft in beeld gebracht wie er verantwoordelijk zijn, maar allemaal gericht op dat zwembad. Een slachtoffer heeft het idee dat duidelijk is wie waarvoor precies verantwoordelijk kan worden gehouden: de campingshouder heeft ernstige fouten gemaakt wat betreft de waterkwaliteit. Hij weet niet of er is gezocht naar een schuldige, maar als dat al zo is, is die op een schimmige manier uiteindelijk niet aangewezen. Als een gemeenteambtenaar als politiek schuldige zou worden aangewezen, gaat het opleggen van een sanctie altijd via het college, dat is een bevoegdheid van het college en niet voor de gemeenteraad.

4.2 Politieke processen

Er zijn twee politieke processen die ertoe dienen de verantwoordelijkheidsmechanismen ter discussie te stellen. Bij het eerste proces gaat het om nadenken over de structuur en bij het tweede processen is het doel te leren van het verleden, zodat het in de toekomst niet of minder snel weer zal gebeuren.

4.3.1 Bewustwording, debat en bezinning

In de rechtszaken is het juridisch debat gevoerd. Verder is er met uitzondering van het mediationtraject bij de Belterwijde in geen enkele casus echt debat geweest over wie welke gevolgen moet trekken. Bij het afstoten en aantrekken van verantwoordelijkheden door de overheid uit het theoretisch kader, gaat het in dit onderzoek om de verantwoordelijkheden van Provincie en gemeente ten opzichte van beheerders en zwemmers. Er is geen discussie geweest over wie verantwoordelijk zou moeten zijn bij de Vechtstreek. Bij Bestevaer is binnen de gemeente niet nagedacht of het toezicht goed is op de huidige manier en ook niet over de rol van de Provincie ten opzichte van het zwembad (of het zwembad bijvoorbeeld zelf meer toezicht moet houden). Het bij het theoretisch kader besproken proces van afstoten en aantrekken wordt hier dus actief uitgevoerd. De nadruk ligt meer toezicht op de bezoekers van het zwembad en niet over de organisatie op zich en de rol van de Provincie daarin. Over het voorval is wel geprobeerd te achterhalen wat er nog te achterhalen viel, maar er is niet gedebatteerd over eventuele persoonlijke gevolgen. Ook over concrete praktische zaken binnen het zwembad is niet veel discussie geweest. Er is bijvoorbeeld op gemeentelijk niveau nooit nagedacht over de vraag of de bordjes met ‘verboden te duiken’ zichtbaar genoeg zijn en over de veiligheid van zwemwater. Wat speelt bij de gemeente is privatisering van zwembaden, daar wordt over nagedacht.

4.3.2 Leren

Het veelvuldig proberen te leren van het verleden, om het in de toekomst beter doen is een verantwoordelijkheid die alle actoren hebben. Een slachtoffer vindt dat de verklaring voor het ongeval snel was gevonden. Hij denkt dat men erg is geschrokken dat bij het Rutbeek dat onder vrijwel gelijke omstandigheden nog zo'n ongeluk is gebeurd. Het was volgens hem een leerzame constatering dat het ongeluk op de Belterwijde niet op zich stond, maar hij vindt dat er vervolgens te weinig mee gedaan is en men vooral bezig is zijn eigen positie te redden.

Volgens een slachtoffer is leren van situaties bij de Provincie heel moeilijk, omdat er absoluut geen feedback is naar de beleidsmakers. Een probleem dat de oorzaken van bijvoorbeeld verdrinking niet worden verzameld, waardoor die cijfers geen input kunnen vormen voor beleid. Soms is de wil om te leren van feedback niet aanwezig. Een beheerder had wat uit kunnen doen op de opmerkingen van een slachtoffer en op basis daarvan maatregelen kunnen

treffen om ‘dit soort ellende’ in de toekomst te voorkomen, maar dat is niet gebeurd volgens het slachtoffer. Mediation als procesbegeleiding is bij de Belterwijde een goede manier om te leren van eerdere gebeurtenissen gebleken. In een dergelijk proces kan goed terugkoppeling plaatsvinden tussen verschillende actoren en dat geldt ook voor het ingeroepen advies op bebordingstechnisch vlak van de politie en het doorlopen van de deming circle¹². Een slachtoffer denkt dat bij de Provincie alleen naar het verwijtbaarheids criterium wordt gekeken. Op die manier kan niet worden via het vertrouwensbeginsel geleerd, zoals beschreven in het theoretisch kader. Leren door inzet van het vertrouwensbeginsel is niet voorgekomen bij de casussen.

4.3 Democratische cultuur

Het is wat betreft de cultuur van het beleidsveld belangrijk dat de actoren hun rol ingetogen en overtuigend uitvoeren en dat daarbij grote transparantie is. Bij de eerste paragraaf wordt ingegaan op de rollen en op de mate waarin de publieke zaak centraal wordt gesteld. In het tweede komt transparantie aan de orde.

4.4.1 Rollen

In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre de belangrijkste betrokkenen zich aan de gewenste rol houden en daarbij is een indeling naar actor gehanteerd.

4.4.1.1 Ambtenaren

Bij dit deel wordt onder ambtenaren de toezichthouders en hogere ambtenaren van de Provincie en de betrokken ambtenaren van de gemeente verstaan. De rol van de beheerders van de zwembassins, hoewel ook (deels) ambtenaar bij deze casussen, wordt behandeld bij het deel over beheerders. Ambtenaren moeten met grote transparantie en maatschappelijk verantwoordelijkheid handelen. Dit deel gaat over het laatste, de transparantie komt na de bespreking van de actoren aan bod.

¹² De deming circle bestaat uit een stappenplan voor continue verbetering, waarin de fasen plan, do, check en vervolgens weer plan achter elkaar worden doorlopen.

Op een aantal punten had de Provincie meer maatschappelijk verantwoord kunnen handelen. Bij de Belterwijde zijn uiteindelijk nieuwe borden gekomen, maar tussen besluit en uitvoering zat wel bijna een jaar tijd en tussendoor zijn er drukke perioden voorbij gegaan zonder dat die borden er stonden. Ook had de Provincie de beheerder volgens een slachtoffer strengere hygiënemaatregelen of beperking in het aantal toe te laten zwemgasten kunnen laten nemen. Een gemeenteambtenaar vindt het vreemd dat de Provincie, die al jaren allerlei veiligheidscontroles uitvoert, het mankement aan het plafond pas tijdens een deze controle heeft ontdekt. Daar staat echter tegenover dat het buiten de taak zoals die door de wet wordt aangegeven valt om daar naar te kijken door de toezichthouders. In de Vechtstreek is het slachtoffer tevreden over het tempo waarin werd gehandeld. Naar aanleiding van zijn verzoek tot handhaving is redelijk snel actie ondernomen. Er wordt door de toezichthouders geprobeerd vooral heel vaak ook op de locaties te zijn op het moment dat het echt druk is.

Een gedeputeerde denkt dat de ambtenaren van de Provincie veel dichter bij de samenleving zijn komen te staan dan een aantal jaar geleden. Volgens een ambtenaar is de zwemmer van het begin af aan centraal gesteld bij de Bestevaer. In het begin was het niet meteen duidelijk hoe het probleem op te lossen, maar daarna wordt weer snel klantgericht gedacht en ging het over de vraag hoe ze zo snel mogelijk weer open zouden kunnen. Er is altijd uitgebreid over gecommuniceerd, zoals in het mediation traject van de Belterwijde. Een slachtoffer vindt dat de ambtenaren bij de Provincie zijn klacht serieus hebben genomen. In eerste instantie vindt hij dat het er open aan toe gaat, maar aan het einde van de affaire echter was dat naar zijn idee minder het geval.

Er wordt door de toezichthouders van de Provincie een duidelijke scheiding gemaakt tussen Provincieambtenaren als collega en als actor waarop toezicht moet worden gehouden. Wat betreft dat laatste proberen de toezichthouders altijd scherp te zijn. Zo is bij de beheerder van het Rutbeek dringend verzocht om bij ongevallen van enig belang hun afdeling op de hoogte te brengen. Een ander voorbeeld is dat er beleid is dat als er door een beheerder chemicaliën worden toegevoegd aan een zwembaden, dat er dan ook minstens moet worden gecontroleerd of dat wat er wordt gedaan ook effect heeft. De gegevens daarvan willen de toezichthouders ook zien, zodat ze kunnen bepalen of het op een veilige manier voor de zwemmers gebeurt. Als iets dat niet helemaal binnen het bereik van de toezichthouder van de Provincie, in hun ogen en met hun kennis, volgens hun een kleine overtreding is, dan spreken zij daar de houder op aan. Maar bij dingen die naar hun inzicht uit de hand lopen geven zij bij de houder aan dat zij dat ook gaan aangeven bij het bevoegde gezag dat erover gaat en doen dat vervolgens ook. Ambtenaren handelen dus overwegend maatschappelijk verantwoord, al hebben de

slachtoffers een aantal aanmerkingen. Er is daarbij geen groot onderscheid gevonden tussen casussen.

4.4.1.2 Dagelijks bestuur

Hier wordt ingegaan op rollen van dagelijkse besturen van overheidsinstellingen. Bij de Provincie gaat het om GS gaat en bij gemeenten om het College van Burgemeester en Wethouders. Zij moeten expliciet bestuursverantwoordelijkheid nemen en daarbij gewezen worden op hun beperkingen.

De verantwoordelijkheid wordt niet altijd heel duidelijk genomen door de bestuurders. Een toezichthouder van de Provincie denkt dat gedeputeerden, voor zover ze geïnformeerd zijn, voldoende bestuursverantwoordelijkheid dragen. De vraag is volgens hem echter of de informatie die ze krijgen ook echt een goed beeld geeft. Hij vindt dat ze staan voor hun eigen verantwoordelijkheid als wordt afgeweken van het standpunt van de ambtenaren. Alleen is volgens hem de vraag in hoeverre ze daarmee verantwoording afleggen naar de burger. Volgens hem is het voor een gedeputeerde soms belangrijker om minder op te vallen bij het beleid op dit gebied. Het is bijvoorbeeld in het kader van het toerisme voor een gedeputeerde niet verstandig om slechte waterkwaliteit onder de aandacht te brengen, want dat zou vakantiegangers kunnen doen besluiten om naar een andere provincie te gaan waar men niets hoort over eventuele slechte kwaliteit. De wethouder vindt dat de overheid voldoende verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid bij Bestevaer heeft genomen, maar in de toekomst na de privatisering is de situatie nog beter volgens hem. Er is op belangrijke momenten voldoende aandacht aan de pers geschonken. Daarnaast is het volgens hem ook wel gezond om een deel van de verantwoordelijkheid bij de burger neer te leggen.

De enige reden waarom er toezicht wordt gehouden volgens de gedeputeerde is omdat het in de wet staat en hij geeft daarmee aan dat hij zich beperkt tot de wet. Het heeft niet te maken met de wens vanuit de bevolking of vanuit het bestuur of iets dergelijks wat hem betreft. Een slachtoffer heeft zijn bedenkingen bij de beperkingen van de bestuurder. Hij zegt dat een uitzonderingsartikel onterecht tot leidraad is gemaakt: 'Dan denk je van er moet toch eens iemand bestuurlijk wakker worden en zeggen van wacht even, dit is dus kennelijk helemaal de verkeerde kant op gegaan. Dat is niet gebeurd naar mijn weten.' Hij denkt dat vanwege de aandacht in de pers is bedacht wat hem te verwijten viel en dat het nadenken daarover dus voortkomt uit de angst dat hem wat wordt aangerekend. Het slachtoffer heeft een brief van thuis gekregen waarop stond dat de Provincie niets verweten kon worden en hij was het daar niet mee eens. De bestuurders hebben volgens hem geen idee van de hele zaak, ze kunnen niet

anders dan blindelings de technici in hun omgeving volgen en kunnen er niet zelfstandig genoeg over nadenken. Vanuit het bestuur wordt dus wel op beperkingen gewezen, maar of het de juiste beperkingen zijn waar ze zich aan houden is af te vragen. Dit geldt zowel voor de Provincie als voor de gemeente. Ze benadrukken bijvoorbeeld niet het feit dat ze niet overal weet van kunnen hebben, maar gaan in op dingen die minder van belang zijn wat dit betreft.

4.4.1.3 Algemeen bestuur

Hieronder komen de rollen van het algemeen bestuur van de Provincie en de gemeente aan bod. Bij de gemeente gaat het om de gemeenteraad en bij de Provincie om de PS. Daarnaast heeft de Regioraad een rol hierbij wat betreft de casus van het Rutbeek. Uit het theoretisch kader blijkt dat deze bestuurders hun controlerende functie idealiter zo optimaal mogelijk benutten, maar niet op kleinigheden letten. Er is vanuit PS weinig interesse gebleken in de ambtenaren toen er een open dag is georganiseerd waarin de statenleden kennis konden nemen van het werk van de ambtenaren. Daar was erg weinig belangstelling voor.

De raad was volgens een ambtenaar niet afzijdig bij Bestevaer, ze heeft goed gefunctioneerd wat hem betreft. Het zou volgens hem raar zijn als een raad niet gaat vragen hoe het is gekomen. Een ambtenaar van de Provincie is tevreden over het functioneren van PS, ze hebben een open brief teruggestuurd aan de verantwoordelijke en dat is GS. Het slachtoffer van de Belterwijde is minder tevreden over PS: hij heeft ooit gemaild naar statenleden om hun de situatie te schetsen, maar uit hun reactie bleek dat ze er niets van begrepen.

Een gedeputeerde zegt dat de PS soms dusdanig op details ingaat, dat hij daar geen antwoord op heeft. Een wethouder zegt dat het per situatie heel erg verschilt of de gemeenteraad wel of niet in detail over dingen vraagt. Er wordt volgens een beheerder naar aanleiding van verdrinkingen of dergelijke tragische ongevallen door de politiek meteen wat geroepen dat er bijvoorbeeld meer toezicht aan de plas moet komen. Maar dat is onmogelijk en verdwijnt weer snel. Het is volgens een slachtoffer, die zelf ook lid is geweest van de gemeenteraad, aantrekkelijk om door goed naar de kiezers te luisteren ze te 'paaien', maar het kost al snel teveel tijd en het is te ingewikkeld. Daarom moet men met zich met de hoofdlijnen en niet met kleinigheden bezighouden. Al met al houdt PS zicht nogal afzijdig ten opzichte van dit beleidsterrein.

4.4.1.4 Overheid in het algemeen

De overheid in het algemeen moet beleidsverantwoordelijkheid dragen. Een toezichthouder van de Provincie zegt Overijssel altijd een eigen weg heeft gevolgd in het beleid ten opzichte

van de andere Provincies. Hij vindt dat je als Provincies samen moet optrekken en tegenwoordig gebeurt dat beter. Het is een slachtoffer duidelijk dat de Provincie zelden een eigen koers vaart en ziet als nadeel dat ze zich daar mee indekken voor het niet hoeven nemen van eigen verantwoordelijkheid, met als argument dat er hogerop is besloten. De Provincie heeft volgens een slachtoffer blijk gegeven van het feit dat ze nog steeds niet wakker is geworden en eindelijk actie onderneemt. Ook heeft de Provincie nooit het vermoeden gehad hoe groot de omvang van het probleem was. Daarnaast vindt hij dat men niet goed is omgegaan met de verantwoordelijkheid, door zich achter de wet te verschuilen en de verantwoordelijkheid niet te nemen, terwijl de filosofie van de wet geheel anders is dan de manier waarop deze wordt uitgevoerd. Op een gegeven moment heeft de Provincie bij hem een stuk vertrouwen weer kunnen terugwinnen met de mediation. Een gemeenteambtenaar vindt dat bij de Bestevaer de gemeente verantwoordelijk is, omdat het een gemeentelijk bad is, dat iedereen zijn verantwoordelijkheid heeft genomen en dat je niet alles kunt dichtregelen, omdat je niet overal bij bent. Als er voldoende mensen aan het bad staan, voldoe je volgens hem aan de eis en hoef je niet verder maatregelen te nemen of iets dergelijks. Daarnaast denkt hij dat de Provincie de constructie als toezichthouder moest kennen en daar in heeft gefaald. Er is dus nogal een gemengd beeld de mate waarin de overheid beleidsverantwoordelijkheid neemt.

4.4.1.5 Beheerders

Bij zwembaden en zwemplassen kunnen beheerders bestaan uit zowel ambtenaren als ondernemers en bij dit onderzoek is dat ook het geval. Ondernemers hebben naast maatschappelijke verantwoordelijkheid ook verantwoordelijkheid naar zichzelf om goede bedrijfsresultaten te behalen. Daardoor is de rol van een ondernemer als beheerder ingewikkelder en tegenstrijdiger dan die van de beheerder vanuit de overheid en dat verschil komt ook naar voren in de resultaten. Beheerders hebben de maatschappelijke verantwoordelijkheid om te zorgen voor veilig en hygiënisch onderhoud. Er is wat dit betreft op één beheerder veel commentaar vanuit verschillende hoeken, over de andere beheerders is men vooral positief. Er werd bij de casus van het Rutbeek meteen gereageerd bij problemen, ook als niet meteen duidelijk is of er gevaar dreigt, en dat vindt een beheerder een goede houding. Hij geeft wel het probleem aan dat hij als beheerder steeds meer kennis moet vergaren waar hij niet voor is opgeleid, zoals chemische en biologische kennis, terwijl hij daar wel verantwoordelijkheid voor heeft. Bij de Vechtstreek is een slachtoffer erg negatief over de zorg voor het bad. Het was volgens hem vies, niet voorzien van een toegangscontrole, te

klein voor het aantal gasten, betreedbaar met schoeisel en voldoende zuiveringscapaciteit was afwezig. Daarnaast konden ook niet-campinggasten er naar binnen. Ook werd er bij melding ontkend dat er slecht werd schoongemaakt, werd de schuld bij de gasten gelegd en was er geen sprake van openheid. Hij vindt dat de beheerder van de camping al in een veel eerder stadium daar maatregelen voor zou moeten treffen en dat hij zich, misschien vanwege de aansprakelijkheidsstelling, heeft verscholen achter de verzekeringsmaatschappij. Het slachtoffer voelde zich totaal niet serieus genomen. Andere gedupeerden hebben zich volgens hem niet gemengd, omdat ze niet wisten waar ze terecht konden en hij verwacht dat de campingeigenaar naar hen toe dezelfde houding heeft aangenomen als naar hem. Een toezichthouder zegt dat de campingbeheerder wel de waterkwaliteit mat, maar dat gebeurde slechts sporadisch, en uit die resultaten bleek dat het eigenlijk slecht was gesteld met de bacteriologische kwaliteit, dat er veel bacteriegroei in dat water aanwezig was. Daarnaast werd het logboek door de campinghouder niet zo consequent bijgehouden en misschien ook niet echt eerlijk. De campinghouder zegt dat hij constant bezig is om het zo goed mogelijk te maken voor de gasten, dat dit een continu proces is en dat hij het doorvoeren van verbeteringen indien mogelijk niet zal laten. Als dat zo is liep hij echter op zijn minst achter de feiten aan. Hij zegt dat hij controleert volgens de manier waarop de Whv bz hem dat aangeeft. Een toezichthouder zegt dat als zij direct op de hoogte waren gesteld van die klacht bij het zwembad toen dat speelde, ze toentertijd ook al zinvol hadden kunnen optreden, bijvoorbeeld door onderzoek te doen naar de bewuste parameter. Om die reden hebben ze de beheerder van het Rutbeek dringend verzocht om bij ongevallen van enige importantie hun voortaan meteen op de hoogte te brengen. Bij de Belterwijde speelde als complicerende factor dat de Provincie eigenaar is op die plaats waar dat ongeval gebeurd is en dat de Provincie ook als bevoegd gezag toezicht houdt. Het werkt onder in de organisatie wel uit dat verschillende afdelingen bepaalde verantwoordelijkheden hebben, maar het is anders als bijvoorbeeld Staatsbosbeheer een strandje in beheer heeft en de Provincie daar toezicht houdt. Een toezichthouder zegt hierover dat het strikt gescheiden wordt behandeld, net als iedere andere beheerder.

4.4.1.6 Burgers

Bij burgers gaat het om slachtoffers, zwemmers en burgers is het algemeen. Ze hebben individuele verantwoordelijkheid wat betreft eigen handelen en maatschappelijke verantwoordelijkheid om misstanden te melden.

Een beheerder van een zwemplas zegt dat, hoewel er veel wordt geprobeerd om het zo veilig mogelijk te maken door middel van onder andere bebording, drijflijnen en inrichting, je niet alles kunt ondervangen. Hij doet al meer dan dat er van hem wordt verwacht. Iedereen is volgens hem dan ook verantwoordelijk voor het eigen handelen bij de zwemplas en ouders zijn verantwoordelijk voor hun kinderen. Het is voor de beheerders fysiek niet te doen daar overal toezicht op te houden. Een toezichthouder van de Provincie is het daar mee eens. Hij zegt dat het ook het strikte standpunt van de Provincie is dat je daar niet had moeten duiken, je kon de bodem zien. Als je dan wel duikt, dan draag je daar ook de verantwoordelijkheid voor. Hij vindt dat iemand die wil gaan zwemmen in open water zich moet laten informeren en zijn ogen de kost moet geven op de plek zelf. De campingbeheerder zegt dat ook, hij kan niet controleren of een kind wel zijn handen wast als het naar het toilet is geweest. Een opvallend verschil wordt aangehaald door een beheerder: het zijn vooral allochtonen die (bijna) verdrinken. Hij verklaart dat door het missen van een achtergrond in het zwemmen. Hij zegt daarnaast dat zij bij het beheer er alles aan doen om de zwemplas zo veilig mogelijk in te richten, maar dat hun verantwoordelijkheid ergens een keer ophoudt en dat daar het individu verantwoordelijk is. Een allochtoon kan echter wel de betekenis van pictogrammen onderscheiden en daarnaast heeft de Provincie Overijssel actief voorlichting gedaan bij asielzoekerscentra in de Provincie. De beheerder van het Rutbeek kan de grens tussen individuele en andere verantwoordelijkheid niet precies trekken, dat is afhankelijk van de situatie.

De algemeen geldende trend dat burgers mondiger zijn, is beperkt te merken in de casussen. Er hebben zich burgers gemengd, vooral Belterwijde heeft participatie opgeleverd, maar in het algemeen komen weinig klachten binnen bij de Provincie. Communicatie met andere actoren is vaak een onderdeel van het nemen van maatschappelijke verantwoordelijkheid. Voorwaarde is natuurlijk dat men weet waar men daarvoor moet zijn. Een toezichthouder van de Provincie denkt dat je snel bij de Provincie uitkomt als je gaat zoeken op internet, maar dat het nog niet algemeen aanvaard is dat je daarvoor bij de Provincie moet zijn. Een beheerder vertelt dat mensen tegenwoordig eerder naar hem bellen dan vroeger met vragen en opmerkingen. Vroeger werd het als feit aangenomen, tegenwoordig wil men de achtergronden weten. Een gemeenteambtenaar vindt het een gezonde situatie om die verantwoordelijkheid ook voor een deel bij de burger neer te leggen. Het mediationtraject heeft een slachtoffer de mogelijkheid gegeven actief verantwoordelijkheid te nemen voor het proberen te voorkomen van toekomstige gevallen en te werken aan de veiligheid. Daarvoor heeft hij al geprobeerd bij de Provincie uit te zoeken waar de inrichting op is gebaseerd. Hij heeft aangegeven dat de

plek niet veilig is en dat er op zeer korte termijn adequate maatregelen moeten worden genomen. Ook andere burgers hebben zich gemengd in het meedenken hierover. Een gedeputeerde zegt een groot voorstander te zijn van burgerparticipatie, maar dat het niet altijd nuttig is, omdat het niet altijd wat oplevert volgens hem. Bij de Vechtstreek was er aanvankelijk te weinig activiteit vanuit de gasten. Een toezichthouder zegt dat ze zinnige maatregelen hadden kunnen treffen als ze direct op de hoogte waren gesteld van die klacht bij het zwembad. Een gast heeft echter wel een klacht ingediend bij een medewerkster van de camping over het vieze zwembad, maar dat is dus niet aangekomen bij de Provincie, een melding aan de Provincie was effectiever geweest. Daarmee heeft hij wel contact opgenomen na zijn vakantie. Een slachtoffer vertelt dat andere campingbezoekers zich niet hierin hebben gemeld, maar dat zij ook niet weten waar ze terecht kunnen. Voor zover ze contact hebben gezocht met de camping, zal de houder niet hebben meegewerkt volgens hem. Hij heeft echter zijn best gedaan, andere bezoekers hebben volgens hem slechts tegen elkaar gemopperd over het slechte zwembad. Conclusie is dat de mogelijkheden voor de burger om zich te mengen aanwezig zijn en het gebeurt ook wel, maar niet heel veel. Dat blijft vooral beperkt tot slachtoffers.

4.4.1.7 Overige actoren

De pers (de elektronische als de papieren media) zou idealiter een kritische functie richting beleid en de actoren daar bij horende actoren met uitoefenen, zonder elk detail uit te vergroten. Bij de Bestevaer werd door verschillende actoren van de gemeente de pers als goed en niet sensatiebelust ervaren. De pers is door hun ook altijd op de hoogte gehouden. De Meppelercourant heeft door brieven van inzenders waarin wordt aangedrongen waarschuwborden te plaatsen, meegeholpen kritische geluiden in de aandacht te brengen. Bij de Vechstreek is niet erg kritisch naar dit voorval gekeken door de pers. Volgens een ambtenaar is de rol van de pers altijd wel een beetje sensatiebelust. Probleem is volgens hem dat zwemwater vooral in de aandacht komt in komkommertijd in de zomer en dan is het juist heel druk bij zwemplassen met bijvoorbeeld blauwalg of zwemmersjeuk. Wel wordt door RTV Oost altijd, dus niet alleen als ze slecht zijn, de watergegevens gepubliceerd. De vader van een slachtoffer zegt ook dat de pers zeer incidentgericht is, en niet gericht op ongevallen als deze, want die hebben te weinig nieuwswaarde. Een gedeputeerde zegt het logisch te vinden dat de pers sensatiebelust is, want daarvoor is het naar zijn zeggen pers.

Twee slachtoffers hebben kritiek op de manier waarop ziekenhuizen omgaan met gegevens. Eén slachtoffer vindt het vreemd dat de oorzaak van een ongeluk niet wordt bijgehouden, waardoor de omvang van aan zwemwater gerelateerde ongelukken niet te bepalen is. Een ander slachtoffer meldt dat de monsters uit het ziekenhuislab op meerdere plaatsen zoek geraakt waren, waardoor geen harde conclusies konden worden getrokken.

4.4.2 Transparantie

Het gaat hier om externe transparantie: transparantie in de zin van openheid van de betrokkenen ten opzichte van andere betrokkenen en de samenleving in het algemeen. Interne transparantie, zoals duidelijke interne regels en communicatie, zijn bij andere delen aan de orde gekomen. In dit onderzoek komt naar voren dat er transparant wordt gehandeld.

Tegenwoordig is het handboek, waarin staat waar bij de invulling van de wet door de Provincie op wordt gelet, voor iedereen vrij toegankelijk. Een toezichthouder zegt dat de Provincie niet actief transparant is in de zin dat alles wordt gepubliceerd, maar dat iedereen in principe alles bij ons kan opvragen. Hij verwacht dat de transparantie redelijk is voor besluiten die officieel genomen worden, met uitzondering van bestuurlijke afspraken tussen overheden onderling. De pers en de burger kan dat allemaal te weten komen. Hij zou er geen bezwaar tegen hebben dat men zijn activiteiten openbaar volgt.

Er hebben zich bij de Belterwijde geen mensen gemeld die informatie wilden en die het niet hebben gekregen. Een slachtoffer heeft een halve dag door de relevante dossiers bij de Provincie gekeken en alles kunnen vragen wat hij erover wilde weten. Ook is er uitgebreid over gediscussieerd. Er hebben zich volgens hem ook geen andere mensen gemeld met de vraag om informatie die dat niet hebben gekregen. Transparanter dan zij hebben gedaan richting het slachtoffer kan volgens hem niet, maar wat hij adviseert naar de gedeputeerde staten is zijn zaak, dat wordt pas bij een besluit openbaar. Ook een brief naar de ouders van het slachtoffer is niet openbaar gemaakt. Het slachtoffer is echter niet tevreden over de afwezigheid van openbaarheid van besluiten die in het verleden zijn genomen. Hij doelt daarbij op inzage in de reden waarom het talud zo is uitgevoerd. Het besluit erover is echter al ongeveer dertig jaar geleden gevoerd en vanwege de archiefwet is documentatie erover vernietigd. Dat is het slachtoffer ook verteld door de Provincie.

Een beheerder bij het Rutbeek zegt niets te verzwijgen te hebben, omdat hij ervan uitgaat dat de Regio Twente, het waterschap Regge en Dinkel en de Provincie Overijssel het goed doen wat betreft veiligheid en inrichting. Hij houdt van transparantie en doet daar ook alles aan. Als

er iets gebeurt, zorgt hij dat het duidelijk is dat hij van het Rutbeek is door een hesje met 'Beheerder Rutbeek' aan te trekken. Dan kan iedereen hem dingen vragen. De protocollen die gebruikt worden in specifieke situaties zijn openbaar.

De beheerder van de camping vraagt zich af wie je dient met transparantie en op welk moment je die transparantie moet geven. Bij een verzoek denkt hij eerst na over toestemming van het inzien van informatie. Het slachtoffer vindt hem helemaal niet open, transparant en professioneel. Hij ontkent alles, legt de schuld bij de gasten en is niet eerlijk over hetgeen hij ervan weet. Een toezichthouder van de Provincie merkt op dat de beheerder het logboek niet consequent en waarschijnlijk ook niet eerlijk bijhoudt. De wethouder merkt op dat openheid over de redenen en oorzaken van problemen heel belangrijk is. Een ambtenaar vertelt dat transparantie per definitie aanwezig is, omdat het gaat om het openbaar bestuur en iedereen stukken kan opvragen in het kader van de wet openbaarheid van bestuur, ook ten aanzien van dit onderwerp. Daarnaast is er volgens hem ook grote transparantie geweest richting de klant over de situatie en de oplossing ervoor.

5 CONCLUSIES EN DISCUSSIE

In dit deel van het onderzoek wordt bij de conclusies van het onderzoek antwoord gegeven op de probleemstelling. Vervolgens worden op basis van de conclusie enkele aanbevelingen en suggesties voor vervolgonderzoek gedaan. Ten slotte volgt een reflectie op het onderzoek.

5.1 Conclusies

In dit deel wordt antwoord gegeven op de vraagstelling. Uit de resultaten komen antwoorden op verschillende gebieden naar voren, zowel binnen de Provincie als tussen de Provincie en andere actoren, en die worden in dit deel weergegeven. De vraagstelling luidt:

Hoe is de verantwoordelijkheid in de provincie Overijssel ten aanzien van veiligheid en hygiëne in badinrichtingen en zwemgelegenheden verdeeld?

Er is voor het verkrijgen van een zo'n breed mogelijk beeld van activiteiten binnen de Provincie op dit gebied gevarieerd naar aantal en type zwemwater en soorten ongevallen. Er is daarbij geen groot verschil gevonden in de mate waarin wordt voldaan aan de factoren die te maken hebben met de verdeling van verantwoordelijkheid tussen de casussen, dus de verdeling van verantwoordelijkheid lijkt los te staan van het soort situatie. Met andere woorden, het type situatie dat speelt heeft geen grote rol in de mate waarin de verantwoordelijkheid passend verdeeld is. Wat betreft de actoren valt op dat de slachtoffers negatiever zijn en meer problemen aandragen dan de andere actoren, die onderling niet veel verschillen hierin. Verder zijn ook hierin geen grote verschillen waargenomen.

Uitgangspunt is dat nooit alles is te voorkomen door instanties en dat daarom in de basis altijd de zwemmer deels individueel verantwoordelijk is. Vanwege de aard ervan geldt dat voor zwemplassen in sterkere mate dan voor zwembaden, waar meer overzicht op de zwemmers te creëren is. Bij de zwembaden kan echter ook niet alle gedrag van de zwemmers worden gecontroleerd en kan niet overal dusdanig snel op worden gereageerd dat alles voorkomen kan worden. Voor zowel de zwemplassen als de zwembaden geldt echter wel dat betrokken instanties voor een deel kunnen handelen ter bescherming van de veiligheid en hygiëne bij het

zwemmen en op dat gebied ligt verantwoordelijkheid voor de instanties. Deze punten zijn in dit onderzoek aan de orde gekomen.

Er is sprake van de algemene trend van klassiek naar moderner toezicht op zwemwater. Er wordt overlegd met andere betrokkenen en daar worden afspraken over gemaakt, maar de Provincie is de partij die de beslissingen neemt. De randvoorwaarden van het toezicht passen daar goed bij. Er wordt wel vooral veel tussen actoren op provinciaal niveau (een aantal ambtelijke afdelingen, het IPO, bestuurlijk portefeuille-overleg, noordelijk wateroverleg) gediscussieerd. Met betrokkenen daarbuiten is dat minder het geval, terwijl zij juist dagelijks te maken hebben met zorg om de veiligheid. Er wordt voor zover duidelijk wordt uit dit onderzoek weinig gediscussieerd over de verdeling van verantwoordelijkheden. Wel wordt over het zwemwater gediscussieerd, maar niet met betrekking tot waar welke verantwoordelijkheden liggen. Alleen op provinciaal niveau wordt nagedacht hoe om moet worden gegaan met grijze gebieden zoals met termen als ‘in voldoende mate’. Het lukt niet altijd goede scheidslijnen te trekken tussen verantwoordelijken, maar als er een poging wordt gedaan ligt het verder niet in het vermogen van de Provincie om daar nog meer aan te doen.

Er is gekort op de beschikbare tijd voor provinciaal toezicht op zwemwater. Tegelijkertijd is op bestuurlijk niveau geen duidelijk beeld van de effectiviteit van het toezicht met minder uren. De toezichthoudende taak kan nu minder aandacht krijgen dan dat volgens toezichthouders nodig is om goed toezicht te kunnen uitoefenen. In combinatie met eventueel aanwezige moral hazard kan de veiligheid in het geding komen, omdat niemand goed toezicht houdt op de veiligheid en hygiëne van het water. Ook bestaat de kans dat er minder gelegenheid voor toezichthouders van de Provincie is om naar zaken te kijken die buiten hun takenpakket vallen. Dat verder kijken kan waardevol zijn, zeker nu de laatste jaren de overlap van toezicht door verschillende instanties is verdwenen en er zelfs misschien hiaten bestaan. Bestevaer is een goed voorbeeld van het nut van verder kijken dan eigen taken.

Bij de zorg voor veilig en hygiënisch water kunnen de betrokkenen zich niet verschuilen achter alleen het uitvoeren van de wet. Handelen volgens de geest van de wet is effectiever dan altijd handelen volgens de letter van de wet. De Whvbw is daarnaast verouderd en daardoor kan gevaar ontstaan als alleen volgens de wet wordt gehandeld. De grootste verantwoordelijkheid ligt hier bij het Rijk om te komen tot een verbeterde wet, maar in de context van deze wet betekent dat niet dat iedereen gevrijwaard is van achteloos binnen de kaders van de wet

optreden. Ondernemers als campinghouders zullen daar minder prioriteit op leggen, omdat het ten koste kan gaan van de behaalde winst. De campingbeheerder geeft bijvoorbeeld aan dat hij handelt volgens de Whvbz. Juridisch gezien is dat correct, maar er is meer nodig dan alleen volgens de wet handelen om een bad veilig en hygiënisch te houden. Ook is af te vragen of bij de toewijzing van categorieën aan zwemplassen altijd volgens de geest van de wet is gehandeld, door veel plassen tot een in de wet aangegeven categorie te maken (categorie D¹³). Daar zou op bijvoorbeeld IPO-niveau discussie over moeten worden gehouden. Bij een categorie D zwemplas heeft de burgers juridisch gezien meer verantwoordelijkheden dan bij een categorie C plas. Als dit beleid is waar na grondig overleg op een weloverwogen manier toe is gekomen, is dat geen probleem. Maar als dat uit gemak is gebeurd en er geen discussie aan dat besluit vooraf is gegaan, is dat wellicht onverantwoord.

De discussie tussen de actoren is erg belangrijk. Het wil niet zeggen dat alle onduidelijkheden daarmee worden opgelost, maar door er goed over na denken kan gezamenlijk naar een goede oplossing worden gezocht en is van elkaar duidelijk hoe erover wordt gedacht. Problemen die niet kunnen worden opgelost moeten naar boven, bijvoorbeeld naar het IPO of het Rijk worden doorgestuurd. Als kenbaar wordt gemaakt waar de problemen liggen, houdt de verantwoordelijkheid een keer op en is het aan de instantie die erover gaat om dat op te pakken, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan de verouderde wet.

Bij zowel de gemeente als de Provincie wordt in geval van een incident de ministeriële verantwoordelijkheid genomen naar het algemeen bestuur en wordt vervolgens indien nodig verhaal gehaald bij de ambtenaar. Bij Bestevaer en de Vechtstreek is via een rechtszaak gekomen tot een beoordeling van wie schuldig is en daarmee heeft ook een deel van de discussie plaatsgevonden via een rechtszaak. Daarmee is een deel van de discussie over verantwoordelijkheden geïnstitutionaliseerd en er kan van worden geleerd voor de toekomst. Maar een rechtszaak gaat over juridische zaken en de discussie over de politieke kant van verantwoordelijkheden is daarbij in ieder geval niet het hoofdthema. Daarnaast gingen de rechtszaken over specifieke onderdelen van verantwoordelijkheden binnen de casussen en niet over integraal beeld erover. Bij Belterwijde heeft discussie via mediation plaatsgevonden. Voordeel daarvan boven een rechtszaak is dat het meer gericht is op leren voor de toekomst dan op straffen van optreden in het verleden. De betrokkenen zijn daarnaast tevreden over het mediationproces. Bij andere casussen is geen sprake geweest van een integraal proces van het

¹³ Bij deze categorie worden minder eisen gesteld aan onder andere toezicht bij zwemplassen dan bij een andere categorie

zoeken van schuldigen, waarbij op een gegeven moment de schuld ergens is blijven kleven. Wat een slachtoffer betreft blijft de schuld kleven bij de beheerder, maar dit is niet het resultaat van een proces van zoeken naar schuld waar alle partijen bij betrokken zijn. Daarmee is een kans om duidelijk te leren van de situatie en om naar buiten toe kenbaar te maken het als belangrijk te ervaren voorbij gegaan. Opvallend is dat niet kan worden vastgesteld of het zwembad bij de Vechtstreek de oorzaak van de ziekte was, omdat de campingbeheerder zelf heeft nagelaten het logboek goed bijhouden, waardoor het niet meer te controleren is. Bij een grotere frequentie van toezicht zou dat minder snel gebeuren. Een slachtoffer maakt een dergelijke opmerking over het IPO, waarvan ook weinig bewaard is gebleven volgens hem. Als dat klopt kan het niet worden aangesproken op de daar genomen besluiten.

Een toezichthouder handelt verantwoord als hij krisch toezicht houdt op het zwemwater, de betrokken bestuurders adequaat inlicht en bij onduidelijkheden in taken en verantwoordelijkheden een discussie met beheerders, bestuurders en andere betrokken erover aangaat. Aan al deze zaken voldoen de toezichthouders van de Provincie, alleen wat betreft discussie valt winst te boeken. De toezichthouders houden zich erg goed aan hun rol, maar is er op bestuursniveau ondanks de gevaren weinig aandacht. GS mengt zich zelden en PS in feite helemaal niet in het beleid. Als dat meer zou gebeuren zou sturing beter kunnen gaan en kan het voor de ambtenaren duidelijker worden hoe te handelen. Dat kan dan verder worden doorgevoerd naar de rest van de betrokkenen. Bij alle casussen is door de Provincie ingegaan op de vragen en opmerkingen van slachtoffers en burgers in het algemeen, dus daar lijkt geen probleem te zijn. Pas als er wat gebeurt vindt bij PS, meestal ondoordachte, actie plaats. Daar moet PS een grotere verantwoordelijkheid in nemen. Het is democratisch gezien wenselijk dat PS zich duidelijk profileert hierop. Probleem is dat het er helemaal niet leeft. Een verantwoorde bestuurder denkt en beslist daar actief in mee en dat gebeurt bij de Provincie niet in ruime mate, door zowel PS als GS niet. Het probleem lijkt daar te worden onderschat. Beheerders moet hun verantwoordelijkheid nemen door actief te zorgen voor een veilige zwemplaats en moeten contact opnemen met de Provincie bij onduidelijkheden of klachten over hun taken en verantwoordelijkheden. Voor ondernemers moet bij het beheer hier voorrang boven financiële doelen aan worden gegeven in kader van verantwoord ondernemen. In dit onderzoek komt het verschil tussen (niet)ondernemers duidelijk naar voren. Zwemmers moeten verantwoordelijkheid nemen in het melden van problemen waar ze tegenaan lopen en moeten voorzichtigheid betrachten bij het zwemmen.

Vanuit de Provincie wordt dus weinig bestuurlijk belang toegekend aan toezicht op zwemwater. De vraag is echter of dat wel strookt met het gevaar dat zwemwater met zich mee brengt aan ongelukken. Probleem hierbij is dat geen overzicht bestaat van de problemen die spelen. Een aantal oorzaken ligt daaraan ten grondslag. Ten eerste wordt de Provincie als bevoegd gezag niet ingelicht als er wat gebeurt, waardoor veel incidenten aan de Provincie voorbij zouden kunnen gaan. Meldingsplicht vanuit beheerders naar Provincie ontbreekt, die kan alleen specifiek worden opgelegd, maar niet in het algemeen aan iedere beheerder. Aan iedereen een specifieke meldingsplicht opleggen mag echter niet, omdat het dan een algemeen karakter krijgt. Daardoor is de kans groot dat men er niet aan denkt of geen trek heeft om de Provincie op de hoogte te brengen. Vanuit de burgers komen niet of nauwelijks klachten of opmerkingen binnen bij de Provincie. Waarschijnlijk komt dat doordat men geen weet heeft van een rol van de Provincie hierin. De Provincie maakt haar bevoegd gezag op dit punt te weinig kenbaar. Meldingen afdwingen is juridisch moeilijk, maar door meer duidelijkheid te verschaffen naar beheerders en burgers over hun rol, is de kans op meldingen hoger.

Een andere reden is dat de burger niet actief is in het communiceren met de Provincie op dit onderwerp. Dat komt echter niet overeen met de algemene trend in de samenleving van de mondige burger die duidelijkheid verlangt van de overheid en een goed beeld heeft van wat er speelt, dus daar moet de oorzaak niet als eerste gezocht worden. Aan meer bekendheid van de rol van de Provincie bij zwemwater bij de burger kleeft overigens wel het risico op roekelozer gedrag door zwemmers vanwege moral hazard. Daardoor zou het voordeel van meer meldingen kunnen worden opgeheven door het nadeel dat meer ongelukken plaatsvinden.

Een tweede punt wat betreft gebrek aan bestuurlijk overzicht op zwemwater is dat het voor bestuurders vaak te technische materie is, waardoor de kans bestaat dat ze niet weten wat precies speelt en hoe ermee moet worden omgegaan. Verder worden vanuit de medische hoek weinig cijfers bewaard over oorzaken van ongevallen. Dergelijke statistieken zouden een helder beeld geven dat als trigger voor beleid zou kunnen dienen. Nu is het onmogelijk te bepalen hoe groot het probleem is en daardoor in welke mate er beleid moet worden gemaakt en verantwoordelijkheid moet worden gedragen.

Het hierboven geschetste beeld kan een negatieve indruk geven, maar er gaat ook veel wel goed. Zo nemen beheerders in het algemeen hun verantwoordelijkheid op een actieve en overtuigende manier en doen toezichthouders hun best zo goed mogelijk de kwaliteit en inrichting van de zwemgelegenheden en badinrichtingen te testen. Het feit dat is gekozen

opdracht te geven tot dit onderzoek geeft aan dat men probeert verantwoordelijk te handelen. De meeste betrokkenen houden zich wel aan de rol die past bij de positie die ze innemen. Een ander positief punt is de hoeveelheid transparantie waar sprake van is. De algehele conclusie luidt dat de nadruk moet worden gelegd op het standpunt dat verantwoord wordt omgegaan met de taken wat betreft de veiligheid en hygiëne van zwembadwater, maar dat op een aantal punten verbetering te behalen is, waardoor nog verantwoordelijker met dit beleidsterrein kan worden omgegaan.

5.2 Aanbevelingen

Hieronder volgen aanbevelingen die voortkomen uit de conclusies die hierboven beschreven staan.

Het melden door zwemmers en beheerders van zaken die afwijken van de normale situatie moet worden gestimuleerd. De Provincie zou dat bij inspectie kunnen benadrukken aan de beheerders. Bij het ongeluk in het Rutbeek is er na pas duidelijk gemaakt aan de beheerders dat ze dergelijke zaken moeten melden. Misschien is daar ook wel eerder over gecommuniceerd, maar is dat niet aangekomen. Als een zwemmer het aan een beheerder meldt, kan het dan indirect nog bij de Provincie terechtkomen. De Provincie zou zich (nog) meer kunnen proberen te profileren als bevoegd gezag.

Het handboek van de Provincie Overijssel wordt uitgegeven, teletekst van RTV Oost bevat informatie en er wordt een folder uitgegeven. De vraag is alleen of een zwemmer die zaken gaat bekijken voordat hij of zij gaat zwemmen. Het is misschien beter om vooral ter plekke te zorgen voor adequate informatievoorziening. Dat zou kunnen door bijvoorbeeld duidelijke bebording in ruim voldoende mate, door het plaatsen van een informatiezuil met meer uitleg dan op de borden staat en door de folders daar verkrijgbaar te stellen. Ook kan meer kenbaar worden gemaakt dat de Provincie een rol heeft door bijvoorbeeld borden met het logo van de Provincie bij baden en plassen te plaatsen. Het initiatief van het slachtoffer die nieuwsbrieven schrijft is ook positief, omdat dat mensen aanspreekt en daardoor beter wordt onthouden. Alleen is de vraag in hoe groot het bereik van dergelijke initiatieven is.

De zwemmer heeft als het ware restverantwoordelijkheid: verantwoordelijkheid voor alles waar andere betrokkenen niet redelijkerwijs voor verantwoordelijk kunnen worden gehouden. Wat onder redelijkerwijs wordt verstaan moet worden bediscussieerd en vervolgens worden vastgelegd door de Provincie. De moderne toezichtsstijl is geschikt en moet behouden blijven. Deze vorm past bij de geschetste ontwikkelingen in overheid en samenleving. De postmoderne stijl voldoet daar ook aan, maar daarbij kan het nemen van beslissingen moeilijk zijn.

De wet sluit niet meer aan op de situatie van tegenwoordig. Er zijn nieuwe Europese richtlijnen, die als kader kunnen dienen voor het vernieuwen van de wet. De wet zou dusdanig moeten worden aangescherpt dat de bepalingen eruit zoveel mogelijk aansluiten op de doelen die de wet nastreeft. Daar hebben de toezichthouders echter niet of slechts heel indirect invloed op. Bij de huidige wet is het van belang dat er zoveel mogelijk naar de geest van de wet en tegelijkertijd volgens de doelstellingen van de Provincie wordt gehandeld. Meer ligt niet binnen haar verantwoordelijkheidsgebied.

Vanwege het gebrek aan cijfers en meldingen als input van beleid door Provincie moet op hoog (Rijks)niveau ervoor worden gezorgd dat ziekenhuizen dat gaan bijhouden en dat er een meldingsplicht komt. Het gebeurt op moment wel door GGD wat betreft infectieziekten, op basis van de Wet Infectieziekten, die rapporteren het aan het RIZA die er verslag van doen, maar verder gebeurt dat niet. Dergelijke informatie wordt bijvoorbeeld niet bijgehouden voor ongevallen door inrichting van zwemwater.

Omdat geïnstitutionaliseerde meldingen naar de Provincie ontbreken is het van belang dat de burger bewust is van de taak van de Provincie in dergelijke gevallen en dat deze wordt gevonden door die burger. Het moet meer algemeen bekend worden dat de Provincie bevoegd gezag is bij zwembaden en zwemplassen, zodat voor instanties en burgers duidelijk is dat zaken daar worden gemeld. Het kan zijn dat een kritische zwemmer bij de Bestevaer al eerder heeft gekeken naar het plafond, maar niet heeft bedacht daar iets over te zeggen. Die mensen zouden moeten worden bewogen contact op te nemen met de Provincie. De Provincie zou zich daar beter in moeten profileren, daar ligt een verantwoordelijkheid voor de Provincie. Als dat duidelijk is, kan ook meer verantwoordelijkheid worden verlangd van de burger en van instanties om contact op te nemen met de Provincie. Omgekeerd heeft de overheid dan de

verantwoordelijkheid actief in te gaan op het contact dat de burger zoekt, aangezien de overheid de enige instantie is waar de burger terecht kan.

Het is onduidelijk of een gefundeerde mening schuilt achter het besluit het aantal uren toezicht op zwemwater te verminderen. Het zijn moeilijke discussies die daarover zouden moeten worden gevoerd, zoals wat het de Provincie waard is om minder geld kwijt te zijn aan toezicht, maar daarmee het risico op meer ongevallen met een onbekend percentage te vergroten. Bij verantwoord beleid maken hoort zo'n discussie echter wel gevoerd te worden.

Uit deze aanbevelingen volgt een aantal suggesties voor vervolgonderzoek. Ten eerst kan onderzoek worden gedaan naar de manier waarop de Europese richtlijn zou moeten worden omgezet en geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Ook zou een communicatie-onderzoek worden gedaan naar de manier waarop de Provincie zich verder kan profileren als bevoegd gezag op dit terrein. Verder kan een studie worden gemaakt van de manier waarop ondernemers maatschappelijk verantwoord kunnen gaan ondernemen. Er kan daarbij bijvoorbeeld worden gekeken naar de invloed van resultaatprikkelers.

5.3 Reflectie

Bij casusonderzoek speelt het probleem van externe validiteit, zeker in vergelijking tot surveyonderzoek. Dit betekent dat gelet moet worden met generaliseren naar andere gebieden dan het onderzochte. Maar het onderzoek is primair voor de provincie Overijssel bedoeld en zoals beschreven bij de methodologie past casusonderzoek goed bij de situatie. Daarnaast is bij casusonderzoek de interne geldigheid over het algemeen wel groot. Daarom is de keuze voor casusonderzoek bij dit onderzoek een goede.

Een alternatieve manier van dataverzameling is observatie-onderzoek, waarbij gedrag wordt bestudeerd op het moment dat dat gedrag wordt vertoond. Deze methode heeft als groot voordeel dat feitelijk gedrag kan worden onderzocht. Dit in tegenstelling tot ondervraging, waarbij alleen kan worden gekeken naar gedragspercepties, -herinneringen en -intenties (Verschuren en Doorewaard, 2000). Dit kan een gevaar zijn voor de geldigheid van een onderzoek. Daarnaast is er bij ondervraging het risico dat strategisch wordt geantwoord, zeker als het om gevoelige onderwerpen gaat, zoals in dit onderzoek. Observeren is in dit onderzoek echter onmogelijk, omdat de casussen al hebben plaatsgevonden in het verleden en al zijn

afgerond. Doordat het niet mogelijk is om de casussen direct te observeren wordt gebruik gemaakt van de hierboven uitgelegde dataverzamelingmethoden. Er is gebruik gemaakt van meerdere methoden om een hogere mate van validiteit en betrouwbaarheid te bereiken.

Naast het bekijken van de drie casussen, had vergelijk met een situatie waar niets mis is gegaan het geheel in perspectief gezet en bepaald welke minpunten het ongeval als oorzaak hebben en welke niet. Dit is in dit onderzoek echter geen onoverkomelijk probleem, want bepalen van de rol van een ongeval op de verdeling van verantwoordelijkheid is niet het doel van het onderzoek. De casussen zijn hulpmiddelen. Dat neemt echter niet weg dat het meer inzicht zou kunnen opleveren.

Yin (2003) onderscheidt drie soorten validiteit en betrouwbaarheid als belangrijke kwaliteitscriteria. Aan een aantal van de daar genoemde punten is dit onderzoek geen aandacht besteed. Zo heb ik een kladversie van een rapport van de case studie niet erin gezet voorgelegd aan sleutelfiguren van het onderzoek en heb ik geen protocol van casusonderzoek bijgehouden.

Het onderwerp in combinatie met actoren die er een belang bij hebben, zorgt voor het risico dat niet alle verkregen data het gehele verhaal laten zien. En van sommige andere dingen was het moeilijk om uit de interviews naar voren te laten komen door de respondenten. Men geeft snel sociaal wenselijke antwoorden en het verschil in antwoorden komt voornamelijk overeen met de rollen. Daarom zal er misschien meer waarde gehecht moeten worden aan wat anderen over iemand zeggen dan over wat iemand over zichzelf zegt. Al moet met zo'n uitgangspunt ook opgepast worden, want men kan erop uit zijn anderen zwart te maken.

LITERATUURLIJST

Baarda, D.B., de Goede, M.P.M. & van der Meer-Middelburg, A.G.E. (1996). *Open interviewen. Praktische handleiding voor het voorbereiden en afnemen van open interviews*. Houten: Stenfert Kroese.

Barendrecht, M. (2004). Verdeling van verantwoordelijkheid als het fout gaat: Volendam en aandelenlease als voorbeelden. *Nederlands Juristenblad*, (pp. 2180-2193).

Bie, van der, R.J. (2007). *Assurantiejaarboek 2007*. <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/unique/search/default.htm?cx=018020871965988641477:rvmzjpho2wq&cof=FORID:11&q=van+der+bie+bedrijfsongevallen#723>.

Bordewijk, P. (2001). *Veel opportunisme rond politieke verantwoordelijkheid*. <http://www.paulbordewijk.nl/artikelen/75>.

Bossert, J. (2002). Good governance: de leidraad voor goed bestuur en management, *Overheidsmanagement*, 15:9, (pp. 244-248).

Bovens, M.A.P. (1990). *Publieke verantwoording, een analysekader*. http://www.usg.uu.nl/download/Publieke%20verantwoording_Een%20analysekader.pdf

Bovens, M.A.P. (1998). *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge: University Press.

Bovens, M.A.P. (2000). *De vierde macht revisited, Over ambachtelijke macht en verantwoording*, Utrecht: Universiteit Utrecht.

Bekkers, V., Homburg, V. & Ringeling, A. (2002). Informatierelaties in toezichtsarrangementen. *Bestuurswetenschappen*, 56:6, (pp. 481-501).

Berg, van den, J. (1989). Ministeriële verantwoordelijkheid - De zweepslag voor de ambtelijke dienst. *Socialisme en Democratie*, (pp. 119-131).

Boogers, M.J.G.J.A., van Duivenboden, H.P.M., Prins, J.E.J. & Schreuders, E. (2001). *Gekoppelde verantwoordelijkheden: verantwoordelijkheidsverdeling bij interbestuurlijke gegevensuitwisseling*.

Borghouts, H.C.J.L. (2002). Perspectieven voor effectiviteit en geloofwaardigheid. *Bestuurskunde*, 11:3, (pp. 140-148).

Derksen, W. (2001). *Meer deemoed was passend geweest in debat over Enschede*.
<http://www.nrc.nl/W2/Lab/Enschede/010427-d.html>

Docters van Leeuwen, A.W.H. (2002). Toezicht op vertrouwen, vertrouwen op toezicht. *Bestuurskunde*, 11:3, (pp. 99-107).

Geurts, P. (1999). *Van probleem naar onderzoek*. Bussum: Coutinho.

Groenveld, K. & van Schie, P.G.C. (1998). *Publieke verantwoordelijkheid*. Assen: Van Gorcum.

Gunsteren, van, H. (1999). *Vertrouwen in democratie*. Amsterdam: Van Gennep.

Jürgens, E.C.M. (1993). Het rapport van de commissie-Scheltema over de ministeriële verantwoordelijkheid. Transparant bestuur en democratisch toezicht. *Bestuurskunde*, 2:5, (pp. 248-252).

Knaap, van der, P., Termeer, C.J.A.M. & Twist, M.J.W. (2002). Omwille van effectief toezicht. *Bestuurskunde*, 11:3, (pp. 94-98).

Maarseveen, van, H. (1987). Reidans der niet-verantwoordelijken. *Nederlands Juristenblad*.

Montfort, van, C.J. & Michels, A.M.B. (1999). Publieke verantwoordelijkheid en verantwoording. *Bestuurskunde*, 7:10, (pp. 323-332).

Montfort, van, C.J. (2000). *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Montfort, van, C.J. (2001). Dimensies van politieke verantwoordelijkheid. *Bestuurskunde*, 10:4, (pp. 152-160).

Montfort, van, C.J. (2004). *Ruimte voor goed bestuur, tussen prestatie, proces en principe*. <http://www.wrr.nl/content.jsp?objectid=2698>

Niessen, C.R. (2001). *Gun de bestuurder zijn 'day in court'*. <http://www.nrc.nl/W2/Lab/Enschede/010320-d.html>

Parlementair Documentatie Centrum Universiteit Leiden (2002). *Ministeriële verantwoordelijkheid*. <http://www.parlement.com/>

Peper, A. (1999). *Vertrouwen in verantwoordelijkheid. Integriteit van het openbaar bestuur*. Den Haag: SDU.

Raad voor het landelijk gebied (2006). *Jaarverslag 2006. 'Van zorgen naar borgen', advies over de rolverdeling tussen overheid en maatschappelijke partijen*. http://www.rlg.nl/website/uitgaven/jaarverslag/2006/06_2_4.html

Reijntjes, J. (1996). Wat vertel ik mijn baas? De paradoxen van het toezicht. *Bestuurskunde*, 2, (pp. 100-104).

Scheltema, M. & Lubberdink, H. (1980). Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle, *Stichting Ars Aequi, Parlementaire controle en democratie in de verzorgingsstaat*, Utrecht: Staatsrechtcongres.

Scheltema, M., e.a. (1993). *Steekhoudend ministerschap, betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid. Rapport van de externe commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid*. Den Haag.

Spiro, H.J. (1969). *Responsibility in government: theory and practice*. New York [etc.]: Van Nostrand Reinhold Co.

Strous, H.G.M. (1996). Het rapport-Van Traa. Kanttekeningen van een bestuurder. *Bestuurskunde*, 5:2, (pp. 93-96).

Thijn, van, E. & van Dijk, P. (2000). Parlementaire controle en ministeriële verantwoordelijkheid. *Bestuurskunde*, 9, (pp. 209-218).

Tuurenhout, M.E. (1992). *Parlementaire controle en ambachtelijke verantwoordelijkheid*. Arnhem: Gouda Quint.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2005). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Lemma.

Yin, R.K. (2003). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage.

BIJLAGEN

BIJLAGE I – Kritieke succesfactoren van de toezichtsstijlen

Klassiek toezicht	Modern toezicht	Postmodern toezicht
Toezichtverhoudingen zijn eenduidig vastgelegd in beleidsdocumenten en wet- en regelgeving	Er is sprake van een (perceptie van een) min of meer gelijkwaardige positie van toezichthouder en onder toezicht gestelde organisatie bij deze beide organisaties	Er is sprake van een aantal, min of meer gelijkwaardige, toezichthouders die deels aanpalende en deels gescheiden toezichtstaken uitvoeren tav onder toezicht gestelde organisaties
Methodes van toezicht zijn beschreven en het is duidelijk hoe deze methodes worden ingezet	Er is sprake van wederzijdse erkenning van professionalisme	Het netwerk is in beginsel open in die zin dat één op één relaties tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde organisatie worden verhinderd
De informatiebehoefte van de toezichthouder is geanalyseerd en er is bepaald aan wie wanneer welke informatie wordt geleverd	De informatiebehoefte kan worden vastgesteld in een proces van onderhandeling	

BIJLAGE 2 – Methoden van regeltoepassing

		Nadruk op realisatie van organisatiedoelen	
		+	-
Nadruk op vasthouden aan regels	+	<i>Judicial mode</i> Beoordeling van logica van toepassing van regels in het licht van beleid	<i>Legalism</i> Mechanische toepassing van regels zonder oog voor het doel
	-	<i>Unauthorhized discretion</i> Volledig richten op halen van resultaten waarvan degene denkt dat die het nuttigst zijn, ongeacht regels	<i>Retreatism</i> Vermijden van beslissen Weigeren van nemen van verantwoordelijkheid