

# Zelf- en coregulering bij beroepsorganisaties

Door: mr. G.J. (Gerard) Bruin

## Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	2
2. Belangen van beroepsgroep en overheid bij beroepsuitoefening .....	5
2.1 De invloedsbasis van de beroepsgroep.....	5
2.2 Belangen van de overheid .....	9
3. Reguleringsstijlen bij de samenwerking tussen overheid en beroepsorganisatie .....	12
3.1 Dereguleren, zelfreguleren, coreguleren en beter reguleren.....	12
3.2 Zelfregulering en coregulering onder de loep .....	13
3.3 Voorwaarden bij coregulering en zelfregulering .....	15
3.4 Bescherming van publieke belangen .....	19
4. Instrumenten ter regulering van de beroepsuitoefening .....	21
4.1 Gedragsgerichte instrumenten .....	21
4.2 Informerende instrumenten.....	27
4.3 Geschilbeslechtende instrumenten .....	34
5. De (algemene) grenzen van autonomie binnen zelf- en coregulering .....	40
5.1 Begrenzing van autonomie .....	40
5.2 Grenzen binnen regelgeving bij de vormen van zelf- en coregulering .....	41
5.3 Zelfregulering .....	42
5.4 Passieve en faciliterende coregulering.....	46
5.5 Gemandateerde en gedelegeerde coregulering.....	48
6. Publiekrechtelijke beroepsorganisatie .....	60
7. Conclusie.....	63
8. Literatuur .....	65
9. Schematisch overzicht zelf- en coregulering .....	72

## 1. Inleiding

Wie enig moment stilstaat bij de diversiteit en veelheid aan beroepen, kan talrijke beroepen aanduiden die elk op een eigen manier een bijdrage leveren aan de maatschappij. De waarde die aan de beroepsuitoefening van een beroep wordt gehecht, hangt samen met positie van het beroep binnen de maatschappij. Werkgevers en cliënten kunnen bijvoorbeeld afhankelijk zijn van de wijze waarop beroepsbeoefenaars het beroep uitoefenen. Als gevolg daarvan kunnen zij zich met de beroepsuitoefening gaan bemoeien waardoor de beroepsbeoefenaar zijn beroep minder vrij kan uitoefenen. Tegelijkertijd is de beroepsbeoefenaar voor de vraag naar het beroep binnen de maatschappij afhankelijk van het vertrouwen dat anderen in de beroepsuitoefening hebben. Om teveel invloed van buitenaf tegen te gaan of om het vertrouwen in een goede beroepsuitoefening te winnen, kan het van belang zijn dat de beroepsgroep zich organiseert in een beroepsorganisatie om de belangen van de beroepsgroep te behartigen.

Bij een aantal beroepen zijn factoren als de relatie van de beroepsbeoefenaar tot cliënt of werkgever en het vertrouwen in een goede beroepsuitoefening zodanig van betekenis voor de maatschappij dat de overheid verschillende publieke belangen bij beroepsuitoefening van het betreffende beroep behartigt. Gelet op de publieke belangen bij beroepsuitoefening komt het niet zelden voor dat de regering een voorstel doet of maatregelen treft om een beroepsgroep verder te professionaliseren. Beroepen die in de wet zijn gereguleerd, lopen sterk uiteen en zijn niet beperkt tot een aantal 'klassieke beroepen' zoals artsen, advocaten en notarissen.<sup>1</sup> Onlangs zijn door de regering nieuwe beroepen onder bestaande regelingen gebracht, zoals de stedenbouwkundigen, tuin- en landschapsarchitecten en interieurarchitecten onder de bij- en nascholingsregeling voor architecten<sup>2</sup> en meer recent de physician assistant in het BIG-register.<sup>3</sup> Regulering van het beroep kan ook gevolgen hebben voor de beroepsorganisatie van een beroepsgroep. In een enkel geval vindt omzetting van een beroepsorganisatie naar een publiekrechtelijke beroepsorganisatie plaats, zoals bij de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants.<sup>4</sup>

Vaak beoogt de regering de kwaliteit van beroepsuitoefening te verbeteren door regulering van de beroepsuitoefening naar zich toe te trekken. Zo wil de regering bij de invoering van de Jeugdwet "de kwaliteit van de jeugdhulp en de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering borgen. Zij wil hiertoe professionalisering in de jeugdhulp stimuleren door meer beroepen onder registratie en tuchtrecht te brengen."<sup>5</sup> Ook ten aanzien van het lerarenberoep schrijft de regering in het regeerakkoord van 2012: "De eisen van bekwaamheid uit het Lerarenregister en de bijscholingsplicht van docenten worden met ingang van 2017 wettelijk verankerd."<sup>6</sup> Een beroepsregister en het tuchtrecht zijn typische instrumenten om de kwaliteit van beroepsuitoefening binnen een beroepsgroep op orde te houden. Dat de inzet van dergelijke instrumenten echter niet zonder medewerking van de beroepsgroep gaat, blijkt uit het regeerakkoord van een kabinet later: "Om het lerarenregister tot een succes te maken moet het straks van, voor en door de docent zijn. Dit zal voor het kabinet een harde voorwaarde zijn in de verdere uitwerking."<sup>7</sup>

Beroepsorganisaties zijn niet altijd voorstander geweest van een dergelijke samenwerking met de overheid, maar wensen anderzijds wel vaak bescherming van het beroep in de wet. Om bij het

---

<sup>1</sup> Noordegraaf e.a. 2014 p. 22.

<sup>2</sup> Stb. 2010, 130.

<sup>3</sup> Stb. 2017, 374.

<sup>4</sup> Stb. 2012, 680.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 3, p. 46.

<sup>6</sup> Bruggen slaan 2012, p. 16.

<sup>7</sup> Vertrouwen in de toekomst 2017, p. 11.

voorbeeld van het lerarenregister te blijven, de Algemene onderwijsbond als onderdeel van de beroepsorganisatie voor leraren was aanvankelijk geen voorstander voor de samenwerking met de regering om tot een lerarenregister te komen, maar had tegelijkertijd wel de wens om de positie van leraren binnen de onderwijswetten te beschermen.<sup>8</sup> De wens om het beroep discretionaire ruimte in de wet toe te kennen, volgt uit de gedachte dat een sterk gepositioneerd beroep autonomie heeft, waarbij de beroepsgroep zelf gaat over onderwerpen als het opstellen van kwalificatie-eisen, werkverdeling en het controleren, berispen en bestraffen van beroepsbeoefenaars die niet aan de eisen van het vak voldoen.<sup>9</sup> Dat kan bij de totstandkoming van regelgeving ten aanzien van beroepsuitoefening leiden tot een discussie over de vraag wie in de uitvoering van de wet de regie heeft. De beroepsorganisatie zal mogelijk vanwege de autonomiegedachte wat betreft de regulering van de beroepsgroep een exclusieve positie willen.<sup>10</sup> De vraag is echter hoe exclusief de positie van de beroepsorganisatie en de regulering van de beroepsgroep kan zijn als er sprake is van samenwerking met de overheid. Bovendien is het de vraag of de beroepsorganisatie met een exclusieve positie daarmee ook altijd sterk gepositioneerd is.

### *Afbakening beroepsorganisatie*

De beroepsgroep kan worden vertegenwoordigd door een beroepsorganisatie. Beroepsbeoefenaars zijn in beginsel vrij om binnen het rechtspersonenrecht een beroepsorganisatie op te richten en deze taken toe te kennen. Dat gebeurt dan ook meestal in de vorm van een vereniging en in een enkel geval in de vorm van een coöperatie.<sup>11</sup> Deze vormen zijn het meest aannemelijk, omdat de leden bij deze rechtspersonen invloed kunnen uitoefenen op de organisatie en het beleid waardoor de beroepsorganisatie ook daadwerkelijk de belangen van de leden van de beroepsgroep vertegenwoordigt. Deze publicatie gaat in op de samenwerking tussen de overheid en de beroepsorganisatie ten aanzien van regulering van de beroepsgroep. Hoewel veel beroepsgroepen een maatschappelijk belang dienen, gaat het hier om beroepsorganisaties van beroepsgroepen waarvan ook de overheid zich het maatschappelijk belang aantrekt en invloed uitoefent op de regulering van het beroep.<sup>12</sup> Een beroepsorganisatie die in staat is de beroepsuitoefening te reguleren zonder enige betrokkenheid van de overheid wordt in deze publicatie in beginsel buiten beschouwing gelaten, tenzij de werkwijze van deze vorm van zelfregulering informatie kan bieden voor zelfregulering in de samenwerking tussen overheid en beroepsorganisatie.<sup>13</sup>

### *Opbouw van deze publicatie*

Doel van deze publicatie is vanuit reguleringsperspectief inzichtelijk te maken wat de betekenis van zelf- en coregulering is bij beroepsuitoefening. Hiertoe is literatuuronderzoek en documentanalyse verricht, waarvan deze publicatie verslag doet. De uiteenzetting in deze publicatie is dan ook voornamelijk theoretisch en analytisch van aard, aangevuld met praktijkvoorbeelden.

De opzet van deze publicatie is als volgt. In hoofdstuk 2 zal ik ingaan op de belangen van de beroepsorganisatie waarbij ook de wens om bescherming van het beroep in de wet te krijgen aan bod komt. Ook zal ik ingaan op de belangen die de overheid bij deze samenwerking heeft, ofwel de

---

<sup>8</sup> Van Schoonhoven 2017, p. 49-50.

<sup>9</sup> Schol en Winter 2012, p. 12.

<sup>10</sup> Van Schoonhoven 2017, p. 52.

<sup>11</sup> Bijvoorbeeld de Onderwijscoöperatie

<sup>12</sup> Een beroepsgroep kan kort samengevat worden afgebakend door de inhoud van het beroep, door voorwaarden als opleiding, bekwaamheidsonderhoud en beroepsverboden en door het institutioneel effect van een beroep. Door het institutioneel effect zijn er bepaalde werknormen door opleiding en door socialisatie binnen het werk die geïnternaliseerd zijn en nauwelijks afgedwongen hoeven te worden. Van der Meulen, 2009, p. 76-78.

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld de belastingadviseurs (Nederlandse Orde van Belastingadviseurs en Register Belastingadviseurs).

publieke belangen bij beroepsuitoefening. In de derde hoofdstuk zal ik vervolgens de verschillende samenwerkingsvormen tussen overheid en beroepsorganisatie uiteenzetten, en dieper ingaan op de twee meest relevante reguleringsstijlen, zelfregulering en coregulering. Daarbij komen ook de voorwaarden aan bod waar overheid en beroepsorganisatie aan moeten voldoen om de samenwerking als vorm van zelf- of coregulering te laten werken. In hoofdstuk 4 zal ik een beschrijving geven van de gedragsgerichte, informerende en geschilbeslechtende instrumenten die overheid en beroepsorganisatie in een vorm van zelf- of coregulering kunnen inzetten om de kwaliteit van beroepsuitoefening op orde te houden. Met de belangen van de beroepsgroep en overheid bij zelf- en coregulering, de voorwaarden voor een goede werking ervan en de reguleringsinstrumenten in beeld, zal ik ingaan op de hierboven gestelde vragen. Dat zal ik doen door bij verschillende vormen van zelf- of coregulering de grenzen van autonomie te verkennen bij de juridische vormgeving van de beroepsorganisatie en bij de regulering van de beroepsuitoefening. Tot slot komt in hoofdstuk 6 de publiekrechtelijke beroepsorganisatie aan bod. Er is bij een publiekrechtelijke beroepsorganisatie weliswaar geen sprake meer is van een samenwerkingsvorm tussen overheid en een privaatrechtelijke beroepsorganisatie, maar kan in het kader van regulering van beroepsuitoefening niet buiten beeld blijven.

## 2. Belangen van beroepsgroep en overheid bij beroepsuitoefening

Zoals in de inleiding is genoemd, gaat het in deze publicatie over beroepsgroepen die zich weten te organiseren in een beroepsorganisatie en waar de overheid vervolgens een samenwerking mee aangaat om het betreffende beroep te reguleren. Voordat ik in hoofdstuk 3 zal ingaan op de reguleringsstijlen die mogelijk zijn bij de samenwerking tussen overheid en beroepsorganisatie, zal ik in dit hoofdstuk eerst ingaan op de factoren waardoor een beroepsgroep binnen de maatschappij invloed kan uitoefenen en die tevens relevant zijn voor de verhouding tussen de overheid en de beroepsorganisatie. Vervolgens zal ik ingaan op de publieke belangen van de overheid bij beroepsuitoefening en de rol van de samenwerking met de beroepsorganisatie bij de uitoefening van deze publieke belangen.

### 2.1 De invloedsbasis van de beroepsgroep

Hoeveel invloed een beroepsgroep binnen de samenleving heeft en welke belangen daarbij een rol spelen, wordt bestudeerd vanuit de beroepsociologie, en in het bijzonder vanuit de benadering binnen de beroepsociologie waarbij onderzoekers zich uitsluitend richten op professies.<sup>14</sup> In het onderzoek naar professies zijn verschillende inzichten ontstaan over de positie van professies binnen de samenleving. Zo geeft Wilensky een 'natuurlijke geschiedenis' van het ontstaan van de professie.<sup>15</sup> De benadering biedt informatie over de wijze waarop klassieke beroepen in de loop van met name de twintigste eeuw hun positie binnen de samenleving hebben versterkt. Volgens Abbott<sup>16</sup> is deze geschiedenis echter maar een deel van het verhaal, omdat de positie van een beroepsgroep door omstandigheden kan verzwakken of versterken. Abbott komt vervolgens met de benadering van de 'system of professions'. Abbott geeft aan dat er concurrentie bestaat tussen professies. Deze concurrentiestrijd gaat om de jurisdictie van verschillende beroepen, waardoor een beroep een sterke of juist een minder sterke positie in de samenleving verwerft.<sup>17</sup> De benadering van Abbott van concurrerende beroepen in een 'system of professions' is interessant omdat een sterke positie van een beroepsgroep in het omschreven krachtenveld niet alleen tegenwicht biedt aan overheid en private organisaties, maar ook aan concurrerende beroepen van binnen en buiten de beroepsgroep. Hieronder volgt een uiteenzetting van de aspecten uit eigen literatuuronderzoek, waarin een professie zich kan onderscheiden van andere beroepen en daarmee de positie van de beroepsgroep in de samenleving kan versterken.<sup>18</sup> De aspecten die relevant zijn voor de mate van invloed die de beroepsgroep heeft, kunnen worden gecategoriseerd in drie factoren: kennis, het ideaal van dienstbaarheid en autonomie. Deze aspecten beschouw ik in deze publicatie tevens als de belangen van de beroepsgroep om de positie ervan binnen de samenleving te beschermen en te versterken.

#### 2.1.1 Kennis

Kennis is voor een professional belangrijk omdat hij daarmee een oplossing voor het probleem van de cliënt kan bieden. De cliënt heeft deze kennis niet, of kan deze niet eenvoudig opdoen en is daarmee voor de oplossing van zijn probleem afhankelijk van de beroepsbeoefenaar. Hierbij kunnen aspecten als het taalgebruik en de complexiteit van kennis een rol spelen.<sup>19</sup> Waar een professional echter zijn autoriteit voor exclusieve uitvoering van de taken van het beroep aan ontleent, is een

---

<sup>14</sup> Zie ook Trommel 2006. Trommel geeft hierin een uiteenzetting van de ontwikkeling van het begrip professie.

<sup>15</sup> Wilensky 1963, p. 137-158.

<sup>16</sup> Abbott 1988.

<sup>17</sup> De betekenis van jurisdictie is in dit geval niet de juridisch toegekende rechtsmacht over een bepaalde casus of over een bepaald gebied. Abbott omschrijft jurisdictie als een werkgebied waarbinnen de beroepsuitoefening voorbehouden is aan de beroepsbeoefenaars van een bepaalde beroepsgroep

<sup>18</sup> Gebaseerd op: Abbott 1988, Trappenburg 2011, p. 165 (ontleend aan Freidson 2001), Schol en Winter 2012, (ontleend aan Mok 1973), Arts en Batenburg 2001, en Noordegraaf e.a. 2014.

<sup>19</sup> Wilensky 1963.

combinatie van 'expliciete algemene kennis en geïnternaliseerde ervaringskennis'<sup>20</sup>. Expliciete algemene kennis is kennis die uit boeken kan worden opgedaan of middels cursussen kan worden aangeleerd. Professionele geïnternaliseerde ervaringskennis wordt ook wel stilzwijgende kennis genoemd. Bij stilzwijgende kennis gaat het in de kern om kennis die de professional niet kan vertellen. Het is de kennis die de professional in de praktijk opdoet door het toepassen van feitelijke kennis en niet uit een boek kan worden gehaald. Soms kan stilzwijgende kennis ook op filosofische problematiek berusten. Hoewel een filosofische benadering geen eenduidig antwoord op een probleem zal geven, kan het wel een oplossing voor een probleem van de professional bieden.

Het beschikken over een combinatie van expliciete algemene kennis en geïnternaliseerde ervaringskennis is niet het enige aspect van kennis waaraan de professional en de professie autoriteit aan kunnen ontleen. Om aangemerkt te worden als professie is het uitoefenen van een beroep op basis van kennis die onderbouwd en ontwikkeld is in de wetenschap een belangrijk aspect. Beroepsuitoefening met kennis die wetenschappelijk onderbouwd en geïnnoveerd is, heeft een hogere status binnen de maatschappij dan beroepsuitoefening op grond van kennis en ervaring uit de praktijk.<sup>21</sup> Een claim op kennis is het meest succesvol voor een professie indien er binnen de maatschappij een sterke, wijdverspreide consensus is over de toepassing van kennis of een doctrine. Indien een bepaalde wetenschap veel aanzien kent, zullen de beroepen die deze kennis gebruiken daardoor meer professionele autoriteit kennen.<sup>22</sup>

Het verwerven en het behouden van invloed door een professie is dus voor een deel te bereiken middels de kracht en prestige van academische kennis. Een meer exclusieve jurisdictie ontstaat als er ten behoeve van de beroepsuitoefening wetenschappelijk onderzoek aan universiteiten plaatsvindt. Universiteiten zorgen bij professies voor kennisontwikkeling en zorgen voor de ontwikkeling van nieuwe technieken die in de praktijk nog niet gevonden zijn. Vanuit de wetenschap kunnen door experts nieuwe inzichten worden gegeven die nuttig zijn voor de toepassing van kennis in de beroepspraktijk. Doordat de wetenschappelijke kennis aan universiteiten wordt geïnnoveerd en gecultiveerd, wordt daarmee niet alleen de wetenschappelijke kennis maar ook de toegepaste kennis in de beroepspraktijk beter gelegitimeerd. Cultivering vindt overigens niet per definitie plaats aan universiteiten, maar ook door middel van beroepsopleidingen. Beroepsorganisaties van minder gevestigde beroepen en nieuwe beroepen zullen daarom hun best doen om deze beroepsopleidingen in te richten en bijscholing aan te bieden.<sup>23</sup>

Het in omvang toenemen van kennis binnen een beroep kan ook leiden tot subdivisie. Nieuwe technieken trekken weer nieuwe professies aan, zoals een toegenomen vraag naar elektrotechnisch ingenieurs waar aanvankelijk voornamelijk vraag was naar engineering in krachtstroom. Differentiatie en specialisatie binnen een professie kunnen leiden tot verschillen in de arbeidscultuur, werkgebied en in type cliënten. Met name specialisatie kan ertoe leiden dat er hiërarchie ontstaat binnen de professie waarbij de specialist een hogere status en meer aanzien heeft dan de professional die niet gespecialiseerd is.<sup>24</sup> Door deze verschillen kan het zijn dat sommige klanten minder goed in beeld zijn bij de beroepsorganisatie en de belangen van deze beroepsbeoefenaars ook minder goed worden behartigd. Dat kan ertoe leiden dat een deel van de beroepsbeoefenaars zich niet meer vertegenwoordigd voelt door de beroepsorganisatie en besluit af te splitsen. De invloed van de beroepsgroep verandert dan.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> Noordegraaf e.a. 2014, p. 22.

<sup>21</sup> Schol & Winter 2012; Abbott 1988, p. 184-211.

<sup>22</sup> Wilensky 1963.

<sup>23</sup> Wilensky 1963.

<sup>24</sup> Abbott 1988, p. 122-124.

<sup>25</sup> Abbott 1988, p. 105-108.

De rol van kennis en kennisontwikkeling zegt overigens niet alles over de positie van een professie. Een professie waarvan de expertise goed wetenschappelijk is onderbouwd, is niet altijd sterker gepositioneerd binnen de samenleving dan van een professie waarbij dat minder het geval is. Zo heeft in de twintigste eeuw de psychologie terrein gewonnen ten opzichte van de psychiatrie. Het belang van wetenschappelijk kennis moet dan ook gerelativeerd worden. Uiteindelijk werken professionals veelal met cliënten en deze cliënten moeten voor het bestaan van een professie niet alleen overtuigd worden met de expertise van een professional, maar willen ook benaderd worden op een manier die aansluit bij de belevingswereld van de cliënt.<sup>26</sup>

### 2.1.2 Ideaal van dienstbaarheid

Voor professionals is werken niet alleen geld verdienen of klantgericht zijn door klanten tevreden te stellen. Het gaat de professional ook om het dienen van maatschappelijke waarden zoals gezondheid, rechtvaardigheid en kennisontwikkeling. Het nastreven van maatschappelijke waarden is op twee manieren van betekenis voor een professie. Ten eerste vanwege de bijzondere roeping van de professional. Ten tweede vanwege de legitimatie van het beroep in de maatschappij. Doordat de professional maatschappelijke waarden nastreeft die ook erkend worden door de maatschappij, verkrijgt hij een sterkere positie binnen de maatschappij. Als de maatschappij omgekeerd deze professional in zijn bijzondere roeping erkent, wordt de beroepsuitoefening ook daardoor weer sterker gelegitimeerd. Het nastreven van maatschappelijke waarden in de beroepsuitoefening is dan ook het tweede aspect waarmee een professie een sterkere positie verwerft.

#### *Service ideal*

Met name Wilensky gaat in op wat hij noemt 'service ideal'. De service ideal wordt zichtbaar door de opstelling van de professional richting de klant. De klant zit in een kwetsbare positie en heeft de beroepsbeoefenaar nodig om uit de problemen te komen. Belangrijkste onderscheid met een 'gewone' beroepsbeoefenaar daarbij is dat de professional primair vanuit het maatschappelijk belang richting de klant handelt in plaats van bijvoorbeeld uit een commercieel belang. Het gaat dan om belangen die zijn ontleend aan maatschappelijke waarden als gezondheid, rechtszekerheid, rechtvaardigheid, veiligheid en onderbouwing van de beroepsuitoefening op basis van wetenschappelijke kennis.<sup>27</sup> Weer andere beroepen zetten bij hun beroepsuitoefening individuele waarden voorop als geluk, gezondheid en zelfverwezenlijking, sociale waarden als gerechtigheid, of politieke waarden als democratie of vrijheid van informatie. Het nastreven van deze maatschappelijk waarden door de professional kan worden gezien als een 'onvoorwaardelijk geloof in hun bijzondere roeping' van de professional.<sup>28</sup> Ook kan het service ideal inhouden dat het resultaat op een cultureel goedgekeurde wijze moet zijn geproduceerd. Hoewel het resultaat vaak het belangrijkste is, geldt in de rechtspraak 'een eerlijk proces' net zo zwaar als de uitkomst 'gerechtigheid'.<sup>29</sup>

Deze bijzondere roeping of service ideal is onderdeel van de professionele cultuur, en volgens Wilensky de spil waar het bij een professie om draait. Tot deze roeping behoort overigens ook de beroepseer van de professie. Hiervan maken verschillende waarden en normen onderdeel uit zoals een wetenschappelijke habitus, objectief kunnen blijven en het handelen zonder aanzien des persoons. Professions identificeren zich dus niet alleen met wetenschap, maar conformeren zich ook met een set van morele normen uit de service ideal en in het bijzonder de beroepseer die de professie karakteriseert. Deze normen geven aan dat de professional zich overgeeft aan een

---

<sup>26</sup> Abbott 1988, p. 184-211.

<sup>27</sup> Noordegraaf & Sterrenburg 2009.

<sup>28</sup> Trommel 2006.

<sup>29</sup> Abbott 1988, p. 184-195.

toegewijd ideaal waarbij hij het belang van cliënten boven zijn eigen belang of commercieel belang stelt.<sup>30</sup>

### *Vertrouwen in de beroepsuitoefening*

Handelen vanuit de service ideal is belangrijk omdat de kwaliteit van de dienstverlening van een professional voor de cliënt vooraf of achteraf moeilijk te beoordelen is. Dat geldt voor zowel burgers als overheden, toezichthouders en andere organisaties die buiten de beroepsgroep staan. Soms doen klanten als burgers hooguit enkele keren in hun leven een beroep op de dienstverlening van een professional. Ze doen daardoor weinig ervaring op met de betreffende dienstverlening en zijn daarom minder in staat om te bepalen of er sprake is van goede dienstverlening. Dit wordt ook wel de informatieasymmetrie tussen beroepsbeoefenaar en cliënt genoemd. Door deze informatieasymmetrie en de kwetsbare positie van de cliënt, zal de cliënt erop moeten kunnen vertrouwen dat de beroepsbeoefenaar ook daadwerkelijk handelt vanuit waarden en normen die verbonden zijn aan het service ideal en de beroepseer. In een tijd waarin de burger steeds hoger is opgeleid en mondiger is geworden, is het niet vanzelfsprekend dat er zonder meer sprake is van vertrouwen in de beroepsuitoefening van de professional. Het vertrouwen komt in het geding als er teveel professionals niet meer vanuit het service ideal of de beroepseer handelen. Als het vertrouwen verdwenen is kan het lang duren voor het weer hersteld is. Uiteindelijk komt vertrouwen te voet en gaat te paard. Het behoud van vertrouwen van de cliënt in de beroepsuitoefening door de beroepsbeoefenaar is dan ook van groot belang voor de legitimiteit en invloed van de beroepsuitoefening.<sup>31</sup>

### **2.1.3 Autonomie**

Het nastreven van normen en waarden uit de service ideal en beroepseer van een professie legitimeren de beroepsuitoefening van een professional. Om de cliënt goed te kunnen bedienen, verlangt de professional van de overheid maar ook van derden - zoals de eventuele werkgever van de beroepsbeoefenaar - om zijn beroep zo vrij mogelijk uit te kunnen oefenen. De professional is daartoe het beste in staat als hij autonoom kan handelen. Autonomie over onderwerpen als de toegang tot het beroep, de inhoud van de beroepsopleiding en het bekwaamheidsonderhoud alsmede zeggenschap over de dagelijkse werkzaamheden en het kunnen handhaven van regels die de beroepsgroep zichzelf daarin oplegt, versterkt de positie van de professie. Autonomie in beroepsuitoefening is dan ook het derde aspect waardoor de professie een sterkere positie heeft ten opzichte van de overheid en andere private organisaties, maar ook ten opzichte van andere beroepen.

Wat autonomie is, is lastig te definiëren.<sup>32</sup> Het nastreven van autonomie volgt uit de kern van het professionele beroep, en is te omschrijven als “de ruimte die een beroepsgroep krijgt om binnen de beroepsgroep en met de beroepsgenoten het werk te definiëren en de effectiviteit daarvan te waarborgen en waar mogelijk te versterken.”<sup>33</sup> Dat betekent dat er beroepsverbanden moeten zijn waarbinnen kennis wordt vormgegeven en overgedragen. Dat kan binnen een beroepsopleiding of aan universiteiten zijn, maar ook binnen beroepsorganisaties. Beroepsorganisaties kunnen vervolgens in de positie zijn of worden gebracht om het domein van de beroepsgroep verder te beïnvloeden en te reguleren. Omdat de wijze van beroepsuitoefening ook voor de overheid, de werkgever en de cliënt van belang is, zullen ook deze partijen invloed willen uitoefenen op de

---

<sup>30</sup> Trommel 2006, p. 140; Flap 2001, p. 31 en 43-44.

<sup>31</sup> Niemeijer & Ter Voert 2005.

<sup>32</sup> Hooge 2013, p. 6, met literatuurverwijzingen.

<sup>33</sup> Van der Meulen 2009, p. 77.



regulering van het beroep. Als gevolg daarvan kan de autonomie onder druk komen te staan, en zal de beroepsgroep zich tegen deze invloed van buitenaf willen beschermen.<sup>34</sup>

Bescherming van beroepsuitoefening kan door de beroepsorganisatie gezocht worden door middel van bescherming van beroepsuitoefening in de wet. Autonomie is echter een 'natuurlijk iets', dat niet verkregen of gegund wordt. Als gevolg van een politiek debat of na afweging van de rechter kan worden geconcludeerd dat een beroepsgroep autonomie heeft, en dat derden zoals de overheid of de werkgever zich daarin niet dienen te mengen. Autonomie is dan in wetgeving en jurisprudentie 'gestold en bevestigd'.<sup>35</sup> Voorbeeld van bescherming van beroepsuitoefening is de omschrijving van exclusieve competenties met titelbescherming. Met duidelijk gedefinieerde competenties in wet- en regelgeving is het uitoefenen van deze competenties buiten het beroep strafbaar gesteld.<sup>36</sup> Autonomie kan uit wetgeving blijken doordat er discretionaire ruimte wordt toegekend aan een beroepsorganisatie voor regulering van de beroepsuitoefening. De discretionaire ruimte kan bescherming bieden aan beroepsuitoefening, en beroepsbeoefenaars en beroepsorganisaties kunnen daaraan autonomie ontleen. Voorbeeld van discretionaire ruimte van een beroepsorganisatie is de mogelijkheid om zelf een voorstel te doen voor het opstellen van de inhoudelijke eisen waaraan de opleiding tot het beroep moet voldoen. Ook kan de beroepsorganisatie op grond van de wet gaan over bekwaamheidsonderhoud of middels het tuchtrecht de professionele standaard handhaven. De beroepsorganisatie controleert, berispt en straft dan zelf professionals die niet aan de eisen van het vak voldoen.<sup>37</sup> Tegelijkertijd kan de wet ook de autonomie van de beroepsorganisatie en haar bestuur afbakenen. Waar de wetgever regels stelt aan de beroepsuitoefening of aan de beroepsorganisatie, en geen ruimte laat voor nadere invulling, dan vormt dat een grens van de autonomie van de beroepsgroep.

## **2.2 Belangen van de overheid**

De samenwerking tussen de overheid en de beroepsorganisatie ten aanzien van regulering van de beroepsuitoefening komt alleen tot stand als de overheid daar belang bij heeft. In deze paragraaf staat de vraag centraal wanneer de overheid een onderwerp naar zich toe trekt en op enige wijze invloed gaat uitoefenen op de beroepsgroep. Deze vraag hangt samen met de politieke opvattingen over de aard en omvang van de publieke belangen die de overheid moet behartigen en met de discussie over de mate waarin de overheid bij de uitoefening van het publieke belang betrokken moet zijn.<sup>38</sup>

### *Publieke belangen*

Als het belang van goede beroepsuitoefening ook buiten de beroepsgroep gaat leven, en dit belang de samenleving als geheel of ten dele gaat raken, dan wordt dit belang van de beroepsgroep als een maatschappelijk belang beschouwd.<sup>39</sup> Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wordt een maatschappelijk belang een publiek belang 'indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt.'<sup>40</sup> Dat de overheid dit belang aantrekt, wordt in een democratische rechtsstaat aanvaard omdat de overheid vanuit de beginselen van de democratische rechtsstaat de belangen van de gemeenschap vertegenwoordigt.<sup>41</sup> Of de overheid de behartiging van goede beroepsuitoefening

<sup>34</sup> Noordegraaf e.a. 2014, p. 22; Van der Meulen, 2009, p. 77.

<sup>35</sup> Nolen 2014, p. 25-26.

<sup>36</sup> Wilensky 1963.

<sup>37</sup> Deze driedeling komt van Trappenburg 2011.

<sup>38</sup> B.P. Vermeulen 2003, p. 20.

<sup>39</sup> Zijlstra, Van Gestel & Freriks 2008 p. 75 De WRR geeft net een andere definitie van maatschappelijk belang, namelijk dat ingeval "behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is" WRR 2000, p. 20.

<sup>40</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2000, p. 20.

<sup>41</sup> Burkens e.a. 2001, p. 7-10.

en de daarvan afgeleide belangen als publiek belang beschouwt en deze belangen tot doelstelling van beleid maakt, blijkt niet alleen uit de terzake relevante bepalingen uit Grondwet en de wet, maar bijvoorbeeld ook uit de parlementaire geschiedenis. Daarmee is echter nog geen helderheid gegeven over de betekenis en waarde die aan deze belangen worden gehecht, omdat het karakter van publieke belangen aan te merken is als 'ambigu en emergent'. Publieke belangen veranderen steeds in de loop van de tijd, zijn moeilijk uit politieke besluitvorming te objectiveren en moeten worden afgewogen met andere publieke belangen die ook veranderlijk zijn.<sup>42</sup> De regering heeft in een kamerbrief over het financieel beheer en toezicht van de semipublieke sector<sup>43</sup> bevestigd dat publieke belangen inherent strijdig kunnen zijn: "naar de uitruil tussen bijvoorbeeld doelmatigheid en kwaliteit kan verschillend worden gekeken, afhankelijk van tijd, plaats en sector. Verwachtingen over de te leveren prestaties door instellingen en professionals kunnen dan ook niet altijd helder en duidelijk zijn."<sup>44</sup> Het is dus niet op voorhand te bepalen wat de zwaarte en waarde is van een publiek belang. Ook kan er geen rangorde van publieke belangen van de overheid bij beroepsuitoefening worden gegeven.<sup>45</sup> De publieke belangen zijn bovendien per beroepsgroep verschillend omdat er per beroepsgroep steeds weer andere publieke belangen meespelen die op verschillende manieren tegen elkaar moeten worden afgewogen.

Hoewel er dus geen lijst en rangorde van specifieke publieke belangen van de overheid gegeven kan worden, kan - als het gaat om maatschappelijke dienstverlening - wel een beeld worden gegeven van algemene publieke belangen die in het verleden een rol hebben gespeeld en nog steeds relevant zijn. Deze belangen zijn af te leiden uit de gebeurtenissen en spanningen binnen de publieke dienstverlening en onder meer uiteengezet in het WRR-rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening'<sup>46</sup>. Genoemd kan worden het belang van toegankelijkheid van dienstverlening, de kwaliteit van dienstverlening en doelmatigheid van uitgaven.<sup>47</sup> Andere voorbeelden van publieke belangen die uit de kamerbrief over het financieel beheer en toezicht van de semipublieke sector naar voren zijn gekomen zijn innovatie, transparantie, en een verantwoorde interne en externe governance.

Een andere factor bij publieke belangen in de beroepsuitoefening die steeds constant is gebleven, is dat de overheid haar publiek belang niet zonder betrokkenheid van de beroepsgroep kan behartigen. De overheid is dus afhankelijk van de manier waarop de beroepsgroep en de beroepsorganisatie aansluiting vindt bij de praktijk.<sup>48</sup>

#### *Dynamiek tussen de belangen van de beroepsorganisatie en de overheid*

Als de belangen van de beroepsgroep om haar positie te legitimeren, te beschermen en te versterken tegenover de belangen van de overheid worden gezet, dan vallen met name twee belangen op. De beroepsorganisatie is voor het verkrijgen van 'professional control' bij de beroepsuitoefening afhankelijk van de overheid en de overheid is voor de uitvoering van haar publiek belang afhankelijk

---

<sup>42</sup> Wilkeshuis 2010, p. 133.

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33822, nr. 4.

<sup>44</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33822, nr. 4, p. 2.

<sup>45</sup> Stout 2007, p. 28.

<sup>46</sup> Deze belangen worden in het rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening' vooral als achtergrondcondities beschouwd voor sociale grondrechten en inspanningsverplichtingen als het verzorgen van goed onderwijs en goede zorg: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2004, p. 108.

<sup>47</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2004, p. 35, 109-111; Kamerstukken II 2014/15, 33822, nr. 4.

<sup>48</sup> Afgeleid van de uiteenzetting van voorkeuren voor zeggenschap bij drie ideologische hoofdstromingen in de politiek van Bokhorst: Bokhorst 2014, p. 157-162, en de rol van de overheid in de geschiedenis van maatschappelijke dienstverlening in: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2004, p. 108-110.

van de beroepsorganisatie en de beroepsgroep die aansluiting heeft bij de praktijk. Er is dus sprake van wederzijdse afhankelijkheid van de beroepsorganisatie en de overheid.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Zie ook Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2004, p. 229-230.

### **3. Reguleringstijlen bij de samenwerking tussen overheid en beroepsorganisatie**

In het vorige hoofdstuk ben ik ingegaan op de factoren die de invloedsbasis van de beroepsgroep bepalen: kennis, ideaal van dienstbaarheid en autonomie. De mate waarin deze factoren aanwezig zijn, is bepalend voor de invloed die een beroepsgroep binnen de maatschappij kan uitoefenen. Deze factoren zijn tevens relevant voor de verhouding binnen de wederzijdse afhankelijkheidsrelatie tussen de overheid en de beroepsorganisatie. De overheid en de beroepsorganisatie zullen moeten samenwerken om enerzijds de beroepsuitoefening te beschermen in het belang van de beroepsbeoefenaar en anderzijds om de uitoefening van de publieke belangen bij regulering van de beroepsgroep zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de praktijk.

In dit hoofdstuk zal ik ingaan op de wijze waarop de wetgever vorm kan geven aan de samenwerking tussen de overheid en de beroepsorganisatie voor regulering van de beroepsuitoefening. Eerst zal ik stilstaan bij de verschillende (alternatieve) reguleringstijlen die de wetgever kan hanteren, en neem ik in het bijzonder de reguleringstijlen zelf- en coregulering onder de loep. Tot slot bespreek ik de voorwaarden voor zelf- en coregulering.

#### **3.1 Dereguleren, zelfreguleren, coreguleren en beter reguleren**

In traditionele regulering is het de wetgever die eenzijdig een bepaald onderwerp reguleert. Vanwege de wederzijdse afhankelijkheidsrelatie vindt regulering van de beroepsuitoefening door de overheid echter plaats door de beroepsorganisatie erbij te betrekken. Dat kan door gebruik te maken van een alternatieve reguleringstijl waarbij sprake is van samenwerking tussen de overheid en de beroepsorganisatie. Bokhorst is in haar onderzoek 'Bronnen van legitimiteit' uitgebreid ingegaan op vier alternatieve reguleringstijlen: dereguleren, zelfreguleren, coreguleren en beter reguleren.

Bij de reguleringstijl '(liberaal) dereguleren' kiest de wetgever ervoor overheidsverantwoordelijkheid te beëindigen en over te gaan op een andere vorm van coördinatie of regie, veelal via marktwerking of maatschappelijke netwerken. Wetgeving wordt ingetrokken en er worden kwantitatieve doelen gesteld ten behoeve van liberalisering van de markt. Hierdoor ontstaat meer concurrentie en worden de toetredingsbarrières verminderd.<sup>50</sup> Bij zelfregulering wordt regulering aan de beroepsgroep en de beroepsorganisatie zelf overgelaten. De partijen uit het veld nemen in zekere mate zelf verantwoordelijkheid voor het opstellen van regels, maar zo mogelijk ook voor het uitvoeren en of handhaven van de regels.<sup>51</sup> Bij coregulering wordt binnen het normenkader, dat op hoofdlijnen door de overheid wordt geschetst, ruimte gegeven aan de beroepsorganisatie voor nadere uitwerking van regelgeving. De wetgever heeft nog steeds het politieke primaat bij de normstelling, maar de nadere uitwerking van regels gebeurt in samenwerking met de partijen, in dit geval de beroepsorganisatie, of wordt aan partijen zelf overgelaten. Tot slot kan de overheid kiezen voor een aanpak waarbij de regie over het opstellen van wet- en regelgeving zoveel mogelijk bij de wetgever wordt gehouden en er geen normerende bevoegdheden worden overgedragen aan de beroepsorganisatie. Vanuit het belang van de overheid om de wet- en regelgeving zo goed mogelijk op de praktijk aan te laten sluiten, kan de overheid de beroepsgroep, diens vertegenwoordigende beroepsorganisatie en andere betrokkenen consulteren bij de voorbereiding. Er wordt dan uitgebreid stilgestaan bij de mogelijke gevolgen van de betreffende wet- en regelgeving voor de praktijk. Deze vorm van reguleren wordt ook wel 'beter reguleren' genoemd.<sup>52</sup>

De stijlen van regulering 'beter reguleren' en '(liberaal) dereguleren' kennen een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, namelijk of de overheid, of de markt reguleert een beroepsgroep.

---

<sup>50</sup> Bokhorst 2014, p. 261.

<sup>51</sup> Zie ook Giesen 2007.

<sup>52</sup> Bokhorst 2014, p. 261.

Bij de andere twee reguleringsstijlen, coregulering en zelfregulering is de verantwoordelijkheidsverdeling onduidelijker, omdat de wetgever het opstellen van regelgeving 'uitbesteedt' aan een andere partij.<sup>53</sup> Als het gaat om de samenwerking van de overheid en de beroepsorganisatie zijn dus vooral de alternatieve reguleringsstijlen zelfregulering en coregulering relevant. Samenwerking tussen overheid en beroepsorganisatie vindt in het bijzonder plaats bij de reguleringsstijlen zelfregulering en coregulering. Hoewel samenwerking vanwege de wederzijdse afhankelijkheidsrelatie van belang is voor de regulering van de beroepsgroep, wil dat overigens niet zeggen dat de reguleringsstijlen (liberaal) dereguleren en beter reguleren verder niet voorkomt. Bepaalde onderwerpen van beroepsuitoefening die aanvankelijk door de overheid werden gereguleerd kunnen aan de markt zijn overgelaten, terwijl de overige onderwerpen, zoals de kwaliteit van de beroepsuitoefening nog steeds wordt gereguleerd in samenwerking met de overheid. Ook kan de overheid bepaalde onderwerpen van beroepsuitoefening zelf reguleren, zonder de invulling ervan aan de beroepsorganisatie over te laten.

### **3.2 Zelfregulering en coregulering onder de loep**

Binnen de reguleringsstijlen zelfregulering en coregulering zijn nog verschillende vormen aan te wijzen. De samenwerking kan uiteenlopen van zelfregulering, zonder enige bemoeienis van de overheid met regulering van de beroepsgroep, tot een vorm van coregulering waarbij de overheid veel controle heeft over regulering van de beroepsgroep door de beroepsorganisatie. Belangrijkste verschil tussen zelfregulering en coregulering is dat bij zelfregulering de wetgever een politieke keuze heeft gemaakt over de taken die de wetgever doet en de taken die aan de beroepsorganisatie worden overgelaten. Voor de taken die aan de beroepsorganisatie worden overgelaten, houdt de overheid bij zelfregulering niet langer de regie over de inhoud en doelstelling van regulering van de beroepsgroep. Bij coregulering worden de doelstellingen door de overheid bepaald, en verschilt het van traditionele regulering vooral in de uitwerking doordat de inhoud van regulering in meer of mindere mate door de beroepsgroep en de beroepsorganisatie nader wordt vormgegeven.<sup>54</sup> Hieronder wordt nader ingegaan op de verhouding tussen zelf- en coregulering en worden de verschillende vormen van zelf- en coregulering uiteengezet.

Bij zelfregulering kan de beroepsorganisatie zelf de doelen bepalen en bijstellen voor taken die al dan niet door de overheid zijn omschreven.<sup>55</sup> In dat kader zijn er globaal drie vormen van zelfregulering te onderscheiden. De eerste vorm is 'vrije of zuivere zelfregulering'. De overheid kan zich in deze vorm geheel onthouden van regulering van het beroep, maar als het gaat om samenwerking met de beroepsorganisatie is deze vorm van zelfregulering een politieke keuze van de overheid. De overheid als wetgever kan dan bijvoorbeeld in wet ruimte creëren voor zuivere zelfregulering. Binnen deze ruimte wordt regulering van het beroep aan de beroepsorganisatie zelf overgelaten en heeft de overheid verder geen rol meer. De tweede vorm is 'vervangende zelfregulering' waarbij de wetgever op de achtergrond een rol speelt. De overheid kan met maatregelen komen op het moment dat de beroepsgroep het belang zelf niet in voldoende mate behartigt. Deze mogelijkheid tot nemen van maatregelen is tevens een stok achter de deur voor de beroepsgroep om tot zelfregulering te komen. De derde vorm is 'wettelijk geconditioneerde of wettelijk gestructureerde zelfregulering' waarbij de wetgever randvoorwaarden stelt of rechtsgevolgen toekent aan regels die volgen uit zelfregulering. Overheidsregulering en zelfregulering zijn in deze vorm complementair aan elkaar.<sup>56</sup> Voorbeelden van voorwaarden zijn het conformeren aan gedragscodes, het tekenen van intentieverklaringen, het

---

<sup>53</sup> De terminologie 'uitbesteding van regelgeving' is ontleend aan 'Outsourcing the Law A Philosophical Perspective on Regulation': Westerman 2018.

<sup>54</sup> Bokhorst 2014, p. 260.

<sup>55</sup> Bokhorst 2014, p. 260.

<sup>56</sup> Van Ommeren 2012, p. 213; Bokhorst 2014, p. 239; Geelhoed noemt hierbij ook nog de vorm convenanten waarin de overheid een coalitiefunctie met private partijen vervult: Geelhoed 1994, p. 49-50.

betrekken van belanghebbenden, verantwoording afleggen of het beschikken over een goed functionerend kwaliteitssysteem.<sup>57</sup>

Doordat zelfregulering bij de samenwerking tussen overheid en beroepsorganisatie een politieke keuze is, verdwijnt het vrijwillige karakter van zelfregulering voor een deel. Op het moment dat de overheid op enige wijze betrokken is, richt zelfregulering zich niet alleen tot de beroepsgroep zelf, maar ook tot de overheid.<sup>58</sup> Zelfregulering is overigens ook mogelijk in eenzijdige vorm. De beroepsorganisatie reguleert dan zelf de beroepsgroep, zonder dat de overheid op enige wijze betrokken is. Zelfregulering is in dat geval ook geen politiek-ideologische keuze van de wetgever. In deze publicatie zal het een enkele keer van belang zijn om naar de eenzijdige vorm van zelfregulering te verwijzen om de invloed van de overheid in beeld te kunnen krijgen. Daarbij zal dan uitdrukkelijk worden aangegeven dat het om een vorm van eenzijdige zelfregulering gaat.

Bij coregulering wordt het normenkader op hoofdlijnen door de overheid geschetst. Binnen dit normenkader wordt ruimte gegeven aan de beroepsorganisatie voor uitwerking van regelgeving. De wetgever behoudt het politieke primaat bij de normstelling. De nadere uitwerking van regels gebeurt in samenwerking met private partijen. Ook kan regulering aan partijen zelf worden overgelaten zolang de overheid de regie houdt over de inhoud. De beroepsorganisatie is medeverantwoordelijk voor het realiseren van gemeenschappelijke doelstellingen en maatregelen, maar de overheid blijft eindverantwoordelijk en kan altijd de regie weer naar zich toe trekken.<sup>59</sup> Omdat de overheid samenwerking zoekt met de beroepsorganisatie vanwege de kennis en expertise van de beroepsgroep, is het overigens niet passend als de overheid zich diepgaand met inhoud van regulering gaat bemoeien. Naast het stellen van waarborgen om publieke belangen te beschermen dient de rol van de overheid wat betreft de regulering van de beroepsuitoefening zoveel mogelijk beperkt te blijven tot een informerende of adviserende rol.<sup>60</sup>

Er zijn verschillende vormen van coregulering te onderscheiden:<sup>61</sup>

*Passieve coregulering:* er zijn weliswaar algemene beleidsdoelstellingen van de overheid die aanleiding vormen voor regulering van de beroepsgroep door de beroepsorganisatie, maar de overheid speelt geen actieve rol in de totstandkoming ervan en ondersteunt deze ook niet met maatregelen. De doelstellingen die de overheid heeft geformuleerd, worden expliciet onderschreven.

*Faciliterende coregulering:* regulering van de beroepsgroep door de beroepsorganisatie kan in deze vorm rekenen op actieve steun van de overheid. Dat kan de overheid doen met faciliteiten als subsidie, kennis en informatie. Regulering door de beroepsorganisatie wordt echter nog niet op enige wijze vastgelegd in overheidsregelgeving.

*Gemandateerde coregulering:* de overheid wijst beroepsorganisaties aan om normen voor de beroepsgroep vast te stellen, te implementeren, te controleren en te sanctioneren. Daaraan stelt de overheid doelen in de wet, maar de uitvoering ervan wordt voornamelijk aan de beroepsorganisatie overgelaten. In wet- en regelgeving wordt tevens verwezen naar de uitkomst ervan. De overheid kan daarbij het toezicht op gereguleerde beroepsuitoefening geheel of gedeeltelijk uitoefenen.

*Gedelegeerde coregulering:* de doelen van regulering van de beroepsgroep door de beroepsorganisatie worden door de overheid bepaald. De overheid heeft tevens een formele rol bij het tot stand komen van de normen en het houden van toezicht op deze normen. Dat kan de

---

<sup>57</sup> Bokhorst 2014, p. 239.

<sup>58</sup> Westerman 2018, p. 59-61.

<sup>59</sup> Bokhorst 2014, p. 237-238 en 260.

<sup>60</sup> Eijlander, Evers & Van Gestel, *De inkadering van certificatie en accreditatie* 2003, p. 37.

<sup>61</sup> Bartle and Vass 2005, p. 44; Tienorganisatieadvies 2011, p. 23-24; Bokhorst 2014, p. 238.

overheid doen door normen goed te keuren en zelf direct of indirect toezicht op de naleving ervan te houden.<sup>62</sup>

Uit bovenstaande omschrijving van de verschillende vormen van zelf- en coregulering, kunnen uitgangspunten afgeleid worden die relevant zijn voor het onderscheid tussen de vormen van zelf- en coregulering. Schematisch kunnen deze verschillen en uitgangspunten in zelf- en coregulering als volgt worden weergegeven.

	<b>Zelfregulering</b>	<b>Coregulering</b>	
Vormen van zelf- of coregulering	- Zuivere zelfregulering - Vervangende zelfregulering - Wettelijk geconditioneerde zelfregulering	- Passieve coregulering - Faciliterende coregulering	- Gemandateerde coregulering - Gedelegeerde coregulering
Uitgangspunten van regulering van de beroepsgroep	Beroepsorganisatie heeft de regie en kan zelf de doelen bepalen of bijstellen	Overheid heeft regie over inhoud en doelstelling	Overheid heeft de regie, bepaalt de doelen in wet- en regelgeving en houdt enige vorm van toezicht op gereguleerde beroepsuitoefening

### **3.3 Voorwaarden bij coregulering en zelfregulering**

Of een bepaalde vorm van zelfregulering die door de politiek of beroepsorganisatie wordt gewenst, ook daadwerkelijk een geschikte vorm van zelf- of coregulering is, kan worden bepaald aan de hand van keuze-elementen en randvoorwaarden voor zelf- of coregulering. Deze keuze-elementen en randvoorwaarden zijn opgesteld in verschillende onderzoeken, zoals 'Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten'<sup>63</sup> en een tweetal WODC-onderzoeken<sup>64</sup>. Hierbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat de beoordelingskaders die uit de onderzoeken volgen niet direct antwoord geven op de vragen of zelfregulering geschikt is en welke invulling zelfregulering moet krijgen. Het antwoord op deze vragen is sterk contextafhankelijk. Wel zijn er factoren vanuit deze onderzoeken aan te duiden die van belang zijn om op een antwoord te komen.<sup>65</sup> Hieronder worden de voorwaarden voor zelfregulering uit de genoemde onderzoeken voor de beroepsorganisatie en de overheid uiteengezet. Hoewel de onderzoeken beoordelingskaders voor zelfregulering geven, zijn de cases die in de onderzoeken onderzocht zijn, vormen van zowel zelf- als coregulering<sup>66</sup>, en gaat het beoordelingskader bovendien in op de rol van de overheid. Met daarbij de wetenschap dat coregulering soms ook aangemerkt wordt als 'zelfregulering omkleed met een wettelijk kader'<sup>67</sup>, beschouw ik de voorwaarden uit het beoordelingskader relevant voor zowel zelfregulering als voor

<sup>62</sup> Een andere vorm van coregulering die kan worden onderscheiden is coöperatieve zelfregulering. Deze ziet vooral op industrieën die internationaal georganiseerd zijn, en is verder niet relevant voor deze publicatie.

<sup>63</sup> Baarsma e.a. 2003.

<sup>64</sup> Van Boom 2009; Van Boom 2011.

<sup>65</sup> Baarsma e.a. 2003, p. 43.

<sup>66</sup> In de casus over kinderopvang formuleert de overheid bijvoorbeeld een zorgplicht die door het veld nader wordt uitgewerkt: Van Boom 2009, p. 16.

<sup>67</sup> Bokhorst 2014, p. 238.

coregulering.<sup>68</sup> Het belangrijkste verschil zit vooral in de vraag in hoeverre bepaalde voorwaarden uit deze paragraaf bij de verschillende vormen van co- en zelfregulering aanwezig moeten zijn voor een goede werking van zelf- of coregulering. In paragraaf 5 zal ik hier nader op ingaan.

### **3.3.1 Voorwaarden voor zowel overheid als beroepsorganisatie**

#### *Belangen bij zelf- en coregulering*

Om zelf- of coregulering te laten slagen, moeten de belangen van de overheid en de beroepsorganisatie in voldoende mate met elkaar overeenkomen. Dat is bij zelf- en coregulering vaak een probleem omdat private partijen eerder een particulier belang dan een publiek belang nastreven.<sup>69</sup> Een keurmerk waaruit blijkt dat een product of dienst duurzaam of milieu- of diervriendelijk is, is voor een bedrijf bijvoorbeeld commercieel nuttig omdat het keurmerk daarmee een product aantrekkelijker kan maken voor de consument.<sup>70</sup> Zoals in paragraaf 2.1.2 is genoemd, is het voor de legitimatie van de beroepsuitoefening van belang dat de beroepsbeoefenaar handelt vanuit het ideaal van dienstbaarheid, en hij de beroepswaarden belangrijker acht dan particuliere belangen. Deze beroepswaarden komen vaak overeen met publieke belangen zoals het verlenen van goede zorg of goed onderwijs. De spanning tussen de particuliere en publieke belangen zit eerder in de wijze waarop gemeenschappelijke belangen als goede zorg en goed onderwijs en tevens publieke belangen als toegankelijkheid en doelmatigheid door de beroepsorganisatie worden nagestreefd.

Verder is het van belang dat de wetgever nagaat of bepaalde doelen die met de genoemde instrumenten zijn beoogd, ook daadwerkelijk worden gerealiseerd, en dat het algemeen belang en de belangen van derde-belanghebbenden niet onnodig worden geschaad. De keuze dient regelmatig te worden geëvalueerd aan de hand van de betreffende doelen. Goede communicatie tussen degene die aan toezicht en handhaving doet, de wetgever en het bestuur van de beroepsorganisatie is daarbij nodig.<sup>71</sup> Zo nodig kan de overheid extra waarborgen stellen om het beoogde doel te realiseren.

#### *Vertrouwen*

De overheid zal erop moeten vertrouwen dat de beroepsorganisatie de verantwoordelijkheid voor zelfregulering kan dragen en andersom zal de overheid zich moeten tonen als een betrouwbare en berekenbare partner.<sup>72</sup> Als het gaat om het opstellen van normen door de beroepsorganisatie voor de regulering van de beroepsgroep mag de overheid erop vertrouwen dat de beroepsorganisatie bij het opstellen van de normen ook de belanghebbenden betreft. Overigens is het wel van belang dat deze andere belanghebbenden wel betrokkenheid tonen, en dat er een goede balans gevonden wordt tussen de invloed van de beroepsbeoefenaars en de invloed van andere belanghebbenden. Om te voorkomen dat teveel de eigen belangen van de beroepsgroep worden beschermd, en die van anderen te weinig, kan de overheid invloed uitoefenen op de samenstellingsprocedures van de normcommissies die de regelgeving opstellen. Als de overheid betrokken is en toeziet op een transparant en goed verloop van de totstandkoming van de normen, kan dat het draagvlak van de normen versterken. Bemoeienis van de overheid met inhoudelijke normstelling, kan daarentegen het draagvlak onder beroepsbeoefenaars voor deze regels verminderen.<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> Volgens Bokhorst zijn veel vormen van zelfregulering eigenlijk een vorm van coregulering, maar wordt de term coregulering maar weinig gebruikt. Bokhorst 2014, p. 248.

<sup>69</sup> Van der Voort 2016.

<sup>70</sup> Van Boom 2009, p. 3-4.

<sup>71</sup> Vgl. Neerhof 2016, p. 301.

<sup>72</sup> Baarsma 2003, p. 53-54.

<sup>73</sup> Evers 2002, p. 213-215; ICN-rapport 2016, p. 18.



Elke variant van co- en zelfregulering brengt een eigen verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en beroepsorganisatie met zich mee. Als dat op de verkeerde manier gebeurt, dan kunnen partijen onvoldoende bewust zijn van de eigen verantwoordelijkheid en kan het leiden tot verkeerde verwachtingen die partijen ten opzichte van elkaar hebben. Om het vertrouwen van de beroepsgroep en de overheid over en weer te bewaren, zal de overheid heldere keuzes moeten maken over de vorm van zelfregulering, de condities waaronder zelfregulering plaats dient te vinden en de rol en de verantwoordelijkheid van de overheid zelf.<sup>74</sup>

### 3.3.2 Voorwaarden voor de beroepsgroep

Ook de omstandigheden bij de beroepsgroep en de beroepsorganisatie zijn van invloed op de mate waarin zelf- en coregulering bij de beroepsgroep tot stand kan komen. Volgens Eijlander verdient zelfregulering met name overweging bij het reguleren van het gedrag van beroepsbeoefenaars, maar het is dan wel essentieel "dat er in de betrokken sector een voldoende graad van organisatie en institutionalisering is om tot gedeelde groepsnormen te kunnen komen, en de bereidheid om ook daadwerkelijk de problemen aan te pakken."<sup>75</sup> Daarmee vat hij in de kern samen welke voorwaarden voor zelf- en coregulering bij een beroepsgroep aanwezig moeten zijn.

#### *Bereidheid om problemen aan te pakken*

Om over te gaan op zelf- en coregulering zijn er verschillende interne en externe prikkels denkbaar. Zo is er de druk vanuit de beroepsgroep zelf om te voorkomen dat beroepsbeoefenaars zich niet aan het ideaal van dienstbaarheid houden. Dat wordt gevoed door het belang van het behoud van vertrouwen dat cliënten in de beroepsuitoefening hebben.<sup>76</sup> Niet alleen vanuit de beroepsgroep zelf kan er een prikkel zijn om bepaalde problemen aan te pakken, ook maatschappelijke druk van buitenaf kan een belangrijke rol spelen. Vanwege incidenten binnen de beroepsuitoefening kan worden overgegaan tot zelf- of coregulering om deze incidenten in de toekomst te voorkomen. Hiermee wordt beoogd het vertrouwen van de cliënten en de overheid in de beroepsuitoefening te herstellen. Als daarbij sprake is van een cultuur van collectieve verantwoordelijkheid, dan dragen beroepsbeoefenaars samen de risico's van de manier waarop het beroep wordt uitgeoefend, en zullen dan ook eerder over gaan tot zelf- of coregulering.<sup>77</sup>

Ook zijn er maatschappelijke waarden die niet behoren tot de service ideal van de beroepsbeoefenaar, maar binnen de maatschappij wel belangrijk gevonden worden. Een voorbeeld hiervan is transparantie. Doordat de cliënt via internet, televisie of consumentenbelangenorganisaties steeds meer zicht heeft gekregen op de werkwijze van de beroepsbeoefenaar en zelf ook meer inzicht heeft gekregen in alternatieve oplossingen en de voor- en nadelen daarvan, hecht de cliënt ook meer waarde aan transparante beroepsuitoefening.<sup>78</sup> Ook waarden als rationalisering en efficiëntie zijn steeds meer de beroepspraktijk binnengedrongen. Dat komt tot uiting in de vorm van examinering, registratie, disciplinaire comités, accreditatie en ethische codes. Uitkomsten van het werk zijn steeds beter meetbaar geworden en nieuwe technieken leiden tot een steeds efficiënter manier van werken.<sup>79</sup> Deze waarden kunnen overigens ook door de overheid als publieke belangen bij beroepsuitoefening worden behartigd als deze waarden niet in voldoende mate bij beroepsuitoefening worden meegenomen. Dat zal in het bijzonder het geval zijn als deze waarden bedoeld zijn om de cliënt te beschermen die zich in een kwetsbare positie bevindt ten opzichte van de beroepsbeoefenaar. Om te voorkomen dat de positie van de beroepsgroep als

---

<sup>74</sup> Eijlander, Evers & Van Gestel 2003, *Certificatie binnen kaders*, p. 367-368.

<sup>75</sup> Eijlander 2000, p. 18. Zie ook Peters 2000, p. 75.

<sup>76</sup> Zie paragraaf 2.1.2.

<sup>77</sup> Tienorganisatieadvies 2011, p. 20.

<sup>78</sup> Niemeijer & Ter Voert 2005.

<sup>79</sup> Abbott 1988, p. 184-195.

gevolg van overheidsinvloed wordt verzwakt, zal de beroepsgroep deze externe waarden moeten internaliseren en gaan behartigen in de beroepsuitoefening.<sup>80</sup>

### *Mate van institutionalisering*

Voor de mate van institutionalisering is de vraag van belang in hoeverre zelfregulering spontaan wordt geïnternaliseerd en nageleefd. Het antwoord op deze vraag hangt sterk samen met de mate waarin het institutioneel effect bij de beroepsgroep aanwezig is. Het institutioneel effect houdt in dat bepaalde normen door opleiding en door socialisatie binnen het werk geïnternaliseerd zijn en nauwelijks afgedwongen hoeven te worden. De acceptatie en daarmee het draagvlak van deze normen blijkt onder andere uit de gedachtegang en het gedrag van de beroepsbeoefenaar om naar de regels van de beroepsorganisatie te handelen. Van belang is dan wel dat er sprake is van een referentiekader van een vergelijkbare sociale werkelijkheid en gedeelde waarden.<sup>81</sup>

Om tot een referentiekader van een vergelijkbare sociale werkelijkheid en gedeelde waarden te komen is het van belang dat beroepsbeoefenaars soortgelijke belangen en problematiek kennen. Zoals in paragraaf 2.1.1 is genoemd kunnen verschillen ontstaan in specialistische kennis, arbeidscultuur, werkgebied en in type cliënten, waardoor ook meer divergentie in belangen ontstaat. De specialist kan binnen de beroepsgroep een hogere status en meer aanzien krijgen dan de beroepsbeoefenaar die niet gespecialiseerd is. Ook zijn er verschillen tussen de arbeidsorganisaties waarin de beroepsbeoefenaars werkzaam zijn. Binnen multi-professionele organisaties zijn de werkgebieden van beroepen minder gescheiden en daardoor vager dan bij organisaties waarbij juist één beroep centraal staat, zoals bij advocaten- of accountancykantoren. Bovendien kan het prestigeaspect per organisatie verschillen. Bij een prestigieus kantoor wordt veelal om meer toewijding van een beroepsbeoefenaar gevraagd dan van een beroepsbeoefenaar van dezelfde beroepsgroep die bij een minder prestigieus kantoor werkt. Hierdoor ontstaat dus ook onderscheid in beroepsbeoefenaars die in meer of mindere mate toegewijd zijn om het beroep uit te oefenen.<sup>82</sup> Divergentie van belangen ontstaat ook als beroepsbeoefenaars binnen organisaties steeds meer werk gaan doen dat niet direct tot de uitoefening van het beroep behoort.<sup>83</sup> De mate van institutionalisering is dus afhankelijk van de stabiliteit op vlak van samenstelling van de beroepsgroep en de problematiek binnen de beroepsgroep, en convergentie van belangen binnen het veld.<sup>84</sup>

Het kan zijn dat er sprake is van een mindere mate van institutionalisering, maar dat zelfregulering toch belangrijk wordt gevonden omdat anders bijvoorbeeld de overheid zelf met regulering van het veld dreigt. In dat geval zal de kans van slagen van zelf- of coregulering afhangen van de mate waarin de inhoud en vorm van regulering binnen het veld gedragen wordt en van de mate waarin de normen voor zelf- of coregulering het gemeenschappelijk belang van de beroepsgroep dient. Andere factoren zijn de mate waarin het instrument van regulering inpasbaar is in de beroepsuitoefening en duidelijk is wat zelf- of coregulering voor de beroepsbeoefenaar oplevert en wat het gevolg is van niet-naleving van regels die volgen uit zelf- of coregulering.<sup>85</sup> De overheid zal goed na moeten denken over de sanctiemogelijkheden die zo nodig worden toegepast bij niet-naleving en de manier waarop de beroepsgroep daar zelf bij betrokken is.<sup>86</sup>

### *Voldoende graad van organisatie*

---

<sup>80</sup> De Bruijn & Noordegraaf, 2010.

<sup>81</sup> Van der Meulen 2009, p. 76-78.

<sup>82</sup> Noordegraaf 2016, p. 794-796.

<sup>83</sup> Abbott 1988, p. 124-129 en 150-157.

<sup>84</sup> Van Boom 2011, p. 3-4.

<sup>85</sup> Tienorganisatieadvies 2011, p. 20.

<sup>86</sup> Van Boom 2011, p. 3.

Als het gaat om 'een voldoende graad van organisatie' dan zal bekeken moeten worden of en welke vorm van zelf- of coregulering passend is bij de interne organisatie van de beroepsorganisatie. Er is daarbij een verband tussen de organisatiegraad en de omvang van de beroepsgroep te leggen. Een beroepsorganisatie waar verhoudingsgewijs veel beroepsbeoefenaars lid van zijn, is eerder in staat de beroepsgroep te reguleren en te handhaven dan een beroepsorganisatie waarvoor dat minder het geval is. Verder is de sociale binding binnen de beroepsgroep van groot belang. Als het draagvlak voor zelf- of coregulering groot is, zal ook de bereidheid tot naleving van deze regels groot zijn. Bij een sterke verbinding binnen de beroepsgroep is er een betere sociale controle en is een betere coördinatie vanuit de beroepsorganisatie mogelijk.<sup>87</sup>

Naast draagvlak kan als gunstige factor een bestaande traditie van zelf- of coregulering binnen de sector worden genoemd. Organisationsgraad en zelfregulering kunnen een zelfversterkend effect hebben. Zelf- of coregulering vraagt om een bepaalde organisatiegraad, en tegelijkertijd draagt zelf- of coregulering ook weer bij aan de organisatiegraad. Met een hogere organisatiegraad en positieve ervaringen met zelf- of coregulering, ontstaat de intrinsieke neiging van organisaties om in toenemende mate een belangrijke rol bij de verschillende onderwerpen van de beroepsgroep te spelen. Zo kan naast het opstellen van normdocumenten ook de geschilbeslechting voor de beroepsgroep erbij komen.<sup>88</sup>

Tot slot wordt het beschikken over kennis die nodig is om de beroepsgroep te kunnen reguleren in de genoemde onderzoeken gezien als voorwaarde voor zelf- of coregulering.<sup>89</sup> Met een combinatie van expliciete algemene kennis en geïnternaliseerde ervaringskennis kan de beroepsbeoefenaar niet alleen een oplossing voor het probleem van de cliënt bieden, maar geeft hij tevens uitvoering aan het publiek belang.<sup>90</sup> Daarnaast moet de beroepsorganisatie ook voldoende kennis en expertise in huis hebben om met een instrument voor zelf- of coregulering te kunnen werken, rekening houdend met de belangen van de overheid en belangen van anderen die bij regulering betrokken zijn. Op deze reguleringsinstrumenten zal ik in het volgende hoofdstuk nader ingaan.

### **3.4 Bescherming van publieke belangen**

De mate waarin bovengenoemde voorwaarden bij een beroepsorganisatie aanwezig zijn, bepalen het zelfregulerend vermogen van de beroepsorganisatie. Het zelfregulerend vermogen geeft een indicatie van de kans van slagen van zelf- of coregulering van de beroepsgroep door een beroepsorganisatie weer.<sup>91</sup> Het zelfregulerend vermogen is van invloed op de keuze voor een vorm van zelf- of coregulering.

Net als het zelfregulerend vermogen van de beroepsgroep is het stellen van waarborgen vanwege de aard en het gewicht van het publieke belang van invloed op het type van zelf- of coregulering dat kan worden ingezet. De keuze voor een reguleringsinstrument en de manier waarop een reguleringsinstrument wordt vormgegeven in de wet, is mede afhankelijk van de aard en het gewicht van de betrokken publieke belangen. De overheid zal minder risico's met zelf- of coregulering willen nemen als het gaat om belangen als veiligheid en gezondheid. De wetgever zal bij zelf- of coregulering zich er bewust van moeten zijn wat de aard en het gewicht van het betrokken publieke belang is, en zich moeten afvragen of de behartiging van dat publieke belang wel aan een beroepsorganisatie kan worden overgelaten.<sup>92</sup> Wat de aard en het gewicht van een publiek belang is,

---

<sup>87</sup> Baarsma 2003, p. 30-31.

<sup>88</sup> Baarsma 2003, p. 51.

<sup>89</sup> Baarsma 2003, p. 55.

<sup>90</sup> Zie ook paragraaf 2.1.1.

<sup>91</sup> Tienorganisatieadvies 2011, Van Boom 2009, Van Boom 2011 en Baarsma 2003.

<sup>92</sup> De overheid is verantwoordelijk voor het beschermen van fundamentele rechten bij toezicht door een private partij, en dan in het bijzonder artikelen 2 en 8 van het EVRM. Het gaat dan om ernstige risico's voor de

is net als het bepalen van het publieke belang een politieke afweging en kan van tijd tot tijd verschillen. De overheid zal waarborgen in regelgeving opnemen om ervoor te zorgen dat bij zelf- of coregulering het publieke belang wordt behartigd. Mogelijk wordt de ruimte voor zelf- of coregulering hierdoor ingekaderd. De wetgever kan deze waarborgen verbinden aan het reguleringsinstrument zelf als aan de gevolgen die de overheid aan de uitkomst van zelf- of coregulering toekent. De uitkomst van zelf- of coregulering kan daarbij dan in meer of in mindere mate van betekenis zijn voor het toezicht op beroepsuitoefening door de overheid.

## 4. Instrumenten ter regulering van de beroepsuitoefening

Nu de belangen van de overheid en de beroepsorganisatie in beeld zijn gebracht, en de verschillende samenwerkingsvormen ten aanzien van regulering van de beroepsuitoefening uiteen zijn gezet, komen de instrumenten in beeld die de overheid en de beroepsorganisatie gezamenlijk kunnen inzetten.

Om zelf- of coregulering te bewerkstelligen zijn verschillende instrumenten inzetbaar die ook wel worden gecategoriseerd in techniekgerichte, gedragsgerichte, informerende, contractuele en geschilbeslechtende instrumenten.<sup>93</sup> Omdat het in deze publicatie gaat over de samenwerking tussen de overheid en de beroepsorganisatie, beperk ik mij in deze publicatie tot instrumenten waarmee de overheid en de beroepsorganisatie de beroepsuitoefening gezamenlijk kunnen reguleren. Het gaat dan om instrumenten in de reeks van gedragsgerichte instrumenten, omvattende gedragscodes en protocollen en informerende instrumenten zoals certificatie en geschilbeslechtende instrumenten zoals als het tuchtrecht. De instrumenten kunnen met elkaar worden gecombineerd, maar de instrumentenmix kan ook bestaan uit instrumenten in combinatie met overheidsregels zoals randvoorwaarden, wettelijke minimumeisen, erkenningsregelingen of subsidieregelingen.

### 4.1 Gedragsgerichte instrumenten

Het is in beginsel de wetgever, in de vorm van de regering en de Staten-Generaal, die regels opstelt in de vorm van algemeen verbindende voorschriften. Zoals in het vorige hoofdstuk is genoemd, kan de wetgever de beroepsorganisatie bij het opstellen van deze regelgeving afhankelijk van de vorm van zelf- of coregulering ruimte voor die beroepsorganisatie laten om zelf normen ten aanzien van de beroepsuitoefening op te stellen. Hieronder zal worden ingegaan op de mogelijkheid van het opstellen van normdocumenten door de beroepsorganisatie, het opstellen van doelregelgeving, en het algemeen verbindend verklaren van regelgeving.

Voorschriften die de beroepsorganisatie opstelt en oplegt aan de beroepsbeoefenaars van de betreffende beroepsgroep kunnen worden opgenomen in verschillende soorten normdocumenten. Het kan dan gaan om normdocumenten als certificatieschema's, professionele standaarden en toetsingskaders voor herregistratie. De normdocumenten kunnen worden ingezet voor verschillende instrumenten zoals een beroepsregister, certificatie en tuchtrecht, of kunnen dienen als nadere uitwerking van doelregelgeving. Verder kunnen normdocumenten zoals professionele standaarden van toepassing zijn doordat deze verbonden zijn aan het lidmaatschap van de beroepsorganisatie. De verwijzing naar de professionele standaard is dan bijvoorbeeld in de algemene voorwaarden bij het lidmaatschap opgenomen.

#### 4.1.1 Professionele standaard, protocollen en richtlijnen

Normen ten aanzien van de beroepsuitoefening ontstaan veelal spontaan op het moment dat beroepsbeoefenaars in een groep werkzaamheden gaan verrichten. Zonder dat er regels voorgeschreven zijn, ontstaat er een normatieve orde om de zaken binnen de groep te regelen en om doelen te stellen. Het gaat veelal om regels die onopgemerkt blijven, tot ze geschonden worden. In beginsel zijn het dan ook stilzwijgende regels. Het kan nodig zijn om de regels te expliciteren in normdocumenten voor bijvoorbeeld nieuwkomers of om deze regels aan te kunnen voeren om iemands gedrag te rechtvaardigen.<sup>94</sup> Bovendien vergemakkelijken de geëxpliciteerde regels het beslisproces en wordt voorkomen dat er eerst uitgebreid overlegd hoeft te worden over wat er moet

---

<sup>93</sup> Baarsma 2003, p. 6.

<sup>94</sup> Westerman 2018, p. 65 en Hayek 1973.

gebeuren.<sup>95</sup> Beroepsorganisaties kunnen verschillende normdocumenten opstellen zoals certificatieschema's, vereisten voor herregistratie, maar ook professioneel standaarden en protocollen. Omdat certificatieschema's en vereisten voor herregistratie normdocumenten zijn die onderdeel uitmaken van informerende instrumenten, worden deze normdocumenten hieronder niet apart behandeld. Omdat de professionele standaard, en de protocollen en richtlijnen die daaruit volgen typische normdocumenten van beroepsorganisaties zijn die ook zonder de combinatie met een ander reguleringsinstrument een functie kunnen hebben bij het reguleren van het beroep, verdienen zij een eigen bespreking.

Bij een professionele standaard gaat het om 'het formeel en informeel definiëren, coderen en ijken van de beroepsuitoefening door de beroepsgroepen zelf'.<sup>96</sup> Het omvat de set van morele normen die de beroepsgroep karakteriseert. Professionele standaarden gaan over de technische kant van de uitvoering van het vak en over de morele kant van het vak. Professionele standaarden bestaan veelal uit de ervaringen, vaardigheden en attitudes van het professioneel handelen.<sup>97</sup> De stilzwijgende kennis, het ideaal van dienstbaarheid en de beroepseer van een beroepsbeoefenaar wordt hierin voor een belangrijk deel verwoord en daarmee transparant gemaakt.

Hoofddoel van de professionele standaard is kwaliteitsbevordering van de dienstverlening door de beroepsbeoefenaar. De professionele standaard kent daarbij twee ondersteunende doelen, namelijk disciplineren van beroepsbeoefenaars om de kwaliteitsbevordering te realiseren en verantwoording afleggen om de professionele autonomie te legitimeren. Achter deze doelen schuilt het ideaal van dienstbaarheid waarbij vertrouwensrelaties tussen beroepsbeoefenaars met de klant en met de overheid als vertegenwoordiger van de maatschappij van belang zijn. Het vertrouwen volgt met name uit het conform de professionele standaard handelen van de beroepsbeoefenaar.<sup>98</sup> Daarnaast dient een beroepsbeoefenaar ook in collegiale relaties de professionele standaard voorop te stellen. Dat betekent bijvoorbeeld dat een beroepsbeoefenaar zijn collega's niet in het openbaar afvalt, en dat hij ongekwalificeerde beroepsbeoefenaars veroordeelt. Ook zal een beroepsbeoefenaar ervan bewust moeten zijn dat de eigen specialisatie binnen het beroep limitatief is. Een beroepsbeoefenaar moet dan ook bereid zijn om een klant met een probleem door te verwijzen naar een andere collega die in dat probleem gespecialiseerd is.<sup>99</sup>

De professionele standaard kan door de beroepsorganisatie nader uitgewerkt worden in protocollen en richtlijnen. Deze regelgeving ondersteunt de beroepsbeoefenaar in het werk en biedt de beroepsbeoefenaar hulp bij het nemen van een beslissing in een concrete casus. Op het moment dat hij het protocol of richtlijn volgt, dan voert hij zijn werk in beginsel op de juiste manier uit. Slechts in uitzonderingsgevallen zal de beroepsbeoefenaar moeten afwijken van deze richtlijnen en protocollen. Ook als een beroepsbeoefenaar de richtlijnen en protocollen volgt, blijft hij verantwoordelijk voor de manier waarop hij zijn beroep uitoefent. De beroepsbeoefenaar zal dus een inschatting moeten kunnen maken van de situatie waarin hij dient af te wijken van een protocol of richtlijn.<sup>100</sup>

### *Rol van de professionele standaard bij de positie van de beroepsgroep*

Uit de professionele standaard kan worden afgeleid hoeveel invloed een beroepsgroep binnen de samenleving heeft. In een professionele standaard van een sterk gepositioneerd beroep zal men over

---

<sup>95</sup> Westerman 2016, p. 51. Met regels kan verder willekeurig worden tegengegaan, en regels kunnen een aanknopingspunt vormen voor kritiek. De functies van regels impliceren overigens nog niet dat de regels ook rechtvaardig zijn.

<sup>96</sup> Noordegraaf e.a. 2014, p. 23.

<sup>97</sup> Weggeman 2007.

<sup>98</sup> Noordegraaf e.a. 2014, p. 63; Frankel 1989.

<sup>99</sup> Wilensky 1963.

<sup>100</sup> Brekelmans & Van Es 2016, p. 102-109.

het algemeen minder rekening houden met andere private organisaties zoals de werkgever en de overheid.<sup>101</sup> Beroepen die nog niet zo sterk gepositioneerd zijn in de samenleving of in hun positie onder druk staan, kunnen meer autonomie verkrijgen of de druk erop verminderen door in de professionele standaard rekening te houden met de belangen van andere private organisaties als de werkgever en de overheid. Private organisaties en de overheid kunnen dan het vertrouwen krijgen dat deze beroepen ook rekening houden met hun belangen. Beroepen die nog niet sterk gepositioneerd zijn, kunnen middels de juridische status van de professionele standaard een sterkere positie krijgen. Zo heeft de professionele standaard een positie in de onderwijswetten gekregen waardoor de besturen van scholen bij het organiseren van zeggenschap van leraren de professionele standaard in acht moeten nemen.<sup>102</sup>

#### 4.1.2 Doelregulering

Bij doelregulering is het niet alleen meer de wetgever die voorschriften in regelgeving opneemt over de stappen die de normadressant moet nemen. Binnen de ruimte die de wetgever geeft, is het aan de normadressant om te bepalen welke wijze rechtmatig is om het doel te bereiken dat in de voorschriften is omschreven. Dat creëert de mogelijkheid tot co- of zelfregulering.<sup>103</sup> Hoeveel ruimte er ontstaat voor co- of zelfregulering is afhankelijk van de inbedding van de open norm.<sup>104</sup>

Westerman gaat in haar boek 'Outsourcing the law' in op het verschil tussen regulering in het traditioneel recht en regulering in 'Outsourced Law', ofwel op het uitbesteden van regulering door de wetgever.<sup>105</sup> Verschil met traditionele regelgeving is dat doelregulering in beginsel weinig in detail vastlegt en dat het geen compromis van belangen vormt na afweging van de voor- en nadelen. De kracht van traditionele regels wordt bepaald door de mate waarin verschillende doelen en uitgangspunten betrokken zijn bij het opstellen van de regel. Naleving ervan kan vervolgens worden vereist omdat het regels zijn. Hoe meer men regels als inhoudsonafhankelijke en exclusieve reden voor actie beschouwt, hoe meer deze regels de acties van mensen kunnen coördineren, ongeacht de uiteenlopende doelen en belangen. Doelregulering moet eerst nog geconcretiseerd en verfijnd worden om informatief te kunnen zijn.<sup>106</sup> Bij deze concretisering en verfijning worden aspecten van het doel nader bepaald. Voor het uitwerken van een subdoel kan weer een aparte commissie of taskforce worden ingesteld, en zal deze strategie van concretisering en verfijning mogelijk worden herhaald. Concretisering en verfijning kan doorgaan tot het operationele niveau van de beroepsbeoefenaar bereikt is, zonder dat er sprake is van coördinatie van acties van beroepsbeoefenaars.<sup>107</sup> Dat betekent in praktijk dat de beroepsorganisatie van de normadressant verandert in normopsteller. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het opstellen van een professionele standaard. De beroepsorganisatie is dan de normadressant voor de overheid, maar verandert vervolgens in de normopsteller voor de beroepsbeoefenaar.<sup>108</sup>

Voor de overheid heeft open doelregelgeving als voordeel dat de overheid alleen het doel hoeft te bepalen. Een van de motieven van de overheid voor de inzet van doelregulering is dat de eigen inbreng van de degene tot wie de norm is gericht, wordt vergroot. De beslissingen worden zo dicht

---

<sup>101</sup> Noordegraaf e.a. 2014, p. 25.

<sup>102</sup> Zie artikel 31a, vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 31a, vierde lid, van de Wet op de expertisecentra, artikel 32e, vierde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs en 4.1a.1, vierde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

<sup>103</sup> Dorbeck-Jung, Oude Vrielink & Reussing 2007, p. 20.

<sup>104</sup> Dorbeck-Jung, Oude Vrielink & Reussing 2007, p. 27.

<sup>105</sup> Westerman spreekt van 'Outsourced Law' als tegenstelling op 'traditional law' en kan daarmee volgens Westerman getypeerd worden als een andere 'stijl' van reguleren. Westerman 2018, p. 16-17.

<sup>106</sup> Doelregelgeving bestaat bovendien uit drie verschillende type normen die tezamen een geheel vormen: de aspirational norm, de implementation norm, en de accountability norm. Westerman 2018, p. 21-24.

<sup>107</sup> Westerman 2018, p. 52-53.

<sup>108</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 32e, vierde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs

mogelijk bij het veld genomen waar ook de kennis en expertise zit. Bovendien worden met doelregelgeving alle niveaus van besluitvorming betrokken. Verondersteld wordt dat het draagvlak voor normstelling vergroot kan worden en het resultaat beter of eenvoudiger kan worden bereikt omdat voor de meest doelmatige en doelgerichte werkwijze kan worden gekozen. Draagvlak voor normstelling is in praktijk niet zo eenvoudig te bewerkstelligen omdat normdocumenten van de beroepsorganisatie bij doelregulering van karakter verandert. Normdocumenten zijn niet alleen gericht op de beroepsuitoefening, maar zijn ook gericht op het afleggen van verantwoording aan de overheid. In het volgende hoofdstuk zal ik hier nader op ingaan. Als bijkomend voordeel voor de wetgever, hoeft wetgeving minder vaak te worden gewijzigd omdat het minder ingaat op techniek of vernieuwde inzichten van de beroepsuitoefening.<sup>109</sup>

#### 4.1.3 Algemeen verbindend verklaren

De minister kan van de wetgever een bevoegdheid toegekend krijgen om normdocumenten van de beroepsorganisatie algemeen verbindend te verklaren. Door voorschriften die partijen met elkaar hebben afgesproken algemeen verbindend te verklaren, worden deze voorschriften ook van toepassing op partijen die zich niet verbonden hebben aan deze afspraken.<sup>110</sup> Het instrument van algemeen verbindend verklaren komt voor bij collectieve arbeidsovereenkomsten van werkgevers- en werknemersorganisaties en bij overeenkomsten, besluiten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen van erkende producentenorganisatie of erkende brancheorganisaties.<sup>111</sup> Er zijn voorbeelden denkbaar waarbij het wenselijk is dat private normdocumenten van een beroepsorganisatie algemeen verbindend worden verklaard. De minister kan met de beroepsorganisatie van mening zijn dat onderdelen van de professionele standaard op alle beroepsbeoefenaars van toepassing zouden moeten zijn, en niet alleen op de leden van de beroepsorganisatie. Argumenten voor de inzet van het instrument van algemeen verbindend verklaring zijn meer invloed op het veld, het tegengaan van het ontwijken van gemaakte afspraken en het tegengaan van free-rider gedrag.<sup>112</sup>

Rechtsgevolg van algemeen verbindend verklaren van bepalingen is dat de rechter aan deze bepalingen kan toetsen en dat de rechter deze bepalingen ook ambtshalve kan toepassen, ook als daar bij een geschil geen beroep op wordt gedaan door partijen. De bepalingen die algemeen verbindend zijn verklaard blijven privaatrechtelijk van aard, net als de beslissingen die de beroepsorganisatie op grond van deze bepalingen neemt. Reden hiervoor is dat de beroepsorganisatie die voorschriften algemeen verbindend wil laten verklaren vanuit een privaatrechtelijk initiatief opgericht is. Taken en bevoegdheden van deze organisatie worden op grond van het privaatrecht opgedragen. Het algemeen verbindend verklaren brengt geen verandering in deze taken en bevoegdheden met zich mee.<sup>113</sup> Bovendien geschiedt naleving in beginsel privaatrechtelijk en kan bij de civiele rechter kan worden afgedwongen.<sup>114</sup> Het is overigens niet mogelijk om een bepaling die de gang naar de rechter of arbitragecommissie uitsluit, algemeen verbindend te verklaren. Het is wel mogelijk geschilbeslechting in de voorfase naar de rechter te verplichten.<sup>115</sup>

---

<sup>109</sup> Jansen e.a. 2011, p. 15-16 en Westerman 2018, p. 55.

<sup>110</sup> Janssen 2017, p. 240.

<sup>111</sup> Vergelijk artikelen 164 en 165 van de verordening 1308/2013 en de Regeling producenten- en brancheorganisaties. Ondernemers moeten op grond van een regeling die algemeen verbindend verklaard is zelf de kosten gaan dragen voor onderzoek en innovatie in de branche, waarbij de brancheorganisatie dit onderzoek uitzet in het veld.

<sup>112</sup> Dresden 2004, p. 238.

<sup>113</sup> Dresden 2004, p. 218.

<sup>114</sup> Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving komt overigens wel voor, maar leidt wel tot spanning met het privaatrechtelijke karakter van de bepalingen. Dresden 2004, p. 231-232; Bakels e.a. 2015, p. 244.

<sup>115</sup> Dresden 2004, p. 233-238.



Het besluit tot algemeen verbindend verklaren geldt maar voor een beperkte tijd. De gedachte achter deze looptijd is dat degene die gebonden worden door het algemeen verbindend verklaren niet voor altijd aan deze privaatrechtelijke bepalingen gehouden worden. Bovendien zorgt het tijdelijke karakter ervoor dat de betrokken partijen na verloop van tijd het instrument en de bepalingen weer bezien op nut en noodzaak.<sup>116</sup>

#### 4.1.4 Beroepsopleidingen

Tot slot kan een beroepsorganisatie op grond van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet educatie en beroepsonderwijs ruimte krijgen om invloed uit te oefenen op de opleidingsprogramma's van beroepsopleidingen. Afhankelijk van de opleiding kan de beroepsorganisatie daarop in meer of mindere mate invloed uitoefenen, en is van belang in verband met de kennisontwikkeling binnen een beroep. Zoals in paragraaf 2.1.1 uiteen is gezet, draagt een goede kennisbasis en kennisontwikkeling aan beroepsopleidingen en universiteiten bij aan de invloed die een beroep binnen de maatschappij heeft.

##### *Hoger onderwijs*

Artikel 7.6 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek regelt dat opleidingen die gericht zijn op een bepaald beroep, de student in de gelegenheid stellen om te voldoen aan vereisten ten aanzien van de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de beroepsbeoefenaars. Voor leraren zijn dat bijvoorbeeld de bekwaamheidseisen.<sup>117</sup> Voor artsen, verpleegkundigen, verloskundigen, tandartsen, dierenartsen, architecten en apothekers zijn er bovendien Europeesrechtelijke vereisten van toepassing.<sup>118</sup>

Het is dus aan de bijzondere wetgever om te bepalen welke rol de beroepsorganisatie krijgt bij het opstellen van deze regelgeving. Deze terughoudendheid met de inmenging van de beroepsorganisatie heeft mede te maken met de autonomie die instellingen voor hoger onderwijs hebben. De universiteiten en hogescholen zijn in beginsel vrij om een opleiding in te richten, en het is aan de faculteiten om te bepalen wat een opleiding is.<sup>119</sup> Desalniettemin kan er veel ruimte gelaten worden voor normstelling van de beroepsorganisatie. Zo werd het voorstel van de beroepsorganisatie voor bekwaamheidseisen voor leraren zonder al te veel inhoudelijke aanpassingen overgenomen in een algemene maatregel van bestuur.<sup>120</sup> In reactie op het advies van de Raad van State om "vast te leggen wat de minimumeisen voor het beroep van leraar zijn, en deze eisen beknopt en precies te formuleren" wijzigt de regering het ontwerpbesluit niet omdat de beroepsorganisatie en de sectorraden in het proces van opstellen kenbaar hebben gemaakt dat deze bekwaamheidseisen aangeven wat de leraar of docent minimaal moeten kunnen en weten om het leraarsberoep adequaat te kunnen uitoefenen.<sup>121</sup>

##### *Middelbaar beroepsonderwijs*

Het middelbaar beroepsonderwijs kent een kwalificatiestructuur waarin per beroepsopleiding een kwalificatie is beschreven in een kwalificatiedossier. Op grond van artikel 7.1.3 van de Wet educatie en beroepsonderwijs is een kwalificatie "het geheel van bekwaamheden die een afgestudeerde van een beroepsopleiding kwalificeren voor het functioneren in een beroep of een groep van

---

<sup>116</sup> Dresden 2004, p. 239.

<sup>117</sup> Artikel 7.6, tweede en vierde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

<sup>118</sup> Richtlijn nr. 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PbEU L 255).

<sup>119</sup> *Handelingen II* 1993/94, 23 558, p. 20.

<sup>120</sup> Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel

<sup>121</sup> Zie het nader rapport bij Advies het advies van de Raad van State W05.16.0301/I. In dit voorbeeld betreft het de sectorraden PO-Raad, VO-Raad en de MBO-Raad.

samenhangende beroepen, in het vervolgonderwijs en als burger". De kwalificatiedossiers waarin deze kwalificaties omschreven zijn, worden op voorstel van de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven bij ministeriële regeling vastgesteld.<sup>122</sup> De minister toetst het voorstel van de samenwerkingsorganisatie vooral aan formele vereisten. De samenwerkingsorganisatie stelt de kwalificatiedossiers op in samenwerking met verschillende partijen uit het onderwijs die de beroepsopleidingen verzorgen en vertegenwoordigers uit het betreffende beroepenveld. Onder deze vertegenwoordigers kunnen ook beroepsorganisaties betrokken zijn. Omdat er meerdere partijen uit het bedrijfsleven en onderwijs bij betrokken zijn, is de invloed van de beroepsorganisatie beperkt. Ook is de samenwerkingsorganisatie gericht op de aansluiting tussen het aanbod van beroepsonderwijs en de maatschappelijke behoeften daaraan.<sup>123</sup> Dat is een ander doel dan het belang waar de beroepsorganisatie voor staat, namelijk het beschermen van het beroep door eisen te stellen aan de beroepsuitoefening.

De beroepsorganisatie kan overigens ook via een andere route invloed uitoefenen op de beroepsopleiding. De samenwerkingsorganisatie dient ervoor te zorgen dat in het voorstel voor een kwalificatiedossier vereisten zijn opgenomen die bij of krachtens de wet of bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie zijn vastgesteld. Deze vereisten kunnen gaan over kwaliteiten onder meer op het gebied van kennis, inzicht, vaardigheden of beroepshoudingen.<sup>124</sup> Zo heeft de Beroepsvereniging Opleiders MBO een voorstel gedaan voor bekwaamheidseisen voor instructeurs in het beroepsonderwijs. Deze bekwaamheidseisen zijn tegelijkertijd vereisten die moeten doorwerken in het kwalificatiedossier van de opleiding tot instructeur.<sup>125</sup> Hiervoor geldt dus een vergelijkbare procedure als hiervoor geschetst is bij beroepsopleidingen in het hoger onderwijs.

#### **4.1.5 Algemene randvoorwaarden bij het opstellen van normdocumenten**

Voor het opstellen van deze normdocumenten zullen de in paragraaf 3.3 geschetste voorwaarden voor zelfregulering in voldoende mate bij de beroepsorganisatie aanwezig moeten zijn. De normen zullen pas werking hebben als beroepsbeoefenaars bereid zijn zich te committeren aan de professionele standaard of aan het systeem van conformiteitsbeoordeling. Deze bereidheid zal met name aanwezig zijn als de beroepsbeoefenaars de inhoud van de normen kunnen beïnvloeden. Van belang is participatie van alle betrokkenen bij het opstellen van normen, de mogelijkheid om een autonoom standpunt in te kunnen nemen, het afleggen van verantwoording en zorgen voor transparantie en openbaarheid. Met betrokkenen kunnen ook anderen dan beroepsbeoefenaars bedoeld worden, met name als het normdocument ook werking buiten de beroepsgroep heeft. Om de normen democratisch tot stand te laten komen, voldoende maatschappelijk draagvlak te creëren en de normdocumenten daadwerkelijk uitvoerbaar en van betekenis te laten zijn, is het dus van belang dat ook andere belanghebbende groeperingen in voldoende mate betrokken zijn op het opstellen van de normen.<sup>126</sup>

Door het private karakter van de normdocumenten die zijn opgesteld door de beroepsorganisatie, blijft echter het risico dat enkele marktpartijen grote invloed uitoefenen en een stempel op de uitkomst van besluitvorming drukken. Om deze reden zijn regels en procedures voor open

---

<sup>122</sup> Artikel 7.2.4 van de Wet educatie beroepsonderwijs.

<sup>123</sup> Artikel 1.5.1, eerste lid, onder a, van de Wet educatie beroepsonderwijs. De samenwerkingsorganisatie is erop gericht een van een landelijke kwalificatiestructuur te ontwikkelen en onderhouden, gericht op de aansluiting tussen het aanbod van beroepsonderwijs en de maatschappelijke behoeften daaraan, mede in het licht van de arbeidsmarkt voor afgestudeerden, en mede gelet op van belang zijnde ontwikkelingen in internationaal verband.

<sup>124</sup> Artikel 4.2.6, eerste lid, van de Wet educatie beroepsonderwijs.

<sup>125</sup> Zie ook nota van toelichting bij het Besluit bekwaamheidseisen instructeurswerkzaamheden beroepsonderwijs: *Stb.* 2018, 123.

<sup>126</sup> Vgl. Neerhof 2016, p. 185-303; Noordegraaf 2014, p. 25-26.

beraadslaging tussen de groeperingen nodig.<sup>127</sup> Als de overheid betrokken is bij de toepassing van de normen, bijvoorbeeld ingeval van doelregulering of bij certificatie, kan de overheid het evenwicht tussen de verschillende belangen bewaken door deel te nemen in de normcommissie of in een college van deskundigen. Hiermee draagt de overheid bij aan het creëren van draagvlak onder alle betrokkenen. Verder is 'control en accountability' nodig om draagvlak te creëren. Dat betekent dat er tegendruk georganiseerd moet worden zodat belangen als reductie van kosten niet te ver doorschieten. Ruimte voor tegendruk wordt gecreëerd door transparantie over procedures, werkwijzen en de betrokken partijen. Wettelijke regelingen over de samenstelling en werkwijzen van commissies en colleges zijn hierbij van belang. Tot slot is voor het draagvlak van belang dat de beroepsorganisatie in gesprek blijft met andere betrokken partijen, bijvoorbeeld door beslissingen die genomen worden, openbaar te maken. Ook is het van belang dat de beroepsorganisatie in het openbaar verantwoording aflegt over wat er gedaan wordt met de inzichten die in praktijk bij de toepassing van de norm zijn verkregen.<sup>128</sup>

De overheid zal zich overigens moeten afvragen waarom zij invloed wil uitoefenen op de normdocumenten en of zij daarmee het doel dat de wetgever voor ogen heeft, wel kan bereiken. Om zo optimaal mogelijk gebruik te maken van de kennis en kunde van de beroepsbeoefenaar, zal de norm moeten aansluiten bij zowel het belang van de overheid als bij de deskundigheid van de beroepsbeoefenaar. Als een doel minder in het belang van de beroepsbeoefenaar is, dan is dat van invloed op de mate waarin de norm vrijwillig wordt nageleefd door de beroepsbeoefenaars.<sup>129</sup> Een adviserende en ondersteunende rol van de overheid is daarom meer gepast dan een rol waarin de overheid op een meer inhoudelijke manier invloed wenst uit te oefenen op de normdocumenten.

## **4.2 Informerende instrumenten**

### **4.2.1 Certificatie**

Certificatie gaat uit van het stelselmatig beoordelen van producten, kwaliteitssystemen of vakbekwaamheden van personen op conformiteit aan de hand van gestandaardiseerde methoden. Certificatie kan in het belang van beroepsuitoefening zijn doordat het vertrouwen in de uitkomst van een dienst of activiteit kan geven.<sup>130</sup> Certificatie is in beginsel een privaat zelfreguleringsinstrument, maar wordt door de overheid als één van de manieren gezien waarop belanghebbenden kunnen bijdragen aan de verbetering van de naleving van wet- en regelgeving.<sup>131</sup>

Certificatie is net als testen of kalibreren, verificatie of validatie, en inspectie of keuring<sup>132</sup> een vorm van conformiteitsbeoordeling.<sup>133</sup> Hoewel deze overige vormen op zichzelf minder relevant zijn als zelfstandig zelfreguleringsinstrument van beroepsorganisaties, kunnen deze vormen wel worden toegepast bij het onderzoek waarin bekeken wordt of een product of dienst aan de vooraf gestelde certificatie-eisen voldoet.<sup>134</sup> Als het in deze paragraaf gaat over certificatie, dan kan dat dus samen gaan met een van de andere vormen van conformiteitsbeoordeling. Bij certificatie zal de

---

<sup>127</sup> Zie ook Veerman & Mulder 2010, p. 56; Timmer 2011 p. 44.

<sup>128</sup> Vgl. Neerhof 2016, p. 185-303.

<sup>129</sup> Timmer 2010, p. 47.

<sup>130</sup> ICN-rapport 2016, p. 5.

<sup>131</sup> Eijlander, Evers & Van Gestel, *Certificatie binnen kaders* 2003, p. 378.

<sup>132</sup> ICN-rapport 2016, p. 10-12

<sup>133</sup> De definitie die meestal wordt gebruikt voor conformiteitsbeoordeling komt van de Europese verordening nr. 765/20082 waarin conformiteitsbeoordeling wordt omschreven als 'het proces waarin wordt aangetoond of voldaan is aan de vastgestelde eisen voor een product, proces, dienst, systeem, persoon of instantie'.

<sup>134</sup> ICN-rapport 2016, p. 9.

conformiteitsbeoordeling overigens verricht moeten worden door een onafhankelijke en deskundige instelling, de certificatie-instelling.<sup>135</sup>

### *Achtergrond en betekenis*

Certificatie gaat in beginsel uit van private initiatiefnemers, en kan dus toegepast worden zonder overheidsbetrokkenheid. Het belang om certificatie als instrument van zelfregulering in te zetten is tevens primair in het eigen belang van de private initiatiefnemers, in plaats van het algemeen belang. Dat neemt overigens niet weg dat het particuliere belang overeen kan komen met het belang bij uitvoering van het publiek belang door de overheid. Certificatie kan vanuit particulier initiatief toegepast worden voor het borgen van publieke belangen als er geen regelgeving voor dit onderwerp is, of als er strengere eisen dan in de wettelijke bepalingen worden gesteld.

Naast deze vrijwillig tot stand gekomen certificatie kan certificatie ook tot het instrumentarium van zelfregulering behoren om overheidsdoelen te realiseren.<sup>136</sup> Certificatie van personen en diensten zijn voor de overheid van belang in het kader van toezicht en handhaving. Indien met certificatie hetzelfde doel wordt nagestreefd als met de te handhaven regelgeving, kunnen toezichthouders certificatie door de beroepsorganisatie complementair gebruiken bij hun handhavingstaak.<sup>137</sup> Certificatie kan ondersteunend werken en een positief effect hebben op het naleven van wettelijke voorschriften.<sup>138</sup> Men vaart dan op de kennis en expertise van de private partijen, waardoor regels ook beter aansluiten bij de praktijk en sneller op innovaties kan worden ingespeeld. Bijkomend voordeel is dat door gebruikmaking van vrijwillige conformiteitsbeoordeling om een bepaald publiek belang na te streven, er geen beroep gedaan hoeft te worden op de capaciteit van een publieke toezichthouder. Tot slot heeft het stellen van regels door de overheid aan certificatie als voordeel dat de overheid partijen kan aanspreken vanwege de bestuursrechtelijke betrekking die ontstaat met bijvoorbeeld de opstellers van certificatieschema's en certificatie-instellingen.<sup>139</sup>

### *Certificatie van personen*

Bij certificatie van personen wordt in het bijzonder getoetst op de vakbekwaamheid van de beroepsbeoefenaar. Verschil met diplomering is dat certificatie van een tijdelijke geldingsduur is. Een diploma kan worden gezien als een startkwalificatie. Om de wijze waarop de persoon de aangeleerde kennis en vaardigheden in praktijk toepast en om bekwaamheidsonderhoud te toetsen, kan certificatie worden ingezet. In het schema van persoonscertificatie zijn daarom voorwaarden voor verlenging van het persoonscertificaat aangegeven, en kan tussentijds gecontroleerd worden of deze persoon nog aan de voorwaarden voldoet.<sup>140</sup>

### *Certificatie van producten en diensten*

Bij certificatie van diensten van een beroepsbeoefenaar wordt beoordeeld of een dienst voldoet aan de eisen die vooraf aan certificatie gesteld zijn. Om te bezien of de dienst voldoet, kan bij het onderzoek een andere vorm van conformiteitsbeoordeling worden gebruikt dan bij het testen van de persoon. Ook als het certificaat voor onbepaalde tijd wordt afgegeven, kan de certificatie-instelling na het afgeven van het certificaat nog controleren of de certificaathouder aan de eisen voldoet. Als men niet aan de eisen voldoet, dan krijgt men een herstelperiode, en afhankelijk van de ernst van de

---

<sup>135</sup> Eijlander, Evers en Van Gestel 2003, *De inkadering van certificatie en accreditatie*, p. 12-13.

<sup>136</sup> ICN-rapport 2016, p. 17-19, 23-27.

<sup>137</sup> Eijlander, Evers en Van Gestel 2003, *Certificatie binnen kaders*, p. 360-361.

<sup>138</sup> Eijlander, Evers en Van Gestel 2003, *Certificatie binnen kaders*, p. 364-365 en 372-375.

<sup>139</sup> ICN-rapport 2016, p. 17-19.

<sup>140</sup> Zie 'NEN-EN-ISO/IEC 17024 Conformiteitsbeoordeling - Algemene eisen voor instellingen die certificatie van personen uitvoeren' Dit zijn eisen die door normalisatie-instellingen (nationale NEN en Europese EN of internationale ISO normen) zijn opgesteld. ICN-rapport 2016, p. 10.

tekortkoming kan er worden geschorst of kan het certificaat worden ingetrokken. Men kan deze vorm ook combineren met een goedkeuringsteken of keurmerk voor een gecertificeerde dienst.<sup>141</sup>

*Erkenningsvariant, toelatingsvariant, toezichtsondersteuningsvariant en marktordeningsvariant*

Certificatie kan op verschillende wijze worden vormgegeven. Eijlander, Evers en Van Gestel schetsen vier ideaaltypen van certificatieregelingen, namelijk de marktordeningsvariant, de toezichtsondersteuningsvariant, de toelatingsvariant en de erkenningsvariant.<sup>142</sup> Deze ideaaltypen zijn van belang om aan te kunnen geven op welke wijze en in welke mate de overheid betrokken is bij certificatie. In praktijk is er veelal sprake van mengvorm van deze varianten. Elke variant kent een eigen kader van bestuurlijke en juridische randvoorwaarden.

Uitgangspunt bij de erkenningsvariant is dat met een certificaat wordt aangetoond dat aan de wettelijke vereiste is voldaan, zonder dat er op grond van de wet nog extra eisen aan zijn gesteld. Middels een inspectierapport of keuringsrapport bekijkt de certificatie-instelling of de beroepsbeoefenaar of een dienst aan de eisen van het betreffende beoordelingschema voldoet en voorziet het resultaat van een oordeel.<sup>143</sup> Bij een positief oordeel wordt de persoon of dienst gecertificeerd en kan daarmee zijn beroep uitoefenen of de dienst verrichten. De overheid controleert hierbij dus alleen nog maar of de persoon of organisatie over een certificaat beschikt, en beoordeelt zelf niet of deze persoon of organisatie voldoet aan de competenties. Overigens kan deze variant ook facultatief worden ingezet. Indien de persoon of dienst niet over een certificaat beschikt, zal de overheid zelf volledig toezicht moeten uitoefenen en moeten bezien of de persoon of dienst aan de eisen voldoet.<sup>144</sup> Omdat de overheid afhankelijk is van de kennis en expertise van de beroepsorganisatie, zal de overheid echter niet snel voor een facultatieve variant van certificatie kiezen. Vanwege de wederzijdse afhankelijkheidsrelatie zal de overheid ook voor het toezicht afhankelijk zijn van de beroepsbeoefenaar.

Indien een certificaat alleen een bewijsvermoeden oplevert dat een beroepsbeoefenaar aan de wettelijke vereisten voldoet, dan is er sprake van de toelatingsvariant. Waar de overheid bij de erkenningsvariant alleen op echtheid van de conformiteitsverklaring toetst, zal de overheid in de toelatingsvariant ook moeten controleren of de conformiteitsverklaring op verantwoorde wijze en volgens een correct gevolgde procedure tot stand is gekomen. De toelatingsvariant gaat dus uit van een combinatie van certificatie en eigen toezichtsactiviteiten.<sup>145</sup> De wetgever kan hierbij ook kiezen voor facultatieve inzet van certificatie.<sup>146</sup>

Als een conformiteitsverklaring alleen een indicatie oplevert dat de persoon of dienst tegemoet komt aan wettelijke bepalingen, is er sprake van de toezichtsondersteuningsvariant. Van belang is dat beroepsbeoefenaars met een conformiteitsverklaring ten opzichte van beroepsbeoefenaars die daar niet over beschikken ook daadwerkelijk beter presteren wat betreft naleving van inhoudelijke normen. Als dit is aangetoond, kan de overheid de toezichtstrategie hierop aanpassen. Indien uit risicoanalyses blijkt dat gecertificeerde personen of diensten een beter nalevingsgedrag vertonen dan personen of diensten die niet gecertificeerd zijn, dan kan de overheid ervoor kiezen om gecertificeerde personen of diensten minder vaak of op een andere manier te controleren.<sup>147</sup>

Tot slot is er de marktordeningsvariant, waarbij sprake is van volledige zelfregulering. Certificatie vervult in deze variant geen rol bij overheidstoezicht. Certificatie is dan een instrument van de markt

---

<sup>141</sup> ICN-rapport 2016, p. 9.

<sup>142</sup> Eijlander, Evers en Van Gestel 2003, *De inkadering van certificatie en accreditatie*, p. 49 e.v.

<sup>143</sup> ICN-rapport 2016 p. 10.

<sup>144</sup> Neerhof 2016, p. 216-217 en 219.

<sup>145</sup> Neerhof 2016, p. 217-218. Neerhof formuleert deze variant tevens als de indicatieve variant.

<sup>146</sup> Eijlander, Evers en Van Gestel 2003, *De inkadering van certificatie en accreditatie*, p. 5.

<sup>147</sup> Neerhof 2016, p. 216-219.

zelf waarin partijen zich bijvoorbeeld met een keurmerk onderscheiden van andere marktpartijen. De overheid kan deze vorm vanuit publiek belang stimuleren en financieel ondersteunen, zonder dat er een bestuursrechtelijke rechtsbetrekking ontstaat tussen de beroepsbeoefenaren met een certificaat en de overheid.<sup>148</sup>

#### *Totstandkoming van certificatieschema's*

Bij certificatie betreft het normdocument vaak een schema waarin een beschrijving van het object van beoordeling, de te volgen processen, de procedure en de werkwijze van de certificatie-instelling en de vereisten die op de organisatie van de certificatie-instelling van toepassing zijn. Het schema kan worden opgesteld onder regie van een college van deskundigen van een of meerdere certificatie-instellingen. Ook kan een andere partij, zoals een normalisatie-instituut of een beheerorganisatie een schema opstellen en beheren. Deze partij wordt dan de schemabeheerder genoemd. Dat kan van belang zijn om werkwijzen te harmoniseren, of meer gelijkheid bij conformiteitsbeoordeling te realiseren. Ook hierbij geldt dat het maatschappelijk draagvlak kan worden bevorderd en de vergelijkbaarheid van resultaten worden vergroot als het schema wordt opgesteld in een gremium waarin alle betrokken partijen deelnemen. Interpretatieproblemen worden door het college van deskundigen van de schemabeheerder behandeld. De schemabeheerder is verder ook verantwoordelijk voor de inhoud. Of het schema in de praktijk ook functioneert, is afhankelijk van de wijze waarop een schemabeheerder contact onderhoudt met de betrokken partijen.<sup>149</sup>

#### *Certificatie en toezicht door de overheid*

Ook bij certificatie dienen de belangen van de overheid en de belangen van de beroepsorganisatie in elkaars verlengde te liggen. Certificatie en het doel van toezicht en handhaving horen complementair aan elkaar te zijn. Dat hangt samen met de aard van deze onderwerpen. Handhaving ziet toe op het afdwingen van herstel van een onrechtmatige situatie of het bestraffen van degene die een overtreding begaat. Bij certificatie ontbreekt het punitief oogmerk, en de gecertificeerde kan ook niet gedwongen worden mee te werken bij de uitvoering van controles. Schorsing of intrekking van een certificaat dient er alleen toe om het vertrouwen in het certificaat te waarborgen. Wel kunnen certificatie-instellingen risico-analyses maken en differentiëren in de frequentie en intensiteit van controle.<sup>150</sup>

Certificatie kan in de erkenningsvariant, toelatingsvariant en toezichtsondersteuningsvariant een aanvullende rol spelen op het toezicht dat de overheid op de beroepsuitoefening houdt. De wetgever kan certificatie dwingend voorschrijven, maar ook facultatief. Als de beroepsbeoefenaar dan niet beschikt over een certificaat, dan zal de overheid zelf volledig toezicht moeten toepassen.<sup>151</sup> Bij de erkenningsvariant en de toelatingsvariant zullen er meer waarborgen aan de totstandkoming van een certificaat gesteld worden dan bij de toezichtsondersteuningsvariant. De overheid is tenslotte verantwoordelijk voor de gevolgen die op grond van de wet aan het certificaat verbonden worden. De overheid zal dan ook in meer of mindere mate betrokken willen zijn bij de totstandkoming van de normen en willen weten wat de onderscheidende betekenis is van het certificaat dat wordt afgegeven.<sup>152</sup>

Als toezicht en certificatie niet goed op elkaar aansluiten kan het neveneffect van dubbele lasten ontstaan. Om dat te voorkomen moet steeds bekeken worden hoe het toezicht en de certificatie op elkaar aansluiten, met als uitdaging dubbele lasten te voorkomen en toch voldoende toezicht om de naleving van wet- en regelgeving effectief te borgen. In het kader van doelmatigheid is het van

---

<sup>148</sup> Neerhof 2016, p. 219.

<sup>149</sup> ICN-rapport 2016, p. 7-8.

<sup>150</sup> Eijlander, Evers en Van Gestel 2003, *Certificatie binnen kaders*, p. 364-365 en 372-375.

<sup>151</sup> Eijlander, Evers en Van Gestel 2003, *De inkadering van certificatie en accreditatie*, p. 5.

<sup>152</sup> Zie paragraaf 5.3.

belang er bewust van te zijn dat certificatie voor overheid een kostenbesparing en een vermindering van administratieve lasten kan opleveren, maar dat bij de beroepsgroep de kosten en administratieve lasten omhoog kunnen gaan.<sup>153</sup> Ook de lasten van de bestuursorganen, in dit geval de minister die toezicht houdt, worden niet altijd beter. Deze kunnen wel anders, maar niet altijd minder worden.<sup>154</sup>

### *Vertrouwen*

Vertrouwen tussen overheid en beroepsorganisatie speelt een belangrijke rol bij certificatie. Bij de erkenningsvariant heeft de overheid minder invloed op de uitkomst van handhaving dan bij de toezichtsondersteuningsvariant. De overheid zal bij de erkenningsvariant dan ook meer invloed willen uitoefenen op het certificatieproces. Dat is nodig om ervoor te zorgen dat toezicht en certificatie goed op elkaar zijn afgestemd. Ook kan de overheid het nodig vinden om waarborgen stellen zodat certificatie voldoet aan de publieke normen die aan de toezichtstaak van overheid zijn gesteld, en dat ook de belangen van de overheid in voldoende mate worden behartigd. De verdeling van de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken publieke en private partijen zal in dat kader in voldoende mate uit wet- en regelgeving moeten blijken.<sup>155</sup>

Omdat iedereen in beginsel certificaten kan afgeven, is het voor het vertrouwen in certificatie van belang dat de certificatie-instelling kan garanderen dat een persoon of dienst ook daadwerkelijk aan de vooraf gestelde normen van certificatie voldoet. Certificatie-instellingen zijn in beginsel commerciële partijen, die onder de economische omstandigheden van een open markt moeten werken. Dat betekent dat de kwaliteit onder druk kan komen te staan. De markt kan daar zelf tegenwicht aan bieden doordat cliënten ook belang hebben bij een uitgebreide en strenge beoordeling. Andersom zullen certificatie-instellingen belang hechten aan een betrouwbaar imago. Als er hogere aansprakelijkheidsrisico's zijn, dan zullen certificatie-instellingen waarde hechten aan een hoogwaardige controle. Als een certificatie-instelling in strijd met eigen regels een certificaat heeft afgegeven, kan deze daarvoor aansprakelijk worden gesteld vanwege onzorgvuldig handelen en vanwege het ongerechtvaardigde vertrouwen dat gewekt is in de juistheid van de verklaring.

Vertrouwen in de toepassing van certificatie kan om te beginnen gewonnen worden door een transparant certificatiesysteem. Transparantie bij certificatie is voor betrokken partijen als de beroepsbeoefenaar, beroepsorganisatie, cliënt en overheid van belang om inzicht te krijgen in de mate waarin het verkrijgen van een certificaat daadwerkelijk bijdraagt aan de publieke doelstelling. Het gaat dan om openheid over de resultaten die met certificatie worden geboekt en om informatie over de werking van de certificatieregeling. Hiermee kunnen betrokken partijen inschatten wat de waarde en betekenis van certificatie is en wat de mogelijke kritiek hierop zal zijn.<sup>156</sup>

Om het vertrouwen te borgen kan een certificatie-instelling zich ook laten accrediteren door de Raad voor Accreditatie. Deze privaatrechtelijke organisatie heeft onder andere tot doel om het vertrouwen in de accreditatiestructuur tot stand te brengen en te behouden, de vergelijkbaarheid en eenduidigheid van conformiteitsbeoordelingen te bevorderen en het bevorderen van harmonisatie van certificatieregimes die door geaccrediteerde instellingen worden gehanteerd. De Raad voor Accreditatie beoordeelt of certificatie-instellingen voldoen aan internationale normen.<sup>157</sup>

---

<sup>153</sup> ICN-rapport 2016, p. 24: 'de keuze om in regelgeving gebruik te maken van conformiteitsbeoordeling mag niet uitsluitend ingegeven worden vanuit de wens om te besparen op de kosten van het overheidstoezicht' en 'het zich houden aan de eisen uit een normatief document voor conformiteitsbeoordeling leidt niet tot een direct en aanzienlijk financieel verlies voor de partij die conformiteitsbeoordeling aanvraagt'.

<sup>154</sup> Neerhof 2016, p. 295.

<sup>155</sup> *Kamerstukken II 2015/16 29 304*, nr. 6.

<sup>156</sup> Neerhof 2016, p. 185-303.

<sup>157</sup> NEN-EN-ISO/IEC 17065 Conformiteitsbeoordeling (voor certificatie van personen) en NEN-EN-ISO/IEC 17024 Conformiteitsbeoordeling (voor certificatie van diensten)

Uitgangspunten zijn dat de certificatie moet worden uitgevoerd door een organisatie die onafhankelijk, onpartijdig, deskundig en bekwaam handelt, dat de organisatie blijkens een functionerend kwaliteitssysteem betrouwbaar is en dat de eisen en werkwijzen bij certificatie uiteindelijk wordt vastgesteld door een vertegenwoordiging van belanghebbenden.<sup>158</sup> Ook gelden er waarborgen als klachtbehandeling en geschillenbeslechting, openbaarheid en gegevensbescherming. Deze normen zijn overigens primair ten behoeve van certificatie als eenzijdige vorm van zelfregulering opgesteld om derde-belanghebbenden te beschermen en het vertrouwen in gecertificeerde personen of activiteiten te borgen. Deze waarden zijn daarbij voor de overheid relevant voor de uitvoering van het publiek belang.

#### 4.2.2 Beroepsregistratie

Door middel van een beroepsregister kan worden bijgehouden of en waarin de beroepsbeoefenaar gespecialiseerd is, of de beroepsbeoefenaar nog actief het beroep uitoefent en of de beroepsbeoefenaar zijn vakbekwaamheid op orde heeft. Verschillende beroepen kennen een beroepsregister, zoals arbeidsdeskundigen, architecten en leraren. In het BIG-register<sup>159</sup> zijn beroepsbeoefenaars van meerdere beroepen in de gezondheidszorg opgenomen. Daarnaast bestaan er in de zorg wettelijke erkende specialistenregisters. De juridische inrichting en het beheer van deze registers lopen uiteen van private registers, door de beroepsorganisatie georganiseerd en beheerd, tot publieke registers, door de minister georganiseerd en beheerd.

##### *Organisatie van het register*

Een beroepsregister kan om meerdere doelen worden ingezet, waaronder het doel het vertrouwen in de beroepsuitoefening te borgen. De cliënt of werkgever kan door middel van het register nagaan of de beroepsbeoefenaar beschikt over het juiste diploma, of hij zijn vak voldoende bijhoudt en of hij geen beroepsverbod heeft. Dat betekent dat een beroepsbeoefenaar die zich aanmeldt bij een beroepsregister, niet automatisch in het beroepsregister wordt opgenomen. Om een beroepsregister in stand te houden zal getoetst moeten worden of de beroepsbeoefenaar aan de voorwaarden voor registratie voldoet. Mede afhankelijk van de omvang van de beroepsgroep en de gestelde voorwaarden, kan dat gedaan worden door een commissie of door het aanleveren van een gewaarmerkt kopie van een diploma. In sommige gevallen, zoals bij leraren en docenten, wordt deze toets door de werkgever gedaan.<sup>160</sup>

Verder zal de registratie georganiseerd en beheerd moeten worden. Welke gegevens van de beroepsbeoefenaar in het register worden opgenomen en welke gegevens zichtbaar worden voor derden is afhankelijk van het doel van de registratie. Ook zal het register op zorgvuldige wijze gehandhaafd moeten worden. Als het register tot doel heeft om de beroepsbeoefenaar het vak te laten onderhouden, dan zal de bekwaamheid van de beroepsbeoefenaar periodiek getoetst moeten worden. Die toetsing zou de beroepsorganisatie of de minister zelf kunnen doen als een vorm van conformiteitbeoordeling, maar kan ook gedaan worden door middel van certificatie. In beide gevallen is een zorgvuldig tot stand gekomen normdocument nodig en dient onafhankelijke toetsing aan deze normen in voldoende mate te zijn geborgd. Tot slot kan het register beroepsverboden weergeven als uitkomst van een rechterlijke uitspraak, of als uitkomst van tuchtrechtspraak.

De organisatie voor toelating, het beheer en de handhaving van het register kan zowel bij de beroepsorganisatie als bij de minister liggen. Welke vorm het meest geschikt is bij een beroepsorganisatie, is onder andere afhankelijk van de mate waarin de beroepsorganisatie aan de voorwaarden voor zelfregulering voldoet. Voor elk van de aspecten van registratie zoals toelating,

---

<sup>158</sup> Neerhof 2016, p. 248.

<sup>159</sup> BIG staat voor Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg

<sup>160</sup> Bijvoorbeeld artikel 41g van de Wet op het voortgezet onderwijs.



beheer van het register, handhaving of het opstellen van een normdocument, kan bekeken worden of de minister of de beroepsorganisatie dat zelf doet.

### *Beheer van het register*

De wijze waarop het register wordt ingericht en beheert, hangt sterk samen met de mogelijkheden die privacyregelgeving aan de beheerder van het register laat. Technisch is er veel mogelijk met de registratie van beroepsbeoefenaars, maar de Algemene verordening gegevensbescherming, in combinatie met de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming stelt strenge eisen aan het verzamelen, verwerken en leveren van gegevens die betrekking hebben op de persoon van de beroepsbeoefenaar.<sup>161</sup> Gegevens van de beroepsbeoefenaar mogen alleen “voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt”.<sup>162</sup> Het doel is gerechtvaardigd op het moment dat de beroepsbeoefenaar toestemming geeft voor het verzamelen en het verwerken van gegevens. Een ander gerechtvaardigd doel is het voldoen aan een wettelijke plicht.<sup>163</sup>

Als er geen wettelijke verplichting is opgenomen om een beroepsregister in te stellen, dan zal de beroepsorganisatie voor het verwerven en verwerken van persoonsgegevens toestemming moeten vragen aan de beroepsbeoefenaar. Deze toestemming moet vrij, specifiek, geïnformeerd en ondubbelzinnig zijn. Dat betekent dat er geen negatieve consequenties mogen zijn als de beroepsbeoefenaar geen toestemming tot registratie geeft. In een afhankelijkheidsrelatie, zoals bij de beroepsbeoefenaar en de beroepsorganisatie voorkomt, zal de toestemming niet altijd gegeven zijn. Verder zal de beroepsbeoefenaar geïnformeerd moeten worden over het doel van registratie, de manier waarop de persoonsgegevens worden verwerkt, met wie de persoonsgegevens worden gedeeld en hoe lang de gegevens worden bewaard.<sup>164</sup>

Om ervoor te zorgen dat alle beroepsbeoefenaars in het register worden opgenomen, is dus al snel een wettelijke grondslag nodig. In de wet kan deze grondslag als doelvoorschrift worden opgenomen, maar kan ook een concrete uitwerking in wet- en regelgeving kennen. Voor welke vorm wordt gekozen, is mede afhankelijk van de mate waarin de beroepsorganisatie in staat is om in een eigen reglement een afweging te maken van proportionaliteit en subsidiariteit voor het verwerken van persoonsgegevens. De verordening vereist namelijk dat gegevensverwerking effectief en evenredig gebeurt en steeds zal de vraag gesteld moeten worden of het doel niet op een andere, minder ingrijpende wijze kan worden bereikt.<sup>165</sup> Als de beroepsorganisatie niet in voldoende mate over deze expertise beschikt kan de overheid deze afwegingen maken, en de uitkomst ervan in wet- en regelgeving vastleggen.

Ook worden er vanuit de Algemene verordening gegevensbescherming eisen gesteld aan de verwerkingsverantwoordelijke. Dit zijn verplichtingen in de vorm van maatregelen die genomen moeten worden, zoals het aanstellen van een functionaris voor gegevensbescherming en het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling en het treffen van beveiligingsmaatregelen. Ook moet de verwerkingsverantwoordelijke voldoen aan de aantoonplicht. Bij de aantoonplicht toont de verwerkingsverantwoordelijke aan dat hij aan alle relevante

---

<sup>161</sup> Persoonsgegevens betreft “alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon”, zie artikel 4, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming.

<sup>162</sup> Artikel 5, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming.

<sup>163</sup> Artikel 6, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming geeft zes verwerkingsdoelen, hier zijn alleen de relevante doelen genoemd.

<sup>164</sup> Schermer, Hagenauw & Falot 2018, p. 37-38.

<sup>165</sup> Schermer, Hagenauw & Falot 2018, p. 37.

verplichtingen voldoet.<sup>166</sup> Ook hiervoor dient een afweging gemaakt te worden of de overheid verwerkingsverantwoordelijke wordt, of de beroepsorganisatie.

### *Handhaving*

Voor een goed werkend register dat bijdraagt aan het vertrouwen in de beroepsuitoefening, zal het register door de beroepsorganisatie of door de overheid moeten worden gehandhaafd. Zo zal ervoor gezorgd moeten worden dat er alleen beroepsbeoefenaars in worden opgenomen die het beroep mogen uitoefenen. Deze toelatingseisen kunnen in wet- en regelgeving zijn opgenomen, of in het reglement van de beroepsorganisatie. Veel gestelde eisen zijn het overhandigen van een gewaarmerkt getuigschrift en een verklaring omtrent gedrag.

Verder moet het register worden bijgehouden. Het bijhouden van het register voor vakbekwaamheid kan automatisch gebeuren door middel van een puntensysteem, waarbij de beroepsbeoefenaar punten toegekend krijgt voor het verrichten van activiteiten, of door een urensysteem waarbij het aantal in de beroepsuitoefening gewerkte uren wordt opgegeven. Ook kan middels een register worden bijgehouden wie een certificaat heeft. Op basis van een portfolio kan een afweging gemaakt worden of de beroepsbeoefenaar voldoet aan de gestelde eisen. Van belang is dat deze afweging onafhankelijk wordt gemaakt op grond van eisen die vooraf voor de beroepsbeoefenaar bekend waren, en zijn opgenomen in een voor publiek toegankelijk normdocument. Ook de regels die aan de activiteiten of ervaringsuren voor herregistratie in het beroepsregister zijn gesteld, moeten worden opgenomen in een normdocument. Beroepsbeoefenaars die niet aan de eisen voldoen, dienen verwijderd te worden uit het register of een aantekening te krijgen. Dat kan overigens ook volgen uit een uitspraak van een tuchtcollege.

## **4.3 Geschilbeslechtende instrumenten**

### **4.3.1 Klachtenafhandeling**

Een beroepsorganisatie kan ervoor kiezen om een klachtcommissie in te stellen bij de beroepsorganisatie. Een cliënt of een derde kan dan op een laagdrempelige wijze een oordeel over een klacht ten aanzien van de beroepsuitoefening krijgen. Een klacht kan gegrond of ongegrond worden verklaard, eventueel in combinatie met een aanbeveling van de klachtcommissie. Schadevergoeding of een disciplinaire maatregel kan een klachtcommissie niet opleggen. Daarvoor zal de klager zich moeten wenden tot een rechter, of indien van toepassing een tuchtrechter of een mede daartoe ingestelde geschillencommissie.

Naast een klachtencommissie kan een beroepsorganisatie ook klachtenondersteuning of klachtenbemiddeling bieden. Bij klachtenondersteuning wordt met name een luisterend oor voor klager geboden. Bij klachtenbemiddeling wordt een derde onafhankelijke partij ingezet die beoogt een oplossing tussen de beroepsbeoefenaar en de klager te bieden. Vaak gaat het dan om het herstel van onderling vertrouwen. Hoewel klager niet verplicht is om mee te werken aan klachtbemiddeling, kan de beroepsorganisatie wel aan de beroepsbeoefenaar de verplichting opleggen om mee te werken aan klachtbemiddeling. Omdat een klacht later alsnog kan worden voorgelegd aan een klachtcommissie, is het van belang dat de klachtbemiddelaar niet tevens lid is van deze klachtcommissie.<sup>167</sup>

Een andere optie om klachten te laten afhandelen, is het instellen van een geschillencommissie. Een geschillencommissie doet uitspraken in de vorm van arbitrage of bindend advies in geschillen die hun oorsprong vinden in consumentklachten. Geschillen kunnen gaan over een vordering tot schadevergoeding, maar ook over de kwaliteit van dienstverlening. In de advocatuur en het notariaat

---

<sup>166</sup> Voor een uitgebreid overzicht van de verplichtingen Schermer, zie Hagenauw & Falot 2018 p. 50-51.

<sup>167</sup> Van Bemmelen van Gent 2006, p. 46-47.

mogen deze bedragen over schadevergoeding niet hoger zijn dan 10.000 Euro en worden er ook geen klachten behandeld die uitsluitend tuchtrechtelijk van aard zijn.<sup>168</sup>

Belangrijk verschil met de klachtencommissie is dat de geschillencommissie valt onder De Geschillencommissie, bestaande uit de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken en uit de Stichting Geschillencommissies voor Beroep en Bedrijf. Onder De Geschillencommissie vallen bijna 70 geschillencommissies die klachten voor uiteenlopende branches en beroepen behandelen. Een geschillencommissie zal op grond van de Erkenningsregeling geschillencommissies consumentenklachten 1997 eerst erkend moeten worden door de minister van Justitie en Veiligheid. De Geschillencommissie zal pas overgaan tot een erkenningsverzoek voor een geschillencommissie als er voldoende draagvlak is en de organisatiegraad bij de beroepsorganisatie in voldoende mate aanwezig is. Om een geschillencommissie te laten erkennen, zijn in de genoemde regeling eisen gesteld die aansluiten bij de beginselen van behoorlijke rechtspraak.<sup>169</sup> Deze beginselen zijn tevens uitgangspunten om het vertrouwen in een goed werkende klachtcommissie te borgen. Als beginselen van behoorlijke rechtspraak kunnen genoemd worden de toegankelijkheid en openbaarheid van geschilbeslechting, geschilbeslechting binnen redelijke termijn, onafhankelijkheid en onpartijdigheid en de mogelijkheid tot tegenspraak, processuele gelijkwaardigheid en het recht op een deugdelijke motivering van de uitkomst.<sup>170</sup>

#### 4.3.2 Tuchtrecht

Tuchtrecht komt van oudsher voor bij beroepen waarin beroepsbeoefenaars zelf zowel over het opstellen als over het handhaven van normen gaan. Met het tuchtrecht kan ongewenst groepsgedrag worden gecorrigeerd.<sup>171</sup> Tegenwoordig wordt het tuchtrecht bij beroepsgroepen veelal in enige vorm van samenwerking tussen beroepsorganisatie en overheid ingericht, waarbij beroepsbeoefenaars deel uitmaken van de tuchtcolleges die aan de hand van procedurele regels het handelen van beroepsgenoten beoordelen.<sup>172</sup>

Het tuchtrecht kan uiteenlopen van volledig publiekrechtelijk tot privaatrechtelijk geregeld tuchtrecht.<sup>173</sup> Een voorbeeld van volledig publiekrechtelijk (hiërarchisch) geregeld tuchtrecht is bijvoorbeeld het militair tuchtrecht. Gelet op de inhoud en de aard van de materiële en procedurele normen, benadert deze vorm van tuchtrecht meer het strafrecht. Meer privaatrechtelijk zijn het economisch tuchtrecht en het tuchtrecht bij beroepen. Het economisch tuchtrecht en het tuchtrecht bij beroepen liggen dicht bij elkaar omdat het beide in de sfeer van de dienstverlening zit. Toch is de benadering verschillend. Het economisch tuchtrecht ziet op producten of handelingen van economische actoren, waarbij middels het tuchtrecht wordt geoordeeld over concrete verbodsbepalingen, die de kwaliteit van het product beschermen. Het tuchtrecht bij beroepen heeft primair als doel de kwaliteit en de goede naam van de beroepsgroep te beschermen. Mogelijke misstanden komen aan het licht via klachten van cliënten van de beroepsgroep. Daarin zit ook het belangrijkste verschil met het economisch tuchtrecht. Bij economisch tuchtrecht komen misstanden aan het licht door privaatrechtelijke controlediensten of worden deze door een publieke inspectiedienst aan de orde gebracht.<sup>174</sup>

#### *Tuchtrecht bij beroepen*

---

<sup>168</sup> Zie <https://www.degeschillencommissie.nl/over-ons/commissies/advocatuur/>

<sup>169</sup> Zie artikel 4 van de Erkenningsregeling geschillencommissies consumentenklachten 1997

<sup>170</sup> Van den Hoogen 2007, p. 33.

<sup>171</sup> Van Dijk 2017, p. 98.

<sup>172</sup> Rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht 2006, p. 12.

<sup>173</sup> Schol, Middelkamp & Winter 2007, p. 23. Dit onderscheid wordt ook wel als hiërarchisch tuchtrecht en niet-wettelijk tuchtrecht weergegeven.

<sup>174</sup> *Kamerstukken I* 2003/04, 27025, nr. A, p. 3.

Tuchtrecht bij beroepen kent meestal een grondslag in de wet. Het tuchtrecht dient er primair toe de kwaliteitsstandaard binnen de beroepsgroep hoog te houden. Vooral het belang van een goede beroepsuitoefening staat voorop. Andere functies van het tuchtrecht zijn geschilbeslechting en toezicht. Binnen de procesgang van het tuchtrecht vindt dossieronderzoek en inter-collegiale toetsing van de uitkomst van dienstverlening plaats. Het gaat hierbij niet zozeer om klachten in de zin van gebrek aan service of een geschil over de prijs, maar meer om geschillen die volgen uit de daadwerkelijke beroepsuitoefening. Als het gaat over toezicht, dan is tuchtrecht voor de overheid van belang om ervoor te zorgen dat de wettelijke voorschriften worden nageleefd. Met het tuchtrecht kan het maatschappelijk vertrouwen in de beroepsuitoefening worden geborgd en versterkt doordat het een signaal afgeeft aan de maatschappij dat misstanden binnen de beroepsgroep niet geaccepteerd worden. In essentie heeft het daarmee een preventieve werking, en is in mindere mate als publiekrechtelijk sanctierecht aan te merken.<sup>175</sup>

### *Waarborgen voor een goed werkend tuchtrecht*

Voor een goed werkend tuchtrecht dient het tuchtrecht met een aantal waarborgen omkleed te zijn. De werkgroep tuchtrecht van het programma 'Bruikbare rechtsorde' heeft in het rapport 'Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht'<sup>176</sup> echter geconstateerd dat het tuchtrecht bij beroepsorganisaties weinig consistent is ingericht. In de jaren na publicatie van het rapport is er gewerkt aan een Kaderwet tuchtprocesrecht<sup>177</sup> die van toepassing zou moeten zijn op alle vormen van tuchtrecht met een wettelijke grondslag. Deze kaderwet is er uiteindelijk niet gekomen "in verband met herprioritering en het feit dat ten gevolge daarvan de voor het tuchtprocesrecht noodzakelijke wijzigingen veelal al in de diverse betreffende beroepswetten zijn of nog worden doorgevoerd"<sup>178</sup>. De elementen waaraan het tuchtrecht bij beroepsgroepen moet voldoen, kunnen desalniettemin wel ontleend worden aan het rapport van de werkgroep en het voorstel voor het tuchtprocesrecht.

Tuchtrecht kan alleen succesvol worden ingericht en goed functioneren als de gedeelde normen en waarden binnen beroepsgroep ook als zodanig in de praktijk worden beleefd. Voor een effectief tuchtrecht kan worden verwezen naar de randvoorwaarden voor zelfregulering die in de vorige paragraaf uiteen zijn gezet. Daarnaast zal de beroepsgroep ook een duidelijk herkenbare groep moeten zijn waarbinnen sprake is van een cultuur waarin beroepsbeoefenaars elkaar aanspreken. Een belangrijke rol is hierbij is weggelegd voor de beroepsorganisatie. Van belang is dat zij de beroepsgroep zoveel mogelijk bij elkaar houdt, participeert bij het opstellen van normen, heldere normen stelt en draagvlak voor deze normen onder de beroepsbeoefenaars realiseert. Andere voorwaarden zijn dat financiering van tuchtrecht controleerbaar is en de beloning van de tuchtrechter ook adequaat is. Financiering gebeurt soms door de overheid, maar met de 'Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen' worden de kosten aan de betreffende beroepsbeoefenaars doorberekend.<sup>179</sup> Bovendien zal gekeken moeten worden of tuchtrecht past bij de uitvoeringspraktijk. Tuchtrecht is niet altijd het meest geschikte instrument om een sanctie op te kunnen leggen, en ook de maatregelen die de tuchtrechter kan opleggen moeten voldoende toereikend zijn. Een geldboete heeft bijvoorbeeld minder nut als het voordeel bij overtreding van de betreffende beroepsnorm voor de beroepsbeoefenaar groter is.<sup>180</sup>

### *Behoorlijke rechtspraak*

---

<sup>175</sup> Rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht 2006, p. 10-11, 14 en 21.

<sup>176</sup> Rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht 2006.

<sup>177</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 29 279, nr. 61.

<sup>178</sup> *Kamerstukken II* 2014/15, 34 145, nr. 3, p. 16.

<sup>179</sup> Hesemans & Huls 2017, p. 88-89; Rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht 2006, p. 32-34.

<sup>180</sup> Rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht 2006, p. 28.

De gevolgen van tuchtrecht kunnen ingrijpend zijn voor de beroepsbeoefenaar, in het bijzonder als het tuchtrecht een verplichtende uitwerking heeft. Op grond van het recht op een eerlijk proces, dat is neergelegd in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) dient er een goede rechtsbescherming te zijn voor de beroepsbeoefenaar die wordt aangeklaagd.<sup>181</sup> Het tuchtrecht dient daarbij aan normen van behoorlijke rechtspraak te voldoen. Ook dient er beroep open te staan bij een rechterlijke instantie die voldoet aan alle eisen van artikel 6 EVRM, zoals het gerechtshof of het College van Beroep van het bedrijfsleven.<sup>182</sup>

Hoe artikel 6 van het EVRM bij het tuchtrecht toegepast moet worden is afhankelijk van de wijze waarop het tuchtrecht is ingericht. Het EVRM komt in beeld indien er sprake is van een strafrechtelijke vervolging of van vaststelling van burgerlijke rechten en plichten.<sup>183</sup> Uit verschillende uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens<sup>184</sup> blijkt dat er sprake is van vaststelling van burgerlijke rechten en plichten indien er "(a) een geschil is van een ernstig juridisch karakter (b) tussen twee of meer partijen, (c) over een recht dat is erkend naar nationaal recht en (d) waarbij de uitkomst van de nationale procedure direct beslissend is voor burgerlijke rechten en plichten."<sup>185</sup> Bij maatregelen als schorsing of ontheffing uit het beroep zal dat al snel het geval zijn.<sup>186</sup>

De tuchtmaatregelen lopen uiteen van een waarschuwing of berisping aan de beroepsbeoefenaar, tot het opleggen van een geldboete, schorsen, gedeeltelijk ontzeggen van bevoegdheden of ontzetten of doorhalen van de inschrijving in een beroepsregister. Daarnaast is het ook denkbaar dat een voorwaardelijke maatregel wordt opgelegd of dat de tuchtrechter een maatregel tot betalen van schadevergoeding uitspreekt. Voorwaarde is wel dat de expertise om de hoogte van de schadevergoeding te kunnen bepalen, aanwezig moet zijn en dat de tuchtrechter tot een maximaal bedrag over schadevergoeding kan oordelen. Van een strafrechtelijke vervolging kan al sprake van zijn bij een substantiële boete die de beroepsbeoefenaar door het tuchtrechtcollege opgelegd krijgt.<sup>187</sup>

Tuchtrechtsuitspraken dienen te worden gepubliceerd, onder andere ten behoeve van preventie en educatie.<sup>188</sup> Ook de namen van de geschorste beroepsbeoefenaren of beroepsbeoefenaren met een beroepsverbod als gevolg van een tuchtrechtelijke uitspraak zijn veelal openbaar. Hiermee staat de positie van de beroepsbeoefenaar binnen het tuchtrecht in zekere zin minder sterk dan de verdachte in het strafrecht. Openbaarmaking wordt daarom ook wel als een belastende maatregel ervaren, omdat het gepaard gaat met gezichtsverlies van de beroepsbeoefenaar. Om die reden zal het ook mogelijk moeten zijn om de klacht gegrond te verklaren zonder een maatregel op te leggen. Ander

---

<sup>181</sup> Uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat tuchtrechtelijke procedures onder het begrip strafrechtelijke aanklacht (criminal charge) kan vallen indien deze in de 'criminal sphere' plaatsvinden, zie *Engel v. The Netherlands* EHRM 8 juni 1976 en *Ezeh and Connors v. United Kingdom*, EHRM 9 oktober 2003 (nr 39665/98 en 40086/98)

<sup>182</sup> Rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht 2006 p. 15-16, 30-31.

<sup>183</sup> Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent dat tuchtrechtelijke procedures ertoe dienen om te verzekeren dat beroepsbeoefenaars van een beroepsgroep zich houden aan gedragsnormen van die beroepsgroep. *Weber t. Zwitserland*, EHRM 22 mei 1990, appl. no. 11034/84, § 33.

<sup>184</sup> Zie bijvoorbeeld *Le Compte, Van Leuven en De Meyere t. België*, EHRM 1 oktober 1980, appl. no. 6878/75, § 41-50; *Acquaviva t. France*, EHRM 21 november 1995, appl. no. 19248/91, § 46; *Le Calvez t. Frankrijk*, 29 juli 1998, appl. no. 25554/94 § 56 en *Athanassoglou e.a. t. Zwitserland [GK]*, EHRM 6 april 2000, appl. no. 27644/95, § 43.

<sup>185</sup> Rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht 2006, p. 29.

<sup>186</sup> De Hoge Raad heeft in het arrest van 7 februari 1986, NJ 1986/791 heeft de Hoge Raad bovendien uitdrukkelijk naar voren gebracht dat artikel 6 EVRM ook van toepassing is op het medisch tuchtrecht.

<sup>187</sup> Hesemans & Huls 2017, p. 85. Rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht 2006, p. 29, 42.

<sup>188</sup> Zie de website [www.tuchtrecht.nl](http://www.tuchtrecht.nl); Rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht 2006, p. 43-44.

verschil met het strafrecht is dat de beroepsbeoefenaar zich kan beroepen op het beroepsgeheim, terwijl in het tuchtrecht er juist in kan voorzien het beroepsgeheim te doorbreken.<sup>189</sup>

De beroepsbeoefenaar heeft op grond van artikel 6 van het EVRM recht op een eerlijke en openbare behandeling. Daarnaast moeten beide partijen de mogelijkheid hebben om kennis te nemen van het bewijs dat de rechter mee zal nemen, deze te beoordelen en van commentaar te voorzien. De schijn van afhankelijkheid moet vermeden worden en volgens het EHRM is dat het geval als het tuchtcollege voor de helft of meer uit professionele rechters bestaat. De redelijkheid van de termijn van de procedure wordt beoordeeld aan de hand van de complexiteit van het geschil en voor sommige gevallen kan het nodig zijn om een spoedprocedure te doorlopen.<sup>190</sup> Verder kent het tuchtrecht verjaringstermijnen. In praktijk loopt de verjaringstermijn bij de verschillende tuchtcolleges nogal uiteen. Om de verjaringstermijn te bepalen zal een afweging gemaakt moeten worden tussen verschillende belangen. De beroepsbeoefenaar moet er enerzijds van uit kunnen gaan dat hij niet nog tot in jaren een tuchtzaak voor deze fout aangespannen krijgt, anderzijds kan een fout pas na jaren zichtbaar worden. In het belang van de kwaliteit van de beroepsuitoefening zal het tuchtcollege ook in het laatste geval een oordeel over het foutieve handelen van de beroepsbeoefenaar willen geven.<sup>191</sup>

Tot slot kan de waarborg van rechtsgelijkheid genoemd worden. Rechtsgelijkheid kan worden bevorderd door tuchtrechtspraak te concentreren. Tuchtgerichten krijgen dan meer zaken en de leden krijgen een beter overzicht van deze zaken. Hierdoor neemt ook de deskundigheid van de leden toe. Sommige rechters en juristen kunnen dan ook fulltime worden ingezet voor het afhandelen van tuchtzaken, wat de professionaliteit binnen het tuchtrecht ten goede komt. Bovendien ontstaat er meer afstand met de plaatselijke beroepsbeoefenaren, wat ten goede komt van de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid.<sup>192</sup>

### *Klachtprocedure*

Hoewel het tuchtrecht ertoe dient de kwaliteit binnen beroepsgroep voor de beroepsuitoefening te waarborgen, kunnen tuchtzaken aanhangig worden gemaakt door klagers die dat niet vanuit het belang van de beroepsgroep of maatschappij doen. Een teleurgestelde cliënt kan ook een tuchtzaak aanhangig maken vanwege de manier waarop hij door de beroepsbeoefenaar behandeld is. Deze klachten kunnen beter door een geschillencommissie of door interne klachtbehandeling worden afgedaan, met name als het om een incidenteel voorval gaat. In het tuchtprocesrecht kan om die reden een regeling worden opgenomen om de tuchtrechter naar deze opties te laten verwijzen.<sup>193</sup> De systemen van klachtbehandeling en tuchtrecht zijn volgens de werkgroep tuchtrecht van het programma 'Bruikbare rechtsorde' overigens zo nauw met elkaar verbonden dat de wetgever bij het instellen van tuchtrecht ook zal moeten voorzien in een klachtprocedure.<sup>194</sup> Daarbij zal overigens een dubbelrol van een lid van het tuchtcollege die dezelfde klacht in zowel een klachtprocedure als in een tuchtprocedure gaat onderzoeken, moeten worden voorkomen.<sup>195</sup>

Alternatieven om te voorkomen dat tuchtzaken aanhangig worden gemaakt door klagers die dat niet vanuit het belang van de beroepsgroep of maatschappij doen zijn het minnelijk traject of het instellen van griffierecht in het tuchtrecht als drempel bij het indienen van klachten.<sup>196</sup> Als het tot

---

<sup>189</sup> Hesemans & Huls 2017, p. 81-82.

<sup>190</sup> Rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht 2006, p. 29-31.

<sup>191</sup> Hesemans & Huls 2017, p. 84-85.

<sup>192</sup> Rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht 2006, p. 26.

<sup>193</sup> Bijvoorbeeld artikel 23 van de Wet tuchtrechtspraak accountants en artikel 46e van de Advocatenwet.

<sup>194</sup> Rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht 2006, p. 22-23.

<sup>195</sup> Rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht 2006, p. 36 en 39.

<sup>196</sup> Het minnelijk traject past eigenlijk niet goed bij de functie van het tuchtrecht als de klacht wel de kwaliteit van de beroepsuitoefening in de kern raakt. In het tuchtprocesrecht is het daarom van belang dat na intrekking

een tuchtrechtelijke veroordeling van de beroepsbeoefenaar komt, wordt dit griffierecht weer terug gegeven.<sup>197</sup>

---

van de klacht als gevolg van een minnelijk traject, de tuchtzaak wordt gestaakt tenzij het tuchtcollege beslist om de tuchtzaak voort te zetten in het algemene belang van kwaliteitswaarborging in de beroepsuitoefening. Zie Hesemans & Huls 2017, p. 84-85.

<sup>197</sup> Hesemans & Huls 2017, p. 83-84; Rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht 2006, p. 39-40.

## 5. De (algemene) grenzen van autonomie binnen zelf- en coregulering

Zoals in de eerste paragraaf is aangegeven, streeft de beroepsgroep ernaar het beroep zo vrij mogelijk uit te oefenen. De beroepsbeoefenaar is daartoe het beste in staat als hij zijn kennis en handelen kan legitimeren vanuit het ideaal van dienstbaarheid en de beroepsuitoefening bescherming geniet op grond van de wet. Als de beroepsgroep autonomie heeft over onderwerpen als de toegang tot het beroep, de inhoud van de beroepsopleiding, het bekwaamheidsonderhoud, de inrichting van dagelijkse werkzaamheden alsmede het kunnen handhaven van regels die de beroepsgroep zichzelf oplegt, versterkt dat de positie van het beroep.

### 5.1 Begrenzing van autonomie

De daadwerkelijke begrenzing van autonomie bestaat volgens Nolen uit de optelsom van wet- en regelgeving en jurisprudentie, maar ook het feitelijk optreden door de overheid en andere betrokkenen. Ook de aanpassing van de beroepsuitoefening als gevolg van verplichtingen in convenanten, uitvoeringsovereenkomsten en subsidievoorwaarden, de kennisoverdracht aan beroepsopleidingen of veronderstelde normen, zijn van invloed op de autonomie. Uit de wet is dus niet de omvang van autonomie van een beroepsgroep af te leiden, maar wel de grenzen die wet- en regelgeving aan autonomie stellen. Een bevoegdheid die de overheid heeft ten aanzien van de regulering van de beroepsuitoefening, beperkt pas de autonomie van een beroepsorganisatie of de beroepsgroep als de overheid ook gebruik maakt van die bevoegdheid. Verder is de complexiteit en kwaliteit van wetgeving en de snelheid waarop regelgeving ten aanzien van beroepsuitoefening wijzigt van invloed op de autonomie. Door complexe of ondoorzichtige wetgeving kan de handelingsvrijheid die de beroepsgroep en de beroepsorganisatie toekomt, niet volledig ontplooiën. Tot slot kan de overheid met convenanten, uitvoeringsovereenkomsten en subsidievoorwaarden de autonomie verder inperken.<sup>198</sup>

Daarnaast is de omvang van autonomie afhankelijk van de invloed van buitenaf. Op papier kan autonomie zijn toegekend, maar als cliënten, werkgevers en andere disciplines waarmee de beroepsbeoefenaars samenwerken kritischer worden, meer eisen stellen en hogere verwachtingen krijgen ten aanzien van de beroepsuitoefening, dan zal de beroepsgroep en de beroepsorganisatie daarop moeten inspelen. Onder 'anderen' worden ook de beroepsopleidingen en universiteiten verstaan, omdat de kennis van de beroepsbeoefenaars daar wordt overgedragen en geïnnoveerd. Ook deze partijen zijn dus van invloed op de feitelijke autonomie van de beroepsgroep en de beroepsorganisatie.<sup>199</sup>

#### *Normatief kader voor publiekrechtelijk handelen*

Ook wordt de autonomie van de beroepsorganisatie en regulering van de beroepsuitoefening ingeperkt door het normatief kader voor publiekrechtelijk handelen. Het handelen van de overheid dient te passen binnen de beginselen die volgen uit de drie dimensies van de democratische rechtsstaat: democratie, de liberale rechtsstaat en de sociale rechtsstaat. Uit de drie dimensies zijn centrale beginselen te onderscheiden, namelijk zeggenschap (dimensie democratie), vrijheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid (liberale rechtsstaat) en sociale rechtvaardigheid (sociale rechtsstaat). Naast de centrale beginselen kent elke dimensie een uitwerking in nadere beginselen, en deze beginselen tezamen bieden een normatief kader voor publiekrechtelijk handelen.<sup>200</sup>

Regulering van het beroep dient binnen de grenzen van de wet plaats te vinden waarbij overheidshandelen gebonden is aan het normatief kader voor publiekrechtelijk handelen. Omdat er een politieke keuze voor een vorm van zelf- of coregulering gemaakt is voor de uitvoering van een

---

<sup>198</sup> Vgl. Nolen 2017, p. 26 en 39.

<sup>199</sup> Nolen 2017, p. 48 en 50.

<sup>200</sup> Zijlstra 2009, p. 6 en 8.



publiek belang, is de minister verantwoordelijk. De verantwoordelijk minister kan zich niet verbergen achter het argument dat publiekrechtelijke normen niet zijn toegepast omdat de beroepsorganisatie een deel van de taak op zich heeft genomen. De minister heeft er dus belang bij dat de beroepsorganisatie niet alleen voldoet aan de voorwaarden voor zelf- of coregulering en tevens de publieke belangen meeneemt, maar ook rekening houdt met het normatief kader voor publiekrechtelijk handelen. Dit belang wordt groter naarmate het handelen van de beroepsorganisatie in de samenwerking met de overheid 'publieker' wordt. Het handelen van de beroepsorganisatie kan bovendien als publiekrechtelijk handelen worden aangemerkt, als de beroepsorganisatie zelf als bestuursorgaan wordt aangemerkt. Op het 'publieker' worden van het handelen van de beroepsorganisatie en het handelen van de beroepsorganisatie als bestuursorgaan, zal in paragraaf 5.5 nader op worden ingegaan.

## **5.2 Grenzen binnen regelgeving bij de vormen van zelf- en coregulering**

In deze paragraaf richt ik me op de grenzen van autonomie die in wet- en regelgeving zijn bepaald en die volgen uit de beginselen van de democratische rechtsstaat naarmate de sfeer waarin de beroepsorganisatie zich in bevindt 'publieker' wordt. De autonomie van de beroepsgroep en de beroepsorganisatie eindigt in ieder geval op het moment dat de overheid gebruik maakt van bevoegdheden die aan de overheid op grond van de wet toekomt. Er is echter geen algemeen beeld te geven van alle wetgeving die van toepassing is op de beroepsorganisaties, omdat deze in verschillende bijzondere wetten zijn gereguleerd. De grenzen van autonomie zijn in de uiteenzetting van vormen van zelf- en coregulering dan ook niet precies te bepalen. Wel zal ik in de komende paragrafen een indicatie geven van de globale grenzen die wet- en regelgeving aan de autonomie stellen en die samenhangen met de vormen van zelf- en coregulering.<sup>201</sup> Daarbij zal ik tevens ingaan op de mate waarin het privaats- of het publiekrecht op de verschillende vormen van regulering van toepassing is, zodat inzichtelijk wordt in hoeverre de regulering van de beroepsuitoefening bij een vorm van zelf- of coregulering publiekrechtelijk genormeerd is.

De komende paragrafen wordt opgebouwd van de meest privaatrechtelijke vorm van zelfregulering tot de meest publiekrechtelijke vorm van coregulering, waarbij de beroepsorganisatie als bestuursorgaan wordt aangemerkt. De reguleringsstijl zelfregulering gaat uit van zo min mogelijk bemoeienis van de overheid en sluit daarom aan bij het privaatrecht. Zelfregulering sluit tevens aan bij het uitgangspunt van het grondrechtenbeginsel dat de overheid zo min mogelijk ingrijpt in de rechten en vrijheden van burgers. Voor het tot stand brengen van een regeling dient eerst te worden onderzocht of de doelen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen in de betrokken beroepsgroep. Slechts voor zover het zelfregulerend vermogen van de beroepsgroep tekortschiet, zou gedacht moeten worden aan overheidsmaatregelen.<sup>202</sup> Als de overheid een publieke taak wil behartigen, dan zullen nut en noodzaak onderbouwd moeten worden. Maar ook in geval van overheidsregulering zal nog zoveel mogelijk moeten worden aangesloten bij het zelfregulerend vermogen of bij bestaande vormen van zelfregulering. Dat geldt voor de toepassing van alle reguleringsinstrumenten.<sup>203</sup>

De wetgever kan zich bij de vormen van zelf- en coregulering richten tot de beroepsbeoefenaars, maar ook tot de beroepsorganisatie, aangezien de beroepsorganisatie als vertegenwoordiger van de beroepsgroep invulling kan geven aan regulering van de beroepsgroep. De vraag hoeveel ruimte de beroepsgroep heeft, is dan ook tweeledig. Het gaat niet alleen om de vraag welk effect de verschillende vormen van zelf- en coregulering hebben op de autonomie van de beroepsgroep, maar ook om de vraag welk effect het heeft op de autonomie van de beroepsorganisatie. In de komende paragrafen zal ik dan ook bij de vormen van zelf- en coregulering steeds ingaan op de ruimte die de

---

<sup>201</sup> Nolen 2017, p. 26, met literatuurverwijzing.

<sup>202</sup> Zie ook ar 2.3, aanhef en onder c, en ar 2.5 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>203</sup> Zie toelichting bij ar. 2.5 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

beroepsorganisatie op grond van wet- en regelgeving heeft om bij de inzet van reguleringsinstrumenten zichzelf te organiseren, en op de ruimte die er voor de beroepsgroep is om een eigen invulling te geven aan de regulering van de beroepsuitoefening. Ik veronderstel bij de behandeling van de verschillende vormen van zelf- en coregulering dat er tussen de beroepsorganisatie en overheid steeds overeenstemming is over de samenwerkingsvorm van zelf- of coregulering, en dat het onderling vertrouwen tussen partijen in orde is. Aan het einde van deze publicatie is een schema te vinden waarin de bevinden in komende subparagrafen overzichtelijk zijn weergegeven.

### **5.3 Zelfregulering**

In de samenwerking- en reguleringsvorm van zelfregulering bij beroepsuitoefening laat de overheid ruimte aan de beroepsorganisatie om zelf de regie te hebben over regulering van de beroepsgroep.<sup>204</sup> De overheid kan beroepsuitoefening door middel van wet- en regelgeving voor een belangrijk deel reguleren, maar kan daarbij voor een bepaald onderwerp al dan niet op grond van de wet ruimte laten voor zelfregulering. De overheid reguleert dit onderwerp dan niet inhoudelijk, en stelt verder ook geen eisen ten aanzien van de vormgeving van de beroepsorganisatie die doorwerking hebben op regulering van dit onderwerp. De overheid behoudt overigens wel op andere manieren de regie over regulering, namelijk door rechtsgevolgen toe te kennen aan zelfregulering, door randvoorwaarden voor zelfregulering te stellen, of uit te gaan van vervangende zelfregulering.

In enkele gevallen is alleen het reguleringsinstrument in de wet aangegeven. Een voorbeeld hiervan is de professionele standaard bij leraren. Het bevoegd gezag van een school dient in overleg met leraren een professioneel statuut op te stellen waarbij de professionele standaard van de beroepsgroep in acht wordt genomen.<sup>205</sup> In de wet is niet aangegeven wie de professionele standaard opstelt, maar gelet op de aard van het normdocument wordt geïmpliceerd dat de beroepsorganisatie dat doet. Hoewel duidelijk is dat de wetgever de positie van leraren beoogt te beschermen en aangeeft dat hiervoor een professionele standaard nodig is, is het doel van regulering niet door de overheid geëxpliciteerd. De inzet van het instrument dient op zichzelf een inhoudelijk doel van de overheid, maar vervolgens is er ruimte aan de beroepsorganisatie om zelf, zonder inhoudelijke inmenging van de overheid invulling te geven aan de professionele standaard.<sup>206</sup>

Ook kan de overheid helpen zelfregulering op gang te brengen, door nadelen bij zelfregulering als uitvoeringslasten te ondervangen of door condities te creëren voor optimalisering van zelfregulering.<sup>207</sup> Hoewel het voor het effect van zelfregulering het beste is als de sector de kosten zelf opbrengt, behoort financiële ondersteuning ook tot een van de mogelijkheden om zelfregulering van de beroepsgroep door de beroepsorganisatie te stimuleren. Met deze financiële ondersteuning kan de beroepsorganisatie bijvoorbeeld expertise inhuren<sup>208</sup> om de gewenste instrumenten in te richten, of de kosten voor het lidmaatschap verlagen zodat ook de drempel om lid te worden van de beroepsorganisatie naar beneden gaat. De overheid kan de expertise overigens ook zelf rechtstreeks aanleveren aan de beroepsorganisatie. Als de overheid steun verleent, dan is het voor de werking van het zelfreguleringsinstrument noodzakelijk dat daarmee het zelfregulerend vermogen van de beroepsorganisatie ook in orde is.

---

<sup>204</sup> Zonder samenwerking is er sprake van eenzijdige zelfregulering.

<sup>205</sup> Zie artikel 32e, vierde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs.

<sup>206</sup> Zoals in paragraaf 3.2 is aangegeven is deze keuze van de overheid al van invloed op het normdocument. Het normdocument wordt opgesteld omdat de overheid erom vraagt, terwijl de beroepsorganisatie dat zelf wellicht niet nodig acht. Zie ook Westerman 2018, p. 66.

<sup>207</sup> Peters 2000.

<sup>208</sup> Overigens kunnen ook instanties als de Sociaal Economische Raad en de Raad voor Accreditatie het proces van zelfregulering begeleiden.

### 5.3.1 Begrenzing ruimte tot inrichten van de beroepsorganisatie

Binnen de ruimte die de beroepsorganisatie krijgt voor regulering van de beroepsgroep, heeft de beroepsorganisatie de ruimte om de inhoud van de werkzaamheden van de beroepsgroep te definiëren en de effectiviteit van deze werkzaamheden te waarborgen en te versterken. Een beroepsorganisatie kan zich beroepen op de vrijheid van vereniging, maar is ook gebonden aan de regels die het privaatrecht aan de inrichting van de beroepsorganisatie stelt.

Het rechtspersonenrecht is opgenomen in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, en de beroepsorganisatie heeft dan ook meestal de verenigingsvorm omdat het een rechtspersoon met leden betreft.<sup>209</sup> Uit deze regelgeving blijkt dat een vereniging statuten heeft waarin onder andere het doel is opgenomen en is aangegeven welke verplichtingen de leden tegenover de vereniging hebben of hoe deze kunnen worden opgelegd. Verder kent een vereniging een algemene vergadering en een bestuur.<sup>210</sup> Titel 2 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek regelt de juridische organisatie van een vereniging, en biedt en begrenst de autonomie van het bestuur van de vereniging. Zo wordt in beginsel het bestuur door de algemene vergadering benoemd, waartoe alle leden toegang tot hebben.<sup>211</sup> Aan de algemene vergadering komen in de vereniging alle bevoegdheden toe, tenzij deze bevoegdheden op grond van de wet of de statuten aan andere organen zijn opgedragen. Voor een wijziging in de statuten is een besluit van de algemene vergadering nodig.<sup>212</sup> In beginsel bepalen de leden van een vereniging dus in een algemene vergadering welke bevoegdheden het bestuur toekomt en hebben zij het laatste woord over de verplichtingen die aan het lidmaatschap worden verbonden. Op deze manier gaan uiteindelijk de leden van een beroepsorganisatie over de vraag of en hoe de belangen van de beroepsgroep behartigd worden en of daarbij gebruik wordt gemaakt van een van de instrumenten die in het vorige hoofdstuk zijn genoemd.

Het rechtspersonenrecht is daarmee van invloed op de machtsverhouding binnen de beroepsorganisatie.<sup>213</sup> Uit het rechtspersonenrecht vloeit voort dat aan het bestuur in beginsel zelfstandigheid en beleidsvrijheid toekomt. Er is dus sprake van een zekere bestuursautonomie die nodig is om leiding te kunnen geven aan de rechtspersoon en het beleid te kunnen bepalen. De grenzen worden bepaald door de bevoegdheden die blijken uit de statuten.<sup>214</sup>

De overheid kan door middel van regelgeving of een overeenkomst eisen stellen aan de beroepsorganisatie, zolang deze eisen geen invloed hebben op de inhoud en doelstelling van regulering van de beroepsgroep. Het stellen van eisen aan de beroepsorganisatie kan van belang zijn om publieke belangen te borgen. Overigens kan een beroepsorganisatie er zelf ook voor kiezen om zichzelf publieke normen op te leggen. De beroepsorganisatie kan hiermee dan het vertrouwen van de overheid winnen, bijvoorbeeld als er sprake is van vervangende zelfregulering. Dat kan de beroepsorganisatie doen vanuit de 'good governance'-gedachte. De beroepsorganisatie legt zichzelf daarbij publieke normen op voor het bestuur, raad van toezicht, kwaliteitsbewaking en interne en externe controle. Publiekrechtelijke waarborgen als toegang tot de bestuursrechter en klachtbehandeling door de ombudsman komen hierbij overigens niet in beeld.<sup>215</sup>

---

<sup>209</sup> Artikel 2:26 van het Burgerlijk Wetboek. Beroepsorganisaties kunnen ook de vorm van een coöporatie en of een publiekrechtelijke beroepsorganisatie hebbe.

<sup>210</sup> Artikel 2:27 van het Burgerlijk Wetboek.

<sup>211</sup> Zie artikelen 2:37 en 2:38 van het Burgerlijk Wetboek.

<sup>212</sup> Zie artikelen 2:40 en 2:42 van het Burgerlijk Wetboek.

<sup>213</sup> Met het wetsvoorstel 'Wet toezicht en bestuur rechtspersonen' wordt voorgesteld algemene voorschriften ten aanzien van de interne organisatie en governance van de rechtspersoon in de wet op te nemen.

<sup>214</sup> Nolen 2017, p. 564.

<sup>215</sup> Zijlstra, Van Gestel & Freriks 2008, p. 55-56.

Indien de beroepsorganisatie financiële steun ontvangt, zijn op deze steunverlening verschillende wetten van toepassing. Naast de toepassing van de subsidietitel uit de Algemene wet bestuursrecht kunnen gesubsidieerde beroepsorganisaties onder de Comptabiliteitswet komen te vallen.<sup>216</sup> De Algemene Rekenkamer is dan bevoegd om onderzoek te doen naar deze subsidierelatie. Andere regelgeving waar een beroepsorganisatie rekening mee dient te houden is het mededingingsrecht en het subsidierecht.<sup>217</sup>

### **5.3.2 Begrenzing ruimte tot reguleren van de beroepsgroep**

De mogelijkheden en begrenzing tot regulering van het beroep volgt niet alleen uit het rechtspersonenrecht, maar ook uit de samenstelling en de positie van het beroep. De beroepsbeoefenaar kan alleen gebonden worden aan het beleid van de beroepsorganisatie op grond van een overeenkomst in de vorm van een lidmaatschap bij de beroepsorganisatie. Voor een beroepsbeoefenaar zal er dus een reden moeten zijn om lid te worden van de beroepsorganisatie.

Een beroepsorganisatie heeft als doelstelling op te komen voor de belangen van de beroepsbeoefenaar. Sommige belangen kunnen niet alleen door een individuele beroepsbeoefenaar behartigd worden. Beroepsbeoefenaars handelen op basis van kennis en vanuit het ideaal van dienstbaarheid. Als sommige beroepsbeoefenaars niet handelen op grond van de vereiste kennis en zich niet houden aan het ideaal van dienstbaarheid, dan is dat van invloed op het vertrouwen in de beroepsbeoefening en heeft dat negatieve effecten voor andere beroepsbeoefenaars. Kwaliteit van beroepsbeoefening wordt dan een gemeenschappelijk belang van de beroepsbeoefenaars.

Omdat dit belang niet individueel behartigd kan worden, is groepsvorming nodig en een organisatie die het belang voor de groep behartigt. Daarbij is het ook van belang dat zoveel mogelijk beroepsbeoefenaars zich aansluiten bij de beroepsorganisatie, om deze beroepsbeoefenaars aan te sturen en 'free-riders'-gedrag van beroepsbeoefenaars te voorkomen. De beroepsorganisatie kan dat doen door positieve prikkels te geven. Een voordeel dat inherent is aan het lidmaatschap is dat beroepsbeoefenaars invloed kunnen hebben op het beleid van de beroepsorganisatie. Maar ook andere voordelen die gekoppeld zijn aan het lidmaatschap zijn denkbaar, zoals kortingen op cursussen of goedkope verzekeringen voor beroepsbeoefenaars.<sup>218</sup>

Ook kan de beroepsorganisatie voorwaarden aan het lidmaatschap van de beroepsbeoefenaar verbinden. Dat betekent dat niet alle beroepsbeoefenaars lid kunnen zijn van de beroepsorganisatie, maar bijvoorbeeld alleen de beroepsbeoefenaars die beschikken over de juiste kennis en handelen vanuit het ideaal van dienstbaarheid. Het lidmaatschap van de beroepsorganisatie zal dus voldoende onderscheidend karakter moeten hebben om van betekenis te kunnen zijn. Deze systematiek werkt voornamelijk als er binnen de markt waarin de beroepsbeoefenaar zijn diensten verleent, vooral vraag is naar betrouwbare beroepsbeoefenaars. Deze vraag kan ontstaan door bijvoorbeeld negatieve ervaringen of incidenten met de beroepsbeoefening in het verleden. Cliënten kunnen beroepsbeoefenaars dan uitzoeken op basis van een lidmaatschap van de beroepsorganisatie zodat de cliënt weet dat hij met een betrouwbare beroepsbeoefenaar te maken heeft. Om cliënten aan te trekken of te behouden kan het voor de beroepsbeoefenaar aantrekkelijk zijn om lid te worden van de beroepsorganisatie. Een variant hierop is het beschikken over een door de beroepsorganisatie georganiseerd certificaat of registratie door de beroepsorganisatie. De beroepsorganisatie heeft er belang bij om een sterke merknaam te behouden; een goede handhaving van genoemde instrumenten is daarbij belangrijk.

---

<sup>216</sup> Artikel 7.24, onder a, van de Comptabiliteitswet 2016.

<sup>217</sup> ICN-rapport 2016, p. 18; zie ook Zijlstra, Van Gestel & Freriks 2008, p. 74; vgl. Peters 1989.

<sup>218</sup> Olson 1967 en Korsten 2009.

### 5.3.3 Reguleringsinstrumenten

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de toepassing van het beroepsregister, certificatie en de inzet van het klacht- of tuchtrecht bij zelfregulering. Deze reguleringsinstrumenten behoeven extra toelichting omdat deze aan een aantal voorwaarden moeten voldoen voor een goede werking ervan bij zelfregulering, en die in mindere mate aanwezig hoeven te zijn bij verschillende vormen van coregulering.

#### *Beroepsregister en certificatie*

Zowel bij registratie als bij certificatie zal er een normdocument moeten zijn die voldoende draagvlak heeft onder de beroepsbeoefenaars, en waarin de belangen van belanghebbenden in voldoende mate zijn meegenomen. De normdocumenten dienen bovendien procedurele regels te bevatten die aangeven hoe de instrumenten ingezet moeten worden en hoe op onafhankelijke wijze aan dit normdocument getoetst zal worden.

Bij zelfregulering kan certificatie in de marktordeningsvariant worden ingezet. Andere varianten komen minder snel in beeld omdat de overheid al snel de doelen bepaalt voor het betrekken van certificatie bij toezicht. De beroepsorganisatie kan bijvoorbeeld een keurmerk laten afgeven aan beroepsbeoefenaars die gecertificeerd zijn of van wie hun diensten gecertificeerd zijn. Binnen het systeem van certificatie zal er een onafhankelijke certificatie-instelling moeten beoordelen of de beroepsbeoefenaar een certificaat toekomt. Omdat vertrouwen in certificatie van groot belang is voor de werking van het systeem, kan de certificatie-instelling zich laten accrediteren bij de Raad voor Accreditatie. De beroepsorganisatie kan er overigens ook voor kiezen om niet de certificatie-instelling te laten beoordelen, maar bijvoorbeeld een commissie binnen de beroepsorganisatie zelf. Deze variant wordt dan geen certificatie maar conformiteitsbeoordeling genoemd en kent veelal minder waarborgen om het vertrouwen in het systeem te borgen.<sup>219</sup>

#### *Verenigingstuchtrecht en klachtbehandeling*

Voor het instellen van verenigingstuchtrecht of een klachtencommissie kan een beroepsorganisatie een tuchtregeling of een klachtregeling in de statuten opnemen.<sup>220</sup> Op grond van artikel 2:27, vierde lid, van het Burgerlijk Wetboek zijn de leden hieraan gebonden.<sup>221</sup> De leden en de vereniging dienen zich op grond van artikel 2:8 van het Burgerlijk Wetboek te gedragen naar hetgeen door redelijkheid en billijkheid wordt gevorderd. De overeenkomst wordt daarmee door de goede trouw beheerst waarbij omstandigheden zoals de positie van het beroep in de maatschappij, de wijze waarop de regels tot stand zijn gekomen, en de verhouding tussen lid en vereniging kunnen meespelen.<sup>222</sup>

In het verenigingstuchtrecht kunnen verschillende sancties worden opgelegd, zoals een waarschuwing, een berisping, schorsing, beëindiging van het lidmaatschap of schrappen uit het beroepsregister. Wat betreft de schorsing kan de beroepsorganisatie het geschorste lid niet verbieden het beroep uit te oefenen; wel kan de organisatie als voorwaarde aan het lidmaatschap stellen dat de beroepsbeoefenaar gedurende de geschorste periode zijn beroep niet uitoefent.<sup>223</sup> Ook zou gedacht kunnen worden aan een boete, maar daar zal dan wel in voldoende mate preventieve werking vanuit moeten gaan. Als de sanctie te licht is, dan zal de beroepsbeoefenaar de sanctie mogelijk voor lief nemen en verliest het instrument aan betekenis.

---

<sup>219</sup> Op grond van de definitie van conformiteitsbeoordeling in de Europese verordening nr. 765/2008. Zie ook het ICN-rapport 2016, p. 4.

<sup>220</sup> Het komt bijvoorbeeld voor bij de belastingadviseurs, de beroepsorganisaties NOB en RB kennen beide de toepassing van het tuchtrecht.

<sup>221</sup> Van Dijk 2017, p. 98-99.

<sup>222</sup> De Doelder 1996, p. 486.

<sup>223</sup> Zie bijvoorbeeld het tuchtreglement van de Nederlandse orde van belastingadviseurs.

Ook al is een privaatrechtelijke organisatie niet direct gebonden aan de eisen die op grond van het EVRM aan het tuchtrecht gesteld worden, voor het vertrouwen in een goed werkend klacht- of verenigingstuchtrecht zal voldaan moeten worden aan de publiekrechtelijke waarden die volgen uit artikel 6 van het EVRM ten aanzien van behoorlijke rechtspraak. Van belang is bijvoorbeeld een onafhankelijk oordelend tuchtcollege met daarin zowel beroepsbeoefenaars als juristen en er zal voldoende draagvlak moeten zijn voor de normen waaraan getoetst wordt. Als een tuchtrechtelijke procedure deugdelijk is ingericht en goed functioneert, is dat van invloed op de manier waarop een civiele rechter mogelijk later over deze zaak zal oordelen. Bovendien zou de civiele rechter dan mogelijk alleen marginaal hoeven te toetsen, omdat het tuchtcollege over meer expertise van het 'eigen' privaatrecht binnen de beroepsgroep beschikt dan de civiele rechter.<sup>224</sup>

#### *Voorwaarden voor de inzet van instrumenten bij zelfregulering*

In paragraaf 3.3 zijn de voorwaarden voor zelf- en coregulering uiteengezet. Het gaat om de voorwaarden zoals het vertrouwen tussen de overheid en de beroepsorganisatie, de voorwaarden voor zelfregulering bij de beroepsgroep en de mate waarin andere belangen dan de belangen van de beroepsgroep worden behartigd. Hieronder wordt kort ingegaan op de relevantie van deze voorwaarden voor een goede werking van de genoemde instrumenten bij zelfregulering.

Wat betreft het vertrouwen gaat het bij zelfregulering vooral om het vertrouwen in de werking van het instrument, aangezien de beroepsorganisatie zelf de regie heeft over de inzet van het reguleringsinstrument. Om de genoemde reguleringsinstrumenten voldoende betrouwbaar te laten zijn, zullen de voorwaarden voor zelfregulering in voldoende mate bij de beroepsgroep aanwezig moeten zijn. Zoals in paragraaf 3.3.2 uiteen is gezet, zal er sprake moeten zijn van een voldoende graad van organisatie en institutionalisering binnen de beroepsgroep om tot gedeelde groepsnormen te kunnen komen en zal er ook de bereidheid moeten zijn om de problemen daadwerkelijk aan te pakken. Zoals in de vorige paragraaf genoemd is, is het tevens van belang ervoor te zorgen dat de genoemde reguleringsinstrumenten voldoende onderscheidend van karakter zijn, wil het de beroepsuitoefening daadwerkelijk kunnen reguleren. Een beroepsbeoefenaar zal bereid zijn om zich te laten certificeren als hij daarmee bij de cliënt of de werkgever kan aantonen dat hij een betrouwbaar beroepsbeoefenaar is die zijn vak in voldoende mate heeft bijgehouden. Deze redenering gaat bij zelfregulering ook op voor de andere genoemde instrumenten. Als het lidmaatschap van een beroepsorganisatie met verenigingstuchtrecht of een beroepsregister in voldoende mate positief onderscheidend kan zijn van andere beroepsbeoefenaren, dan is dat een belangrijke prikkel voor beroepsbeoefenaren om ook lid te worden van de beroepsvereniging en aan deze instrumenten mee te doen. Voor deze instrumenten geldt overigens net als bij certificatie dat vertrouwen en openbaarheid twee belangrijke waarden zijn voor de werking van het systeem. Alleen dan kunnen deze instrumenten van betekenis zijn.

Tot slot speelt de wijze waarop de normdocumenten bij de reguleringsinstrumenten tot stand komen een belangrijke rol als het gaat om het behartigen van andere belangen dan de belangen van de beroepsgroep. In deze normdocumenten dienen niet alleen beroepseigen normen te worden opgenomen. Bij het opstellen van deze normdocumenten dient ook rekening te worden gehouden met de waarden die niet direct bij de beroepsuitoefening horen. Het gaat dan bijvoorbeeld om waarden die de werkgever of de overheid belangrijk vindt. Als de beroepsorganisatie zelf rekening houdt met publieke belangen en belangen van anderen kan de beroepsgroep haar invloed rechtvaardigen en behouden.<sup>225</sup> De beroepsgroep kan hiermee voorkomen dat de overheid over zal gaan tot het beïnvloeden van de inhoud en de doelen van normdocumenten.

#### **5.4 Passieve en faciliterende coregulering**

---

<sup>224</sup> Zie ook Van Dijk 2017, p. 98.

<sup>225</sup> Zie paragraaf 4.1.1.

De overheid kan de beroepsorganisatie voor de regulering van de beroepsuitoefening faciliteren met subsidie, kennis en informatie. Als de overheid als voorwaarde voor deze faciliteiten invloed wil uitoefenen op de doelen en inhoud, is er sprake van faciliterende coregulering. Ook kan de overheid aangeven dat de beroepsorganisatie een onderwerp van beroepsuitoefening kan blijven reguleren zolang door de overheid in beleid geformuleerde doelen worden nagestreefd. In dat geval is er sprake van passieve coregulering. Belangrijk verschil met zelfregulering is dat bij passieve en faciliterende coregulering de overheid de regie heeft over de doelstellingen en inhoud van regulering. In deze paragraaf volgt dan ook geen herhaling van de begrenzing van de autonomie zoals die bij zelfregulering geschetst is, maar zal ik alleen ingaan op de punten waarin deze begrenzing anders is vanwege de regierol van de overheid. Hetzelfde geldt voor de inzet van de reguleringsinstrumenten.

#### **5.4.1 Begrenzing ruimte tot inrichten van de beroepsorganisatie**

De begrenzing van de ruimte bij het inrichten van de beroepsorganisatie in geval van faciliterende of passieve coregulering komt in grote mate overeen met de begrenzing zoals die omschreven is bij zelfregulering. Verschil is dat de overheid bij faciliterende coregulering door middel van subsidievoorwaarden of een convenant eisen kan stellen aan de beroepsorganisatie; deze eisen werken door tot op de inhoud van regulering van de beroepsuitoefening. Derden, zoals een klant van de beroepsbeoefenaar, kunnen geen rechtstreeks beroep doen op de normering van de taakuitoefening die in de statuten en reglementen is vastgelegd. Dat zou wel het geval zijn indien de taakuitoefening niet op grond van de statuten door de beroepsorganisatie uitgevoerd zou worden, maar door de overheid op grond van wet- en regelgeving. Statuten en reglementen maken deel uit van het interne recht van een rechtspersoon en een actie uit onrechtmatige daad van een cliënt jegens het handelen in strijd met de statuten haalt weinig uit.

#### **5.4.2 Begrenzing ruimte tot reguleren van de beroepsgroep**

De overheid kan de doelen en de inhoud van regulering beïnvloeden. Publieke belangen en normen uit het publiekrecht kunnen bijvoorbeeld via de inhoud van de statuten hun doorwerking vinden in de taakuitoefening van de beroepsorganisatie.<sup>226</sup> Het is alleen niet mogelijk om in de statuten een bijzondere aanwijzingsbevoegdheid voor de overheid vast te leggen.<sup>227</sup> Ook blijft het belang van de private rechtspersoon voorop staan, en kan het algemeen belang daarvoor niet in de plaats komen. Dat neemt niet weg dat het belang van de rechtspersoon en het algemeen belang overigens wel dicht bij elkaar komen te liggen omdat het bijvoorbeeld in zowel het belang van de overheid is als in het belang van de beroepsgroep dat de beroepsbeoefenaar handelt vanuit het ideaal van dienstbaarheid.

#### **5.4.3 Reguleringsinstrumenten**

Als de overheid in de vorm van subsidievoorwaarden inhoudelijke waarborgen gaat stellen aan normdocumenten van gedragsgerichte, informerende en geschilbeslechtende instrumenten, dan worden deze normen toegespitst op het realiseren van deze waarborgen om zodoende de subsidie veilig te stellen.<sup>228</sup> Zoals bij zelfregulering is genoemd, kunnen beroepen die nog niet zo sterk gepositioneerd zijn binnen de samenleving of in hun positie onder druk staan, meer autonomie verkrijgen of de druk erop verminderen door in de normdocumenten rekening te houden met de belangen van private organisaties en overheid. Private organisaties en overheid kunnen dan het vertrouwen krijgen dat deze beroepen ook rekening houden met hun belangen. In de professionele standaard komen dan twee dimensies samen. Enerzijds gaat het om het creëren van ruimte voor de beroepsbeoefenaar, anderzijds om het disciplineren van de professional zodat deze rekening houdt

---

<sup>226</sup> Zijlstra, Van Gestel & Freriks 2008 p. 58-60.

<sup>227</sup> Zijlstra 1997, p. 377-378.

<sup>228</sup> Westerman 2018, p. 168-187.

met de organisatie en de beleidscontext.<sup>229</sup> In de volgende paragraaf zal hier in het kader van doelregulering nader op worden ingegaan.

### **5.5 Gemandateerde en gedelegeerde coregulering**

Bij gemandateerde coregulering stelt de overheid de doelen vast in de wet, en laat het aan de beroepsorganisatie om normen voor de beroepsgroep vast te stellen, te implementeren, te controleren en te sanctioneren. De overheid kan ook overgaan tot gedelegeerde coregulering waarbij de overheid meer controle houdt over de nadere invulling van de doelen door de beroepsorganisatie en het toezicht op de naleving ervan. De overheid kan in beide vormen van coregulering verwijzen naar de uitkomst van regulering door de beroepsorganisatie. De overheid stelt dan bijvoorbeeld certificatie verplicht voor beroepsuitoefening en laat de beroepsorganisatie certificatieregels vaststellen, beheren en controleren.

Hoewel in de wet ruimte gemaakt kan worden voor zelfregulering door de beroepsorganisatie, door bijvoorbeeld een bepaald onderwerp of instrument in de wet te noemen, worden de doelen en de inhoud binnen deze ruimte voor regulering niet door de overheid geëxpliciteerd. Bij gemandateerde of gedelegeerde coregulering kan de wetgever de beroepsorganisatie of de beroepsgroep een wettelijke taak of bevoegdheid toekennen, waarbij tevens de doelen voor deze taak of bevoegdheid worden bepaald. Voordeel voor de beroepsorganisatie ten opzichte van zelfregulering is dat niet alleen leden van de beroepsorganisatie gebonden kunnen worden, maar alle beroepsbeoefenaars van de betreffende beroepsgroep. De invloed van de beroepsorganisatie op beroepsbeoefenaars die geen lid zijn van de beroepsorganisatie wordt dan ook vergroot als de beroepsorganisatie een wettelijke taak toegekend krijgt. Deze taken kunnen uiteenlopen van het opstellen van een normdocument tot het nemen van een besluit tot herregistratie van de beroepsbeoefenaar.

#### **5.5.1 Begrenzing ruimte tot inrichten van de beroepsorganisatie**

De wet biedt naast genoemde instrumenten als subsidievoorwaarden, convenanten of door de inzet van voorwaardelijke zelfregulering, aanvullende mogelijkheden om de invloed van zowel de overheid als de beroepsorganisatie op de beroepsuitoefening te vergroten. In de wet kan zowel een onderwerp van beroepsuitoefening als de beroepsorganisatie zelf gereguleerd worden. De beroepsorganisatie kan in de wet genoemd worden waarbij deze publieke taken toegekend krijgt en aan regels wordt gebonden. De wetgever kan door middel van deze regels zowel inhoudelijke eisen stellen aan de regulering van de publieke taak door de beroepsorganisatie, als aan de wijze waarop de beroepsorganisatie deze publieke taak uitoefent. Ook kan een beroepsorganisatie worden erkend op grond van regels die volgen uit de wet, zodat deze met de erkenning een publieke taak kan uitvoeren. Een soortgelijke constructie geldt voor certificatie-instellingen, waarbij vermeld moet worden dat meerdere certificatie-instellingen de wettelijke taak kunnen uitvoeren. Als een certificatie-instelling erkend is door de minister, dan kan de minister aan het certificaat van deze certificatie-instelling bevoegdheden verbinden. Zo mogen archeologische opgravingen alleen met een certificaat verricht worden dat is afgegeven door een certificatie-instelling die door de minister is aangewezen.<sup>230</sup> Indien een privaatrechtelijke beroepsorganisatie erkend is door de minister, dan voert deze op grond van de wet een publieke taak uit, zonder bij naam in de wet genoemd te worden. Erkenning door de minister lijkt in grote mate op het afgeven van een vergunning, met als verschil dat erkenning gericht is op het behartigen van een publiek belang. Het is een variant op de rechtsfiguur van statusverlening, waarbij op iemand of iets, in dit geval de beroepsorganisatie, een bepaald rechtsregime van toepassing wordt. Door de toepassing van dit rechtsregime beschikt de beroepsorganisatie over rechten die niet toekomen aan anderen zonder deze erkenning.<sup>231</sup> Een beroepsorganisatie kan bijvoorbeeld worden erkend om een voorstel voor regels over

---

<sup>229</sup> Noordegraaf 2014, p. 25-26.

<sup>230</sup> Artikelen 5.1 en 5.2 van de Archeologiewet, met uitzonderingen in het Besluit Erfgoedwet Archeologie.

<sup>231</sup> Zie ook Van der Pot 1932, p. 217; Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2005, p. 190.



bekwaamheidseisen te doen, of worden erkend voor het afgeven van een conformiteitsbeoordeling. De erkenning wordt door de minister vaak gegeven op grond van uiteenlopende bijzondere wetgeving.<sup>232</sup>

Omdat de minister mede verantwoordelijk is voor de publieke taak die door een beroepsorganisatie wordt uitgevoerd, zal hij invloed willen uitoefenen op de werkwijze van de beroepsorganisatie. De minister kan hiervoor verschillende instrumenten inzetten, zoals het afleggen van verantwoordelijkheid door middel van verslaglegging en jaaroverzichten. Dat kan het bestuur verplicht zijn op grond van convenanten, de statuten, en als de beroepsorganisatie financieel ondersteund wordt, ook middels subsidievoorwaarden. Op grond van de wet kunnen ook aanwijzingsbevoegdheden en goedkeuringsbevoegdheden voor de minister worden opgenomen. Bij de goedkeuringsbevoegdheid moet een beslissing van de rechtspersoon eerst worden goedgekeurd door de minister. Met een aanwijzingsbevoegdheid kan de minister de wijze van uitvoering van het publiek belang door de beroepsorganisatie bijsturen. Als er gekozen wordt voor een aanwijzingsbevoegdheid in de wet, dan dient deze aanwijzingsbevoegdheid voldoende nauwkeurig te zijn omschreven, zodat helder wordt of er alleen algemene aanwijzingen of ook concrete aanwijzingen kunnen worden gegeven. Daarbij dienen ook de onderwerpen waarover een aanwijzing gegeven kan worden voldoende helder te zijn omschreven.<sup>233</sup>

#### *Doorwerking van publieke normen op grond van wet- en regelgeving*

Ook kan de overheid als wetgever de beroepsorganisatie op grond van wet- en regelgeving binden aan publiekrechtelijke normen. De wetgever kan langs deze weg het handelen van een privaatrechtelijk rechtspersoon zodanig normeren dat deze overeenkomen met de normen die vanuit het publiekrecht aan de overheid zijn gesteld. De bijzondere wetgever kan middels specifieke regelgeving publieke normen aan een beroepsorganisatie opleggen, uiteenlopend van zeer gedetailleerde normen tot open normen.<sup>234</sup> Regelgeving ten aanzien van beroepsorganisaties is veelal versnipperd opgenomen in bijzondere regelgeving.

In het verleden is geprobeerd algemene regels ten aanzien van maatschappelijke organisaties als beroepsorganisaties op te stellen.<sup>235</sup> Algemene regels kunnen echter in de beperking van vrijheden van maatschappelijke organisaties al gauw verder gaan dan noodzakelijk, of juist niet ver genoeg gaan om het beoogde doel te bereiken. Dat neemt niet weg dat er geen algemene regels ten aanzien van beroepsorganisatie genoemd kunnen worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om regels die de betrokkenheid en vertegenwoordiging van de beroepsbeoefenaren uit de beroepsgroep en van derden waarborgen. Andere onderwerpen zien op de herkenbaarheid van de beroepsorganisatie die een publieke taak uitoefent. Dat kan door een verplichting in de wet op te nemen om de publieke taak in de statuten expliciet naar voren te laten brengen. In de naamgeving en in de doelstelling van de statuten kan bijvoorbeeld blijken dat de beroepsorganisatie naast eigen belangen, ook gericht is op de behartiging van nader omschreven publieke belangen.<sup>236</sup>

Andere bepalingen uit algemene regelgeving ten aanzien van rechtspersonen met een publieke taak, of die zijn erkend of aangewezen door de minister, volgen uit de Comptabiliteitswet. Beroepsorganisaties komen onder de Comptabiliteitswet te vallen als er sprake is van een financiële relatie met de overheid, bijvoorbeeld in het geval de beroepsorganisatie gesubsidieerd wordt door

---

<sup>232</sup> Van Ommeren 2018, p. 258-259.

<sup>233</sup> Van Ommeren 2018, p. 262, 264-266.

<sup>234</sup> Zijlstra, Van Gestel & Freriks 2008, p. 60-61.

<sup>235</sup> Met het wetsvoorstel 'Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek houdende regels voor de vereniging of stichting tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming' is geprobeerd regels voor goed bestuur, in een algemene wet op te nemen, maar het wetsvoorstel is op 23 januari 2013 ingetrokken (Kamerstukken II, 2012/13, 32003, nr. 7). Zijlstra, Van Gestel & Freriks 2008, p. 89-90.

<sup>236</sup> Van Ommeren 2018, p. 264.

de staat.<sup>237</sup> De Algemene Rekenkamer is dan bevoegd om onderzoek te doen naar deze subsidierelatie. Als de beroepsorganisatie een wettelijke taak heeft en wordt bekostigd uit de opbrengst van een bij of krachtens een wet ingestelde heffing, dan wordt de beroepsorganisatie in materiele zin tot de overheid gerekend.<sup>238</sup> De Comptabiliteitswet verbindt aan deze rechtspersonen met een wettelijke taak een aantal gevolgen. Zo dient de minister toezicht te houden op “de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de wettelijke taak en de naleving van de voorwaarden die bij of krachtens de wet aan het beheer van de publieke financiële middelen worden gesteld door rechtspersonen met een wettelijke taak”.<sup>239</sup> Ook worden regels gesteld aan de jaarverslaggeving van rechtspersonen met een wettelijke taak.<sup>240</sup> De Algemene Rekenkamer kan tevens een oordeel vormen over het beheer van de publieke middelen en de uitvoering van de wettelijke taak.<sup>241</sup>

Tot slot dient op grond van de Wet openbaarheid van bestuur de beslissing van openbaarmaking van stukken die berusten bij een beroepsorganisatie die werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, door het betreffende bestuursorgaan te worden genomen. Of een beroepsorganisatie onder deze wet valt, is afhankelijk van de mate waarin het bestuursorgaan opdrachten of aanwijzingen aan de beroepsorganisatie kan geven of in hoeverre de beroepsorganisatie zich moet richten naar deze opdrachten of aanwijzingen.<sup>242</sup>

#### *Overige wijze van doorwerking van publiekrechtelijke normen*

In de literatuur komt menigmaal de vraag aan de orde of publiekrechtelijke normen ook op andere manieren dan op grond van de wet, subsidievoorwaarden en convenanten kunnen doorwerken in de uitvoering van een publieke taak door een privaatrechtelijk beroepsorganisatie.<sup>243</sup> Een aanknopingspunt dat in de literatuur veel besproken is, is artikel 3:14 van het Burgerlijk Wetboek: “Een bevoegdheid die iemand krachtens het burgerlijk recht toekomt, mag niet worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht.” Het rechtssubject ‘iemand’ in deze bepaling is onduidelijk en leidt tot discussie. Uit de parlementaire geschiedenis en de jurisprudentie bij het artikel blijkt dat het privaatrechtelijk optreden van de overheid op grond van artikel 3:14 BW onderworpen dient te worden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>244</sup> Het antwoord op de vraag wat in de zin van artikel 3:14 BW als overheid kan worden aangemerkt, blijkt echter niet duidelijk uit de jurisprudentie. De Hoge Raad heeft in het arrest RZG/ConforMed aangegeven dat de ziekenfondsinstelling uit de betreffende casus niet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur gebonden is, omdat er geen sprake was van een bestuursorgaan.<sup>245</sup> De Hoge Raad onderbouwt dit uitgangspunt verder niet.<sup>246</sup>

Dat betekent echter niet dat algemene beginselen van behoorlijk bestuur zonder betekenis zijn bij organisaties die een publieke taak uitoefenen, maar geen bestuursorgaan zijn. Belangrijke publiekrechtelijke normen kunnen van invloed zijn op de afweging van redelijkheid en billijkheid in het privaatrecht.<sup>247</sup> De burgerlijk rechter kan dergelijke open normen zo invullen dat deze

---

<sup>237</sup> Artikel 7.24, onder a, van de Comptabiliteitswet 2016.

<sup>238</sup> Jak 2014, p. 195-196.

<sup>239</sup> Artikel 6.2, onder c, van de Comptabiliteitswet 2016.

<sup>240</sup> Artikel 6.6 van de Comptabiliteitswet 2016.

<sup>241</sup> Artikel 7.25, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016.

<sup>242</sup> Jak 2014, p. 146.

<sup>243</sup> Zijlstra, Van Gestel & Freriks 2008, p. 57; Scheltema & Scheltema 2008, p. 68; noot Van Ommeren bij HR 4 april 2003, AB 2003, 365.

<sup>244</sup> Van Zeben, Reehuis & Slob 1990, p. 1051 – 1055; jurisprudentie: Hooge Zeedijk HR 12 januari 1923, NJ 1923, p. 307, Amsterdam/Ikon HR 27 maart 1987, AB 1987, 273, en Zeeland/hoondert HR 24 april 1992, NJ 1993, 232.

<sup>245</sup> RZG/ConforMed HR 4 april 2003, AB 2003, 365.

<sup>246</sup> Jak 2014, p. 92.

<sup>247</sup> Artikel 3:12 en 6:248, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek; in de literatuur: Van Ommeren 2003, p. 135 e.v. en Zijlstra, Van Gestel & Freriks 2008, p. 57-58.

vergelijkbaar zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, maar refereert daarbij niet aan deze beginselen en past deze ook niet direct of indirect toe. De burgerlijk rechter zorgt alleen voor een vergelijkbaar beschermingsniveau, middels het beschermen van waarden die ook bij toepassing van deze beginselen tot uitdrukking komen. Dit wordt ook wel congruentie van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke normen genoemd. Uit jurisprudentie blijkt dat de machtspositie die de organisatie heeft of het publieke belang dat de organisatie behartigt, daarbij van invloed is.<sup>248</sup> Het bekende voorbeeld in de literatuur is de bijzondere zorgplicht van de bank om de cliënt te waarschuwen voor de risico's die hij loopt, onderzoek te doen naar de vermogenspositie van de cliënt en zo nodig de cliënt te adviseren om af te zien van de overeenkomst.<sup>249</sup> Deze zorgplicht vloeit voort uit de redelijkheid en billijkheid, maar de invulling ervan wordt mede beïnvloed door zorgverplichtingen uit financiële toezichtswetgeving. De zorgplicht vertoont raakvlakken met het materiële zorgvuldigheidsbeginsel uit het bestuursrecht.<sup>250</sup> De relevante achterliggende factoren die in deze casus een rol spelen, namelijk dat de diensten essentieel zijn voor het maatschappelijk verkeer, en dat de dienstverlener met zijn deskundigheid een grote voorsprong in kennis en ervaring heeft ten opzichte van de cliënt, zijn factoren die op meerdere beroepen van toepassing zijn.<sup>251</sup> Gelet op de aard van deze diensten zullen de doelen ten aanzien van beroepsuitoefening meestal in de wet worden opgenomen en zal congruentie van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke normen met name voorkomen bij gemandateerde en gedelegeerde coregulering.

Naast normen die volgen uit het geschreven en ongeschreven bestuursrecht kunnen ook grondrechten middels congruentie doorwerking hebben in het privaatrecht, waarbij privaatrechtelijke rechtsvinding leidt tot bescherming van vergelijkbare grondwettelijke waarden. Ook komt het voor dat de rechter grondrechten indirect toepast bij de invulling van het privaatrecht. Het publieke belang van de organisatie wordt dan afgewogen tegen het individuele belang. Er is geen vaste lijn te ontdekken in welk belang daarbij prevaleert.<sup>252</sup> Wat betreft indirecte doorwerking van grondrechten uit het EVRM kan worden gesteld dat hoe 'publieker' het belang is waar het geschil over gaat, hoe meer de rechter geneigd is om bij de invulling van open normen als redelijkheid en billijkheid aan te sluiten bij de verdragstekst. Op de beperkingsclausule in de verdragstekst waarin is opgenomen dat een gerechtvaardigde inbreuk vanwege een algemeen belang mogelijk is, kan dan al snel met succes beroep worden gedaan.<sup>253</sup>

### 5.5.2 Begrenzing ruimte tot reguleren van de beroepsgroep

De ruimte die de beroepsorganisatie bij coregulering heeft om invloed uit te oefenen op regulering van de beroepsgroep, is mede afhankelijk van de ruimte die de overheid aan de beroepsorganisatie laat. Net als bij zelfregulering kan de overheid de beroepsuitoefening voor een belangrijk deel zelf reguleren. Ook hier geldt dat er relatief weinig ruimte aan de beroepsorganisatie kan worden toegekend om invloed uit te oefenen. Zoals in de inleiding van deze paragraaf is genoemd is het verschil met zelfregulering dat bij coregulering de wetgever de ruimte voor regulering afbakt en daar vervolgens inhoudelijke doelen voor expliciteert en zo nodig controle houdt over de invulling van regulering. De ruimte die een beroepsorganisatie heeft voor zelforganisatie bepaalt bovendien mede de invloed die de beroepsorganisatie heeft bij coregulering. Als de overheid veel invloed heeft

---

<sup>248</sup> Jak 2014, p. 94-98. Jak geeft aan dat er in de literatuur ook wordt gesproken van publiekrechtelijke kleuring van het privaatrecht. Dat ligt dicht tegen congruentie van publieke en private normen, maar is niet hetzelfde. Expliciete inkleuring van het privaatrecht middels algemene beginselen van behoorlijk bestuur is in jurisprudentie ook niet terug te vinden.

<sup>249</sup> Van Ommeren 2011, p. 23-45; Cherednychenko 2011, p. 128-129. En zie voor jurisprudentie: HR 11 juli 2003, NJ 2005, 103, r.o. 3.6.3. en HR 8 februari 2013, AA 2013, p. 755-761 (m.nt. Van Boom).

<sup>250</sup> Opgenomen in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht.

<sup>251</sup> Jak 2014, p. 96.

<sup>252</sup> Jak 2014, p. 206 en 208.

<sup>253</sup> Jak 2014, p. 220.

op de wijze waarop beroepsorganisatie is ingericht, dan is dat van invloed op de keuzes die de beroepsorganisatie maakt bij de vormgeving van de reguleringsinstrumenten.

Ondanks de inperking van de ruimte voor regulering door de beroepsorganisatie, kan coregulering op grond van de wet een belangrijk voordeel voor de beroepsgroep meebrengen als het gaat om het uitoefenen van invloed op de beroepsbeoefenaar. Als ondersteuning van de beroepsorganisatie middels subsidie niet voldoende is om het publieke belang te borgen of als de uitoefening van het beroep van buitenaf wordt bedreigd, dan kan de overheid door middel van regulering de beroepsbeoefenaar beschermen in zijn beroepsuitoefening. De werkgever kan zich bijvoorbeeld inhoudelijk gaan bemoeien met de wijze waarop de beroepsbeoefenaar zijn werk uitvoert. De beroepsorganisatie kan in haar normdocumenten die ten grondslag liggen aan de reguleringsinstrumenten inspelen op de belangen van de werkgever om op die manier de positie van de beroepsorganisatie te versterken en meer 'professional control' uit te kunnen oefenen. Dat is mogelijk zolang er draagvlak voor deze normdocumenten blijft bestaan van de beroepsbeoefenaars zelf. Bij de bespreking van de reguleringsinstrumenten in deze paragraaf zal ik hier nader op ingaan.

Als de wetgever van mening is dat de invloed van werkgevers op de beroepsuitoefening te groot wordt, dan kan de wetgever de beroepsuitoefening gaan beschermen in de wet. Zo kent het leraarsberoep een omschrijving in de wet van de verantwoordelijkheden die een leraar toekomt en de onderwerpen waar een leraar zeggenschap over heeft.<sup>254</sup> Opname van het instrument in de wet biedt ook andere voordelen. Als er onvoldoende prikkel voor beroepsbeoefenaars is om lid te worden van een beroepsorganisatie waarbij men gebonden wordt aan instrumenten als certificatie of tuchtrecht, dan kan de overheid vanuit het publiek belang de beroepsgroep verder ondersteunen. De overheid als wetgever kan aan de beroepsorganisatie bevoegdheden toekennen waardoor ook beroepsbeoefenaars die niet lid zijn, kunnen worden beïnvloed door de beroepsorganisatie. Bovendien wordt het middels wetgeving mogelijk gemaakt om alle genoemde reguleringsinstrumenten volledig in te kunnen zetten en discretionaire ruimte aan de beroepsorganisatie toe te kennen.

### **5.5.3 Beroepsorganisatie als zelfstandig bestuursorgaan**

Als een beroepsorganisatie eenzijdig de rechtspositie van de beroepsbeoefenaar kan vaststellen, dan is deze beroepsorganisatie met enig openbaar gezag bekleed. De beroepsorganisatie kan dan, voor zover haar taak met openbaar gezag is bekleed, zonder tussenkomst van de minister of ander bestuursorgaan invloed uitoefenen op de rechten en plichten van een beroepsbeoefenaar. Hoewel er verschillende wegen zijn om openbaar gezag te verwerven, zal openbaar gezag voor een beroepsorganisatie volgen uit een bevoegdheid die volgt uit een wettelijke regeling.<sup>255</sup> Een persoon of college, die met enig openbaar gezag is bekleed, wordt door de Algemene wet bestuursrecht als bestuursorgaan aangemerkt, en wordt ook wel b-orgaan genoemd.<sup>256</sup> Voor zover de beroepsorganisatie als bestuursorgaan handelt, is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Andere wetten die van invloed zijn op de beroepsorganisatie als bestuursorgaan zijn de Wet openbaarheid van bestuur, de Wet overheid en markt en de Wet Nationale ombudsman.

---

<sup>254</sup> Artikel 32e van de Wet op het voortgezet onderwijs.

<sup>255</sup> Er zijn drie manieren om openbaar gezag te krijgen, namelijk krachtens wettelijk voorschrift, doordat de overheid overwegende invloed heeft op het beheer van de rechtspersoon en ingeval er sprake is van een 'taak, welke de overheid zich heeft aangetrokken en de uitvoering van die taak met overheidsgelden wordt bekostigd' Zie voor de laatste manier de Silicose-jurisprudentie, ABRVS 30 november 1995, AB 1996, 136 m.nt. Zijlstra, JB 1995/337 m.nt. Stroink, Gst. 7024, 4 m.nt. Goorden, RAwb 1996, 44 m.nt. Ten Berge. En Zijlstra 2009, p. 48-53.

<sup>256</sup> Artikel 1:1, eerste lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht. Die geldt overigens niet voor de publiekrechtelijke beroepsorganisaties, zie hiervoor hoofdstuk 6.

Een beroepsorganisatie als bestuursorgaan komt bijvoorbeeld voor bij een beroepsregister die op grond van de wet van toepassing is op alle beroepsbeoefenaars van een beroepsgroep. Als de beroepsorganisatie beslist over het plaatsen van een aantekening in een beroepsregister dat de beroepsbeoefenaar zijn vak niet in voldoende mate heeft bijgehouden, dan kan dat van invloed zijn op de rechten en plichten van de beroepsbeoefenaar. Dat is in het bijzonder het geval als de beroepsbeoefenaar als consequentie daarvan zijn beroep tijdelijk niet kan uitoefenen. De beslissing tot het plaatsen van een aantekening is dan een besluit van de beroepsorganisatie als bestuursorgaan.

In het geval van certificatie kan de wettelijke taak van een certificatie-instelling met openbaar gezag zijn bekleed en voor die taak als bestuursorgaan worden aangemerkt.<sup>257</sup> Dat doet zich voor bij de erkenningsvariant als gelet op de aard van het object van beoordeling kan worden volstaan met een vaste wijze van beoordeling.<sup>258</sup> Het certificaat dient daarbij rechtstreeks te leiden tot een verandering van rechten en plichten van de beroepsbeoefenaar. Dat geldt bijvoorbeeld voor de beoordeling van de vakbekwaamheid van een persoon. Gelet op de deskundigheid, die meer bij de beroepsbeoefenaars in het veld dan bij de overheid te vinden is, is in feite vervanging van de publiekrechtelijke beoordeling door certificatie mogelijk. De overheid heeft dan nog maar weinig tot geen beoordelingsvrijheid meer om tot een andere uitkomst te komen dan de uitkomst van de conformiteitsbeoordeling.<sup>259</sup>

#### *Eisen aan de beroepsorganisatie als zelfstandig bestuursorgaan*

Zelfstandige bestuursorganen vallen in beginsel niet onder de volledige politieke verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan en vallen dus ook buiten de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>260</sup> Ook hoeven zelfstandige bestuursorganen in beginsel geen verantwoording voor hun handelen af te leggen aan een algemeen vertegenwoordigend orgaan. Dat betekent dat met de keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan, de controlerende bevoegdheid van het algemeen vertegenwoordigend orgaan wordt ingeperkt. Het kabinetsbeleid is er daarom op gericht terughoudend om te gaan met de inzet van zelfstandige bestuursorganen. De voordelen van de inperking van de ministeriële bevoegdheden voor de bestuurstaak moeten opwegen tegen de nadelen van de verminderde controle mogelijkheden door de Tweede en Eerste Kamer.<sup>261</sup> Het kabinetsbeleid<sup>262</sup> is dat het openbaar bestuur onder politieke verantwoordelijkheid behoort te functioneren.<sup>263</sup> Een zelfstandig bestuursorgaan wordt daarom in beginsel alleen bij wet ingesteld, zodat de Tweede en Eerste Kamer zich daarover kunnen uitlaten.<sup>264</sup> Aan het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan heeft de wetgever algemene eisen gesteld die zijn opgenomen in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Openbaar gezag mag dan ook alleen aan een beroepsorganisatie worden toegekend als deze voldoet aan de vereisten die de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen eraan stelt. In artikel 3 van de Kaderwet zijn drie typen motieven aangegeven om een zelfstandig bestuursorgaan in te kunnen

---

<sup>257</sup> Eijlander, Evers & Van Gestel 2003, *De inkadering van certificatie en accreditatie*, p. 44.

<sup>258</sup> Eijlander, Evers & Van Gestel 2003, *Certificatie binnen kaders*, p. 369.

<sup>259</sup> Uitgangspunt bij het gebruik van certificatie bij toezicht is dat voorkomen moet worden dat de certificatie-instelling een verlengde arm van de toezichthouder wordt. Dat zou namelijk betekenen dat publieke verantwoordelijkheid wordt opgelegd aan een private partij. ICN-rapport 2016, p. 22.

<sup>260</sup> Rapport 'Een herkenbare staat: investeren in de overheid' 2004, p. 5-6.

<sup>261</sup> Zie ook Ar 124c (oud).

<sup>262</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 25268, nr. 83.

<sup>263</sup> Zijlstra 2009, p. 207-211.

<sup>264</sup> Alleen in bijzondere gevallen is instelling krachtens de wet volgens de aanwijzingen mogelijk. In artikel 14 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg gaat het bijvoorbeeld om een hele categorie gelijksoortige zelfstandige bestuursorganen betreft op een bepaald taakgebied. De algemene kenmerken van deze organen bij wet geregeld, maar de afzonderlijke organen worden krachtens de wet ingesteld.

stellen. Een beroepsorganisatie als bestuursorgaan valt onder het type 'participatie van maatschappelijke organisaties die in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht'. Dit volgt uit de toelichting van de Aanwijzingen voor de regelgeving.<sup>265</sup> In deze toelichting wordt letterlijk naar beroepsorganisaties verwezen: "Het gaat hier om zelfstandige bestuursorganen waarin deelname aan het bestuur door personen afkomstig van maatschappelijke organisaties (zoals organisaties van werkgevers en werknemers of beroepsorganisaties), al dan niet naast anderen (onafhankelijke leden), een toegevoegde waarde heeft. Men denke hier aan de wenselijkheid om (tevens) over het benodigde inzicht te beschikken in de betrokken maatschappelijke sector, of dat maatschappelijke organisaties (mede)verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van een bestuurstaak."<sup>266</sup> Hoewel het eigen belang van de beroepsorganisatie, bijvoorbeeld het verzorgen van goed onderwijs, veelal overeenkomt met het algemene belang van goed onderwijs, zal daar een invulling aan worden gegeven die het beste past bij de beroepsgroep. In de instellingsregeling van het zelfstandig bestuursorgaan zou om die reden waarborgen opgenomen kunnen worden om tegemoet te komen aan de 'paradox van het eigenbelang'.<sup>267</sup> Dat kan inhouden dat beslissingen die binnen de beroepsorganisatie genomen worden dienen te passen binnen de bredere optiek van het algemene belang, zoals de overheid deze ook voor ogen heeft.<sup>268</sup>

De bepalingen uit hoofdstuk 3 van de Kaderwet, bestaande uit algemene toezichtsinstrumenten en voorzieningen voor financieel beheer en verantwoording zijn in dit hoofdstuk opgenomen om het hiervoor genoemde primaat van de politiek te herstellen.<sup>269</sup> Een zelfstandig bestuursorgaan kan op grond van deze kaderwet niet zonder toezicht van de betrokken minister zijn taken en bevoegdheden uitoefenen. Zo dient een zelfstandig bestuursorgaan op grond van artikel 18 een jaarverslag naar de minister en de Staten-Generaal te versturen met daarin een beschrijving van de taakuitoefening, het gevoerde beleid en in het bijzonder het gevoerde beleid met betrekking tot de kwaliteitszorg en de wijze waarop aan de verplichting van artikel 19 tegemoet is gekomen. Met betrekking tot de uitoefening van de taken en bevoegdheden van een zelfstandig bestuursorgaan, gaat het om verplichtingen als het toezien op een tijdige voorbereiding en uitvoering, op de kwaliteit van de daarbij gebruikte procedures, de zorgvuldige behandeling van personen en instellingen die met hem in aanraking komen en de zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten die worden ontvangen. Ook moeten er voorzieningen zijn getroffen waardoor betrokken personen en instellingen in de gelegenheid worden gesteld voorstellen te doen tot verbeteringen van werkwijzen en procedures. Verder geldt er een inlichtingenplicht van het zelfstandig bestuursorgaan aan de minister, kan de minister beleidsregels stellen aan de taakuitoefening en besluiten van een zelfstandig bestuursorgaan als ultimum remedium ook vernietigen. Tot slot kan de minister ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozing.<sup>270</sup>

Aanwijzing 5.11, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving wijst er op dat onderscheid gemaakt dient te worden tussen de rechtspersoon van de beroepsorganisatie en het zelfstandig bestuursorgaan. Aan het zelfstandig bestuursorgaan wordt het openbaar gezag toegekend en is de drager van publiekrechtelijke taken en bevoegdheden. De rechtspersoon is het lichaam waarvan het zelfstandig bestuursorgaan deel uitmaakt. Veelal worden de publiekrechtelijke taken en bevoegdheden toegekend aan het bestuur van de organisatie die rechtspersoonlijkheid bezit. Het

---

<sup>265</sup> *Kamerstukken II 2000/01, 27426, nr. 12 (amendement Belinfante c.s.)*.

<sup>266</sup> Toelichting bij Ar 124c van de Aanwijzingen voor de regelgeving zoals deze luidde tussen 15-09-1996 en 13-09-2008.

<sup>267</sup> Zie ook Zijlstra, Van Gestel & Freriks 2008, p. 66.

<sup>268</sup> Zijlstra 2009, p. 85-86 en *Kamerstukken II 1990/91, 21042, nr. 6, p. 5*.

<sup>269</sup> Zijlstra 2009, p. 205. Ook bij de afweging tot instellen van een zbo zal de wetgever moeten beargumenteren waarom de taak niet onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid uitgevoerd kan worden. Toelichting bij ar. 5.8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving

<sup>270</sup> Artikelen 20 tot en met 23 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

bestuur wordt dan aangemerkt als zelfstandig bestuursorgaan.<sup>271</sup> Overigens kunnen bij complexe taken en grotere organisaties de bevoegdheden over meer organen verdeeld worden. Naast een (dagelijks) bestuur kan er een toezichthoudend orgaan, of een (operationeel) directeur of een gebruikers- of cliëntenraad zijn. In de instellingswet dient dan duidelijk te zijn welke bevoegdheden aan welk orgaan toekomen en wat de onderlinge verhouding tussen de organen is.<sup>272</sup> Andere kenmerken van zelfstandig bestuursorgaan zijn dat het een gesloten huishouding heeft met gelimiteerde taken en bevoegdheden en dat deze in beginsel geen regelgevende bevoegdheden toekomt.<sup>273</sup> Verder wordt in de instellingsregeling een nadere precisering van benoemingen, met daarbij de omvang van het zelfstandige bestuursorgaan, de zittingsduur en persoonlijke kwalificaties van leden opgenomen.<sup>274</sup>

#### *Gevolgen voor de regulering door een beroepsorganisatie als zelfstandig bestuursorgaan*

Als de beroepsorganisatie een bestuursorgaan is, zijn alle handelingen die uit het openbaar gezag voortvloeien publiekrechtelijk genormeerd. Dat geldt ook als het feitelijke of privaatrechtelijke handelingen zijn.<sup>275</sup> Een beroepsorganisatie die wordt aangemerkt als b-orgaan zal dus voor dit handelen vanuit het openbaar gezag gebonden zijn aan de beginselen die voortvloeien uit de democratische rechtsstaat. Deze beginselen zijn voor een belangrijk deel gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht.

Deze beginselen en normen zijn niet op alle handelingen van een b-orgaan van toepassing. Het openbaar gezag bij een b-orgaan is tenslotte in beginsel verbonden aan een afgebakende publieke taak.<sup>276</sup> Als de beroepsorganisatie niet handelt vanuit het openbaar gezag, dan is dat handelen ook niet publiekrechtelijk genormeerd omdat een verplichting alleen kan worden opgelegd als dat op grond van een wettelijke bepaling geldt. Het handelen van een beroepsorganisatie dat niet met openbaar gezag is bekleed, en waarvoor het dus geen b-orgaan is, is vrij en is dus niet beperkt door genoemde publiekrechtelijke normen. Een beroepsorganisatie zal zich er dan steeds van moeten vergewissen of een handeling onder de uitoefening van het openbaar gezag valt. In het laatste geval zijn andere normen van toepassing dan bij het handelen buiten de sfeer van het openbaar gezag.<sup>277</sup>

#### **5.5.4 Reguleringsinstrumenten**

Tot slot zal ik ingaan op de toepassing van de reguleringsinstrumenten doelregulering, certificatie, beroepsregister, klachtbehandeling en tuchtrecht. Deze instrumenten behoeven extra toelichting bij de inzet ervan in het kader van gemandateerde en gedelegeerde coregulering.

##### *Doelregulering*

Een onderwerp van regulering dat de overheid naar zich toe kan trekken is het opstellen van normdocumenten. Vanwege de wederzijdse afhankelijkheidsrelatie tussen de overheid en de beroepsorganisatie is het lastig denkbaar dat de overheid de beroepsuitoefening gaat reguleren

---

<sup>271</sup> Toelichting bij ar. 5.11, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>272</sup> Toelichting bij ar. 5.13 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>273</sup> Regelgevende bevoegdheid kan alleen worden toegekend als dit zeer goed gemotiveerd is en alleen 'in bijzondere gevallen over andere dan organisatorische of technische onderwerpen regels worden gesteld, doch uitsluitend indien voorzien is in ministeriële goedkeuring.' Toelichting ar. 5.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>274</sup> Ar. 5.12 Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>275</sup> Zie ook artikel 3:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 3:14 van het Burgerlijk Wetboek; Zijlstra 2003 p. 72-74.

<sup>276</sup> Uitzondering op het toekennen van openbaar gezag op grond van een wettelijke grondslag is geformuleerd in de zogenoemde 17-september uitspraken (ABRvS 17 september 2014 ECLI:NL:RVS:2014:3394 en ECLI:NL:RVS:2014:3397), het gaat dan om het verstrekken van geldelijke uitkeringen of voorzieningen die in beslissende mate worden bepaald door een a-orgaan.

<sup>277</sup> Zijlstra 2009, p. 49-50, 55-56.

zonder betrokkenheid van een organisatie die de beroepsgroep vertegenwoordigt. Als de overheid bevoegd is tot het stellen van normen ten aanzien van beroepsuitoefening, dan wordt deze taak in samenwerking met de beroepsorganisatie uitgevoerd. Dat kan bijvoorbeeld in de reguleringsvorm van beter reguleren, maar de wetgever kan het opstellen van regelgeving ook uitbesteden. De wetgever kan dat doen door aan een zorgplicht randvoorwaarden te verbinden of waarborgen te stellen om ervoor te zorgen dat het publieke belang wordt nagestreefd. Andere opties zijn binnen wet- en regelgeving verwijzen naar specifieke normdocumenten zodat deze onderdeel gaan uitmaken van de algemeen verbindende regels, of een voorstel tot regelgeving van de beroepsorganisatie omzetten in algemeen verbindende voorschriften.<sup>278</sup>

In paragraaf 4.1.2 is een beschrijving gegeven van doelregulering. Karakteriserend voor doelregulering is dat het regels voortbrengt die meer omvatten dan een loutere opsomming van doelen en principes die in dit geval de beroepsorganisatie moet nastreven. Het opstellen van regelgeving wordt niet alleen uitbesteedt, maar het beoogt ook de realisatie van deze doelen te monitoren.<sup>279</sup> Op grond van de wet adresseert een doelvoorschrift de actoren die op enige wijze zijn betrokken bij het realiseren van het doel. Dat kunnen dus de beroepsbeoefenaars en de beroepsorganisatie zijn, maar ook de werkgever van de beroepsbeoefenaar. Doelregulering komt in feite al voor bij zelfregulering en bij passieve en faciliterende zelfregulering. Zodra de overheid zich gaat mengen met regulering door de beroepsorganisatie, richt de beroepsorganisatie zich niet alleen meer tot de beroepsgroep, maar ook tot de overheid. Dat zal de beroepsorganisatie alleen al doen om te voorkomen dat de overheid onderwerpen van regulering van de beroepsgroep naar zich toe gaat trekken. Bij passieve en faciliterende coregulering zal de beroepsorganisatie zich ook moeten gaan richten naar de doelen die de overheid stelt. Dat doelregulering in deze paragraaf over gemandateerde en gedelegeerde coregulering nader wordt toegelicht heeft te maken met de wettelijke verankering van doelregulering, waardoor de beroepsorganisatie op grond van de wet verplicht is om gevolg te geven aan doelregulering. De doelen zijn dan niet meer verwerkt in subsidievoorwaarden of een beleidsdocument, doelregulering is dan een onderwerp op zichzelf geworden waaraan de beroepsorganisatie gehouden is.

Doelregelgeving dient op elk reguleringsniveau weer verder geconcretiseerd en verfijnd te worden om informatief te zijn, zodat dat dit leidt tot coördinatie van concrete acties. De doelen worden meer geconcretiseerd en gespecificeerd door het doel op te splitsen, waarbij steeds meer informatie gegeven wordt over de gewenste eindsituatie. Het eindstadium van doorgaande concretisering en specificatie is dat er een groot aantal regels is die de eindsituatie op een hoog gedetailleerd niveau omschrijft. Hierdoor ontstaat spanning met het uitgangspunt dat bij uitbesteden van normen de normadressant vrij is om de middelen te bedenken om de doelen te bereiken. Door het steeds opnieuw concretiseren en specificeren kan het oorspronkelijke idee om vrij te beraadslagen over de best passende manier waarop het doel bereikt kan worden, ondermijnd worden.<sup>280</sup>

In tegenstelling tot traditionele regels vindt coördinatie bij doelregulering op het niveau van de actoren plaats. Op het niveau van de beroepsbeoefenaar moeten de concurrerende doelen en waarden gewogen en op elkaar afgestemd worden. Door verdergaande concretisering en verfijning zijn subdoelen echter steeds meer uiteen gaan lopen. Het is dan aan de individuele beroepsbeoefenaar om een afweging te maken door regels te wegen, een weloverwogen keuze te maken, daarnaar te handelen en erover te rapporteren. Dat kan bij de beroepsbeoefenaar leiden tot het gevoel van regeldruk.<sup>281</sup>

---

<sup>278</sup> Bijvoorbeeld artikel 36, zesde lid, van de Wet op het Voortgezet Onderwijs.

<sup>279</sup> Westerman 2018, p. 21.

<sup>280</sup> Westerman 2018, p. 35-36. "they fix, codify and formalise the ends", er is volgens Westerman nog steeds sprake van een 'ought to be'-norm in plaats van een traditionele 'ought to do'-norm.

<sup>281</sup> Westerman 2018, p. 40-43 en 52-53.



Om te kunnen bepalen of een norm geschonden wordt, gaat doelregulering samen met performance-indicatoren. Deze indicatoren geven de mate aan waarin gepresteerd wordt ten opzichte van de gestelde doelen. Het zijn in feite markeerpunten waarmee men op de glijdende schaal van het te bereiken doel aan kan geven waar men staat. Eigenschap van een performance-indicator bij open normen is dat louter naleven niet voldoende is. Het is belangrijker om het doel te bereiken dan de juiste dingen volgens de norm te doen. De indicatoren kunnen een minimumstandaard aangeven om sancties op te baseren, maar ze kunnen ook als 'best practices' dienen. Het kan dus zijn dat er wordt afgeweken van de norm als het doel daarmee beter bereikt wordt.<sup>282</sup> Als het doel echter door de voortgaande verfijning niet meer helder is, en het normenkader verandert in niet te herkennen set van regels die ver van de belangen van de beroepsbeoefenaar af staat, dan worden de tijdelijke performance-indicatoren een gewone set van regels waaraan men moet voldoen. Ook kunnen normen gebruikt worden om verantwoordelijkheid af te leggen over prestaties, zonder dat er nog een verband wordt gelegd met het doel achter regulering. De regels zelf krijgen dan meer gewicht en kunnen een belemmering vormen voor het bereiken van het doel achter regulering.

Tot slot zijn de subdoelen en de performance-indicatoren die door de overheid en de beroepsorganisatie zijn opgesteld, niet per se de belangrijkste regels voor de beroepsbeoefenaars en andersom zijn de belangrijkste regels voor de beroepsbeoefenaars, niet per se de belangrijkste regels voor de beroepsorganisatie en de overheid. Na overheidsinmenging is de rechtvaardigende functie van normdocumenten met name gericht op de overheid voor het behoud van subsidie of invloed op regulering van de beroepsgroep. In feite ontstaat er instrumentalisatie waarbij normen vooral van belang zijn voor de doelen die de overheid met doelregulering heeft. Bijkomend effect daarvan is dat de nadruk komt te liggen op andere zaken zoals informatisering, efficiëntie en snelheid.<sup>283</sup> Normdocumenten nemen verder een dubbele rol aan doordat ze enerzijds aan de normadressanten laten zien hoe het werk gedaan moet worden, maar anderzijds ook dienen als zichtbaar en tastbaar bewijs om verantwoording af te leggen over wat bereikt is. Specificaties van de verantwoordingsnorm zijn voorgeschreven voor de regelgever en daardoor nog maar gedeeltelijk gekoppeld aan wat de beroepsbeoefenaar ziet als de kern van het werk.

#### *Voorwaarden voor zelfregulering middels doelregelgeving*

Westerman geeft aan dat deze problematiek op twee manieren kan worden tegengegaan. De eerste manier is het voorkomen van steeds verdergaande uitbesteding van regelgeving door volksvertegenwoordigers op centraal en decentraal niveau. De tweede manier gaat in op de wijze van doelregulering. Als wordt overgegaan tot doelregulering dan zal dat moeten gebeuren door het opstellen van heldere, publiek toegankelijke en democratisch ondersteunde regels die zowel de mogelijkheid als de coördinatie creëren voor een normatief vertoog over de meervoudige doelen en belangen die spelen en waarbij niemand is uitgesloten.<sup>284</sup> Het nauw betrekken van de belanghebbenden bij het opstellen van de normen of het creëren van nabijheid tussen norm en geadresseerde zijn voorwaarden die in de literatuur vaker worden genoemd.<sup>285</sup> Dit sluit bovendien aan bij de algemene randvoorwaarden bij het opstellen van normdocumenten, zoals uiteengezet in paragraaf 4.1.5.

#### *Andere manieren van verwijzen naar normdocumenten*

Normdocumenten kunnen onderdeel van wet- en regelgeving gaan uitmaken door er binnen wetgeving statisch naar te verwijzen. Deze normen maken dan onderdeel uit van regels die de

---

<sup>282</sup> Westerman 2018, p. 24-31.

<sup>283</sup> Westerman 2018, p. 170-171 en 173-176.

<sup>284</sup> Westerman 2018, p. 186-187.

<sup>285</sup> Zie over nabijheid bij het opstellen van regelgeving ook Bokhorst 2014, p. 342-349.

overheid algemeen verbindend stelt. Zijn de privaatrechtelijke normen dwingend van toepassing, dan zal de normadressant zich aan deze private normen moet houden, maar deze normen dienen dan ook kosteloos beschikbaar te zijn voor de normadressant.<sup>286</sup> Wijzigingen binnen het normdocument zijn pas van kracht op het moment dat de statische verwijzing naar het aangepaste normdocument verwijst.

Dwingend voorgeschreven normdocumenten zijn echter nog niet een ieder verbindend.<sup>287</sup> Omdat private normdocumenten bij informerende of geschilbeslechtende instrumenten al snel dwingend van toepassing zijn vanwege de wettelijke inbedding van deze instrumenten, is algemeen verbindend verklaren van deze normdocumenten vaak ook niet nodig. Bijvoorbeeld bij een wettelijk geregeld beroepsregister gaat het er om dat de beroepsbeoefenaar verplicht is om zich te registreren en de vakbekwaamheid bij te houden. Het normdocument van de beroepsorganisatie op grond waarvan getoetst wordt of de beroepsbeoefenaar aan de vereisten van bekwaamheidsonderhoud voldoet, is dwingend voorgeschreven als onderdeel van het instrument beroepsregister, maar daarmee nog niet een ieder verbindend.

De wetgever kan er daarom voor kiezen een normdocument algemeen verbindend te verklaren. Het initiatief van algemeen verbindend verklaren ligt bij de private organisatie die daartoe een verzoek aan de minister doet. Het algemeen verbindend verklaren van voorschriften gebeurt door middel van een besluit van de minister. De minister mengt zich inhoudelijk niet met de normering, maar dat betekent niet dat er in de wet vooraf geen eisen aan de organisatie of aan de voorschriften gesteld worden om deze normen algemeen verbindend te verklaren. Zo zal de organisatie voldoende representatief moeten zijn voor de groep die gebonden wordt aan de voorschriften. Het gaat vooral om het beginsel dat inspraak van degenen die gebonden zijn aan de voorwaarden voldoende geborgd is, en dat derde-belanghebbenden in voldoende mate gehoord moeten zijn.

Hoewel de minister bij het algemeen verbindend verklaren niet zal kijken naar de inhoud, zal de minister wel toetsen of de op grond van de wet voorgeschreven onderwerpen en belangen in het normdocument zijn opgenomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om openbaarheid, de besluitvormingsprocedure en de wijze waarop de organisatie verantwoording aflegt aan zowel de leden van de beroepsorganisatie als aan de minister. In de wet- en regelgeving kunnen verder eisen gesteld worden aan de mate waarin de organisatie in staat is om de voorschriften te uit te voeren en te handhaven in het kader van een effectieve en efficiënte doelbereiking.<sup>288</sup> Hoewel algemeen verbindend verklaren nog wel eens als een zuivere vorm van zelfregulering<sup>289</sup> wordt getypeerd, zijn kunnen de doelen en randvoorwaarden zo gedetailleerd geëxpliciteerd in wet- en regelgeving dat de regie feitelijk bij de overheid als wetgever ligt en er sprake is van coregulering.

### *Certificatie*

Als er op grond van een wettelijk voorschrift naar certificatie wordt verwezen, zal de Raad voor Accreditatie daarin een rol moeten hebben. Accreditatie biedt een waarborg op de kwaliteit van certificatie zelf, maar de Raad voor Accreditatie controleert ook of een certificatie-instelling voldoet aan de genoemde publiekrechtelijke normen. Deze publiekrechtelijke normen zijn bij de overheid van toepassing op de uitvoering van de toezichtstaak. Omdat toezicht en certificatie complementair aan elkaar zijn, zal de minister ook de publieke normen willen laten doorwerken in het systeem van certificatie. Vanwege het algemeen belang, de borging van de kwaliteit van de keuring en

---

<sup>286</sup> Een vergoeding voor de toegang tot de norm kan gerechtvaardigd zijn vanwege het intellectueel eigendomsrecht dat er op rust. Dat geldt met name als de gebruikers van het certificatiesysteem er commercieel belang bij hebben om een certificaat te houden, bijvoorbeeld als het gaat om een keurmerk dat de waarde van een product of dienst aangeeft. Neerhof 2016, p. 178 en 202-205.

<sup>287</sup> Neerhof 2016, p. 207-208.

<sup>288</sup> Dresden 2004, p. 240.

<sup>289</sup> Dresden 2004, p. 202.

certificatiestructuur, heeft de Raad voor Accreditatie op grond van de Wet aanwijzing nationale accreditatie instantie<sup>290</sup> een exclusieve positie van de overheid toegekend gekregen om certificatie-instellingen te accrediteren. Tegelijkertijd wordt zowel door de nationale overheid als in Europees verband toezicht gehouden op het functioneren van de Raad.<sup>291</sup> Hoewel accreditatie door de Raad voor Accreditatie waarborgen biedt voor het vertrouwen en de doorwerking van publieke normen in het certificatiesysteem, zal de minister ook altijd zelf nog op het systeem van certificatie moeten toezien. Ook kunnen aan het accreditatieproces voor certificatie-instellingen door de overheid aanvullende regels over transparantie worden gesteld.<sup>292</sup>

De wetgever zal tot slot in wetgeving als eis stellen dat een certificatie-instelling alleen kan worden aangewezen op het moment dat deze geaccrediteerd is, of dat certificatie alleen door een geaccrediteerde certificatie-instelling kan plaatsvinden. In de eerste variant kan de overheid nog extra eisen stellen aan erkenning van de certificatie-instelling. Bovendien kan met de Raad voor Accreditatie overeen worden gekomen om aanvullende eisen bij accreditatie van certificerende instellingen te stellen. Dat gebeurt in een Richtlijn Specifiek Accreditatieschema of een Wet Specifieke Accreditatieschema.

#### *Beroepsregister, klachtbehandeling en tuchtrecht*

De overheid kan ervoor kiezen om een beroepsregister, het klachtrecht en / of het tuchtrecht wettelijk te regelen door niet alleen de leden van de beroepsorganisatie, maar alle beroepsbeoefenaars aan deze instrumenten te binden. De overheid kan vervolgens invloed uitoefenen op de wijze waarop deze instrumenten zijn ingericht en ervoor zorgen dat de waarborgen die zijn genoemd in paragraaf 4.2 en 4.3 in voldoende mate aanwezig zijn. Wat de wetgever in de wet regelt en wat de beroepsbeoefenaar zelf kan reguleren, is afhankelijk van het zelfregulerend vermogen van de beroepsorganisatie en de mate waarin zij publieke belangen van de overheid kan behartigen.

De invloed van de overheid op de inhoud van regulering door de beroepsorganisatie heeft gevolgen voor het karakter van deze instrumenten. Als een instrument verplicht is voorgeschreven en beroepsbeoefenaars niet vrijwillig deelnemen aan dit instrument, heeft dat invloed op het draagvlak binnen de beroepsgroep voor het betreffende instrument. Dat laatste geldt in het bijzonder voor het tuchtrecht. Als er te weinig saamhorigheidsgevoel in de beroepsgroep is, en de waarden en normen in onvoldoende mate geïnstitutionaliseerd zijn, dan kan tuchtrecht verworden tot tuchtigingsrecht en lijkt dan meer op het strafrecht dan op het tuchtrecht dat aan het privaatrecht grenst.<sup>293</sup>

---

<sup>290</sup> Het betreft een implementatiewet van de EG-verordening nr. 765/2008.

<sup>291</sup> Door de koepelorganisatie European co-operation for Accreditation (EA); Neerhof 2016, p. 214-115.

<sup>292</sup> Eijlander, Evers, Van Gestel 2003a, p. 38-41.

<sup>293</sup> De Doelder 1996, p. 485-486.

## 6. Publiekrechtelijke beroepsorganisatie

Bij de publiekrechtelijke beroepsorganisatie is er in feite geen sprake meer van een samenwerkingsverband tussen de overheid en de beroepsorganisatie zoals die hiervoor geschetst is. Hoewel de publiekrechtelijke beroepsorganisatie soms wordt gezien als de meest vergaande vorm van zelfregulering van een beroepsgroep, is er geen sprake meer van zelf- of coregulering waarbij de beroepsorganisatie in beginsel privaatrechtelijk is vormgegeven. Het gaat vaak om beroepsorganisaties die vroeger als vereniging door het leven gingen, maar uiteindelijk zijn omgevormd tot een publiekrechtelijke beroepsorganisatie.<sup>294</sup> Er zijn zeven publiekrechtelijke beroepsorganisaties en deze gaan zelf over onderwerpen als de organisatie van de beroepsgroep, de bekwaamheid van beroepsbeoefenaars en goede beroepsuitoefening, de financiële administratie van de beroepsorganisatie en andere onderwerpen die de beroepsgroep raken.<sup>295</sup> Een publiekrechtelijke beroepsorganisatie is een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Bij een openbaar lichaam hebben de organen de status van een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht gekregen. Vaak heeft het bestuur van de publiekrechtelijke beroepsorganisatie deze status gekregen of het orgaan of de organen die al dan niet gezamenlijk de bevoegdheid hebben om verordeningen vast te stellen.<sup>296</sup>

Een publiekrechtelijke beroepsorganisatie vindt haar grondslag in hetzelfde hoofdstuk van de Grondwet waarin ook de gemeenten, provincies en de waterschappen zijn genoemd. Een publiekrechtelijke beroepsorganisatie is dan ook een vorm van decentralisatie waarbij publiekrechtelijke taken en bevoegdheden zijn overgedragen aan de beroepsorganisatie. Hierbij bestaat in de vorm van de verordenende bevoegdheid ook de mogelijkheid om regels te stellen aan de beroepsgroep. Deze taken en bevoegdheden kunnen binnen het door de wet gestelde kader onafhankelijk, 'in vrijheid en onder eigen verantwoordelijkheid' uitgevoerd worden.<sup>297</sup>

### *Achtergrond en betekenis van artikel 134 van de GW*

Artikel 134 van de Grondwet regelt dat publiekrechtelijke beroepsorganisaties bij of krachtens de wet kunnen worden ingesteld en worden opgeheven. Hoewel de Grondwet geen omschrijving van het begrip openbaar lichaam kent, wordt in de literatuur aangegeven dat er sprake is van een georganiseerd verband van ambten en personen.<sup>298</sup> Artikel 134 van de Grondwet is tevens de grondslag van de inmiddels opgeheven publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties.<sup>299</sup> Aanvankelijk was het de bedoeling dat net als bij de lichamen voor bedrijf er ook veel meer lichamen voor beroep zouden komen. Hoewel de openbare lichamen voor beroep en bedrijf vaak onder één noemer zijn gebracht, zijn het vooral de openbare lichamen voor bedrijf geweest die tot stand zijn gekomen en ook in de literatuur veel besproken werden. Onafhankelijk van de bedrijfslichamen hebben de publiekrechtelijke beroepsorganisaties een eigen ontwikkeling doorgemaakt.<sup>300</sup>

De publiekrechtelijke beroepsorganisaties kennen elk uitwerking in een eigen bijzondere wet. In deze bijzondere wetten dienen op grond van artikel 134 van de Grondwet de taken en de inrichting van deze openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen te zijn geregeld. Aan de besturen kan verordenende

---

<sup>294</sup> Zijlstra 2009, p. 299-300.

<sup>295</sup> De Nederlandse Orde van advocaten het Koninklijk Nederlands instituut van Registeraccountants (NIVRA); de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NovAA); de Nederlandse loodsencorporatie; de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB); de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) en de Orde van Octrooigemachtigden (OvO).

<sup>296</sup> Huisman & Van Ommeren 2019.

<sup>297</sup> Van der Pot 2006, p. 833.

<sup>298</sup> Huisman & Van Ommeren 2019.

<sup>299</sup> *Stb.* 2014, 571.

<sup>300</sup> Raad voor het openbaar bestuur 2003 p. 84 e.v en 97 e.v.

bevoegdheid worden verleend. De wetgever dient het toezicht op deze besturen te regelen. Besluiten van deze besturen kunnen alleen wegens strijd met het recht of het algemeen belang worden vernietigd.

#### *Begrenzing ruimte tot inrichten van de beroepsorganisatie*

Door de ruimte die de Grondwet daartoe geeft, is wetgeving en beleid over openbare lichamen bijna willekeurig. De grondwetgever heeft op grond van artikel 134, tweede lid, wat betreft de taken en de inrichting van de openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, en de openbaarheid van hun vergaderingen aan de wetgever overgelaten. Erg veel ruimte voor delegatie is er niet, aangezien de taken en de inrichting van openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen op grond van artikel 134, tweede lid, bij wet worden geregeld.<sup>301</sup>

De beroepsorganisatie wordt bij het toekennen van bevoegdheden door de wetgever met medebestuur belast. Op grond van het legaliteitsbeginsel krijgt de beroepsorganisatie bevoegdheden toegekend voor zover de wet dat voorschrijft of mogelijk maakt.<sup>302</sup> De verordenende bevoegdheid is er dan ook alleen als de aard van het openbaar lichaam dat met zich meebrengt. Wanneer dat het geval is, is aan de formele wetgever om te bepalen.<sup>303</sup> Omvat een orgaan van de publiekrechtelijke beroepsorganisatie de bevoegdheid tot het opstellen van regelgeving, dan volgt tevens op grond van artikel 2:1 van het Burgerlijk Wetboek van rechtswege rechtspersoonlijkheid naar privaatrecht. In andere gevallen is een wettelijke regeling nodig die de rechtspersoonlijkheid naar privaatrecht toekent. Om het zekere voor het onzekere te nemen bepaalt de wetgever vaak expliciet in de wet dat het openbaar lichaam in de vorm van een publiekrechtelijke beroepsorganisatie rechtspersoonlijkheid bezit.<sup>304</sup>

De beroepsbeoefenaars zijn van rechtswege lid van de beroepsorganisatie, en de beroepsbeoefenaar kan dit lidmaatschap ook niet opzeggen. Dat volgt uit de overheidstaak die de beroepsorganisatie ten aanzien van de beroepsbeoefenaars toegekend heeft gekregen en daarmee de beroepsbeoefenaars eenzijdig verbindt aan de bevoegdheden van de beroepsorganisatie. Voordeel daarvan is dat de beroepsorganisatie met een meerderheidsbesluit alle leden ofwel kiesgerechtigden kan vertegenwoordigen. Nadeel daarvan is dat het lidmaatschap kan worden ervaren als een dwanglidmaatschap.<sup>305</sup> Democratische legitimiteit van de verordeningen is overigens geen grondwettelijk vereiste, maar vanwege de rechtsstaatgedachte dat overheidsbeslissingen moeten worden genomen door algemeen vertegenwoordigende organen en vanwege het draagvlak binnen de beroepsorganisatie is deze in praktijk wel voor alle publiekrechtelijke beroepsorganisaties geregeld.<sup>306</sup> Tegelijkertijd komt het verplichte lidmaatschap het draagvlak juist niet ten goede omdat er minder prikkel is om er met elkaar uit te komen, met name als er bij meerderheid besloten wordt.<sup>307</sup>

#### *Begrenzing ruimte tot reguleren van de beroepsgroep*

---

<sup>301</sup> Het is overigens wel denkbaar dat er bij het instellen van een reeks van eenzelfde type openbare lichamen dat dit krachtens de wet kan gebeuren, zie bijvoorbeeld artikel 67 van de Wet op de bedrijfsorganisatie kon een openbaar lichaam voor bedrijf via een amvb ingesteld worden. Zie ook Akkermans & Koekkoek 1993, p. 1165.

<sup>302</sup> *Kamerstukken II*, 1993/94 23 706, nr. 3, p. 11-12.

<sup>303</sup> *Kamerstukken II* 1976, 13994, nr.3 p. 264 e.v.

<sup>304</sup> Zijlstra 2009, p. 298 Zie bijvoorbeeld artikel 17, derde lid, van de Advocatenwet. Zie voor een verklaring hiervoor, Huisman & Van Ommeren 2019.

<sup>305</sup> Zie bijvoorbeeld Van Maarseveen 1979, p. 194-397

<sup>306</sup> Zijlstra 1997, p. 44.

<sup>307</sup> Zijlstra 2009, p. 299-300.

Het begrip ‘openbare lichaam’ voor beroep en bedrijf ziet op een organisatie die gericht is op het algemeen belang van een goede uitoefening van het beroep.<sup>308</sup> Dat is een verschil met privaatrechtelijke beroepsorganisaties, die in beginsel op het eigen belang gericht zijn. Ook de verordenende bevoegdheid dient dan niet hoofdzakelijk ter bescherming van het belang van de beroepsbeoefenaars.<sup>309</sup> Over het algemeen wordt het bestaan van de beroepsorganisatie en het goed functioneren van de beroepsgroep ook als algemeen belang gezien en levert dit uitgangspunt voor de beroepsorganisatie geen probleem op. Wel bestaat er bijvoorbeeld discussie over de vraag of het financiële welzijn van de beroepsorganisatie ook onder het algemeen belang valt.<sup>310</sup>

Overigens heeft een publiekrechtelijke beroepsorganisatie niet de volledige vrijheid als het gaat om het opstellen van verordeningen. Een verordening die in strijd is met het recht of het algemeen belang kan door de in wet aangewezen verantwoordelijk minister via de weg van artikel 134, derde lid, van de Grondwet worden tegenhouden. Als voorbeeld wordt in geval van de gerechtsdeurwaarders verordeningen getoetst aan proportionaliteit, marktwerking en het algemeen belang.<sup>311</sup> De minister kan dus nog steeds invloed uitoefenen en de beroepsorganisatie kan niet zomaar haar gang gaan. Bovendien zijn vergaderingen van de ledenraad openbaar op grond van de verschillende instellingswetten voor de publiekrechtelijke beroepsorganisaties en op grond van artikel 134, tweede lid, van de Grondwet. Tot slot zijn publiekrechtelijke beroepsorganisaties gebonden aan de beginselen die voortvloeien uit de democratische rechtsstaat, omdat de organen van een publiekrechtelijke beroepsorganisatie als bestuursorganen worden aangemerkt in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht.

Openbare lichamen hebben een gesloten huishouding en kennen geen andere taken en bevoegdheden dan die krachtens de wet zijn toegekend. Deze gesloten huishouding hangt samen met het beperkte beleidsgebied waar de beroepsorganisatie over gaat.<sup>312</sup> De wet kan een limitatieve opsomming van de onderwerpen geven ten aanzien van verordeningen, of de verordenende bevoegdheid als nadere regeling van specifieke onderwerpen mogelijk maken.<sup>313</sup> De verordenende bevoegdheid kan zowel expliciet als impliciet geregeld zijn. Daarin kan de verordenende bevoegdheid uitsluitend voor de taken worden benut die bij of krachtens de wet zijn opgedragen aan de betreffende beroepsorganisaties. Dat de verordenende bevoegdheid soms impliciet is, blijkt uit de niet-limitatieve opsommingen van onderwerpen in regelgeving. De onderwerpen lopen uiteen van de interne organisatie van de beroepsorganisatie tot aan beroepsopleiding en toetsing.<sup>314</sup> Omdat de publiekrechtelijke beroepsorganisatie een bestuursorgaan is, is het handelen ervan net als bij de overheid publiekrechtelijk genormeerd.

---

<sup>308</sup> De Grondwetgever had overigens openbare lichamen voor beroep en bedrijf niet hoeven noemen en het kunnen houden bij ‘andere openbare lichamen’. Vanuit ideële redenen achtte de grondwetgever specifieke bepalingen voor het beroeps- en bedrijfsleven toch van belang om ‘de noodzaak van saamhorigheid tussen maatschappelijke groepen’ uit te drukken. Van der Pot 2006, p. 945.

<sup>309</sup> Raad voor het openbaar bestuur 2003.

<sup>310</sup> Minkjan 2012.

<sup>311</sup> *Kamerstukken II 1998/99*, 22 775, nr. 14, p. 29.

<sup>312</sup> Dit in tegenstelling tot gemeenten en provincies, die een open huishouding hebben; W.P. Boor 2008.

<sup>313</sup> Zie bijvoorbeeld de octrooigemachtigden, respectievelijk de notarissen en gerechtsdeurwaarders.

<sup>314</sup> Van der Woude 2018.

## 7. Conclusie

In deze publicatie zijn in het kader van de samenwerking tussen overheid en beroepsorganisatie ten aanzien van regulering van de beroepsuitoefening verschillende vormen van zelf- en coregulering uiteengezet. In de wederzijdse afhankelijkheidsrelatie tussen de overheid en beroepsorganisatie spelen verschillende belangen en factoren een rol bij de keuze voor de uiteindelijke samenwerkingsvorm. Voor de overheid is het in het publieke belang dat er sprake is van kwalitatief goede beroepsuitoefening en is daarbij afhankelijk van de kennis en expertise waarover de beroepsbeoefenaar beschikt. Andersom wenst de beroepsorganisatie bescherming van het beroep in de wet, zodat de beroepsuitoefening beschermd wordt tegen invloeden die de kwaliteit van en het vertrouwen in de beroepsuitoefening onder druk zetten. Het kan dan gaan om invloeden van buitenaf, zoals bemoeienis met de beroepsuitoefening door de werkgever of overheid, of van binnenuit, zoals de beroepsbeoefenaar die niet handelt in lijn met het 'ideaal van dienstbaarheid' en daarmee het vertrouwen in de beroepsuitoefening schaadt. De beroepsgroep wenst autonomie te verwerven om zelf binnen de beroepsgroep en met de beroepsgenoten het werk te definiëren en de effectiviteit daarvan te waarborgen en waar mogelijk te versterken.

Hoewel de wet geen autonomie toekent, geeft wet- en regelgeving wel de grenzen van autonomie aan. Ook de publieke normen die van invloed zijn op het handelen van de beroepsorganisatie in de publieke sfeer zijn van invloed op het autonoom handelen. In deze publicatie is bij de verschillende vormen van zelf- en coregulering stilgestaan bij de begrenzing die wet- en regelgeving en publieke normen stellen aan de vrijheid om de beroepsorganisatie zelf juridisch in te richten en de ruimte die de beroepsorganisatie toekomt om het beroep te reguleren. Een globale weergave daarvan is te vinden in het schema bij deze publicatie.

Wat hierbij opvalt is dat de invloed van de beroepsorganisatie in geval van zelfregulering groot kan zijn zolang het zelfregulerend vermogen in orde is en er voldoende prikkels zijn om lid te worden van de beroepsorganisatie. Om binnen de beroepsgroep zoveel mogelijk invloed uit te oefenen, is het dus niet altijd noodzakelijk om ter bescherming van de beroepsuitoefening een positie in de wet te verwerven. Omgekeerd betekent zelfregulering niet dat de beroepsorganisatie geheel vrij is om de reguleringsinstrumenten in te zetten. Niet alleen de beroepsorganisatie is gebonden aan het rechtspersonenrecht, de inzet van reguleringsinstrumenten kan ook inhoudelijk aan wet- en regelgeving zijn gebonden. Zo is op een beroepsregister privacyregelgeving van toepassing. Bovendien zijn voor een goed werkend reguleringsinstrument waarborgen van toepassing die voortvloeien uit de beginselen van de democratische rechtsstaat. Voor het vertrouwen in de reguleringsinstrumenten dienen normdocumenten bijvoorbeeld kenbaar te zijn, en dienen alle betrokken belangen voldoende te worden gehoord. Voor geschilbeslechtende instrumenten zijn bovendien de beginselen van behoorlijke rechtspraak van toepassing.

Bij de uiteenzetting van de vormen van zelf- en coregulering is steeds verondersteld dat er overeenstemming is over de samenwerkingsvorm en dat het onderling vertrouwen tussen de overheid en de beroepsorganisatie in orde is. Deze uitgangspunten zijn bij zelf- en coregulering vaak geen gegeven. Bij de totstandkoming van wetgeving tot regulering van een beroep kan sprake zijn van stevige onderhandelingen, waarbij het getouwtrek tussen publiek en privaat ook na de totstandkoming van de wet blijft doorgaan.<sup>315</sup> Ook kan wetgeving waarin een beroep gereguleerd wordt steeds minder van betekenis worden, omdat er ook andere partijen door de overheid gepositioneerd worden om de kwaliteit van beroepsuitoefening te bewaken. Waar BIG-regelgeving aanvankelijk de kwaliteit van de beroepen in de individuele gezondheidszorg reguleerde, heeft deze regelgeving tegenwoordig meer een coördinerende rol bij de regulering van medische beroepen,

---

<sup>315</sup> Zie bijvoorbeeld Van Schoonhoven 2017.

opleidingen en titelbescherming.<sup>316</sup> Interessante vervolgvraag is dan welke factoren er in praktijk een rol spelen in het al dan niet bereiken van overeenstemming over de samenwerkingsvorm en welke rechtvaardiging aan de begrenzing voor de gekozen vorm van zelf- en coregulering in de wet wordt gegeven.<sup>317</sup>

---

<sup>316</sup> Sijmons, Winter & Hubben 2014, p. 1-3.

<sup>317</sup> Vgl. Nolen 2017, p. 26.



## 8. Literatuur

Abbott 1988

A. Abbott, *System of Professions: an essay on the Division of Expert Labour* Chicago: University of Chicago Press 1988.

Akkermans & Koekkoek 1992

P.W.C. Akkermans & A.K. Koekkoek, *De Grondwet, een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992.

Arts & Batenburg 2001

W.A. Arts & R. S. Batenburg, *Een kwestie van vertrouwen: over veranderingen op de markt voor professionele diensten en in de organisatie van vrije beroepen*, Amsterdam : Amsterdam University Press, 2001.

Baarsma 2003

B. Baarsma e.a., *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten* (SEO-rapport nr. 664), Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek 2003.

Bakels e.a. 2015

H.L. Bakels e.a., *Schets van het Nederlandse arbeidsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Bartle & Vass 2005

I. Bartle & P. Vass, *Self-regulation and the Regulatory State, a Survey of Policy and Practice*, Research Report 17, University of Bath, School of Management 2005.

Bemmelen van Gent e.a. 2006

E.E. Bemmelen van Gent e.a. *Hoofdstukken zelfreguleringsprocesrecht. Private klachtbehandeling en geschillenbeslechting*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2006.

Bokhorst 2014

A.M. Bokhorst, *Bronnen van legitimiteit: over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag* (diss. Tilburg), 's-Gravenhage: Boom Juridische uitgevers 2014.

Van Boom 2009

W.H. van Boom e.a., *Pilotstudy Maatschappelijke Reguleringsinstrumenten: Handelspraktijken, reclame en zelfregulering*, Rotterdam/Maastricht: WODC 2009.

Van Boom 2011

W.H. van Boom e.a., *Energie-efficiency, afwikkeling van letselschade, algemene voorwaarden bij taxi en kinderopvang : vervolgstudie maatschappelijke reguleringsinstrumenten* Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011.

Boor 2008

W.P. Boor 'Andere openbare lichamen?' Gemeentestem 2008, p. 637-642.

Brekelmans & Van Es 2016

F. Brekelmans & M. van Es, 'Wetsvoorstel 'Lerarenregister', professionals governance en professionele standaard' *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht* 2016, afl. 2, p. 102-109.

De Bruijn & Noordegraaf 2010

J.A. De Bruijn, M. Noordegraaf, 'Professionals versus managers? De onvermijdelijkheid van nieuwe professionele praktijken' *Bestuurskunde* 2010, afl. 3, p. 6-20.

Burkens e.a. 2001

M.C. Burkens e.a. *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Deventer: Tjeenk Willink 2001, p. 7-10.

Cherednychenko 2011

O.O. Cherednychenko, 'De bijzondere zorgplicht van de bank', in: C.E.C. Jansen e.a., *Zorgplichten in publiek- en privaatrecht*, Den Haag: BJu 2011, p. 121-145.

Van Dijk 2017

M. van Dijk, 'Sporttuchtrecht 2.0' *RegelMaat* 2017, afl. 2, p. 91-104.

De Doelder 1996

H. de Doelder, 'Sporttuchtrecht', *AA* 1996, afl. 7/8 p. 484-492.

Dorbeck-Jung, Oude Vrielink & Reussing 2007

B.R. Dorbeck-Jung, M.J. Oude Vrielink, & G.H. Reussing, *Open normen en regeldruk: Een onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg*, Enschede: Universiteit Twente, Institute for Governance Studies (IGS) 2007.

Dresden 2004

M.J. Dresden, *Algemeenverbindendverklaring van overeenkomsten in het milieubeleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2004.

Eijlander 2000

Ph. Eijlander, *De verbindende wetgever*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000.

Eijlander, Evers & Van Gestel, *Certificatie binnen kaders 2003*

Ph. Eijlander, G.J.M. Evers, R.A.J. van Gestel, *Certificatie binnen kaders* in: *Beleidswetenschap 2003*, afl. 4, p. 358-380.

Eijlander, Evers & Van Gestel, *De inkadering van certificatie en accreditatie 2003*

Ph. Eijlander, G.J.M. Evers, R.A.J. van Gestel, *De inkadering van certificatie en accreditatie in beleid en wetgeving* Tilburg: Schoordijk Instituut, Centrum voor Wetgevingsvraagstukken, Universiteit van Tilburg 2003.

Eijlander & Voermans 2000

Ph. Eijlander & W.J.M. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000.

Evers 2002

G.J.M. Evers, *Blind vertrouwen? Een onderzoek naar de toepassing van certificatie ten dienste van de handhaving van wettelijke voorschriften* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2002.

Flap 2001

H. Flap 'Professies als probleem. Sociaal-wetenschappelijke vraagstellingen op het terrein van vrije beroepen' in: W. Arts R. Batenburg & P. Groenewegen, *Een kwestie van vertrouwen. Over veranderingen op de markt voor professionele diensten en in de organisatie van vrije beroepen*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2001, p. 31-50.

Frankel 1989

S.M. Frankel, 'Professional Codes: Why, How, and with what Impact?' *Journal of Business Ethics* 1989, nr. 8, p. 109-115.

Freidson 2001

E. Freidson, *Professionalism: The Third Logic*, Cambridge: Polity Press 2001.

Geelhoed 1994

L.A. Geelhoed, *Deregulering, herregulering en zelfregulering*, 's-Gravenhage: Ministerie van Economische Zaken 1994.

Giesen 2007

I. Giesen, *Alternatieve regelgeving en privaatrecht*, (NVJ Preadvies) Deventer: Kluwer 2007.

Hayek 1973

F.A. Hayek, *Law Legislation and Liberty: A new statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*, Vol I (Rules and Order) (Routledge Kegan Paul, 1973) 37.

Hesemans & Huls 2017

D.J. Hesemans & N.J.H. Huls, 'Naar een verdere modernisering van het tuchtrecht', *RegelMaat* 2017, afl. 2, p. 75-90.

Hooge 2013

E. Hooge, *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*, Tilburg : Tilburg University 2013.

Van den Hoogen 2007

R.H. van den Hoogen, *E-Justice, beginselen van behoorlijke elektronische rechtspraak* (diss Utrecht) Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.

Huisman & Van Ommeren 2019

P.J. Huisman & F.J. van Ommeren, *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen. Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen op de grens van publiek- en privaatrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, hoofdstuk 3 (te verschijnen).

ICN-rapport 2016

ICN-rapport, *Het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid* (rapport van de interdepartementale commissie conformiteitsbeoordeling en normalisatie 4 augustus 2016) bijlage bij *Kamerstukken II 2015/16*, 29 304, nr. 6.

Jansen 2011

C.E.C. Jansen e.a., *Zorgplichten in het publiek- en privaatrecht*, Den Haag: Boom uitgevers 2011.

Janssen 2017

H.C.E.P.J. Janssen, 'De verbindend verklaring van landbouwvoorschriften: het heeft nogal wat voeten in de aarde' *Tijdschrift voor Agrarisch recht* 2017, afl. 5, p. 240-255.

Kwak & Loth 2007

A.J. Kwak & M. Loth, 'Hybride juristen? Juristen tussen autonomie en responsiviteit en tussen recht - en doelmatigheid' *Bestuurskunde* 2007, afl. 4, p. 8-15.

Korsten 2009

A.F.A. Korsten, *De logica van collectieve actie De theorie van Mancur Olson* 2009, [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl).

Van Maarseveen 1979

H. van Maarseveen, 'Een gilde voor notarissen?' *WPNR* 1979, afl. 58, p. 194-197.

Macdonald 1995

K.M. Macdonald, *The sociology of professions*, London: Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1995.

Van der Meulen 2009

M.J. van der Meulen, *Achter de schermen schermen Vakontwikkeling en professionalisering van publieke managers in de zorg en bij de politie* (diss. Delft) Den Haag: Eburon 2009.

Minkjan 2012

Rede voorzitter NJV, Lineke Minkjan, over Publiekrechtelijke Beroepsorganisaties (PBO's) 1800/8 juni 2012/ 4 juni 2012.

Mok 1973

A.L. Mok, *Beroepen in actie. Bijdrage tot een beroepsociologie*, Meppel: Boom 1973.

Neerhof 2016

A.R. Neerhof, 'Alternatief bestuursrecht: normalisatie en conformiteitsbeoordeling in het publieke belang' in: J.H. Gerards, M.W. Scheltema, A.R. Neerhof, *Hybride bestuursrecht Preadviezen vereniging voor bestuursrecht* (VAR nr. 156), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2016, p. 185-312.

Niemeijer & Ter Voert 2005

E. Niemeijer & M. Ter Voert, 'Vertrouwen onder druk. Vrije juridische beroepen tussen professie en commercie' *Justitiële Verkenningen* 2005, afl. 3.

Nolen 2017

M.F. Nolen, *De bestuurder in het onderwijs. De juridische positie van de bestuurder in vijf onderwijssectoren* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom juridisch 2017.

Noordegraaf & Sterrenburg 2011

M. Noordegraaf, & J. Sterrenburg, 'Publieke professionals en verantwoordingsdruk' in: M. Bovens, & T. Schillemans, *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag: Lemma 2011, p. 231-254.

Noordegraaf e.a. 2013

M. Noordegraaf e.a. 'Professionele standaarden: een vergelijkend perspectief. Ontwikkelingen, implementatie en onderhoud van professionele standaarden in verschillende beroepsgroepen' *Research Memoranda Raad voor de rechtspraak* 2014, nummer 3.

Noordegraaf 2016

M. Noordegraaf, 'Reconfiguring Professional Work Changing Forms of Professionalism in Public Services', *Administration & Society* 2016, afl. 9, p. 783-810.

Olson 1967

M. Olson, *The logic of collective action public goods and the theory of groups*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1967.

Van Ommeren 2003

F.J. van Ommeren, 'Het publieke-taakcriterium in de bestuursrechtelijke jurisprudentie', in: J.W. Sap e.a. (red), *De publieke taak : staatsrechtconferentie 2002*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2003, p. 149-152.

Van Ommeren 2011

F.J. van Ommeren, 'Zorgplichten: wat zijn dat? Een poging tot overbrugging van twee werelden', in: C.E.C. Jansen e.a., *Zorgplichten in publiek- en privaatrecht*, Den Haag: BJu 2011, p. 23-45.

Van Ommeren 2012

F.J. van Ommeren, 'Wetgevingsbeleid: remedies en instrumenten', in: S.E. Zijlstra, *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012.

Van Ommeren 2018

F.J. van Ommeren, 'Toegelaten of erkende maatschappelijke instellingen', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2018, afl. 6, p. 257-266.

Peters 1989

J.A.F. Peters, 'Piercing the private veil', *WPNR* 1989, afl. 6074, p. 978-984.

Peters 2007

J.A.F. Peters, 'Zelfregulering en rechter', *Jurisprudentie bestuursrecht plus* 2007, nr. 4 p. 186-201.

Van der Pot e.a. 2006

C.W. van der Pot e.a., *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006.

Raad voor het Openbaar Bestuur 2003

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Andere openbare lichamen in de Grondwet Advies modernisering van Hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2003.

Rapport 'Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht' 2006

*Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht* (Rapport van de werkgroep tuchtrecht van het programma Bruikbare rechtsorde), bijlage bij *Kamerstukken II 2006/07*, 29279, nr. 48.

Rapport 'Een herkenbare staat: investeren in de overheid' 2011

*Een herkenbare staat: investeren in de overheid* (Rapport van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau Interdepartementaal Beleidsonderzoek), bijlage bij *Kamerstukken II 2004/05*, 25268, nr. 20.

Scheltema & Scheltema 2008

M. Scheltema & M.W. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 68.

Schermer, Hagenauw & Falot 2018

B.W. Schermer, D. Hagenauw & N. Falot, *Handleiding Algemene verordening gegevensbescherming en Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018.

Schol, Middelkamp & Winter 2007

M.J. Schol, A. Middelkamp & H.B. Winter, *Omvang wettelijk niet-hiërarchisch tuchtrecht 2001 – 2006*, Groningen: Pro Facto BV 2007.

Schol & Winter 2012

M.J. Schol & H.B. Winter, *Toezichthouder: beroep, professie, of specialisatie? Studie naar de identiteit en professionalisering van de beroepsgroep* (onderzoek Pro Facto) Groningen 2012.

Van Schoonhoven 2016

R. van Schoonhoven, 'Sturen op teams in het mbo: via statuut, wet of professionals', *NTOR* 2016, afl. 4, p. 239-254.

Van Schoonhoven 2017

R. van Schoonhoven, 'De wet op het lerarenregister: enkele aandachtspunten bij uitbesteding van wetgeving op grond van een voorbeeld' in: *Uitbesteding van wetgeving* (Nederlandse Vereniging voor Wetgeving) Oisterwijk: WLP 2017, p. 49-92.

Sijmons, Winter & Hubben 2014

J.G. Sijmons, H.B. Winter & J.H. Hubben, 'Nieuwe context voor de wet BIG', *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde* 2014, afl. 158, p. 1604-1606.

Stout 2007

H.D. Stout, *Weerbare waarden* (oratie Delft), Den Haag: BJu 2007, p. 28.

Tienorganisatieadvies 2011

Tienorganisatieadvies, *Onderzoek naar zelfregulering op het terrein van arbeidsomstandigheden Eindrapportage*, Den Haag: Ministerie van SZW 2011.

Timmer 2011

W.W. Timmer, *Het doel wel gesteld. Een praktijkonderzoek naar de toepassing van doelregelgeving* (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Trappenburg 2011

M. Trappenburg 'Professionals en managers' in: M. Noordegraaf & K. Geuijen, A. Meijer, *Handboek publiek management* Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011, p. 163-188.

Trommel 2006

W. Trommel, 'NPM en de wedergeboorte van het professionele ideaal' *Beleid & Maatschappij* 2006, nr. 33, p. 137-147.

Veerman & Mulder 2010

G. Veerman & R. Mulder, *Wetgeving met beleid. Bouwstenen voor een bruikbare wetgevingstheorie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Van der Voort 2016

H.G. van der Voort, 'Private toezichthouders als radertjes in wiens machine: die van de overheid of van bedrijven? De casus van zelfregulering in de uitzendbranche' *RegelMaat* 2016, afl. 3, p. 202-219.

Vermeulen 2003

B.P. Vermeulen, 'De publieke taak: een veel-zijdig begrip' in: J.W. Sap e.a. (red), *De publieke taak : staatsrechtconferentie 2002*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2003, p. 13-30.

Weggeman 2007

M. Weggeman, *Leiding geven aan professionals? Niet doen: Over kenniswerkers, vakmanschap en innovatie*. Schiedam: Scriptum Management 2007.

Westerman 2016

P.C. Westerman, 'Zelfregulering in opdracht ondermijnt de autonomie', *Recht der Werkelijkheid* 2016, afl. 1, p. 50-54.

Westerman 2018

P.C. Westerman, *Outsourcing the Law. A Philosophical Perspective on Regulation*, Cheltenham: Edgar Elgar Publishers 2018.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2000

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2000.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2004

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam : Amsterdam University Press 2004.

Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2005

H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R.M. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier 2005.

Wilensky 1963

H.L. Wilensky, 'The professionalization of Everyone?' in: *American Journal of Sociology* 1963, nr. 70, p. 137-158.

Wilkeshuis 2010

K. Wilkeshuis, *Publieke belangen en nutssectoren: Op weg naar een juridisch afwegingskader* (diss. Amsterdam VU), Nijmegen: WLP 2010.

Van der Woude 2018

W. van der Woude, 'Commentaar op artikel 134 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin & G. Leenknecht, *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2018, [www.nederlandrechtsstaat.nl](http://www.nederlandrechtsstaat.nl).

Van Zeben, Reehuis & Slob 1990

C. J. van Zeben, W. H. M. Reehuis, E. E. Slob, *Parlementaire geschiedenis van het nieuwe burgerlijk wetboek : parlementaire stukken systematisch gerangschikt en van noten voorzien. Invoering boeken 3, 5 en 6. Boek 3, Vermogensrecht in het algemeen*, Deventer : Kluwer, 1990.

Zijlstra 1997

S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat: een onderzoek naar democratisch-rechtsstatelijke en positiefrechtelijke aspecten van het gebruik van zelfstandige bestuursorganen, meer in het bijzonder op gemeentelijk niveau*, (diss. Rotterdam) 's-Gravenhage: VUGA 1997.

Zijlstra 2003

S.E. Zijlstra, 'Publieke taak' en de democratische rechtsstaat' in: J.W. Sap e.a. (red), *De publieke taak : staatsrechtconferentie 2002*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2003, p. 69-76.

Zijlstra 2008

S.E. Zijlstra, 'De grenzen van de overheid' in: S.E. Zijlstra, & R.A.J. van Gestel, *Privaat bestuur?* (VAR-reeks nummer 140), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2008, p. 9-93.

Zijlstra 2009

S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2009.

## 9. Schematisch overzicht zelf- en coregulering

Vormen van zelf- of coregulering	<i>- Zuivere zelfregulering</i> <i>- Vervangende zelfregulering</i>	<i>Wettelijk geconditioneerde zelfregulering</i>	<i>Passieve coregulering</i>	<i>Faciliterende coregulering</i>	<i>Gemandateerde coregulering</i>	<i>Gedelegeerde coregulering</i>
Uitgangspunt en van regulering	Beroepsorganisatie heeft de regie en kan zelf de doelen bepalen of bijstellen		Overheid heeft regie over inhoud en doelstelling van de regulering van de beroepsgroep		Overheid heeft de regie over regulering van de beroepsgroep, bepaalt de doelen van regulering in wet- en regelgeving en houdt enige vorm van toezicht op regulering door de beroepsorganisatie	
Grenzen aan inrichten beroepsorganisatie	- rechtspersonenrecht - beroepsorganisatie is vrij om invulling te geven binnen de (wettelijke) ruimte voor zelfregulering	- rechtspersonenrecht, regelgeving t.a.v. subsidiering - waarborgen die geen invloed hebben op de inhoud van regulering	- rechtspersonenrecht - waarborgen die tevens invloed hebben op de inhoud van regulering	- rechtspersonenrecht, regelgeving t.a.v. subsidiering - waarborgen die tevens invloed hebben op de inhoud van regulering	- rechtspersonenrecht, subsidierecht, comptabiliteitswet, bijzondere wetgeving met erkennings- en aanwijzingsbevoegdheden - beroepsorganisatie als bestuursorgaan: Kaderwet ZBO's, Wet openbaarheid van bestuur, Wet markt en overheid, Wet nationale ombudsman, Algemene wet bestuursrecht - beroepsorganisatie kan in de wet genoemd of op grond van de wet erkend worden en kan tegelijkertijd door de wetgever gebonden worden aan voorwaarden, waaronder de mogelijkheid tot inzet van een aanwijzingsbevoegdheid door de minister	
Reguleren van de beroepsuitoefening	- werkt alleen als het zelfregulerend vermogen in de beroepsgroep in orde is en het lidmaatschap van de beroepsorganisatie in voldoende mate voordeel meebrengt (voldoende onderscheidend karakter van lidmaatschap) - alleen invloed op leden van de beroepsorganisatie - waarborgen voor de goede werking van het instrument moeten in orde zijn - door betrokkenheid van de overheid is 'zelf'-regulering ook gericht op de overheid om te voorkomen dat overheid de regie overneemt - derden kunnen zich niet beroepen op interne bepalingen (in statuten en reglementen) die het publiek belang waarborgen		- werkt alleen als het zelfregulerend vermogen in de beroepsgroep in orde is en het lidmaatschap van de beroepsorganisatie in voldoende mate voordeel meebrengt (voldoende onderscheidend karakter van lidmaatschap) - alleen invloed op leden van de beroepsorganisatie - waarborgen voor de goede werking van het instrument moeten in orde zijn - de overheid beïnvloedt regulering inhoudelijk, maar belang private rechtspersoon blijft voorop staan - derden kunnen zich niet beroepen op interne bepalingen (in statuten en reglementen) die het publiek belang waarborgen		- overheid kan ondersteunen en aanvullen als zelfregulerend vermogen niet in orde is of beschermd moet worden tegen invloed van buitenaf - van invloed op alle beroepsbeoefenaars - overheid kan geheel of gedeeltelijk toezicht houden op regulering door de beroepsorganisatie - de overheid beïnvloedt regulering van de beroepsuitoefening inhoudelijk, maar belang private rechtspersoon beroepsorganisatie blijft voorop staan - overheid stelt de doelen ten aanzien van regulering door de beroepsorganisatie in de wet en geeft goedkeuring op normdocumenten - congruentie van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke normen - beroepsorganisatie als bestuursorgaan: handelingen met openbaar gezag bekleed zijn publiekrechtelijk	



