

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Evaluatie LEC-SVH

Groningen, oktober 2016

Heinrich Winter
Bieuwe Geertsema
Erwin Krol

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl

Inhoud

INLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET	1
1.1 INLEIDING	1
1.2 CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG.....	2
1.3 ONDERZOEKSTHEMA'S EN DEELVRAGEN	3
1.4 ONDERZOEKSVERANTWOORDING.....	5
1.5 LEESWIJZER	6
DE HUIDIGE LEC-SVH.....	7
2.1 INLEIDING	7
2.2 WETTELIJKE BEVOEGDHEID	7
2.3 ORGANISATIE EN PERSONELE BEZETTING.....	9
2.3.1. <i>Organisatiestructuur en -inrichting</i>	9
2.3.2. <i>Personele bezetting</i>	13
2.4 WIJZE VAN TAAKUITVOERING	14
2.4.1. <i>Algemeen</i>	14
2.4.2. <i>Registratietaak</i>	15
2.4.3. <i>Erkenningstaak</i>	15
2.5 RELATIES MET ANDERE ACTOREN	19
2.6 ERVAREN KNELPUNTEN	21
2.7 SAMENVATTING	24
TOEKOMSTIG LEC.....	26
3.1 INLEIDING	26
3.2 STANDPUNTEN VAN STAKEHOLDERS	27
3.2.1. <i>Wensen ten aanzien van het systeem van registratie, erkenning en examinering</i>	27
3.2.2. <i>Wensen ten aanzien van de uitvoering van taken</i>	28
3.2.3. <i>Wensen ten aanzien van de wettelijke grondslag</i>	30
3.3 FINANCIERING VAN LEC-SVH	31
3.3.1. <i>Samenstelling van de huidige kosten voor het register sociale hygiëne</i>	31
3.3.2. <i>Problemen bij kostprijsberekening voor LEC-SVH in de toekomst</i>	32
3.4 SAMENVATTING	32
CASESTUDIES	34
4.1 INLEIDING	34
4.2 CDFD	34
4.2.1. <i>Bevoegdheden en taken</i>	34
4.2.2. <i>Organisatie</i>	37
4.3 VAMEX.....	38
4.3.1. <i>Bevoegdheden en taken</i>	38
4.3.2. <i>Organisatie</i>	40
4.4 TCVT.....	41
4.4.1. <i>Bevoegdheden en taken</i>	42
4.4.2. <i>Organisatie</i>	45
4.5 SAMENVATTING	46

ANALYSE	47
5.1 INLEIDING	47
5.2 WETTELIJKE GRONDSLAG.....	47
5.3 POSITIONERING.....	47
5.4 TAKEN.....	49
5.4.1. <i>Vaststelling van eindtermen en cesuur</i>	49
5.4.2. <i>Beheer van de itembank</i>	50
5.4.3. <i>Erkenning van exameninstellingen</i>	50
5.5 REGISTRATIETAAK.....	51
5.6 OVERIGE KNELPUNTEN.....	51
5.7 SAMENVATTING	52
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	53
6.1 INLEIDING	53
6.2 CONCLUSIES	53
6.3 AANBEVELINGEN	56
BIJLAGE 1: BESTUDEERDE DOCUMENTEN	58
BIJLAGE 2: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	60
BIJLAGE 3: EXPERTMEETING.....	61



Inleiding en onderzoeksopzet

1.1 Inleiding

Juridische context

Sinds 1 januari 1996 schrijft de Drank- en Horecawet (hierna: DHW) voor dat leidinggevend van een horeca- of slijtersbedrijf beschikken over voldoende kennis en inzicht met betrekking tot sociale hygiëne. Deze verplichting is terug te vinden in het huidige artikel 8, derde lid DHW. Als een leidinggevende niet aan deze verplichting voldoet, vormt dit gelet op artikel 27, eerste lid, aanhef en onder a DHW een weigeringsgrond voor een vergunningaanvraag om een horeca- of slijtersbedrijf uit te oefenen. Een vergunning kan daarnaast door de burgemeester op grond van artikel 31 DHW worden ingetrokken, indien niet langer wordt voldaan aan de gewenste kennis-eisen.

Het Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne Drank- en Horecawet van 4 december 1995 (hierna: het Besluit) preciseert over wat voor kennis en inzicht omtrent sociale hygiëne een leidinggevende moet beschikken.

Gelet op het huidige artikel 8, vijfde lid DHW dient de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te regelen dat de bewijsstukken worden aangewezen waaruit moet blijken dat is voldaan aan de eisen bedoeld in het derde lid. Van deze bewijsstukken dient een door de minister aangewezen instantie een register bij te houden.

In 1996 heeft de minister in de Regeling bewijsstukken sociale hygiëne Drank- en Horecawet (hierna: de Regeling) een door de examencommissie van de Stichting Onderwijscentrum van de bedrijfstak Horeca afgegeven verklaring aangewezen als bewijsstuk. Door afgifte van deze verklaring is gebleken dat de betrokkene voldoet aan de eisen uit artikel 8, vijfde lid DHW. In het kader van wederzijdse erkenning van diploma's en certificaten uit andere (EU-lid)staten is de Regeling in 2010 gewijzigd. Het bezit van een qua kennis en inzicht in sociale hygiëne ten minste gelijkwaardig diploma of certificaat uit een andere (EU-lid)staat geeft ook aanleiding om een dergelijke verklaring af te geven.

De Stichting Onderwijscentrum van de bedrijfstak Horeca heeft in 2000 haar naam gewijzigd in SvH Onderwijscentrum. In de nieuwe Regeling bewijsstukken sociale hygiëne Drank- en Horecawet 2015 (hierna: Regeling 2015) heeft de staatssecretaris diens rechtsopvolger Stichting Vakbekwaamheid Horeca 2.0 (SVH) aangewezen als instantie waarvan de examencommissie

de bedoelde verklaringen afgeeft.¹ Deze examencommissie staat bekend als de Landelijke Examencommissie (hierna: LEC-SVH). De LEC-SVH vormt het onderwerp van dit voorliggende onderzoek.

Aanleiding

In 2016 wordt de Drank- en Horecawet geëvalueerd. Een onderdeel daarvan is de evaluatie van de LEC-SVH.²

Twee gebeurtenissen verdienen in het kader van deze evaluatie nadrukkelijke aandacht.

De vraag wordt gesteld of de LEC-SVH als examencommissie in het verleden, maar ook op dit moment nog steeds voldoende onafhankelijk is ten opzichte van SVH als exameninstelling. De Autoriteit Consument en Markt heeft tijdens een interview aangegeven signalen te hebben ontvangen dat dit mogelijk niet het geval zou zijn, maar heeft daarop geen formele interventie gepleegd. Om de schijn van afhankelijkheid te voorkomen is sinds 1 januari 2016 een striktere personele scheiding doorgevoerd tussen de LEC-SVH en (de sub-examencommissies van) SVH. Andere partijen die mogelijk ook diploma's willen uitgeven die recht geven op bijschrijving in het register zijn nog steeds van oordeel dat de door de LEC-SVH opgestelde eisen voordelig zijn voor SVH en dat de erkenning van door hen af te geven diploma's wordt geblokkeerd, zoals blijkt uit verschillende gevoerde rechtszaken. De bezwaren richten zich met name op een vermeend gebrek aan onafhankelijkheid van de LEC-SVH, waardoor hun toegang tot de examenmarkt belemmerd wordt.

In één van deze zaken heeft de Rechtbank Den Haag op 20 maart 2013 een beroep tegen de examencommissie van SVH gegrond verklaard.³ Ten eerste hield deze uitspraak in dat de examencommissie van SVH geen kosten van een aanvraag van een SVH-verklaring in rekening had mogen brengen vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag hiervoor. Ten tweede had SVH onvoldoende deugdelijk gemotiveerd waarom een overgelegd diploma verstrekt door Centraal Instituut Horeca-examinering (CIHEx), gevestigd te België, niet zou voldoen aan de door SVH ontwikkelde eindtermen. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in hoger beroep op 18 juni 2014 de uitspraak van de Rechtbank op deze twee punten bevestigd.⁴ Mede naar aanleiding van deze uitspraak wordt in dit onderzoek aandacht geschonken aan de doorberekening van kosten door de LEC-SVH aan aanvrager van een Verklaring kennis en inzicht sociale hygiëne (hierna: de Verklaring).

In het vervolg van dit inleidende hoofdstuk wordt de centrale onderzoeksvraag gepresenteerd en vervolgens de daarvan afgeleide deelvragen. Daarna worden de onderzoeksmethoden toegelicht die de onderzoekers hebben ingezet voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen. Tot slot bevat dit hoofdstuk een leeswijzer voor de rest van het rapport.

1.2

Centrale onderzoeksvraag

Het doel van het onderzoek is het bieden van inzicht in de wijze waarop de Landelijke Examencommissie heeft gefunctioneerd als het gaat om het vervullen van haar publiekrechtelijke taak, het afgeven van verklaringen. Onderdeel van de evaluatie is het geven van een advies,

¹ Per 1 januari 2014 is Svh Onderwijscentrum geliquideerd en is onder de nieuwe naam Stichting Vakbekwaamheid Horeca 2.0 doorgestart.

² Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Kamerbrief over evaluatie Drank- en Horecawet*, 13 mei 2016.

³ ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ6929

⁴ ECLI:NL:RVS:2014:2166

in de vorm van scenario's en aanbevelingen, aan de minister voor de toekomstige inrichting van deze publiekrechtelijke taak. Het evaluatieve gedeelte van het onderzoek dient met name ook om knelpunten in het huidig functioneren en positionering in kaart te brengen, zodat het advies op deze punten kan inspelen. Op deze wijze vindt de verbinding tussen beide onderzoekdelen plaats.

De centrale onderzoeksvraag die wij hanteren om hierop antwoord te geven valt in drie delen uiteen die als volgt luiden:

Welke bevoegdheden ter zake van het afgeven van Verklaringen kennis en inzicht sociale hygiëne dienen bij een bestuursorgaan belegd te worden, wat voor bestuursorgaan dient de taken ter uitvoering van deze bevoegdheden te verrichten en welke juridische en financieel-economische randvoorwaarden gelden hierbij?

1.3 Onderzoeksthema's en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag is opgesplitst in drie onderzoeksthema's die hieronder worden toegelicht. Om een objectieve benadering van het advies te waarborgen hebben de onderzoekers een onderscheid aangebracht tussen het huidig functioneren en de eisen en wensen ten aanzien van de toekomstige situatie. Hoewel tijdens het onderzoek de wenselijke situatie als uitgangspunt genomen, om daarna pas te kijken naar de huidige situatie, is in de rapportage een andere volgorde gekozen. Het eerste onderzoeksthema betreft dan ook een beschrijving van de huidige situatie. Als tweede onderzoeksthema beschrijft vervolgens de wenselijke situatie, zowel door wensen van de stakeholders in kaart te brengen als door inzichten uit vergelijkbare situaties te verwerven. Bij het derde onderzoeksthema worden de kennis en inzichten gecombineerd die verworven zijn bij de eerste twee thema's om tot een concreet advies voor de inrichting van het functiegebied van de huidige LEC.

Onderzoeksthema 1: beschrijving van de huidige situatie

Bij het eerste onderzoeksthema staat centraal hoe de LEC momenteel functioneert en wat de huidige taken en verantwoordelijkheden zijn. Bij dit thema zijn twee deelvragen onderscheiden:

1. Welke taken voert de LEC-SVH in de huidige situatie uit?
 - a. Wat is de juridische grondslag voor de huidige LEC?
 - b. Welke wettelijke taken en bevoegdheden heeft de LEC?
 - c. Welke taken voert de LEC daarnaast uit?

2. Hoe werkt de LEC-SVH?
 - a. Hoe is de organisatie momenteel ingericht, onder andere met betrekking tot de personele bezetting?
 - b. Welke benoemings- en ontslagprocedures zijn van toepassing?
 - c. Op welke wijze voert de LEC haar taken uit? Hanteert de LEC hierbij een standaardwerkwijze?
 - d. Hoe is de relatie met het ministerie van VWS ingericht?
 - e. Hoe is de relatie met stakeholders (SVH, de horecabranche, cursusaanbieders) ingericht?

In hoofdstuk 2 worden deze vragen beantwoord.

Onderzoeksthema 2: taakopvatting, eisen en randvoorwaarden

Het tweede onderzoeksthema beschrijft de eisen en randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden voor een toekomstige invulling van de taken van de LEC. Hiervoor is een drietal deelvragen gehanteerd.

3. Welke taken moeten in de toekomst worden uitgevoerd die momenteel bij het LEC-SVH zijn belegd?
 - a. Wat is de visie van het ministerie van VWS op de uitvoering van deze taken?
 - b. Wat is de visie van de stakeholders op de uitvoering van deze taken?
 - c. Wat is de visie van de LEC op de uitvoering van deze taken?
4. Welke eisen dienen in acht genomen worden bij de invulling van deze taken?
 - a. Welke eisen zijn er ten aanzien van onafhankelijkheid en het voorkomen van belangenverstrengeling?
 - b. Welke eisen zijn er ten aanzien van de inrichting en inbedding van de organisatie, o.a. ten aanzien van (benoeming en ontslag van) het personeel en de financiering?
 - c. Welke juridische randvoorwaarden zijn van toepassing?
5. Wat kan geleerd worden van vergelijkbare instanties?
 - a. Welke taken vervullen deze instanties?
 - b. Hoe zijn die taken ingericht en ingebed in deze instanties?
 - c. Welke overwegingen zijn daarbij gemaakt?
 - d. Welke ervaringen en inzichten zijn relevant voor de situatie van de LEC?

Hoofdstuk 3 bevat het verslag van de antwoorden op de eerste twee deelvragen (vragen 3 en 4). De derde deelvraag (vraag 5) wordt beantwoord in hoofdstuk 4.

Onderzoeksthema 3: analyse en advies voor de toekomstige situatie

Bij dit laatste onderzoeksthema worden de bevindingen van de eerste vijf onderzoeksvragen gebruikt. Op basis van een analyse van deze bevindingen stellen de onderzoekers een advies op. Het advies is erop gericht handvatten te bieden aan de minister om een weloverwogen besluit te nemen ten aanzien van de toekomstige situatie. Drie deelvragen staan daarbij centraal.

6. Wat zijn toekomstige passende taken ter zake van de (goedkeuring van de) examinering van de vakbekwaamheid in de horeca gelet op de verkregen inzichten en eisen van doeltreffendheid en doelmatigheid?
7. In welke mate voldoet de huidige situatie aan de eisen en randvoorwaarden voor de toekomstige situatie?
8. Welke scenario's zijn denkbaar bij het herinrichten van de relevante taken?
 - a. Wat zijn de voor- en nadelen voor elk scenario gelet op de eerder geformuleerde wensen en eisen?
 - b. Welke (gewijzigde) juridische grondslag is hiervoor noodzakelijk?
 - c. Op welke wijze kan deze instantie haar kosten doorberekenen?
9. Is er op basis van de voor- en nadelen sprake van een voorkeursscenario?

Hoofdstuk 5 bevat de inzichten van deze analyse.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast.

Documentstudie

In het kader van het eerste en tweede deelonderzoek zijn verschillende documenten bestudeerd. Op deze manier is een beeld naar voren gekomen hoe de LEC-SVH feitelijk functioneert en welke eisen gesteld worden aan een dergelijk orgaan. Het gaat hierbij onder andere om (werk)documenten afkomstig van de LEC-SVH en SVH, zoals de eindtermen, het organogram van SVH, jaarverslagen van SVH en relevante regelgeving. Daarnaast zijn ook de jurisprudentie en relevante richtlijnen vanuit de ACM bestudeerd. Voor een volledig overzicht van bestudeerde documenten wordt verwezen naar Bijlage 1.

Interviews

De interviews hadden als doel om de informatie uit de documentstudie te verdiepen en te verduidelijken. Daarnaast dienden de interviews om bij verschillende betrokkenen knelpunten in de huidige situatie en wensen en verwachtingen over een toekomstige examencommissie te inventariseren.

In het kader van het eerste en tweede onderzoeksthema's zijn interviews gehouden met:

- Leden en ambtelijke ondersteuning van de LEC-SVH;
- Ambtenaren van het ministerie van VWS;
- Medewerkers van de ACM
- Vertegenwoordigers/ medewerkers van de volgende stakeholders:
 - o Koninklijke Horeca Nederland
 - o Slijtersunie
 - o FNV Horecabond
 - o Mogelijke examenaanbieders
 - o Cursusaanbieders

In bijlage 2 zijn de namen van alle geïnterviewden opgenomen.

Casestudies

Door het uitvoeren van drie vergelijkende casestudies zijn inzichten in de vorm van sterke en zwakke eigenschappen verkregen die toegepast kunnen worden op een toekomstig LEC. Als casus zijn bestudeerd: het College Deskundigheid Financiële Dienstverlening (hierna: CDFD), de Stichting Vaarbewijs en Marifoonexamens (hierna: Vamex) en de Stichting Toezicht Certificatie Verticaal Transport (hierna: TCVT). Deze instanties zijn geselecteerd, omdat ze vergelijkbare taken als die van de LEC-SVH vervullen en werkzaam zijn op verschillende beleidsterreinen en onder de verantwoordelijkheid van uiteenlopende ministeries, respectievelijk het ministerie van Financiën, van Infrastructuur en Milieu en van Sociale Zaken.

Van de genoemde instanties zijn de wettelijke regelingen en werkdocumenten, zoals jaarverslagen en begrotingen, bestudeerd (zie Bijlage 1 voor de bestudeerde documenten). Daarnaast zijn enkele personen geïnterviewd om het beeld dat uit de documenten ontstond aan te vullen. Voor een overzicht van geïnterviewde personen in het kader van de casestudies wordt verwezen naar Bijlage 2.

Integrale kostprijsberekening

Op basis van door SVH aangeleverde gegevens is een analyse gemaakt van de voor het register sociale hygiëne gemaakte kosten in de afgelopen periode, teneinde een kostprijsberekening te kunnen geven die als basis kan dienen voor de heffing van leges in de toekomst. In hoofdstuk 3 zijn de resultaten van deze analyse gegeven, waarbij tevens wordt uitgelegd waarom deze analyse onvoldoende basis kan bieden voor een berekening van de toekomstige kosten van de LEC-SVH.

Expertmeeting

Nadat de documentstudie en de interviews afgerond waren, is een expertmeeting georganiseerd. Aan de deelnemers zijn verschillende stellingen voorgelegd, waarin de belangrijkste en/of meest controversiële aspecten van de toekomstige inrichting en functioneren van de LEC aan de orde kwamen. Deze expertmeeting had als doel om de opvattingen van de deelnemers op deze stellingen te horen en daarnaast het draagvlak voor bepaalde oplossingen af te tasten.

De tijdens de expertmeeting gehanteerde stellingen en de aanwezige deelnemers zijn te vinden in Bijlage 3.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport vervolgen we in hoofdstuk 2 met een beschrijving van de huidige LEC-SVH. Hoofdstuk 3 beschrijft de visie en wensen van stakeholders voor de toekomstige situatie. In hoofdstuk 4 geven we de resultaten van drie casestudy's bij met de LEC-SVH vergelijkbare instanties. Hoofdstuk 5 presenteert onze analyse op basis van de eerder opgedane bevindingen. Tot slot presenteren we in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen.

De huidige LEC-SVH

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de huidige positionering en het functioneren van de LEC-SVH centraal. De volgende deelvragen worden hier beantwoord:

Welke taken voert de LEC-SVH in de huidige situatie uit?

- a. Wat is de juridische grondslag voor de huidige LEC-SVH?
- b. Welke wettelijke taken en verantwoordelijkheden heeft de LEC-SVH?
- c. Welke taken voert de LEC-SVH daarnaast uit?

Hoe werkt de LEC-SVH?

- a. Op welke wijze voert de LEC-SVH haar taken uit? Hanteert de LEC-SVH hierbij een standaardwerkwijze?
- b. Hoe is de organisatie momenteel ingericht, onder andere met betrekking tot de personele bezetting?
- c. Welke benoemings- en ontslagprocedures zijn van toepassing?
- d. Hoe is de relatie met het ministerie van VWS ingericht?
- e. Hoe is de relatie met stakeholders (SVH, de horecabranche, cursusaanbieders) ingericht?

Het antwoord op de eerste deelvraag is te vinden in paragraaf 2.2. De inrichting en positionering van de organisatie is te vinden in paragraaf 2.3. Paragraaf 2.4 beschrijft vervolgens de manier waarop de LEC-SVH haar taken uitvoert. Paragraaf 2.5 bevat vervolgens de bevindingen over de relaties met andere relevante actoren. Tijdens de interviews zijn verschillende knelpunten naar voren gekomen. Die worden afzonderlijk behandeld in paragraaf 2.6.

2.2 Wettelijke bevoegdheid

Afgeven van verklaringen

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft op grond van artikel 8, vijfde lid van de Drank- en Horecawet bewijsstukken aangewezen waaruit blijkt dat een leidinggevende beschikt over voldoende kennis en inzicht met betrekking tot de sociale hygiëne. De

aangewezen bewijsstukken staan opgenomen in de Regeling bewijsstukken sociale hygiëne 2015.

Artikel 1

Als bewijsstukken waaruit blijkt dat een leidinggevende beschikt over voldoende kennis en inzicht met betrekking tot sociale hygiëne worden aangewezen:

- a. een verklaring afgegeven door de examencommissie van de Stichting Vakbekwaamheid Horeca 2.0 dat is gebleken dat betrokkene voldoet aan de eisen, bedoeld in artikel 8, derde lid, van de Drank- en Horecawet, dan wel in het bezit is van een diploma of certificaat uit een andere lidstaat van de Europese Unie dan wel een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij een daartoe strekkend of mede daartoe strekkend Verdrag dat Nederland bindt, en die qua kennis en inzicht in sociale hygiëne een beroepsniveau waarborgen dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat met de nationale eisen wordt nagestreefd;
- b. een verklaring van vakbekwaamheid, als bedoeld in artikel 41, eerste lid van de Drank- en Horecawet, zoals dit artikellid luidde op 31 december 1995.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft zich in haar uitspraak vindbaar onder ECLI:NL:RVS:2013:BZ2498 uitgelaten over de uitleg van deze norm. In het onderhavige geschil had het Examenadviesburo de minister verzocht hem eveneens aan te wijzen als bureau dat de bedoelde verklaring kan afgeven. De minister had dit geweigerd, waarna de gang naar de rechter gemaakt werd. De Afdeling overwoog als volgt over de in artikel 1 vervatte norm:

De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat de norm, vervat in artikel 1 van de Regeling, niet is de aanwijzing van de examencommissie van de SvH als examenbevoegde instantie, maar het voorschrijf dat iedere aanvrager van een vergunning, als bedoeld in artikel 3 van de DHW, ten bewijze van de vereiste kennis dient te beschikken over een verklaring die is afgegeven door de examencommissie van de SvH. Daarmee is tevens bepaald dat een leidinggevende een examen bij de examencommissie van de SvH dient af te leggen, welke norm niet in artikel 8, 27 of 28 van de DHW is vervat. [...]

Gelet op voormelde norm dat iedere aanvrager van een vergunning, als bedoeld in artikel 3 van de DHW, ten bewijze van de vereiste kennis een examen bij de examencommissie van de SvH dient af te leggen en dient te beschikken over een verklaring die is afgegeven door die examencommissie, heeft de rechtbank terecht overwogen dat die zich voor herhaalde toepassing leent. Bij eenieder die een vergunning, als bedoeld in artikel 3 van de DHW, aanvraagt, zal moeten worden onderzocht of die over een verklaring afgegeven door de examencommissie van de SvH beschikt.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank de Regeling terecht als een algemeen verbindend voorschrijf aangemerkt. Zij heeft het verzoek van SVMNIVO daarom terecht aangemerkt als een verzoek tot wijziging van zodanig voorschrijf en overwogen dat tegen de afwijzing ervan ingevolge artikel 7:1, eerste lid, gelezen in verbinding met artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Awb geen bezwaar openstond, zodat de minister het door SVMNIVO gemaakte bezwaar ten onrechte niet niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Voor zover in artikel 1 van de Regeling de examencommissie van de SvH is aangewezen als instantie, bevoegd tot het afgeven van een verklaring waaruit blijkt dat een leidinggevende beschikt over voldoende kennis en inzicht met betrekking tot sociale hygiëne, geldt dat die aanwijzing onderdeel is van het algemeen verbindend voorschrijf dat leidinggevend en

verklaring van die examencommissie moeten overleggen. Daarmee is die bepaling niet in zoverre een concretiserend besluit van algemene strekking. Niet kan immers worden aanvaard dat, indien in een algemeen voorschrift een bevoegdheid wordt toegekend die zich ervoor leent om herhaald te worden toegepast, die toekenning los van dat algemeen voorschrift als beroepbaar besluit appellabel is.

De minister heeft in de Regeling bewijsstukken dus geen bevoegde instantie aangewezen, maar bewijsstukken, namelijk een verklaring, aangewezen. Hiertoe is het noodzakelijk dat een aanvrager een examen aflegt bij de examencommissie van SVH en daarnaast beschikt over een verklaring afgegeven door diezelfde examencommissie.

In een meer recente uitspraak (ECLI:NL:RVS:2014:2166) constateert de Afdeling dat de examencommissie het verstrekken van een verklaring verricht in het kader van de uitvoering van een door de minister toegewezen publieke taak. Bovendien stelt zij dat in de Regeling bewijsstukken aan het Onderwijscentrum Horeca (thans: SVH) de bevoegdheid is verleend de verklaring af te geven. Het achterliggende doel van de bevoegdheid van de examencommissie tot het verlenen van de verklaring ligt volgens de Afdeling in de bescherming van de volksgezondheid.

Bijhouden register

Daarnaast bevat artikel 8, vijfde lid van de Drank- en Horecawet de bepaling dat van deze bewijsstukken een register wordt bijgehouden door een de minister aan te wijzen instantie. De minister heeft hiertoe in de Regeling bewijsstukken of een andere regeling geen instantie expliciet aangewezen. Het register is openbaar en met name bedoeld zodat burgemeesters bij de vergunningverlening en handhaving van Drank- en Horecaverunning kunnen nagaan of de leidinggevende voldoet aan de eisen omtrent sociale hygiëne.

In de Regeling bewijsstukken, gelet op artikel 8, vijfde lid van de DHW staat dus de juridische grondslag opgenomen dat de examencommissie van SVH bevoegd is tot het afgeven van de wettelijke vereiste verklaringen sociale hygiëne. Echter voor het bijhouden van een register door de examencommissie van SVH ontbreekt een expliciete juridische grondslag. Het lijkt erop dat deze bevoegdheid impliciet wordt aangenomen als behorend bij de bevoegdheid tot het verstrekken van de verklaringen.

2.3 Organisatie en personele bezetting

2.3.1. Organisatiestructuur en -inrichting

De LEC-SVH is de in de Regeling bedoelde examencommissie. De LEC-SVH is geen afzonderlijke juridische entiteit, maar een orgaan binnen SVH dat zich specifiek bezighoudt met de uitoefening van de toegekende publiekrechtelijke bevoegdheden. Dit is de enige taak die de LEC-SVH uitvoert. Volgens de directeur van SVH is voor deze constructie gekozen, omdat het niet passend zou zijn wanneer de directie zowel verantwoordelijk zou zijn voor de commerciële activiteiten van SVH als voor de uitvoering van de publiekrechtelijke taken.

SVH 2.0 is vanaf 2014 een niet-gesubsidieerde stichting met aan het hoofd een statutair bestuurder namelijk een directeur. Daarvoor werd diens voorganger SVH 1.0 aangestuurd door een Raad van Bestuur met een paritaire vertegenwoordiging vanuit werkgevers (Koninklijke Horeca Nederland) enerzijds en werknemers (FNV Horecaband) anderzijds. Beide zijn thans vertegenwoordigd in de Raad van Toezicht die toezicht houdt op het beleid van de directeur. De Slijtersunie is niet vertegenwoordigd in deze Raad van Toezicht.

Sinds een statutenwijziging die inging op 30 december 2015 heeft de Raad van Toezicht niet meer tot taak toezicht te houden op de uitoefening van de publiekrechtelijke bevoegdheden, dus op de taken die ondergebracht zijn bij de LEC-SVH.

SVH heeft ten doel de vakbekwaamheid van medewerkers binnen de horecabranche te bevorderen en goed werkgeverschap aan te moedigen en op die wijze bijdrage te leveren aan een goed renderende sector. De SVH verricht hiertoe verschillende activiteiten. Onder de commerciële activiteiten wordt de pijler Examens, waaronder examens sociale hygiëne, en de pijler Uitgeverij geschaard. De ideële, niet-commerciële activiteiten bestaan uit de pijler SVH Meestertitels en de pijler Expertisecentrum. De ideële activiteiten worden gefinancierd vanuit de winst op de commerciële activiteiten. Deze activiteiten worden ondersteund door drie stafafdelingen: Financiën, Secretariaat en ICT.

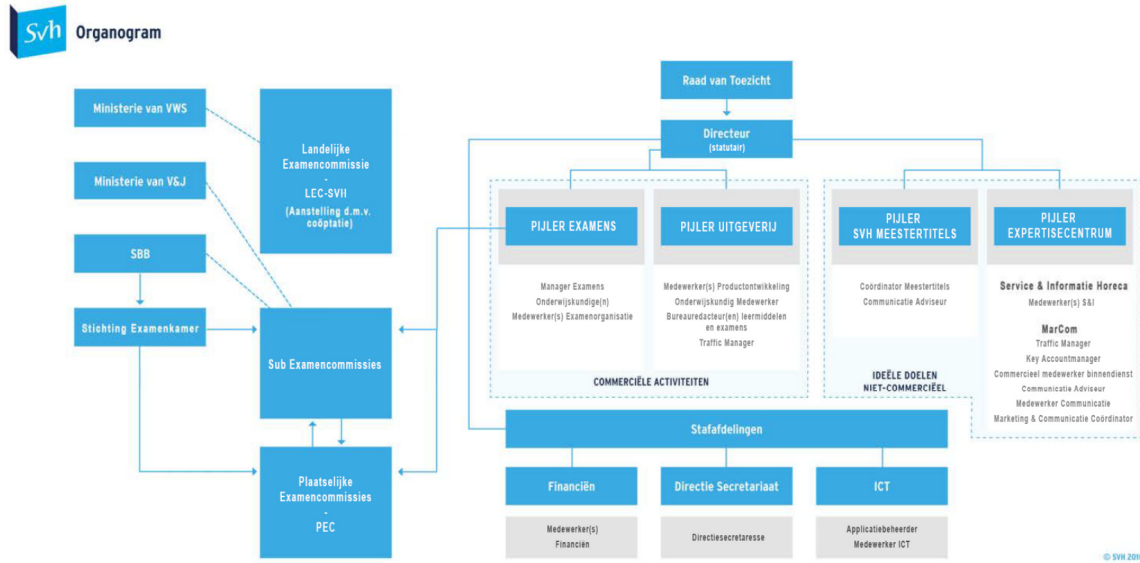
In het organogram op de volgende pagina staat de organisatiestructuur van SVH grafisch weergegeven. Hieruit komt ook de positie van de LEC-SVH naar voren. Op grond van het organogram blijkt de LEC-SVH geen enkele relatie te hebben met andere onderdelen van SVH, maar slechts met het ministerie van VWS. Zoals hierboven reeds aangegeven heeft de LEC-SVH, als orgaan die de publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefent, inderdaad geen relatie met de Raad van Toezicht sinds de statutenwijziging. In de huidige statuten staat namelijk het volgende opgenomen:

De raad van toezicht heeft tot taak het houden van toezicht op het beleid van de statutaire directie en op de algemene gang van zaken binnen de stichting, met uitzondering van de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden.

Daarnaast bestaat er een scheiding tussen de subexamencommissies van SVH – die verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de examens waaronder het examen Sociale Hygiëne – en de LEC-SVH. In het verleden was de LEC-SVH een overkoepelend orgaan van alle subexamencommissies van SVH, waar onder andere beroepsprocedures behandeld werden. Inmiddels is voorgeschreven in het Reglement Landelijke Examencommissie van SVH dat leden van de LEC-SVH geen zitting mogen hebben in een subexamencommissie die verantwoordelijk is voor het examen Sociale Hygiëne.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat het beeld dat ontstaat uit de organogram enige bijstelling behoeft en er tussen andere onderdelen van SVH en de LEC-SVH wel degelijk relaties zijn aan te wijzen.

In de eerste plaats maakt de LEC-SVH gebruik van de dienstverlening van SVH, met name van de afdeling Service & Informatie Horeca die onder andere zorgdraagt voor bijschrijving in het register, klantenservice, de afhandeling van telefonische contacten en informatieverzoeken. Daarnaast wordt incidenteel juridische ondersteuning geleverd vanuit SVH, wanneer de LEC-SVH te maken heeft met complexe juridische vraagstukken.



Een volgende, belangrijke bijstelling is de relatie tussen de directeur van SVH en de LEC-SVH, waarbij blijkens het organogram geen (hiërarchische) lijnen bestaan tussen beide. Aangezien de LEC-SVH geen zelfstandige, juridische entiteit is, valt deze formeel onder de verantwoordelijkheid van de directeur van SVH en bestaat er alleen al op die grond wel een relatie tussen beide. Dit wordt ook onderkend door een lid van de LEC, die dat als volgt verwoordde tijdens het interview:

‘De directeur van SVH is formeel nog steeds verantwoordelijk voor datgene wat de LEC-SVH uitvoert. Hij kan ingrijpen, als er zich problemen voordoen, zoals het lekken van geheime stukken door leden van de LEC-SVH of als er sprake is van belangenverstremming (bijvoorbeeld als iemand werkzaam is bij een instantie die belang heeft bij de erkenning van een diploma). De directeur is juridisch-bestuurlijk verantwoordelijk. Daarom is hij ook aanwezig bij de vergadering [van de LEC-SVH], maar de LEC-SVH opereert zelfstandig.’

Deze verantwoordelijkheid blijkt uit de bestudering van de statuten van SVH, waarbij niet uitgesloten wordt dat de directie eveneens belast is met het nemen van (privaatrechtelijke) besluiten die de LEC-SVH aangaan. Het gaat hier bijvoorbeeld om de bevoegdheid tot het aangaan, beëindigen en/of schikken van juridische procedures of het aangaan en ontbinden van vaste dienstverbanden met werknemers.

Deze relatie is in de praktijk des te sterker, aangezien de LEC-SVH sinds een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak (ECL:NL:RVS:2014:2166) zichzelf niet meer zelfstandig bekostigt vanuit leges op de inschrijvingen. SVH draagt sindsdien zorg voor de bekostiging van de LEC-SVH. Zonder de financiering vanuit SVH kan de LEC-SVH de uitvoering van haar taken niet voortzetten, aldus de leden van de LEC-SVH tijdens het interview. De LEC-SVH is dus in financiële zin afhankelijk van SVH. De directeur van SVH gaf tijdens de expertmeeting aan dat SVH per exameninschrijving 15,90 euro toelegt op het beheer van het register.

Doordat SVH de LEC-SVH betaalt, is de directeur van SVH aanwezig bij de vergaderingen van de LEC-SVH. Zijn betrokkenheid ziet er in de praktijk als volgt uit, zoals door hem naar voren gebracht tijdens het interview:

‘De aanwezigheid bij de vergaderingen van de LEC-SVH heeft ermee te maken dat SVH de LEC-SVH betaalt. Daarom moet ik wel weten of, wanneer de LEC-SVH iets afsprekt met VWS, dit wel binnen de kaders past en SVH daaraan ook kan voldoen. Dit is de hoofdreden.’

‘De bemoeienis van SVH is geheel toe te schrijven aan de omstandigheid dat SVH de LEC-SVH financiert.’

‘De leden van de LEC-SVH wensten nadere informatie [over de erkenning van een Belgisch diploma], waarbij SVH dit onderzocht heeft. Uiteindelijk is de LEC-SVH zelf verantwoordelijk voor de te nemen besluiten. Daarnaast kunnen de leden van de LEC-SVH niet belast worden met de afwikkeling van alle juridische zaken die op dagelijkse basis spelen. De SVH bundelt bijvoorbeeld stukken. Daarnaast financiert SVH de huisadvocaat van de LEC-SVH. Daarom wil SVH er ook op toezien dat hier niet oeverloos van gebruik gemaakt wordt.’

Uit de aangehaalde citaten blijkt dat de relatie tussen de LEC-SVH en SVH niet slechts een formeel-juridisch relatie is. In de praktijk blijkt er sprake te zijn van enerzijds (financiële) ondersteuning vanuit SVH richting de LEC-SVH. De keerzijde van deze medaille is de bemoeienis vanuit (de directeur van) SVH met de dagelijkse gang van zaken van de LEC-SVH. Dit blijkt eveneens uit het feit dat het merendeel van de door de onderzoekers opgevraagde interne

documenten verstrekt is door de directeur van SVH en niet door één van de leden van de LEC-SVH of de ambtelijk secretaris. In het Reglement LEC-SVH staat bovendien expliciet opgenomen dat de LEC-SVH specialisten op een specifiek terrein kan raadplegen of tijdelijk inschakelen, maar dat is slechts mogelijk na voorafgaand overleg met en toestemming van de directeur van SVH.

Deze bemoeienis geldt ook voor de benoemingen van de leden van de LEC-SVH. De benoemings- en ontslagprocedures van de leden van de LEC-SVH en ambtelijke ondersteuning worden in de volgende subparagraaf behandeld, waar dit punt eveneens aan de orde komt.

2.3.2. **Personele bezetting**

In het Reglement Landelijke Examencommissie van SVH staan enkele bepalingen opgenomen over het lidmaatschap van de LEC-SVH. Als eerste eis geldt dat de commissie minimaal uit drie leden bestaat. Op dit moment bestaat de LEC-SVH uit vier leden, waaronder een voorzitter. Deze leden hebben veelal een achtergrond in de horecabranche. Daarnaast nemen leden zitting die een achtergrond hebben in de onderwijs- of examineringsbranche. De leden mogen geen bestuurs- en/of commissietaken of andere nevenwerkzaamheden uitvoeren die kunnen conflicteren met de verantwoordelijkheden van de LEC-SVH.

De leden worden aangesteld door middel van coöptatie en hebben een zittingsduur van drie jaar met in principe slechts één verlengingsmogelijkheid, waardoor de maximale zittingsperiode zes jaar bedraagt. De benoemingsprocedure voor leden van de LEC-SVH staat voorgescreven in het Reglement:

De leden van de LEC-SVH worden middels coöptatie benoemd waarbij de benoeming van de leden de dwingende voorafgaande goedkeuring van de directeur van SVH behoeft. Indien de leden van de LEC-SVH op grond van dit artikel een persoon willen voordragen om als lid van de LEC-SVH te benoemen, dan zal de ambtelijk secretaris van de LEC-SVH de desbetreffende persoon bij de directeur van SVH voordragen.

In 2016 is een nieuw lid van de LEC-SVH aangezocht. Tijdens de interviews is in kaart gebracht hoe deze procedure verliep. Binnen de LEC-SVH speelde op een gegeven moment een discussie over de erkenning van MBO-trajecten, waarbij geconstateerd werd dat de LEC-SVH hiervoor te weinig expertise had. Daarom werd hiervoor een nieuw lid met deze kennis aangezocht die tegelijkertijd niet betrokken was bij een lopend MBO-erkenningstraject. De directeur van SVH gaf aan dat zijn rol eruit bestond om potentiële kandidaten te scouten en vervolgens contacten te leggen. Hij heeft vervolgens een geschikte kandidaat voorgedragen aan de LEC-SVH.

Eventuele nevenwerkzaamheden moeten kenbaar gemaakt worden aan de directeur van SVH. Indien een lid desalniettemin besluit om conflicterende werkzaamheden te verrichten, dan zal op voorspraak van de directeur van SVH de LEC-SVH een nieuw lid voordragen ter vervanging van dit lid. In de praktijk is dit nooit voorgekomen; wel houdt de directeur van SVH samen met de ambtelijk secretaris in de gaten of de leden geen onwenselijke nevenactiviteiten ontplooiën. De directeur verklaart dat hij op deze manier de kwaliteit van de samenstelling van de LEC-SVH bewaakt. Hierbij is naast belangenverstremgeling ook inhoudelijke kennis een belangrijk aandachtspunt.

De LEC-SVH wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. De SVH is verantwoordelijk voor het ambtelijk secretariaat van de LEC-SVH en draagt zorg voor (het aanstellen van) een

ambtelijk secretaris. De werving en selectie van de begin 2016 aangestelde ambtelijk secretaris was dan ook in handen van de directeur van SVH: hij was gelet op de wervingstekst de geadresseerde van de sollicitatiebrieven. De ambtelijk secretaris is naar eigen schatting twaalf uur per week werkzaam voor de LEC-SVH. Voor het overige is zij directiesecretaresse bij SVH. Deze scheiding van werkzaamheden is overigens niet geformaliseerd in de vorm van vaste werktijden of verschillende werkplekken.

2.4 Wijze van taakuitvoering

2.4.1. Algemeen

In deze paragraaf staan de taken centraal die de LEC-SVH uitvoert op grond van de aan haar toegekende publiekrechtelijke bevoegdheid. Alvorens in te gaan op de inrichting van de taakuitvoering in de praktijk, wordt eerst beschreven om welke taken het gaat.

Uit het Reglement Landelijke Examencommissie van SVH komt de belangrijkste verantwoordelijkheid van de LEC-SVH naar voren:

De commissie is uit hoofde van de Drank- en Horecawet verantwoordelijk voor het afgeven van Verklaringen kennis en inzicht sociale hygiëne en voor inschrijving in en beheer van het Register Sociale Hygiëne.

De LEC-SVH houdt dus van de afgegeven verklaringen een register bij. Om de vraag te beantwoorden of aan een aanvrager een verklaring wordt afgegeven en deze persoon in het register opgenomen kan worden, gebruikt de LEC het 'Voorlopig overzicht van bewijsstukken die recht geven op SVH Verklaring Sociale Hygiëne' (inmiddels: Voorlopig overzicht van bewijsstukken die recht geven op bijschrijving in het register, hierna: Voorlopig overzicht). Hierop staan alle diploma's opgenomen die recht geven op de verklaring. Indien het diploma dat een aanvrager overlegt voorkomt op het Voorlopig overzicht, dan wordt aan hem/haar een Verklaring verstrekt en wordt deze persoon ingeschreven in het register. De LEC-SVH heeft dus in de eerste plaats de taak om overlegde diploma's te beoordelen en bij een positief oordeel aan de aanvrager een verklaring te verstrekken en over te gaan tot inschrijving in het register. Het behandelen van bezwaar- en beroepschriften van personen met betrekking tot de verstrekking van de Verklaring behoort eveneens tot de verantwoordelijkheid van de LEC-SVH.

Daarnaast kunnen examenafnemers of exameninstututen de LEC-SVH verzoeken hun diploma te kwalificeren als document dat aan de houder ervan het recht geeft op verstrekking van een SVH-verklaring. Dit betekent dat hun diploma bijgeschreven wordt op het Voorlopig overzicht. De tweede taak van de LEC-SVH bestaat dus uit het beoordelen van diploma's en indien deze aan bepaalde eisen voldoen het opnemen van deze diploma's op het Voorlopig overzicht. De erkenningsprocedure is volgens het Reglement...

...de procedure die van toepassing is op de erkenning van diploma's die recht geven op een Verklaring kennis en inzicht sociale hygiëne en die leidt tot bijschrijving in het Register Sociale Hygiëne.

Door deze taken uit te voeren vult de LEC-SVH de aan haar toegekende publiekrechtelijke bevoegdheid in. De wijze van uitvoering van deze twee taken staat centraal in de volgende subparagrafen. Ondanks dat deze taken met elkaar samenhangen, zoals uit bovenstaande beschrijving blijkt, worden ze afzonderlijk behandeld. De in de eerstvolgende subparagraaf

omschreven taak wordt korthedshalve aangeduid als de registratietaak van de LEC-SVH. In subparagraaf 2.4.3 beschrijven we de erkenningstaak.

In het Reglement staan het behandelen van informatieverzoeken van personen en bedrijven en het vaststellen van Eindtermen Sociale Hygiëne ook opgenomen als verantwoordelijkheden van de LEC-SVH. Deze laatste taak komt eveneens aan de orde bij de erkenningstaak, aangezien het voldoen aan de eindtermen één van de inhoudelijke eisen is. Aangezien het behandelen van informatieverzoeken betrekking heeft op één van de hoofdtaken, zijnde de registratie- of erkenningstaak, wordt deze taak gezien als daarvan afgeleid en dus, waar relevant behandeld in de betreffende paragraaf.

2.4.2. Registratietaak

De LEC-SVH heeft tot taak het openbare en digitale Register Sociale Hygiëne te beheren. In dit register zijn alle personen bijgeschreven die aan de LEC-SVH hebben aangetoond dat zij beschikken over voldoende kennis en inzicht met betrekking tot sociale hygiëne. In het register staan de volgende persoonsgegevens opgenomen: voorletter(s), achternaam, geboortedatum en geslacht. Het register kan worden geraadpleegd door burgemeesters bij de verlening en handhaving van Drank- en Horecawetvergunningen.

Gelet op de werkinstructie die de onderzoekers hebben ontvangen verloopt de procedure voor verwerking van de gegevens als volgt. Iemand doet een digitaal verzoek tot bijschrijving in het register en dient hierbij een kopie van een diploma bij te voegen. Dit verzoek wordt beoordeeld door medewerkers van SVH. Hierbij wordt onder andere bezien of het diploma opgenomen staat op de Voorlopige lijst, het diploma voldoet aan echtheidskenmerken en de verstrekte persoonsgegevens kloppen. Aanvragen worden gelet op de werkinstructie gecontroleerd door een collega. De beoordeling gebeurt door medewerkers van SVH onder de verantwoordelijkheid van de ambtelijk secretaris. Indien deze stappen gezet zijn, wordt een concept-besluit voorgelegd aan de LEC-SVH die de voorgestelde besluit accordeert en de brief met het besluit aan de aanvrager verstuurt.

Tegen dit besluit staat bezwaar en beroep open. Een enkele keer is hiervan gebruik gemaakt door een aanvrager die het niet eens was met het besluit van de LEC-SVH. Ons is in ieder geval de zaak met het kenmerk ECLI:NL:RVS:2014:2166 bekend.⁵ De aanvrager had in 2012 een Belgisch diploma overlegd aan de LEC-SVH. De Afdeling Bestuursrechtspraak oordeelde dat de LEC-SVH niet voldaan had aan haar onderzoeksplicht en beter had moeten motiveren waarom het gewenste beroepsniveau niet werd gewaarborgd door middel van dit diploma. LEC-SVH moest op grond van deze uitspraak een nieuw besluit op bezwaar nemen.

2.4.3. Erkenningstaak

Algemeen

Gelet op het Reglement verloopt de behandeling van erkenningsaanvragen van instanties conform de 'Erkenningsprocedure'. Op de website van SVH staat te lezen hoe deze procedure eruit ziet:

Bij de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid beoordeelt de LEC-SVH steeds of het met de nationale eisen nagestreefde beroepsniveau inzake sociale hygiëne voldoende is gewaarborgd. Een, door een niet erkende partij, afgenomen examen geeft derhalve niet automatisch recht op een SVH Verklaring Sociale Hygiëne.

⁵ Dit was de uitspraak in hoger beroep tegen de uitspraak in de zaak ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ6929.

Cumulatieve vereisten hiertoe zijn:

- dat voor verkrijging van het diploma bij het examen aan ten minste gelijklopende eindtermen als die van SVH wordt getoetst;
- maar dat tevens de gelijkwaardige waarborging en verifieerbaarheid van dat diploma moet worden beoordeeld.

De LEC-SVH toetst derhalve of betrokkene in het bezit is van een diploma dat zowel qua curriculum ten minste gelijkwaardig is aan de eisen omtrent kennis en het inzicht in sociale hygiëne zoals neergelegd in het Besluit Sociale Hygiëne, als ook qua waarborging ten minste gelijkwaardig is, zodat de getoetste kennis en inzicht in sociale hygiëne verifieerbaar is (bijvoorbeeld indien het diploma deel is van een beroepsopleiding). Deze toetsing vindt plaats op basis van de aangeleverde stukken en in de praktijk. Een aanvraag dient dan ook ten minste voorzien te zijn van de stukken die zijn benoemd in het Overzicht aan te leveren verificatoire stukken.

Deze procedure zoals hierboven beschreven bevat enkele onjuist- en onduidelijkheden. Ten eerste wordt niet een partij erkend, maar een diploma (dat een bewijsstuk is van een met goed gevolg afgelegd examen). Bovendien bestaat de bevoegdheid van de LEC-SVH uit het verstrekken van de verklaringen onder bepaalde voorwaarden. Hier is geen sprake van discretionaire bevoegdheid. Tot slot wordt aangegeven dat de LEC-SVH toetst of een betrokkene in het bezit is van een diploma dat voldoet aan bepaalde eisen. De aanvraag moet voorzien zijn van stukken die benoemd zijn in het Overzicht aan te leveren verificatoire stukken. Hierin staan opgenomen dat de LEC-SVH graag een aantal omschreven stukken van een exameninstituut ontvangt. Het gaat dus om twee verschillende aanvragers, namelijk de bezitter van een al dan niet geldig diploma en het exameninstituut dat zijn diploma erkend wil zien.

Uit de bovenstaande passage blijkt, met inachtneming van de gemaakte kanttekeningen, dat de LEC-SVH twee documenten heeft ontwikkeld die van belang zijn bij de beoordeling en erkenning van een diploma: het Overzicht aan te leveren verificatoire stukken en de Eindtermen Sociale Hygiëne. De inhoud, totstandkoming en toepassing van deze documenten komen hierna afzonderlijk aan de orde. Beide documenten zijn vindbaar op de website van SVH en dus openbaar.

De beoordeling vindt plaats door de LEC-SVH. De aanvrager is hiervoor geen kosten verschuldigd. De beoordeelde instanties vallen in twee groepen uiteen. In de eerste plaats gaat het om het bekostigde, formele onderwijs: dit zijn met name de MBO-scholen. Daartegenover staan het niet-bekostigde, niet-formele onderwijs. Hierbij gaat het om commerciële examen-aanbieders, zoals SVH, Cihex BV en EECE/ Examenburo. Hierna wordt eerst de inhoudelijke eisen, zoals hierboven vervat, behandeld waaraan een aanvraag getoetst worden. Vervolgens gaan we in op de erkenningsaanvragen van bovengenoemde instanties in de praktijk.

Overzicht aan te leveren verificatoire stukken

Dit overzicht is vastgesteld door de LEC en bevat een opsomming van de documenten die een exameninstituut moet aanleveren om een diploma erkend te krijgen. De LEC toetst met behulp van deze documenten 'of de betrouwbaarheid van de [aan het diploma] ten grondslag liggende diploma-eisen, opleiding en – in casu – het examen en examineringsproces voldoende is'.⁶

De LEC controleert op de volgende punten:

⁶ De betrouwbaarheid van opleidingen komt niet terug in de uitwerking van de eisen.

- vaststellen van en toetsen aan ten minste gelijklopende eindtermen, zoals de eindtermen sociale hygiëne die door SVH zijn ontwikkeld en vervolgens zijn vastgesteld door het minister van VWS zijn vastgesteld;
- toepassing van een toetsitemanalyse, die zorgvuldig dient te worden uitgevoerd door of onder controle van een onafhankelijke examencommissie;
- validatie van het examen vooraf én achteraf, hetgeen zorgvuldig dient te worden uitgevoerd door of onder controle van een onafhankelijke examencommissie;
- een degelijke, door de examencommissie gecontroleerde databank van toetsvragen;
- toezicht tijdens het examen door een examencommissie;
- de betrouwbaarheid van een examen zou onder meer gewaarborgd moeten zijn vanwege onafhankelijke toetsitemanalyse en toezicht op de uitslag, beoordeling, vaststelling door de examencommissie;
- om de authenticiteit van een diploma te kunnen waarborgen moet de examenkandidaat duidelijk identificeerbaar zijn, bijvoorbeeld doordat het diploma voorzien is van de volgende persoonskenmerken; officiële voorletters, achternaam, geboortedatum en geslacht van de examenkandidaat, welke overeenkomen met hetgeen vermeld op het identiteitsbewijs.
- daarnaast moet een diploma voldoen aan hoge eisen ten behoeve van de beveiliging van diploma's, zodat diploma's nagenoeg niet na te maken zijn en de echtheid van het diploma geborgd wordt. De LEC stelt daarom hoge eisen aan certificaten en diploma's en stelt dat een certificaat of een diploma voorzien moet zijn van meerdere echtheidskenmerken, die reeds bij de productie van het blanco waardepapier in het waardepapier zijn aangebracht. Hierbij kan gekozen worden voor onder andere, maar niet alleen, een hologram, een uniek waardepapiernummer dat op het blanco papier is aangegeven, een watermerk of een kopie beveiliging.

Naast deze criteria geldt de eis dat de afgifte van het diploma door overheidstoezicht of door een gelijkgesteld orgaan wordt beheerst.

In het interview met de LEC-SVH werd aangegeven dat de LEC-SVH op grond van het kader dat VWS heeft bepaald voorwaarden heeft gesteld waaraan de diploma's sociale hygiëne dienen te voldoen. Op grond van het Besluit zijn eindtermen vastgesteld (zie de volgende paragraaf). Voor de overige punten is het onduidelijk voor de onderzoekers welk kader het ministerie van VWS heeft meegegeven. Wij stellen vast dat de LEC-SVH deze eisen zelf heeft geformuleerd.

In het Overzicht staat aangegeven dat de LEC-SVH daarbij de processen van het exameninstituut vergelijkt met de eisen die door het ministerie van VWS en de LEC aan reeds erkende exameninstellingen worden gesteld en waarop door genoemde partijen toezicht wordt gehouden. De door de exameninstellingen gehanteerde procedures moeten ten minste gelijkwaardig zijn aan de door de LEC gehanteerde procedures voor de reeds erkende exameninstellingen.

Tijdens het interview werd aangegeven dat de LEC-SVH aan de hand van deze lijst een aanvraag beoordeeld. Echter, bij navraag bleek dat ook het interne, niet-openbare document Beoordeling verificatoire stukken een belangrijke rol speelt bij de beoordeling. Dit document bevat per aangeleverd stuk de aandachtspunten waarop gelet wordt. De examenaanbieders die in de afgelopen periode een erkenningsaanvraag hebben gedaan hebben dit stuk niet ontvangen. Bij bestudering van dit document valt op dat hierin veel eisen zijn vervat die niet (rechtstreeks) terug te leiden zijn op controlepunten uit het Overzicht. Zo worden de statuten

van het exameninstituut bestudeerd om zeker te stellen dat er een scheiding tussen opleiden en examineren bestaat. Daarnaast moet het organigram bijvoorbeeld aantonen dat het exameninstituut uit meerdere personen bestaat waarvan de functies duidelijk beschreven zijn en waar conflicterende functies niet bij één persoon belegd zijn. Ook aan het examenprogramma worden bepaalde eisen gesteld, bijvoorbeeld over de minimale examenduur en de vastgestelde cesuur.

Daarnaast bevat dit document nog steeds een aantal onheldere normen in de optiek van de onderzoekers. Bij de beschrijving van toetslocaties vragen wij ons bijvoorbeeld af of deze voldoen aan de eisen van de LEC. Het wordt niet geëxpliciteerd wat deze eisen concreet inhouden.

Eindtermen

Eén van de eisen waaraan een diploma moet voldoen is het hanteren van eindtermen sociale hygiëne. Volgens het Overzicht zijn deze ontwikkeld door SVH en vervolgens vastgesteld door de minister van VWS. De LEC-SVH heeft op grond hiervan geen andere rol dan toetsen in hoeverre deze eindtermen gehanteerd worden door exameninstellingen. De eindtermen zijn een uitwerking van de bepalingen in het Besluit en worden, wanneer nodig, gewijzigd naar aanleiding van veranderingen in het veld, zoals opkomst van nieuwe populaire drugs, of in het wettelijk regime. Op 5 september 2016 treden nieuwe, geactualiseerde eindtermen in werking.

Tijdens de interviews werd aangegeven dat dit in de praktijk bij de laatste wijziging anders verloopt. SVH nam het initiatief tot herziening van de eindtermen, heeft deze opgesteld en vervolgens voor akkoord voorgelegd aan de LEC-SVH. LEC-SVH is hierover vervolgens de discussie aangegaan en heeft deze eindtermen getoetst bij VWS om te bezien of ze pasten binnen de eisen op grond van de DHW. Het ministerie heeft hierbij volgens de geïnterviewden bekeken of de eisen minimaal overeenkomen met de wettelijke bepalingen en heeft geïnformeerd in hoeverre het veld betrokken is geweest. De geïnterviewden vanuit het ministerie gaven aan dat ze geen rol voor zichzelf zagen weggelegd in de inhoudelijke beoordeling van de eindtermen. Uiteindelijk heeft de LEC-SVH de eindtermen vastgesteld.

Beoordeling in de praktijk

De toepassing van deze procedures heeft ertoe geleid dat op dit moment de diploma's van SVH en van een aantal MBO-scholen erkend zijn. Cihex BV en EECE/ Examenadviesburo voldeden naar het oordeel van LEC-SVH niet aan de gestelde eisen. Eén van de meest voorkomende problemen volgens de geïnterviewden van de LEC-SVH is dat iemand een gedegen examenorganisatie moet hebben, voordat het diploma sociale hygiëne erkend kan worden. Het is bijvoorbeeld moeilijk om gewaarmerkt diploma te overleggen of aan te tonen dat er sprake is van een functionerende, onafhankelijke examencommissie. Naar aanleiding van deze negatieve besluiten is door de betreffende exameninstellingen bezwaar en beroep ingesteld. In rechterlijke procedures bleek echter dat de plaatsing op het Voorlopig overzicht en de weigering om dit te doen niet openstaat voor bezwaar. De enige mogelijkheid is het indienen van een nieuwe aanvraag. Op deze nieuwe aanvraag is nog niet positief beslist.

Bij SVH is eveneens bezien of het examen aan de eisen voldoet. Dit bleek het geval. Sinds SVH erkend is als instelling waarvan de afgegeven diploma's recht geven op de afgifte van een Verklaring, is er vanuit de LEC-SVH geen toezicht gehouden om te controleren of SVH blijvend voldoet aan de gestelde eisen. Vanuit LEC-SVH werd tijdens het interview aangegeven dat dit in ontwikkeling is en dat SVH in de toekomst ook te maken krijgt met (steekproefsgewijs) toezicht vanuit de LEC-SVH.

Bij enkele MBO-instellingen constateerde de LEC-SVH dat in de opleidingen en examens voldoende aandacht wordt aan de sociaal-hygiënische aspecten die geborgd worden door de Verklaring. De geïnterviewde vanuit de MBO-raad wees erop dat in het verleden het behalen van de Verklaring Sociale Hygiëne een wettelijke verplichting was om een (horeca-gerelateerde) MBO-opleiding af te ronden. Deze eis is sinds kort vervallen, maar de Verklaring nog steeds meerwaarde heeft voor de afgestudeerde student, aldus de geïnterviewde. Derhalve zijn nieuwe afspraken rondom het vrijstellingenbeleid voor de horecaopleidingen gemaakt. Deze regeling houdt in dat een student geen SVH-examen meer hoeft te doen, maar aan de hand van zijn MBO-diploma kan aantonen over de vereiste sociaal-hygiënische kennis te beschikken. Tussen de Werkgroep Directeuren Horeca van de MBO-raad en SVH zijn onder andere afspraken gemaakt waaraan de onderwijsinstelling moet voldoen. Dit betreft bijvoorbeeld de afspraak dat het ROC aan SVH bepaalde gegevens aanlevert zoals studentgegevens, de gevolgde opleiding en de activiteiten die het ROC heeft uitgevoerd ten aanzien van de examinering voor de Verklaring. Deze vrijstellingsregeling is tot stand gekomen in overleg tussen de voorzitter van de werkgroep en de directeur van SVH. Deze eerste geïnterviewde gaf aan dat vertegenwoordigers van LEC-SVH hierbij niet betrokken zijn geweest.

Door het aanleveren van stukken wordt geborgd dat de ROC's de gevraagde kwaliteit leveren om de Verklaring af te geven. Deze borging vindt voornamelijk vooraf plaats. De LEC-SVH gaat gedurende de looptijd van de erkenningsregeling steekproefsgewijs audits uitvoeren op de ROC's om te bezien of de examinering aan de vereiste kwaliteit voldoet. Hierbij wordt bijvoorbeeld nagegaan of de toetsproducten daadwerkelijk gebruikt worden en hoe de gegevens gewaarborgd worden. Dit proces is in 2015 opgestart en hieraan wordt inmiddels uitvoering gegeven.

2.5 Relaties met andere actoren

De LEC-SVH onderhoudt relaties met verschillende actoren. Hierboven is de relatie met SVH reeds uitvoering aan de orde gekomen. Dat geldt eveneens voor de relatie met andere examenaanbieders als aanvrager van een erkenningsverzoek. Daarnaast is de relatie met het ministerie van VWS als opdrachtgever en met het veld van belang. Onder veld wordt verstaan: opleiders en de branche (horeca- en slijtersbedrijven). Deze drie actoren staan centraal in deze paragraaf.

Ministerie

De relatie tussen de LEC-SVH en het ministerie is niet geformaliseerd: er zijn geen vastgelegde afspraken gemaakt tussen het ministerie en de LEC-SVH over bijvoorbeeld de manier en frequentie van verantwoording over de uitgevoerde taken. De contacten verlopen informeel en er bestaat geen vaste vorm van verslaggeving. Het ministerie heeft nooit aanleiding gezien om van de in de Awb opgenomen wettelijke aanwijzingsbevoegdheden gebruik te maken en in te grijpen bij de LEC-SVH.

Uit de interviews blijkt dat voor het ministerie het uitgangspunt is dat de LEC-SVH zelfstandig beslist. Het ministerie bemoeit zich derhalve niet met de dagelijkse gang van zaken. Tussen ambtenaren van het ministerie en de LEC-SVH vindt twee à drie keer per jaar overleg plaats. Volgens de geïnterviewde van de LEC-SVH is dit op zijn initiatief tot stand gekomen. Vanuit het ministerie wordt het wel van belang geacht om regelmatig contact te hebben. Tijdens deze overleggen wordt besproken wat er wel en niet goed gaat. Overigens werd tijdens het

interview duidelijk dat ook de directeur van SVH aanwezig is bij deze overleggen. Het ministerie heeft aan de LEC-SVH laten weten dit lastig te vinden, maar dit heeft niet tot een verandering geleid.

Zoals hierboven naar voren kwam, was het ministerie (marginaal) betrokken bij het opstellen van de eindtermen. Dat geldt eveneens voor de verhoging van de cesuur. In beide gevallen is het ministerie geïnformeerd over de voorgenomen wijzigingen en vervolgens gevraagd of er bezwaren leefden tegen de wijziging. Het ministerie heeft hierbij vooral gekeken of het veld voldoende betrokken werd bij deze wijzigingen.

Vanuit de LEC-SVH werd aangegeven dat het voornemen bestaat om een jaarverslag op te stellen, wat ook gebruikt kan worden als verantwoordingsdocument richting het ministerie. Deze jaarverslagen waren op het moment van het opstellen van dit rapport nog niet gereed.

Opleiders

De geïnterviewden die vanuit twee verschillende commerciële opleidingsinstituten opleidingen sociale hygiëne verzorgen gaven aan dat zij in principe niets met de LEC-SVH te maken hebben. Dat geldt eveneens voor de voorzitter van de Werkgroep Directeuren Horeca van de MBO-raad, die aangaf slechts contact te hebben met de directeur van SVH.

Eén van de commerciële opleiders geeft aan dat er geen contact is geweest met de LEC-SVH zelf. Vanuit SVH is de geïnterviewde wel geïnformeerd over de verhoging van de cesuur en de wijziging van de eindtermen. Een docent van de opleidingsinstelling is wel betrokken geweest bij de aanpassingen in en toevoegingen op het cursusmateriaal dat verzorgd wordt door SVH. Op de eindtermen heeft de opleider geen invloed gehad.

De andere opleider had eveneens tot voor kort niet te maken met de LEC-SVH. Dit was het geval, totdat de geïnterviewde bericht kreeg vanuit SVH dat de cesuur van de examens verhoogd zou worden. De geïnterviewde was hier sterk op tegen gelet op de in haar ogen te korte overgangperiode. Zij liep ertegen aan dat SVH aangaf dat de LEC verantwoordelijk was voor de verhoging van de cesuur. Als bewijs hiervoor werd haar een afschrift van een brief afkomstig van de voorzitter van de LEC-SVH toegestuurd. Hierin wordt de directeur van SVH geïnformeerd over de beslissing van de LEC-SVH in afstemming met het ministerie van VWS om de cesuur te verhogen. De authenticiteit van deze brief wordt betwist door de geïnterviewde gelet op de kenmerken van het document. Volgens haar is de brief opgesteld door SVH zelf en kon SVH zich verschuilen achter het bestuursorgaan LEC-SVH.

Tijdens het interview met de LEC-SVH is de verhoging van de cesuur ook besproken. Tijdens het interview werd meermaals door de voorzitter van de LEC-SVH bevestigd dat SVH besloot tot de cesuurverhoging en dat dit geen taak van de LEC-SVH is noch dat hierover een besluit genomen is. SVH heeft de nieuwe manier van berekenen wel toegelicht aan de LEC-SVH. Door de geïnterviewde werd achteraf verklaard dat dit een verkeerde voorstelling van zaken was. Door de splitsing van taken en verantwoordelijkheden gedurende het proces van vaststellen van een nieuwe cesuur is de besluitvorming verlegd van SVH naar de LEC-SVH.

Gelet op deze tegenstrijdige geluiden is het voor de onderzoekers onmogelijk vast te stellen wie (formeel en in de praktijk) tot de verhoging van de cesuur heeft besloten.

Daarnaast gaf deze laatste opleider aan niet door de LEC-SVH geïnformeerd te zijn over de nieuwe eindtermen. Zij is hiervan op de hoogte geraakt doordat via SVH nieuw cursusmateriaal aangeboden werd.

Veld

Tussen de FNV Horecabond en de LEC-SVH is geen direct contact of directe band. Dat geldt ook voor de relatie tussen de Koninklijke Horeca Nederland (hierna: KHN) en de Slijtersunie enerzijds en de LEC-SVH anderzijds. Met SVH vindt vanuit de FNV en de KHN wel contact en ook afstemming plaats. Dit ziet onder andere op een goede uitvoering van de examinering. De voorzitter van de Slijtersunie gaf aan niet betrokken te zijn in overleggen met de branche.

2.6 Ervaren knelpunten

Aan de verschillende geïnterviewde stakeholders is tijdens de interviews gevraagd of zij knelpunten ervaren in de huidige constellatie. Sommige geïnterviewden, zoals de FNV Horecabond, ervaren weinig tot geen knelpunten ten aanzien van het functioneren of de positionering van de LEC-SVH. Ook het ministerie is van mening dat de LEC-SVH over het algemeen goed functioneert: 'De LEC doet wat deze moet doen'. Door andere geïnterviewden, met name de niet-erkende examenaanbieders, zijn daarentegen (meerdere) knelpunten aangewezen.

De genoemde knelpunten zijn door ons gegroepeerd in drie categorieën, waarbij geldt dat ze een sterke, onderlinge relatie hebben. Dit zijn de bekostiging van de LEC-SVH, de onafhankelijkheid en de expertise van de LEC-SVH en de monopoliepositie van SVH. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de knelpunten, met uitzondering van het eerste, met name ervaren worden bij de erkenningsfunctie van de LEC.

Bekostiging

Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling dat een wettelijke grondslag voor het heffen van leges door de LEC-SVH ontbrak, heeft SVH de financiering voor de LEC-SVH op zich genomen. Dit wordt door de LEC-SVH zelf, maar ook door SVH en KHN, als problematisch ervaren. De bezwaren richten zich op drie punten. Ten eerste kan als gevolg van deze verwevenheid de schijn van afhankelijkheid ontstaan. In de tweede plaats wordt erop gewezen dat SVH een stichting is met ideële doelstellingen. Het financieren van de publiekrechtelijke taken van de LEC-SVH gaat ten koste van de andere activiteiten die SVH ontplooit ten behoeve van de branche. Ten derde zijn de activiteiten van de LEC-SVH kwetsbaar, aangezien zij financieel gezien afhangen van de vrijwillige bijdrage van SVH. Als SVH de financiering zou stoppen, dan zou de LEC-SVH haar taken niet kunnen voortzetten.

Onafhankelijkheid en expertise van de LEC-SVH

Vanuit verschillende geïnterviewden is, mede gelet op het bovenstaande omtrent bekostiging, aangegeven dat zij niet ervaren dat de LEC-SVH voldoende onafhankelijk is van SVH. Daarnaast wordt de expertise van de leden van de LEC-SVH in twijfel getrokken.

Examenaanbieder 1

'Het bijzondere aan de situatie is dat [de exameninstelling] toestemming moet krijgen van een toekomstig concurrent om ook examens aan te mogen bieden. Er wordt geen onderscheid ervaren tussen LEC-SVH en SVH: dat is één en dezelfde. Bovendien ontbreekt het de LEC aan kennis. Het is gewoon één organisatie die zogenaamd in tweeën is getrokken. Van de personele scheiding heb ik het afgelopen jaar geen enkel effect ervaren.'

'De leden zijn aangewezen door SVH. Naast juridische expertise hebben ze nauwelijks kennis van examinering.'

Opleider 1

'De LEC heeft ook geen eigen website.'

'Op een gegeven moment kreeg onze contactpersoon in plaats van het emailadres @svh.nl opeens @lec.nl als emailadres. De organisatie moest veranderd worden en het bestuursorgaan moest apart gepositioneerd worden, terwijl het in de praktijk gewoon hetzelfde gebouw is en dezelfde persoon verantwoordelijk is gebleven.'

Opleider 2

'De verhouding LEC en SVH is mij niet geheel duidelijk en transparant.'

Volgens de geïnterviewden van de LEC-SVH heeft de financiële bijdrage van SVH geen invloed op het onafhankelijk functioneren van de LEC-SVH. Het zou dus gaan om de schijn van afhankelijkheid en niet om daadwerkelijke afhankelijkheid. De voorzitter van de LEC-SVH verklaarde hierover het volgende:

'De LEC-SVH voert gewoon haar taken uit en ontvangt hierover geen instructies van SVH of dient hierover achteraf geen verantwoording af te leggen. De LEC-SVH functioneert volledig zelfstandig en onafhankelijk.'

De voorzitter erkende dat de LEC-SVH zich in haar rol van bestuursorgaan ontwikkeld heeft, met name op het vlak van onafhankelijkheid. Hij wees erop dat een scheiding is aangebracht tussen de examencommissies van SVH en de LEC-SVH. Een andere wijziging was de aanpassing van de verschijningsvorm van het bewijsstuk: dit is niet langer het diploma SVH Verklaring Sociale Hygiëne, maar de Verklaring kennis en inzicht sociale hygiëne. Daarnaast is een nieuwe ambtelijk secretaris aangesteld, waarmee het (onafhankelijk) functioneren van de LEC-SVH volgens hem 'nu goed op de rit is'. Zoals hierboven aangehaald zijn sommige andere geïnterviewden het hiermee oneens.

Andere geïnterviewden, zoals de directeuren van de niet-erkende exameninstellingen, een opleider en de Slijtersunie, zijn van mening dat de onafhankelijkheid van de LEC-SVH in de praktijk onvoldoende geborgd is. Dit zou als gevolg hebben dat de toegang van andere examenaanbieders als SVH tot de examenmarkt geblokkeerd wordt en dat de LEC-SVH zich inspant om het commerciële belang van SVH te dienen. Dit komt volgens de geïnterviewden onder andere tot uiting in het gebrek aan transparantie en onduidelijkheid over de erkenningscriteria.

Examenaanbieder 1

'De huidige situatie is onaanvaardbaar, omdat de LEC nooit duidelijk heeft willen communiceren wat de vereisten [voor de exameninstelling] zijn om haar diplomahouders toegang te verschaffen tot het register. De LEC wil steeds nieuwe aanvragen zien en die dan beoordelen, maar ik heb nooit duidelijke criteria vooraf gekregen.'

Examenaanbieder 2

'In dit geval wordt alleen geprobeerd om zo lang mogelijk de toko dicht te houden en [de exameninstelling] tegen te houden. Het is onduidelijk waaraan voldaan moet worden. De LEC wijst dan een aanvraag af, omdat aan een bepaald punt niet voldaan wordt en beoordeeld dan niet de andere punten. Dan kan opnieuw begonnen worden en wijzen ze af vanwege een ander punt. Zo blijft het een never ending story. De LEC maakt handig gebruik van alle formele procedures.'

Zo heb ik geïnformeerd of [de exameninstelling] aangesloten moest zijn bij de Stichting Examenkamer. Hierop is geen antwoord gekomen. Op deze manier zijn er veel open eindjes. Er wordt nauwelijks samenwerking ervaren.'

Opleider 1

'De LEC was gewoon een medewerker van SVH, dus deze scheiding viel helemaal niet te maken.' [...] 'Ik ervaar nauwelijks een scheiding tussen LEC-SVH en SVH. Als er nu een klacht is, heeft het geen zin om één van beide te benaderen.'

'De gewijzigde examentermen zijn opgesteld door de LEC en het cursusboek is aangepast door SVH. Uiteindelijk zijn deze twee toch dezelfde, dus dat is een één-tweetje geweest, waarbij SVH misschien wel aan LEC heeft gesuggereerd om de eindtermen aan te passen, zodat SVH een nieuw boek op de markt kon brengen.'

De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) heeft vanuit het veld in het voorjaar 2015 signalen ontvangen over dit onderwerp. Op basis van de onderzochte informatie werd geconcludeerd dat zich risico's voordeden waardoor misbruik van economische machtspositie zou kunnen optreden. Daarnaast gaf de geïnterviewde medewerker van ACM aan dat de ACM in haar onderzoek tot de conclusie kwam dat de erkenningsregeling die de LEC-SVH hanteerde niet gepubliceerd was op de website. Derhalve kon de ACM niet beoordelen of deze erkenningsregeling voldeed aan de criteria die de ACM hanteert.

Monopoliepositie van SVH

Het derde knelpunt dat tijdens de interviews ter sprake kwam was de monopoliepositie van SVH. Deze positie is erin gelegen dat SVH de enige erkende aanbieder van examens Sociale Hygiëne in het niet-formele onderwijs is. Dit is geen expliciete keuze, maar een gevolg van het feit dat andere examenaanbieders er niet in geslaagd zijn hun diploma erkend te krijgen door de LEC-SVH. Tijdens het interview met de ACM kwam naar voren dat het inderdaad de bedoeling van het ministerie is dat er slechts één instantie is die een register moet bijhouden, maar dat er meerdere (commerciële) exameninstellingen kunnen zijn. Vanuit het ministerie werd deze weergave bevestigd. SVH als examenaanbieder beschikt dus niet over een wettelijk monopolie. Feit is wel dat de SVH momenteel de enige aanbieder van examens sociale hygiëne is in het niet-formele onderwijs.

Een aantal geïnterviewden wees op de nadelige consequenties die deze positie met zich meebrengt. Over dit thema is eveneens gesproken tijdens de expertmeeting.

De voorzitter van de Slijtersunie heeft de indruk dat de monopoliepositie van SVH leidt tot te hoge prijzen van examens Sociale Hygiëne als gevolg van het ontbreken van concurrentie. SVH kan nu zelf de prijs voor een examen bepalen. Dit wordt onderschreven door één van de opleiders, die van mening is dat de prijs voor een examen Sociale Hygiëne niet in verhouding staat tot soortgelijke examens. Bovendien oordeelt de voorzitter van de Slijtersunie dat de prikkel om de kwaliteit van examinering te verhogen bij een monopolie onvoldoende is. De directeur van één van de niet-erkende exameninstellingen vermeldt in dit kader:

SVH hanteert al tijden dezelfde examenvragen omdat niemand druk uitoefent om deze te vernieuwen. SVH wordt niet geprikkeld om hierin mee te gaan. Dit zou wel gebeuren indien er meerdere aanbieders zouden zijn.'

KHN en FNV Horecabond zijn juist erg tevreden over de kwaliteit die SVH levert en maken zich geen zorgen over de gehanteerde prijs. Zij stellen dat de kwaliteit van de examinering onder druk kan komen te staan wanneer instellingen met een louter commerciële doelstelling zich op de markt zouden begeven.

KHN

‘Vanwege hun nog steeds zeer goede afstemming met de branche is er maximaal vertrouwen in SVH qua goede uitvoering van examinering, en dat vertrouwen is bij andere afnemers een stuk minder.’

FNV Horecabond

‘De examinering door SVH is geen commerciële activiteit. De FNV maakt zich zorgen over de kwaliteit van examinering, indien dit door commerciële partijen zou gebeuren. Als een nieuwe partij hier geld aan wil verdienen, dan moet de examinandus meer betalen dan de kostprijs en de winstmarge betalen. Als dit echter ondergebracht wordt bij een instituut dat geen belang heeft, omdat die onpartijdig en onafhankelijk is inzake deze activiteiten, dan speelt dit niet. Zodra er een nieuwe partij zou komen, komen al deze positieve zaken onder druk te staan.’

De FNV Horecabond miskent hier dat examinering wel degelijk een commerciële activiteit is voor SVH, zoals ook wordt bevestigd door de directeur van SVH. Desalniettemin benadrukt hij dat het merk SVH een garantie is voor kwaliteit in de branche. Daarnaast wijst de geïnterviewde erop dat het erg overzichtelijk is dat er slechts één instituut is dat zorg draagt voor de examens.

De voorzitter van de Slijtersunie gaf in het interview aan dat zijn branche niet betrokken is bij SVH. SVH is enkel gericht op de horecabranche en houdt zich niet bezig met de slijtersbranche. Het examen Sociale Hygiëne neemt dan ook vooral de praktijk bij de horeca als uitgangspunt. In het examen staan veel vragen waar een slijter nooit met te maken zal krijgen. Op andere vlakken missen belangrijke zaken, omdat deze niet relevant zijn voor de horeca. Bovendien geeft hij aan dat de brede erkenning van SVH door de (horeca)branche mogelijk toegeschreven kan worden aan het feit dat SVH de enige aanbieder is. Vanuit één van de opleiders wordt aangegeven dat de samenwerking met SVH te wensen overlaat, omdat SVH haar monopoliepositie uitbuit, onder andere door het niet nakomen van afspraken en een gebrek aan transparantie.

Als laatste argument brengt de voorzitter van de Slijtersunie naar voren dat examinering van een wettelijk verplicht examen door één partij kwetsbaar is. Mocht SVH failliet gaan, dan kunnen geen DHW-vergunningen aangevraagd worden.

2.7

Samenvatting

In dit hoofdstuk is een beschrijving gegeven van de huidige situatie ten aanzien van de LEC-SVH. Allereerst is hiervoor onderzocht wat er in wet- en regelgeving is vastgelegd over de bevoegdheden van de LEC-SVH, en hoe daarmee in de jurisprudentie is omgegaan. Hieruit blijkt vooral dat de wet- en regelgeving zeer beperkt beschrijft wat van de LEC-SVH vanuit het ministerie verwacht wordt, en dat een deel van het takenpakket bestaat uit afgeleide, geïmpliceerde taken. Vervolgens hebben we de organisatie beschreven, waarbij specifiek aan-

dacht is geschonken aan de manier waarop de LEC-SVH binnen de SVH is ingebed. De belangrijkste bevinding hierbij is dat de LEC-SVH financieel afhankelijk is van SVH. Ook in de personele bezetting zijn verbindingen te vinden tussen beide organisaties.

Bij de beschrijving van de taakuitvoering onderscheiden we de registratietaak (het beheer van het register sociale hygiëne) en de erkenningstaak. Vooral bij de uitvoering van die tweede taak worden door andere partijen grote knelpunten ervaren. Deze komen voort uit het ontbreken van een goede grondslag voor alle taken en voor de heffing van leges, een vermeende schijn van afhankelijkheid en belangenverstrengeling en daaruit voortvloeiend een *de facto* monopolie van SVH op de niet-formele examenmarkt voor sociale hygiëne.

Toekomstig LEC

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de huidige situatie van de LEC uitgebreid beschreven, waarbij ook nadrukkelijk aandacht is geschonken aan de knelpunten die door diverse betrokken partijen worden ervaren. Ook zijn de sterke punten beschreven die voor zover mogelijk behouden moeten blijven in de toekomst. In het verlengde hiervan zullen we in dit hoofdstuk de toekomstige invulling van de LEC behandelen, wederom op basis van interviews met stakeholders en de uitkomsten van een expertmeeting die in juli 2016 is gehouden. In dit hoofdstuk zullen de volgende deelvragen beantwoord worden:

Welke taken moeten in de toekomst worden uitgevoerd die momenteel bij het LEC-SVH zijn belegd?

- a. Wat is de visie van het ministerie van VWS op de uitvoering van deze taken?
- b. Wat is de visie van de stakeholders op de uitvoering van deze taken?
- c. Wat is de visie van de LEC op de uitvoering van deze taken?

Welke eisen dienen in acht genomen worden bij de invulling van deze taken?

- a. Welke eisen zijn er ten aanzien van onafhankelijkheid en het voorkomen van belangenverstremming?
- b. Welke eisen zijn er ten aanzien van de inrichting en inbedding van de organisatie, o.a. ten aanzien van (benoeming en ontslag van) het personeel en de financiering?
- c. Welke juridische randvoorwaarden zijn van toepassing?

Paragraaf 3.2 behandelt diverse standpunten ten aanzien van mogelijk gewenste veranderingen voor de LEC in de toekomst, o.a. ten aanzien van het takenpakket en de positionering van de LEC. Paragraaf 3.3 gaat in op een integrale kostprijsberekening ten behoeve van de eventuele heffing van leges door LEC-SVH. Paragraaf 3.4 vat de bevindingen over de toekomstige situatie samen.

3.2 Standpunten van stakeholders

Bij de beschrijving van de huidige situatie is geconstateerd dat er drie belangrijke knelpunten worden ervaren. De bekostiging van de LEC-SVH door SVH is problematisch, de expertise en onafhankelijkheid van de LEC zelf wordt door enkele partijen als onvoldoende beoordeeld, en de *de facto* monopoliepositie van SVH op de markt voor examinering bij niet-formeel onderwijs heeft volgens enkele partijen problematische gevolgen. Deze knelpunten worden ook herkend wanneer we de standpunten van stakeholders ten aanzien van de toekomstige situatie op een rij zetten. Deze standpunten zijn verdeeld in drie thema's: het systeem, de processen en de wettelijke grondslag.

3.2.1. Wensen ten aanzien van het systeem van registratie, erkenning en examinering

Door diverse stakeholders zijn suggesties gedaan voor de toekomstige situatie ten aanzien van de LEC-SVH en het systeem waar zij deel van uitmaakt. Dit systeem behelst alle taken die de LEC in haar huidige vorm op zich heeft genomen, zoals registratie van mensen die vakbekwaamheid in sociale hygiëne hebben aangetoond en het erkennen van exameninstellingen, maar ook de examinering van kennis en vaardigheid op het gebied van sociale hygiëne en het toezicht daarop.

De inbedding van de LEC-SVH binnen SVH

Een belangrijke en breed gedragen standpunt is dat de schijn van partijdigheid en/of belangenverstremgeling opgeheven moet worden. Dit is één van de drie grote knelpunten in de huidige situatie, die vooral veroorzaakt wordt door het feit dat SVH nu als commerciële activiteit examens sociale hygiëne aanbiedt terwijl potentiële concurrenten op dit gebied door de LEC-SVH erkend moeten worden. Dit knelpunt is nauw verbonden met een ander belangrijk knelpunt zijnde het feit dat de LEC-SVH financieel afhankelijk van SVH. Die financiële afhankelijkheid wordt door vrijwel alle stakeholders als problematisch ervaren en dient in de toekomst te worden gestopt, waarover meer in subparagraaf 3.2.3.

Ook wanneer de LEC-SVH financieel zelfstandig zou opereren blijft de huidige organisatorische inbedding de schijn van afhankelijkheid of belangenverstremgeling bestaan. Hiervoor zijn twee oplossingen denkbaar. Ten eerste zou SVH kunnen stoppen met de examineringsactiviteiten op dit vlak, waarmee het commerciële belang bij het niet erkennen van concurrenten door LEC-SVH vervalt. Een tweede oplossing is het aanbrenge van een betere scheiding tussen SVH en instelling die examinerende partijen erkent.

Voor die scheiding zijn meerdere varianten denkbaar. De meest lichte vorm is het opzetten van *Chinese walls*. Werkprocessen moeten gescheiden worden, maar er moet ook nagedacht worden over de inhoudelijke invloed van de directeur van SVH, of de mogelijkheden die hem worden geboden die invloed uit te oefenen, zowel formeel als informeel. Ook bij de inzet van personeel van SVH bij inhoudelijke werkzaamheden ter ondersteuning van de LEC-SVH moet zorgvuldigheid worden betracht. Vanuit de LEC-SVH en SVH is al aangegeven dat er sprake is geweest van een ontvlechting van beide organisaties, maar ook de huidige situatie is niet overtuigend genoeg naar mening van een aantal stakeholders (met name in de examinerings- en opleidingsmarkt). De meest zware variant betreft het opzetten van een volledig zelfstandige organisatie voor de LEC-SVH. Hierbij wordt door SVH en de LEC-SVH wel gewaarschuwd voor grote schaalnadelen in diverse kosten zoals huisvesting, dienstverlening en het op peil houden van expertise. Ook KHN benadrukt het belang van een goed contact tussen de LEC-SVH en de branche en vreest bij ontvlechting dat dit moeilijker te borgen is.

Overigens heeft SVH tijdens de expertmeeting verklaard dat wanneer voor de keuze gesteld tussen een rol als servicebureau voor de LEC-SVH zonder examineringsfunctie of een rol als exameninstelling die volledig los staat van de LEC-SVH, dat de eerste variant wat haar betreft de voorkeur geniet.

De markt voor examinering

Een mogelijk (door enkele stakeholders vermoed) gevolg van de vervlechting van LEC-SVH en SVH is het feit dat SVH momenteel als enige erkende instelling examens voor niet-formeel onderwijs mag afnemen. Deze *de facto* monopoliepositie wordt door meerdere stakeholders als knelpunt benoemd. Door de markt open te stellen voor meerdere exameninstellingen kunnen de hierbij genoemde nadelige effecten worden bestreden. Het ministerie heeft aangegeven dat zij hiervoor openstaan, zolang er slechts één verklaring sociale hygiëne blijft bestaan. Ook SVH ziet dit overigens voor de lange termijn als een onvermijdelijke ontwikkeling.

Daarmee gepaard gaat een zorg bij partijen gelieerd aan de horecabranche dat de kwaliteit van examinering achteruit kan gaan wanneer puur commerciële instellingen zich op de markt begeven. Daarom wordt breed uitgesproken dat bij verdere openstelling van de markt gezorgd moet worden voor goede borging van deze kwaliteit. Hiervoor is een aantal instrumenten voorgesteld, die ook weer breed gedragen worden:

- Inhoudelijk eisen zoals de eindtermen en cesuur moeten uniform worden toegepast door alle exameninstellingen.
- Er moet toezicht worden gehouden op de kwaliteit van de examinering, door de LEC-SVH (die daarvoor dan voldoende expertise op het gebied van examinering moet hebben) of door een daartoe aangewezen, onafhankelijke en deskundige partij.
- Dit toezicht moet niet enkel een eenmalig karakter hebben in de vorm van een uitgebreide controle bij toetreding tot de markt, maar van structurele aard zijn middels periodieke steekproefcontroles.
- Hierbij moet goed gekeken worden naar de wenselijkheid van eventuele verschillen in de eisen die aan instellingen in het formeel en niet-formeel onderwijs en de argumentatie daarvoor. Een partij suggereert dat wellicht schaalvoordelen deels doorberekend zouden kunnen worden bij de verwerking van inschrijvingen in het register.

Op deze manier kan gewaakt worden voor een zogenaamde *race to the bottom* waarbij ten behoeve van winstmaximalisering concessies worden gedaan aan de kwaliteit van examinering. In plaats daarvan geven stakeholders vanuit de examenmarkt aan dat concurrentie kan plaatsvinden op bijvoorbeeld tarieven (door efficiency) of dienstverlening (frequentie van afname, keuze in locaties).

3.2.2. Wensen ten aanzien van de uitvoering van taken

Een aantal wensen vanuit de stakeholders betreffen de uitvoering van bepaalde taken en de processen die daarbij gevolgd zouden moeten worden.

Vaststelling van eindtermen

Een belangrijke taak die moet worden opgepakt is de uitwerking van de wettelijk vastgestelde eisen aan kennis en vaardigheid ten aanzien van sociale hygiëne in eindtermen. Er is consensus over het feit dat het ministerie deze dient vast te stellen, maar tegelijk wordt breed erkend dat het ministerie zelf niet de inhoudelijke expertise op het gebied van sociale hygiëne heeft om dit zelfstandig te doen en dat dit ook niet nodig is. Door de meeste stakeholders wordt gedacht aan een constructie waarbij de eindtermen worden opgesteld door de LEC-SVH. Hierbij wordt aangegeven dat de expertise van de LEC-SVH wel geborgd moet worden, zowel in de samenstelling van de commissie als in het vasthouden aan goede betrokkenheid vanuit de branche. Voor de connecties met de horecabranche is SVH als branchevereniging

de aangewezen partij. De KSU geeft aan dat de slijtersbranche momenteel onvoldoende zicht heeft op de taakuitvoering door de LEC en wensen dan ook dat zij beter betrokken worden bij inhoudelijke processen.

Opgemerkt moet worden dat bij een rol van SVH als vertegenwoordiger van de horecabranche het eerdergenoemde bezwaar weer van kracht is dat zij als exameninstelling in een dubbelrol terecht kan komen en de schijn van belangenverstrengeling daarmee weer de hoek om komt. Een exameninstelling suggereert dan ook als alternatief dat de exameninstellingen op de markt ook gezamenlijk een voorstel voor de eindtermen aan het ministerie kunnen voorleggen, waarbij zij verantwoordelijk zouden worden voor het inrichten van nauwe betrokkenheid vanuit de horeca- en slijterbranche en het ophalen van informatie over actuele ontwikkelingen voor eventueel actualisering van de eindtermen.

Beheer en vulling van de itembank

Ook voor het vullen en beheren van de itembank zijn meerdere suggesties gedaan. Dit kan een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de exameninstellingen worden, waarbij bekostiging evenredig naar rato van het aantal afgenomen examens kan worden afgedaan. Een andere optie is dat de itembank centraal beheerd wordt door de LEC-SVH. Vulling van de itembank kan dan zowel door examenaanbieders worden gedaan, als door SVH. Door de potentiële externe exameninstellingen wordt in elk geval aangegeven dat regelmatige verversing van de itembank een must is, om deze aan te laten sluiten op de ontwikkelingen in de markt. Daarmee wordt volgens hen ook het risico geminimaliseerd dat er partijen zijn die examentrainingen (specifiek gericht op het halen van het examen in plaats van het opdoen van kennis en vaardigheden) aan gaan bieden.

Vaststelling van de cesuur

Voor wat betreft vaststelling van de cesuur wordt door een stakeholder aandacht gevraagd voor de noodzaak om deze vast te stellen in overeenstemming met de algemene onderwijskundige theoretische consensus. Voor zowel de eindtermen als de cesuur spreekt het merendeel van de stakeholders uit dat er sprake moet zijn van een redelijke overgangstermijn, zodat exameninstellingen en opleiders in staat zijn de voor hen nodige maatregelen te treffen. Dit wordt ook door het ministerie onderschreven. Bij een recente cesuurverhoging is daar echter bewust niet voor gekozen door LEC-SVH omdat men de prikkel wilde wegnemen om te adverteren met de makkelijkere examens “zolang het nog kan”.

Zoals eerder gezegd dienen eindtermen en cesuur uniform voor alle exameninstellingen te gelden. Wel is er nog gesuggereerd dat er sprake kan zijn van het voorschrijven van een minimumniveau, waarbij de exameninstellingen vrij kunnen zijn om vrijwillig hogere eisen te stellen aan hun examenkandidaten.

Erkenning van exameninstellingen

In hoofdstuk 2 is naar voren gekomen dat een belangrijk knelpunt het *de facto* monopolie van SVH op de niet-formele examineringsmarkt betreft. Volgens de examenaanbieders is dit onder andere het resultaat van onvoldoende transparantie in de erkenningsprocedure. Voor hen is het een vereiste dat deze procedure volledig transparant is. Dit houdt in dat niet alleen duidelijk moet zijn welke stukken moeten worden aangeleverd, maar ook welke informatie uit deze stukken gehaald wordt door de LEC-SVH en aan welke criteria de organisatie en de processen moeten voldoen. De criteria dienen daarvoor eenduidig te zijn en niet voor verschillende interpretaties vatbaar. Vanuit de examenmarkt wordt verder aangegeven dat het wenselijk is wanneer de erkenningsprocedure de vorm krijgt van een audit: bij een afwijzing zou dan ruimte bestaan om in overleg te treden over hoe onvolkomenheden opgelost kunnen

worden zodat de aanvraag alsnog goedgekeurd kan worden, in plaats van dat er enkel een mogelijkheid bestaat om later een volledig nieuwe aanvraag in te dienen.

Ook ten aanzien van de inhoud van de gestelde eisen zijn er wensen tot verandering. Enkele stakeholders in het examenveld stellen dat deze nu hoger zijn dan strikt noodzakelijk. Voor het herzien van de eisen stellen zij dat niet alleen vakinhoudelijke expertise moet worden ingeroepen, maar ook expertise op het gebied van examinering in het algemeen. In het ver- lengde hiervan is een aantal eisen gericht op een reeds bestaande en in operatie zijnde exa- meninstelling. Daarmee wordt er een drempel opgeworpen voor eventuele nieuwe spelers op de markt: impliciet wordt de eis gesteld dat de exameninstelling al op andere vakgebieden actief is (of bereid is een aanzienlijke investering te doen zonder zekerheid dat een erkenning zal volgen). De ACM heeft gesuggereerd dat, indien LEC-SVH bij SVH ondergebracht blijft en deze laatste actief zou blijven als examenaanbieder, het Richtsnoer samenwerking onderne- mingen⁷ gebruikt kan worden bij het inrichten van de erkenningseisen. Er is bij de stakehol- ders consensus over het feit dat de eisen uiteindelijk vastgesteld moeten worden door het ministerie.

3.2.3. Wensen ten aanzien van de wettelijke grondslag

Ten aanzien van de wetgeving zijn diverse wensen uitgesproken. Deze betreffen zowel de wettelijke grondslag voor de huidige situatie als mogelijke veranderingen voor de toekomst.

Wettelijke grondslag

Er bestaat brede consensus over het standpunt dat in de huidige wetgeving onvoldoende is vastgelegd welke taken de LEC-SVH precies heeft en op basis van welke regelgeving zij die dient uit te voeren. De LEC-SVH is zoals in paragraaf 2.2 beschreven staat bevoegd tot het afgeven van een verklaring sociale hygiëne, maar er is bijvoorbeeld niet expliciet vastgelegd dat zij het register dient te beheren. Ook het erkennen van exameninstellingen is niet aan wettelijke regelgeving gebonden, laat staan als taak toegewezen aan de LEC-SVH. De onte- vredenheid over deze situatie is onder stakeholders die zich daarover uitspreken unaniem.

Die betreft ook het feit dat er geen wettelijke grondslag is voor LEC-SVH om financiële mid- delen te vergaren voor het uitvoeren van haar taken in de vorm van bijvoorbeeld leges op een inschrijving in het register of het in behandeling nemen van een aanvraag voor erkenning van een exameninstelling. Alle partijen zijn het erover eens dat dit een onwenselijke situatie is. Zelfs wanneer SVH zou stoppen met haar examineringsactiviteiten en daarmee de schijn van belangenverstrengeling op dat vlak wegneemt, zou het nog zo zijn dat een brancheve- ring verantwoordelijk is voor de continuering van een wettelijk verplichte taak. Mocht de branchevereniging onverhoopt haar activiteiten staken, dan zou de uitvoering van deze taak in gevaar komen en daarmee de uitvoerbaarheid van de wet. Het opnemen van een grondslag voor het heffen van leges door LEC-SVH wordt dus als must gezien. Die grondslag is uiteraard afhankelijk van het takenpakket dat uiteindelijk aan de LEC-SVH wordt toegekend.

Een aantal stakeholders in het examenveld vindt het verstandig als ook de eisen aan examen- instellingen en de manier waarop daar toezicht op gehouden moet worden zou in wettelijke regelgeving moeten worden vastgelegd door het ministerie.

Veranderingen ten aanzien van de verklaring sociale hygiëne

Tijdens de gesprekken is een tweetal suggesties gedaan die betrekking hebben op de verkla- ring sociale hygiëne zelf. Hoewel deze niet direct te maken hebben met de taken van de LEC-

⁷ Nederlandse Mededingingsautoriteit, *Richtsnoer samenwerking ondernemingen*, gepubliceerd in Staatscourant van 7 april 2005 (nr. 67, blz. 20 t/m 24) en gewijzigd bij publicatie in Staatscourant van 21 april 2008.

SVH, zijn ze mogelijk wel van belang voor de werkzaamheden van de LEC-SVH en het systeem als geheel.

Ten eerste is door diverse stakeholders het huidige systeem met een eenmalige toekenning van de verklaring ter discussie gesteld met het oog op veranderingen in het werkveld. Het vakgebied van sociale hygiëne is aan verandering onderhevig en men heeft twijfels bij het feit dat certificaathouders in theorie op basis van sterk verouderde kennis toch een horeca- of slijtersbedrijf kunnen exploiteren. Een systeem waarin het bijblijven op het vakgebied wordt geborgd door de certificaathouder te laten bewijzen dat zij werkzaam is gebleven in het werkveld en/of zich heeft laten bijscholen kan dan ook in overweging worden genomen.

Ten tweede is een fundamentele vraag geopperd door de KSU over het bestaan van één verklaring sociale hygiëne voor zowel horeca als slijters. Als alternatief stellen zij voor dat er twee verklaringen zouden komen: een voor de verkoop van alcohol die ter plaatse genuttigd wordt en een voor de verkoop van alcohol die niet ter plaatse genuttigd wordt. Die tweede verklaring zou dan voor personen werkzaam in de slijtersbranche vereist kunnen zijn, maar – en dat is nog een andere discussie – ook voor personen werkzaam bij verkooppunten van zwakalcoholische dranken zoals supermarkten en tankstations.

3.3 Financiering van LEC-SVH

In de oorspronkelijke opzet van dit onderzoek is gevraagd om een integrale kostprijsberekening die gebruikt kon worden voor een indicatie van de leges die door LEC-SVH geheven kunnen worden in te toekomst. In deze paragraaf zullen we toelichten waarom het maken van een dergelijke berekening op dit moment niet opportuun is.

3.3.1. Samenstelling van de huidige kosten voor het register sociale hygiëne

Door SVH zijn cijfers ter beschikking gesteld van de gemaakte kosten ten behoeve van het register Sociale Hygiëne in de periode 2011-2015. Een overzicht van de ontwikkeling van de hoofdposten is gepresenteerd in onderstaande tabel.

TABEL 1: KOSTEN GEMAAKT VOOR REGISTER SOCIALE HYGIËNE DOOR SVH (EURO'S)

Jaar	Personeelskosten	Vergaderkosten/ vacatiegeld	Automatisering	Advocaatkosten	Totaal
2011	444.885	10.000	20.000	onbekend	474.885
2012	503.360	10.000	25.000	44.999	583.359
2013	575.818	10.000	60.000	46.622	692.440
2014	443.841	18.585	25.000	32.060	519.486
2015	523.111	14.649	30.000	159.160	726.920
Totaal	2.491.015	63.234	160.000	282.842	2.997.091

Hierbij moet worden opgemerkt dat onder de personeelskosten ook de bureaunkosten, huisvestingskosten en kosten voor het ambtelijk secretariaat inbegrepen zijn. Deze drie posten zijn alleen in 2014 en 2015 gespecificeerd en vormen dan gezamenlijk respectievelijk 17 en 20 procent van het totaal van die post. Voor het overige gaat deze post dus om personele ondersteuning vanuit SVH bij ondersteuning van de LEC-SVH. In de laatste twee jaren vormt deze verder niet gespecificeerde post Personeel in de laatste twee jaren 71 respectievelijk 57 procent ten opzichte van de totale kosten.

Bij vergelijking van de kosten over de jaren valt op dat in het laatste jaar een aanzienlijke stijging in zowel advocaatkosten als personeelskosten is te zien. Deze worden door SVH volledig toegeschreven aan de juridische procedures die door Cihex BV zijn opgestart naar aanleiding van het niet erkennen van deze exameninstelling door de LEC-SVH.

3.3.2. Problemen bij kostprijsberekening voor LEC-SVH in de toekomst

Er is een aantal redenen te geven om momenteel geen kostprijsberekening voor de toekomstige situatie van de LEC-SVH op te stellen.

Ten eerste is het momenteel nog niet helder welke taken LEC-SVH toebedeeld krijgt. Zoals in paragraaf 3.2 is aangegeven, zijn er diverse varianten te ontwikkelen voor het aanpakken van de knelpunten en het oppakken van wensen vanuit de diverse stakeholders. Deze kunnen ingrijpende veranderingen in de aard en omvang van het takenpakket tot gevolg hebben. Zonder duidelijkheid hierover is het onmogelijk een betrouwbaar interval voor de te verwachten kostprijs van het register en de daaraan gerelateerde werkzaamheden te geven.

De tweede reden is dat op basis van de aangeleverde gegevens geen betrouwbare schatting is te maken van de kosten van de verschillende activiteiten. Het is onduidelijk welk aandeel de diverse activiteiten ten behoeve van de LEC-SVH in de personeelskosten hebben gehad. Daarmee vervalt ook de mogelijkheid om eventueel per gekozen taak voor de LEC-SVH een kostenpost te ramen en met een optelling van kosten tot een totaalraming te komen.

Ten derde nopen de grote schommelingen van de kosten in de laatste jaren tot voorzichtigheid. Hoewel de verwachting is dat de kosten gemaakt voor juridische procedures in de toekomst sterk zullen verminderen, wanneer het takenpakket van de LEC-SVH duidelijk is gedefinieerd in regelgeving, kan de nieuwe situatie ook weer tot onverwachte effecten leiden.

Als laatste reden geven we het feit dat SVH heeft aangegeven dat zij in de huidige situatie geld toelegt op elke inschrijving in het register, en dat zij het logisch zou vinden als zij met terugwerkende kracht zou worden gecompenseerd voor de kosten die zijn gemaakt tot het moment dat de LEC-SVH financieel zelfstandig wordt. Het gaat namelijk om een wettelijke taak waarvoor middelen zijn onttrokken aan de brancheorganisatie.

Hoewel er op dit moment nog te veel onzekerheden zijn om een zinnige kostenraming te maken op basis waarvan tarieven voor leges berekend kunnen worden, zijn er allicht randvoorwaarden te schetsen waar deze tarieven en de daaruit voortkomende opbrengsten aan moeten voldoen. Deze zullen aan bod komen in onze analyse in hoofdstuk 5.

3.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de toekomstige situatie voor LEC-SVH. Hiervoor hebben we ten eerste de wensen van de diverse stakeholders op een rij gezet zoals deze uit interviews en de expertmeeting naar voren zijn gekomen. Deze wensen zijn opgedeeld in drie categorieën: die ten aanzien van het systeem van registratie, certificering en erkenning, wensen ten aanzien van de uitvoering van taken (en gevolgde procedures) binnen dit systeem en wensen ten aanzien van de wettelijke grondslag onder het geheel.

Het knelpunt van het ontbreken van een degelijke bekostiging van de activiteiten van de LEC-SVH komt terug in wensen ten aanzien van het systeem en de wettelijke grondslag. Brede

consensus bestaat over de noodzaak om de LEC-SVH en SVH verder en duidelijker te ontvlechten dan nu het geval is (waarmee het tweede knelpunt betreffende onvoldoende onafhankelijkheid van de LEC-SVH ook wordt meegenomen), een wettelijke grondslag voor zelfstandige financiering van de LEC-SVH te creëren en tevens in regelingen vast te leggen welke taken de LEC-SVH heeft en hoe deze taken uitgevoerd moeten worden. Daarbij wordt breed aandacht gevraagd voor het in stand houden dan wel verbeteren (in casu de KSU) van de betrokkenheid van de betrokken branches.

Door het bepleiten van een heldere en transparante erkenningsprocedure voor exameninstellingen kan de markt voor examinering beter open worden gesteld waarmee het derde knelpunt, het monopolie van SVH op deze markt, aangepakt wordt. Om de kwaliteit van examinering te borgen is binnen het systeem wel een aantal instrumenten voorgesteld, waaronder het aanwijzen van een instantie die toezicht houdt op exameninstellingen. Indien de LEC-SVH dit zou gaan doen, dan moet wel het knelpunt betreffende onvoldoende expertise op het gebied van examinering binnen de commissie worden opgepakt.

Ook ten aanzien van andere aspecten van het systeem en de uitvoering van andere taken is een overzicht gegeven van de diverse standpunten, waarbij op een aantal punten brede consensus bestaat en op een aantal punten ook alternatieven zijn aangegeven die niet direct op unanieme steun van alle stakeholders kunnen rekenen.

Hoewel er in grote lijnen consensus bestaat over een aantal door te voeren veranderingen, moet er ook nog een flink aantal keuzes worden gemaakt:

- Moet SVH verplicht worden de examenactiviteiten te staken?
- Zo niet, kan bij een ontvlechting van de LEC-SVH en SVH volstaan worden met het opzetten van betere *Chinese walls* of moet een aparte organisatie worden opgezet?
- Hoe moet het toezicht op examenaanbieders worden ingericht? Welke partij moet dit uitvoeren, aan welke eisen moet worden voldaan en wat moet hiervan in regelgeving worden vastgelegd?
- Moet het uitwerken van de eindtermen om deze ter vaststelling voor te leggen aan het ministerie belegd worden bij de LEC-SVH of bij de exameninstellingen gezamenlijk?
- Waar moet de verantwoordelijkheid voor het vullen en het beheren van de itembank worden belegd?
- Moet voor eindtermen en cesuur een uniform of een minimaal niveau worden vastgesteld?
- Is het wenselijk dat de erkenningsprocedure voor exameninstellingen het karakter van een *audit* krijgt?
- Voldoet het huidige systeem met één verklaring sociale hygiëne voor horeca- en slijtersbranche gezamenlijk (en niet voor andere branches) die eenmalig verkregen moet worden?

In paragraaf 3.3 zijn we ingegaan op de onmogelijkheid om een integrale kostprijsberekening voor de uitvoering van de taken van de LEC-SVH op te stellen. In deze paragraaf hebben we uitgelegd dat er om meerdere redenen geen resultaat te verwachten is dat enigszins een betrouwbaar raamwerk voor de toekomst zou opleveren.

Casestudies

4.1 Inleiding

In het kader van de casestudies zijn drie verschillende organisaties bestudeerd die een bepaalde publiekrechtelijke bevoegdheid toegekend hebben gekregen omtrent voorgeschreven wettelijke examens. De geselecteerde casus zijn het College Deskundigheid Financiële Dienstverlening (hierna: CDFD), de Stichting Vaarbewijzen en Marifoonexamens (hierna: Vamex) en de Stichting Toezicht Certificatie Verticaal Transport (hierna: TCVT).

De volgende aspecten worden beschreven bij elke casus:

- Toegekende bevoegdheden en taken
- Organisatorische inrichting, waaronder verhouding tot het veld en het ministerie en bekostiging

Dit hoofdstuk sluit af met overzicht van de door de onderzoekers bevonden sterke en zwakke punten.

4.2 CDFD

4.2.1. Bevoegdheden en taken

Juridisch kader

Op grond van de artikel 4:9, tweede en derde lid van de Wet op het financieel toezicht (hierna: Wft) worden eisen gesteld aan de vakbekwaamheid van personen die zich binnen de financiële dienstverlening rechtstreeks bezig houden met het verstrekken van financiële diensten aan consumenten of cliënten.

Artikel 4:9, derde lid Wft

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de vakbekwaamheid van werknemers en andere natuurlijke personen als bedoeld in het tweede lid en de in dat verband vereiste diploma's of certificaten, alsmede regels met betrekking tot de afgifte van die diploma's of certificaten en de daaraan ten grondslag liggende examens. Bij de maatregel kan worden bepaald dat Onze Minister, met inachtneming van bij die maatregel te stellen regels, exameninstellingen kan erkennen die bevoegd

zijn tot het afnemen van examens. Daarbij kunnen tevens regels worden gesteld met betrekking tot het toezicht op de naleving van die regels.

Zoals naar voren komt in de Wft dient de minister nadere regels te stellen omtrent de vereiste diploma's of certificaten en de regels met betrekking tot de afgifte van die diploma's en de daaraan ten grondslag liggende examens. Daarnaast kan de minister overgaan tot de erkenning van tot het afnemen van examens bevoegde exameninstellingen. Deze regels zijn vervat in de volgende regelingen: het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (hierna: Bgfo), het Instellingsbesluit- en mandaatbesluit College Deskundigheid Financiële Dienstverlening Wft (hierna: Instellings- en mandaatbesluit CDFD) en het Besluit mandaat, volmacht en machtiging DUO in verband met vakbekwaamheid Wft (hierna: Besluit DUO Wft).

In artikel 7 Bgfo worden negen verschillende diploma's onderscheiden voor verschillende typen adviserende werkzaamheden binnen de financiële dienstverlening. Aan deze diploma's kunnen verschillende modules ten grondslag liggen. De examens van deze modules worden afgelegd bij een erkend exameninstituut (artikel 9, tweede lid Bgfo). Gelet op artikel 11a, eerste lid Bgfo is de minister verantwoordelijk voor de erkenning (op aanvraag) van een exameninstituut. Daarnaast dient de minister eindtermen en -termen vast te stellen bij ministeriële regeling (artikel 9, vierde lid Bgfo).⁸ Tot slot staat voorgeschreven dat bij examinering in het kader van de Wft gewerkt wordt met een centrale examenbank (artikel 11^e, eerste lid Bgfo).

De minister heeft besloten in 2006 een College Deskundigheid Financiële Dienstverlening te stellen (Instellings- en mandaatbesluit College Deskundigheid Financiële Dienstverlening). Het CDFD ondersteunt de minister in de uitvoering van de bovengenoemde bevoegdheden en verantwoordelijkheden rondom Wft-examens.

Taken

De bevoegdheden en taken van het CDFD staan opgenomen in het Instellings- en mandaatbesluit CDFD. Deze taken vallen in drie onderdelen uiteen:

1. Het geven van gevraagd en ongevraagd advies en ondersteuning aan de minister.
2. Het erkennen van en vervolgens het houden van toezicht op exameninstellingen (artikel 7, onder a e b en artikel 8, eerste lid, onder a, b en c Instellings- en mandaatbesluit).
3. Het voeren van het inhoudelijk beheer over de centrale examenbank en het behandelen van klachten die hiermee verband houden (artikel 7, onder c en d Instellings- en mandaatbesluit).

Deze laatste twee bevoegdheden zijn gemandateerd aan de voorzitter van het CDFD. Hij voert deze bevoegdheden dus uit namens de minister.

Ad. 1

Het CDFD adviseert de minister in het bijzonder met betrekking tot de vaststelling van eind- en toetsstermen, het erkennen van exameninstellingen, het toezicht op de naleving en het inhoudelijk beheer van de examenbank. De gehele opsomming staat opgenomen in artikel 3, eerste lid Instellings- en mandaatbesluit. Deze adviezen zijn openbaar en vindbaar op de website van het CDFD.

Een concreet voorbeeld van deze adviesactiviteiten is de vaststelling van de eind- en toetsstermen van de Wft-examens. Deze worden periodiek vastgesteld door de minister. Het CDFD

⁸ De minister heeft hieraan uitvoering gegeven met de Regeling eindtermen en toetsstermen examens financiële dienstverlening Wft.

geeft voorafgaand hieraan een advies over relevante actualiteiten. In 2016 is hiervoor een subcommissie ingesteld die vertegenwoordigers van aanbieders, adviseurs, bemiddelaars, opleidings- en exameninstututen en andere belangstellenden heeft uitgenodigd om actualiteiten aan te leveren.⁹ De subcommissie heeft vervolgens beoordeeld of deze actualiteiten inderdaad relevant waren en deze met de eigen inbreng in een preadvies voorgelegd aan het CDFD.

Ad. 2

Een exameninstuut dient te voldoen aan de eisen in artikel 11b Bgfo. Het CDFD is verantwoordelijk voor de beoordeling of hieraan voldaan wordt en, indien dat het geval is, voor de erkenning van deze instututen.

Artikel 11b Bgfo

1. Een erkend exameninstuut neemt ten aanzien van de wijze van examinering de maatregelen die redelijkerwijs nodig zijn om te bevorderen dat examens op een correcte en eerlijke wijze worden afgelegd.
2. Een erkend exameninstuut beschikt over en handelt in overeenstemming met een examenreglement waarin ten minste de volgende onderwerpen adequaat zijn geregeld:
 - a. de wijze van aanmelding van kandidaten;
 - b. het aantal malen per jaar dat gelegenheid wordt gegeven tot het afleggen van de afzonderlijke examens;
 - c. de wijze van kennisgeving van plaats, datum en tijdstip van aanvang der examens;
 - d. de vaststelling van de identiteit van de kandidaten;
 - e. de duur en wijze van examineren;
 - f. de maatregelen indien onregelmatigheden worden geconstateerd;
 - g. de termijn waarbinnen de examenuitslagen worden bekendgemaakt, alsmede de termijn waarbinnen de certificaten en diploma's worden uitgereikt;
 - h. de interne klachtenprocedure.

Een exameninstuut dat Wft-examens afneemt hoeft niet te voldoen aan inhoudelijke kennis-eisen, aangezien er sprake is van een centraal examen. De gestelde eisen richten zich met name op de borging van examenprocessen en -procedures. Voor de erkenningsaanvraag zijn exameninstututen geen leges verschuldigd aan het CDFD.

Het CDFD is daarnaast verantwoordelijk voor het toezicht op de erkende exameninstututen. Namens het CDFD verzorgt de Stichting Examenkamer het (risicogerichte) toezicht. De Examenkamer bezoekt steekproefsgewijs en onaangekondigd de examenlocaties en gaat na of deze voldoen aan de kwaliteitseisen. De Examenkamer rapporteert over haar bevindingen aan het CDFD en formuleert waar nodig verbetervoorstellen aan het instuut zelf en aan het CDFD. Het CDFD financiert de activiteiten van de Examenkamer.

Ad. 3

De verantwoordelijkheid om de centrale examenbank inhoudelijk te beheren is in 2014 toegevoegd. Voorheen was er namelijk sprake van decentrale examinering. Deze overstap is gemaakt om te komen op basis van uniforme kwaliteitseisen te komen tot uniforme examens die op basis van uniforme normering worden beoordeeld.¹⁰ Het inhoudelijk beheer heeft met

⁹ CDFD, Advies CDFD inzake vaststellen PE-actualiteiten periode 1 april 2016 tot en met 31 december 2016, 27 oktober 2010.

¹⁰ Brief minister van Financiën aan Tweede Kamer, p.22.

name betrekking op de borging van de kwaliteit en de kwantiteit van de examens. Op basis van vooraf vastgestelde kwaliteitseisen worden de examenvragen geschreven door een team van externe, onafhankelijke itemauteurs.¹¹ Concept-examenvragen worden beoordeeld door onafhankelijke toetsdeskundigen van het CDFD. Zij beoordelen de vragen op inhoudelijke correctheid en aansluiting op de beroepspraktijk. Daarnaast bezien zij of de vraag op het juiste niveau is afgestemd.¹² Nadat de vraag in orde is bevonden, wordt deze opgenomen in de examenbank. Indien blijkt dat een vraag door opvallend veel of opvallend weinig kandidaten juist wordt beantwoord, dan wordt de vraag nogmaals beoordeeld door de inhoudsexperts. Dit gebeurt eveneens naar aanleiding van klacht(en) van kandida(a)t(en). Op die wijze wordt beoogd om de kwaliteit van de examenbank continu te verbeteren.¹³

De Directeur-Generaal van de Dienst Uitvoering Onderwijs is (onder meer) verantwoordelijk geworden voor het functionele en technische beheer van deze centrale examenbank, de afname van deze centrale examens, vaststellen van uitslagen en de uitgifte van diploma's (artikel 2 Besluit DUO Wft).¹⁴

4.2.2. Organisatie

Interne organisatie

Bij navraag aan het Hoofd stafbureau bleek dat de juridische status van het CDFD onduidelijk is. Het CDFD valt het best te vergelijken met een commissie, met de kanttekening dat het CDFD een structurele rol heeft. 'Mandaatorganisatie' is feitelijk gezien de beste omschrijving van de organisatievorm, aldus de geïnterviewde.

De organisatie wordt bekostigd door middel van een subsidie/ exploitatiebijdrage vanuit het ministerie van Financiën. Het exameninstituut moet per ingeschreven kandidaat 46 euro aan de Staat betalen, waarmee de genoemde activiteiten van het CDFD en de DUO kostendekkend (gelet op een langere periode) uitgevoerd kunnen worden. Artikel 4:9, vierde lid Wft biedt de wettelijke grondslag voor de doorberekening van deze kosten aan de exameninstututen. Uit artikel 11k Bgfo, eerste tot en met derde lid blijkt dat de exameninstututen per examen een tarief verschuldigd zijn voor de uitvoering van artikel 4:9, derde lid Wft. Daarnaast zijn exameninstututen een tarief verschuldigd bij hun erkenningsaanvraag (artikel 11k, 4^e lid Bgfo).

Het College bestaat uit 5 personen die benoemd zijn door de minister op voordracht vanuit de CDFD zelf. De leden hebben geen directe relatie met het ministerie en nemen zitting zonder last of ruggespraak. Zij zijn veelal afkomstig uit de sector, waardoor ze volgens de geïnterviewde gelden als materie-deskundigen. Op de manier wordt praktijkkennis geborgd. Daarnaast is een lid deskundig op het gebied van examinering. In het verleden werden de leden voorgedragen vanuit verschillende belangenorganisaties uit de sector, waardoor zij zich vertegenwoordigers voelden namens de (deel)branche en deelbelangen de boventoon gingen voeren. Derhalve is afgestapt van een dergelijk systeem van voordrachten.

¹¹ CDFD, Jaarverslag 2015, p.7.

¹² Brief minister van Financiën aan Tweede Kamer, Beantwoording schriftelijk overleg stand van zaken centrale Wft-examinering, 16 april 2015, p.19.

¹³ Idem, p.6.

¹⁴ Daarnaast is aan de Directeur-Generaal van de DUO het mandaat verleend om het informatiesysteem inzake beroepskwalificaties te beheren (artikel 2, onder b Besluit DUO Wft). Dit systeem is niet raadpleegbaar voor anderen dan erkende exameninstututen en de minister en is dus geen beroeps- of diplomaregister. Dit systeem is met name bedoeld om diploma's te genereren.

Het CDFD wordt ondersteund door een stafbureau, waar ongeveer 11 fte werkzaam is. Het Hoofd stafbureau CDFD is gedetacheerd vanuit het ministerie van Financiën; de overige medewerkers zijn arbeidsrechtelijk ondergebracht bij de Stichting Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP). Het CAOP biedt daarnaast huisvesting aan het CDFD. Bij deze organisatie worden – ingegeven vanuit efficiency-overwegingen – ook ICT- en HRM-diensten afgenomen. Voordat het CDFD verantwoordelijk werd voor het inhoudelijk beheer van de examenbank, had het stafbureau een formatie van ongeveer 1,5 fte, met name voor secretariële werkzaamheden.

Sturing en verantwoording

Het CDFD informeert het ministerie veelvuldig over haar werkzaamheden via rapportages en overleggen.¹⁵ Via het jaarverslag en de accountantsverklaring wordt jaarlijks verantwoord welke activiteiten uitgevoerd zijn door het CDFD en hoe de ontvangen middelen uitgegeven zijn. Daarnaast dient het CDFD jaarlijks een aanvraag tot exploitatiebijdrage in, waarbij in vooroverleggen met het ministerie al besproken wordt welke eventuele projecten uitgevoerd moeten worden. Ieder kwartaal vindt overleg plaats tussen het Hoofd stafbureau van het CDFD en de directeur Financiële Markten van het ministerie over de uitvoering van de taken en eventuele projecten en de lopende zaken.

4.3 Vamex

4.3.1. Bevoegdheden en taken

Juridisch kader

Op grond van de artikel 26 van de Binnenvaartwet verstrekt de minister van Infrastructuur en Milieu een vaarbewijs na overlegging van verklaringen waaruit blijkt dat de aanvrager voldoet aan bepaalde voorschriften om het binnenschip veilig te voeren. Deze voorschriften hebben onder andere betrekking op de kennis en de bekwaamheid om het binnenschip te voeren, welke staan uitgewerkt in de Binnenvaartregeling. Er worden verschillende vaarbewijzen aangewezen, onder het klein vaarbewijs I en II, het groot vaarbewijs A en het beperkt groot vaarbewijs A : aan elk vaarbewijs zijn andere eisen verbonden.

De Binnenvaartwet schrijft voor dat de minister instellingen aanwijst die belast zijn de examinering van de vereiste kennis en bekwaamheid.

Artikel 29, eerste lid Binnenvaartwet

Onze Minister wijst de instellingen of personen aan die belast zijn met het onderzoek naar de kennis en bekwaamheid als bedoeld in artikel 26, tweede lid, onderdeel b. Op de aangewezen instellingen of personen is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing. Zij verstrekken een verklaring, indien het onderzoek met gunstig gevolg heeft plaatsgevonden.

Met het Besluit houdende aanwijzing van exameninstellingen 2012 krachtens de Binnenvaartwet (hierna: Aanwijzingsbesluit) heeft de minister de Stichting Vamex aangewezen tot en met 31 december 2016 als belast met het onderzoek naar de kennis en de bekwaamheid ter verkrijging van het klein vaarbewijs en het diploma CWO groot motorschip.¹⁶ Voor de bedoelde examens is Vamex dus aangewezen als (enige) exameninstituut.

¹⁵ Brief minister van Financiën aan Tweede Kamer, p.5.

¹⁶ Besloten is om Vamex op termijn te laten opgaan in het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). Vamex verdwijnt dan als zelfstandige organisatie. Dit is besloten tegen de achtergrond van de wens om het aantal ZBO's te verminderen.

Artikel 2 van het Besluit mandaat CBR en VAMEX 2009 verleende daarnaast aan de voorzitter van Vamex het mandaat tot de afgifte van het klein vaarbewijs en het groot pleziervaartbewijs.

Taken

Als aangewezen exameninstelling heeft Vamex twee publiekrechtelijke bevoegdheden, zoals hierboven reeds genoemd:

- Het afnemen van de examens klein vaarbewijs en het examen CWO groot motorschip;
- Het afgeven van het klein vaarbewijs en het groot pleziervaartbewijs.

Daarnaast verzorgt Vamex ook de organisatie van de examens voor het Basiscertificaat Marifonie voor het ministerie van Economische Zaken en geeft Vamex ook vaarbewijzen af die vrijwillig behaald zijn. Deze laatste twee taken vallen buiten deze casestudy.

Er is geen (openbaar) register van afgegeven vaarbewijzen.

Met het Besluit tot goedkeuring examenreglementen en examenprogramma's voor de binnenvaart 2014 heeft de minister het examenreglement en examenprogramma goedgekeurd. Voor de reglementen wordt in het Besluit verwezen naar de website van Vamex. Het examenprogramma, dat te vergelijken is met eind- en toetstermen, staat in het besluit opgenomen. Beide stukken zijn vereist op grond van de Binnenvaartregeling. Dit impliceert dat Vamex deze documenten zelf heeft opgesteld en ter goedkeuring heeft voorgelegd aan de minister.

Artikel 7.21 Binnenvaartregeling

1. De examens ter verkrijging van een klein vaarbewijs, een beperkt groot vaarbewijs, een groot vaarbewijs, een verklaring praktijkexamen vaartijd en een verklaring praktijkexamen matroos worden afgenomen met inachtneming van een examenreglement en een examenprogramma die zijn goedgekeurd door de minister.
2. De minister keurt het examenreglement en het examenprogramma slechts goed indien deze naar zijn oordeel voldoende waarborgen bevatten dat de vereiste kennis en bekwaamheid van de kandidaat naar behoren worden onderzocht.

Het examenreglement ten behoeve van de examens Klein Vaarbewijs bevat regels omtrent de uitvoering van de examens door Vamex. Zo stelt artikel 1.2, eerste lid uit het reglement dat elk examen wordt samengesteld met inachtneming van het examenprogramma en de door Vamex vastgestelde afbakening¹⁷ en toetsmatrijs. In de afbakening wordt elk hoofdonderwerp uit het examenprogramma verder uitgewerkt in deelonderwerpen. De examenvragen dienen te passen binnen de grenzen van deze afbakening. Watersportorganisaties en opleidersorganisaties zijn betrokken bij het maken van deze afbakening.

Daarnaast is de examencommissie, een door Vamex benoemde commissie van deskundigen, verantwoordelijk voor het samenstellen van de databank met vragen. De examencommissie kan nieuwe onderwerpen toevoegen aan het examen binnen de kader van Examenreglement en –programma. Met de auteurs en opleiders is de afspraak gemaakt dat de examencommissie jaarlijks voor 1 oktober bekend maakt via de website welke nieuwe onderwerpen per 1 maart van het volgende jaar meegenomen zullen worden. Het is niet duidelijk of auteurs en opleiders zelf ook onderwerpen mogen aanleveren.

¹⁷ Het examenprogramma en de afbakening zijn vergelijkbaar met eind- en toetstermen.

4.3.2. Organisatie

Interne organisatie

Op grond van het eerder aangehaalde artikel valt Vamex onder de Kaderwet ZBO. Vamex is een ZBO met een privaatrechtelijke rechtsvorm, namelijk een stichting. Deze stichting wordt bestuurd door vier bonden, namelijk de Koninklijke Nederlandsche Motor Club (KNMC), de Nederlandse Waterski & Wakeboard Bond (NWWB), de Reddingsbrigade Nederland en het Watersportverbond. Het bestuur van Vamex bestaat uit vier personen.

Daarnaast beschikt Vamex over een afzonderlijke examencommissie, bestaande uit onafhankelijke deskundigen die zorgdraagt voor voldoende examenvragen en de beoordeling van inhoudelijke bezwaarschriften.¹⁸ Ook beschikt Vamex over een domeinadviescommissie die adviseert over het examenbeleid van de instelling. Deze commissie vormt een afspiegeling van de partijen die belang hebben bij een veilige en vlotte vaart op de binnenwateren. De opleiders Klein Vaarbewijzen zijn vertegenwoordigd in deze commissie.¹⁹

De directie van Vamex is éénhoofdig. In 2014 was de totale personeelsomvang 6,4 fte voor alle taken.

Artikel 51 van de Binnenvaartwet biedt de wettelijke grondslag voor de vergoeding van kosten ten laste van de aanvrager van de in de wet vereiste documenten. De Regeling tarieven scheepvaart 2015 specificeert deze tarieven:

Artikel 1.27. Tarief klein vaarbewijs

Voor de kosten van behandeling van het aanvragen van een klein vaarbewijs als bedoeld in artikel 16, van het Binnenvaartbesluit, is een tarief verschuldigd van € 20,-.

Artikel 1.27a. Tarief examen klein vaarbewijs

De kosten van het examen ter verkrijging van het klein vaarbewijs voor:

- a. de vaart op de rivieren, kanalen en meren bedragen € 42,-;
- b. de vaart op alle binnenwateren bedragen € 70,-.

Het is onduidelijk of deze tarieven kostendekkend zijn, aangezien het openbare jaarverslag geen financiële informatie bevat. Uit het Aanwijzingsbesluit blijkt wel dat Vamex deze examengelden kan besteden.

Sturing en verantwoording

In het Aanwijzingsbesluit staan in artikel 4 de voorwaarden die verbonden zijn aan de aanwijziging van Vamex als exameninstelling opgenomen. De voor deze casusbeschrijving meest relevante bepalingen worden hier benoemd. Vamex dient zich in de eerste plaats te onderwerpen aan een voortdurende kwaliteitsborging door de Stichting Examenkamer (onder a). Vamex dient deze kosten zelf te dragen. Daarnaast dient Vamex zich ook te onderwerpen aan toezicht van de minister.

Bijlage 1 bij het Aanwijzingsbesluit

De kwaliteitsborging omvat ten minste:

- de bewaking dat eindtermen deskundig zijn omgezet naar een omschrijving van de examenstof en exameneisen;

¹⁸ Aanwijzingsbesluit, Bijlage 1 onder E.

¹⁹ Aanwijzingsbesluit, Bijlage 1 onder F.

- de bewaking dat examenstof deskundig en representatief wordt omgezet naar examens van gelijke zwaarte door middel van het valideren van de examenvragen en de toetsingsmatrijs;
- de bewaking dat het examenreglement en de examenprocedures voldoen aan algemeen aanvaarde eisen van behoorlijk examineren, waaronder een voldoende scheiding tussen examineren en opleiden zoals geformuleerd in bijlage 2, een zorgvuldige behandeling van personen en instellingen en een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten;
- het inrichten van een operationeel toezichtstelsel waarbij onafhankelijke gecommiteerden van de kwaliteitsborginginstelling toezien op de naleving van het examenreglement en de examenprocedures tijdens de examinering en het proces van het valideren van examenvragen en toetsingsmatrijs;
- de bewaking van een adequate scheiding tussen examineren en opleiden, zodat er geen enkele persoonlijke, organisatorische, bestuurlijke, inhoudelijke en financiële band bestaat tussen opleidingen en VAMEX. Dit geldt grosso modo ook voor de instellingen die zitting hebben in het VAMEX-bestuur.

Het door de minister uit te oefenen toezicht op het systeem van examinering omvat:

- een globale toets van de examenstof, het examenreglement en de examenprocedures;
- de mogelijkheid tot een controle tijdens een examenzitting;
- de mogelijkheid tot een audit ter vaststelling van het adequaat functioneren van het totale examensysteem en een adequate verbetering van het examensysteem;
- de mogelijkheid tot een review van de accountantsdienst van het ministerie bij de exameninstelling;
- de goedkeuring van het jaarverslag, de jaarrekening en de begroting. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Daarnaast bevat het Aanwijzingsbesluit een uitgebreide omschrijving van de informatieverplichtingen die Vamex heeft richting het ministerie. Vamex dient in ieder geval een jaarrekening inclusief accountantsverklaring en begroting op het stellen. Daarnaast dient Vamex de minister desgevraagd tussentijds informatie te verstrekken. Ook dient Vamex de minister op de hoogte te stellen van alle bedenkingen die de Stichting Examenkamer heeft omtrent de kwaliteitsborging.

Daarnaast is het toezichtregime van de Kaderwet ZBO's op Vamex van toepassing. Indien Vamex haar taken ernstig zou verwaarlozen, kan de minister voorzieningen treffen gelet op artikel 23 van deze wet. Deze interventiemogelijkheden en de situaties waarin zij toegepast kunnen worden staan beschreven in Bijlage G van het Aanwijzingsbesluit.

4.4

TCVT

De stichting TCTV (Toezicht Certificatie Verticaal Transport) is actief op het gebied van de certificering van mensen en materieel ingezet bij verticaal transport (zoals hijs- en hefkranen). Hierbij valt zij onder een stelsel van certificatie dat door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) wordt gehanteerd om te borgen dat bij inzet van risicovolle producten, werkzaamheden en systemen op de werkplaats veilige en gezonde arbeidsomstandigheden gerealiseerd worden.

4.4.1. Bevoegdheden en taken

Juridisch kader

De wettelijke basis voor het certificatiestelsel ligt ten aanzien van persoons- en systeemcertificaten in de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: Arbowet) en het bijbehorende Arbobesluit en de Arboregeling, en ten aanzien van product- en typecertificaten in de Warenwet. Hoewel de TCTV ook actief is op het gebied van certificering van materieel, zullen wij ons in deze casusbeschrijving beperken tot de certificering van personen.

De Arbowet legt in artikel 20 de basis voor persoonscertificering. In het tweede lid staat beschreven dat de minister een instelling kan aanwijzen die beslist over de afgifte (en schorsing of intrekking) van certificaten. Hoewel de wet spreekt van een certificerende instelling, is in de praktijk de term certificerende en keurende instelling (hierna: cki) veelgebruikt.

Artikel 20, tweede lid Arbowet

Onze Minister dan wel een door Onze Minister op verzoek aangewezen instelling beslist op aanvraag over de afgifte van het certificaat en is tevens bevoegd een afgegeven certificaat in te trekken of te schorsen. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is niet van toepassing op aangewezen instellingen als bedoeld in de eerste zin.

In het vierde lid van dit wetsartikel staat beschreven dat bij of krachtens Amvb regels worden gesteld over onder meer de gronden waarop een dergelijke instelling deze afgifte kan doen en de dekking van kosten van afgifte van een certificaat, maar ook over de gronden waarop een instelling kan worden aangewezen.

Artikel 20, vierde lid Arbowet

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld onder meer met betrekking tot:

- a. de wijze waarop de aanvraag om een certificaat als bedoeld in het eerste lid en een aanwijzing als bedoeld in het tweede lid wordt gedaan en de gegevens die daarbij van de aanvrager worden verlangd;
- b. de gronden waarop een aanwijzing kan worden gegeven, gewijzigd, geschorst of ingetrokken;
- c. de gronden waarop en de gevallen waarin de afgifte van een certificaat kan worden geweigerd dan wel een afgegeven certificaat kan worden geschorst of ingetrokken;
- d. de vergoeding van de kosten die is verschuldigd in verband met de afgifte van een certificaat of het geven van een aanwijzing.

In het Arbobesluit staan vervolgens de gronden op basis waarvan een certificerende instelling kan worden aangewezen. Zo moet deze instelling onder andere een rechtspersoonlijkheid hebben en onafhankelijk zijn en over deskundigheid beschikken die nodig is om de certificerende taak naar behoren te vervullen. Artikel 1.5a, eerste lid onderdeel f introduceert de rol die TCVT in dit stelsel heeft, namelijk als beheerstichting:

Artikel 1.5a., eerste lid, onderdeel f Arbobesluit

[Als certificerende instelling kan worden aangewezen de instelling die:]
een overeenkomst heeft gesloten met de in voorkomend geval aanwezige beheerstichting, die de krachtens dit besluit geregelde certificatieschema's voor het werkveld waarop de instelling werkzaam wil zijn als certificerende instelling, beheert; en naar behoren functioneert.

Daarmee is de wettelijke rol van TCVT vastgelegd: deze is vanuit het Arbobesluit belast met het beheer van zogenaamde certificatieschema's, welke in de context van persoonscertificering onder andere de eind- en toetstermen voor vakbekwaamheid ten aanzien van het gebruik van hijs- en hefmaterieel bevatten. Instellingen kunnen alleen als certificerende instelling worden aangewezen indien zij een overeenkomst hebben met de beheerstichting.

De basis voor de certificatieschema's wordt gelegd in artikel 32, eerste lid Arbobesluit:

Een torenkraan, mobiele kraan of funderingsmachine die behoort tot een bij ministeriële regeling omschreven categorie, mag slechts worden bediend door een persoon die:

- in het bezit is van een certificaat van vakbekwaamheid dat is afgegeven door Onze Minister of een certificerende instelling;
- in een zodanige lichamelijke en geestelijke toestand verkeert, dat hij in staat is de aan de bediening van het desbetreffende arbeidsmiddel verbonden gevaren te onderkennen en te voorkomen.

In artikel 7.6 van het Arbobesluit wordt vervolgens uitgewerkt welke categorieën materieel worden onderscheiden en welke certificaten daarbij vereist zijn. Artikel 7.7, tweede lid van het Arbobesluit definieert in welke certificatieschema's de eisen voor de certificaten zijn vastgelegd. Het gaat in totaal om acht certificatieschema's voor vakbekwaamheid van personen. In die certificatieschema's is ook de basis gelegd voor het personenregister waarin personen met een certificaat van vakbekwaamheid zijn opgenomen en voor de itembank die door de beheerstichting wordt beheerd. In artikel 4.8 respectievelijk 5 van de deze schema's²⁰ valt te lezen:

De CKI registreert de gegevens van de certificaathouder. Deze gegevens worden conform de overeenkomst met TCVT tenminste zo vaak als mutaties zich voordoen elektronisch verzonden aan Bureau TCVT ten behoeve van het TCVT Personenregister, dat wordt opgezet conform wettelijke bepalingen. Dit register is via internet toegankelijk gemaakt. De [beheerstichting] is verantwoordelijk voor het beheer van het register.

De examens worden door de exameninstelling betrokken vanuit de TCVT itembank.

Hiermee is dus vastgelegd dat de beheerstichting het personenregister beheert en dat de gegevens daarvoor worden verzameld door de cki, en dat de toetsitems voor examens vanuit de door TCVT beheerde itembank afkomstig moeten zijn.

Er is een apart certificatieschema dat wordt beheerd door TCVT waarin de gronden zijn vastgelegd op basis waarvan het ministerie een instelling kan aanwijzen als cki, het WDAT-VT-Personen²¹. Hierin staat beschreven dat de aanwijzing van cki's geschiedt conform de NEN-EN-ISO/IEC 17024:2003 (Algemene eisen voor instellingen die persoonscertificatie uitvoeren), waarbij het certificatieschema een werkveldspecifieke invulling van die norm geeft.

Ten aanzien van de relatie met TCVT is een aantal zaken vastgelegd:

- dat de cki wijzigingen in de certificatieschema's kan voorstellen aan de beheerstichting,
- dat de cki verplicht is deel te nemen in de werkkamer van de beheerstichting die gaat over persoonscertificering én in de examencommissie,

²⁰ De tekst is gelijk in alle schema's. Een voorbeeld is Bijlage XVIIa, Arboregeling.

²¹ Werkveldspecifiek document voor aanwijzing en toezicht (WDA&T) op de certificatie- en keuringsinstellingen die: personen certificeren in het kader van verticaal transport, Arboregeling, bijlage XVII.

- dat de cki examenopgaven moet afnemen uit de itembank die beheerd wordt door TCVT conform een te sluiten overeenkomst
- dat de cki maandelijks een overzicht van verleende, ingetrokken en geschorste certificaten aan TCVT moet zenden, en de TCVT direct moet inlichten bij sancties met betrekking tot het certificaat van een persoon.

De beheerstichting is altijd een private stichting, die niet onder het toezicht van SZW valt. Er is echter wel sprake van een convenant²², waarin afspraken tussen SZW en de beheerstichting zijn vastgelegd.

Taken

Het voornoemde convenant bevat een beschrijving van taken die door het ministerie bij TCVT zijn belegd dit zijn:

1. Het beheer van certificatieschema's. Hiertoe behoort ook het uitwerken van de schema's zodat deze aangeleverd kunnen worden aan SZW welke de wettelijke bevoegdheid en verantwoordelijkheid heeft deze vast te stellen.
2. Bijdragen aan de uniforme interpretatie en toepassing van eisen uit de schema's.
3. Op verzoek van SZW voorstellen doen met betrekking tot werkveldgerelateerde nadere eisen.
4. Samenwerking met (potentiële) cki's en eisen vaststellen voor aanwijzing tot cki (het eerdergenoemde schema). Hiervoor dient een overeenkomst te worden afgesloten die in ieder geval regelt hoe de cki toeslagen afdraagt aan TCVT zodat diens continuïteit financieel geborgd is.
5. Het bijhouden van een openbaar register van aangewezen cki's en een centraal openbaar register van personen met een certificaat van vakbekwaamheid.
6. Het op verzoek van SZW informeren over de wijze waarop de beheerde schema's in de praktijk worden toegepast. Dit is expliciet géén toezichthoudende taak ten aanzien van cki's.

Het beheer en uitwerken van certificatieschema's behelst impliciet een aantal taken vanwege de brede inhoud. In de schema's zijn onder andere opgenomen:

- voorschriften voor de certificatieprocedure ten aanzien van de geldigheidsduur en –condities,
- voorschriften voor de afhandeling van klachten tegen cki's en van bezwaren tegen besluiten van de cki's.,
- voorschriften voor het persoonsregister,
- een examenreglement voor de praktijk- en theorie-examens die afgelegd moeten worden ten bewijze van de vakbekwaamheid,
- voorschriften voor toezicht door cki's op certificaathouders,
- toets- en eindtermen voor examinering van de vakbekwaamheid, met daarbij een beschrijving van de beoordelingsmethodiek en cesuur,
- voorschriften voor hercertificatie, het certificaat zelf en geldigheidscondities.

Hoewel de schema's door SZW worden vastgesteld en door TCVT enkel worden voorgelegd aan het ministerie, komt het in de praktijk zelden tot nooit voor dat een voorgesteld certificatieschema na voorlegging niet ongewijzigd wordt vastgesteld. De inhoudelijke inmenging van het ministerie is minimaal, ook vanwege het feit dat de vakinhoudelijke expertise in deze context bij TCVT ligt, waarmee het vaststellen van bovengenoemde voorschriften de facto als taak van TCVT kan worden gezien.

²² Convenant tussen de directeur Gezond en Veilig Werken van het ministerie van SWZ en de stichting TCVT, 26 maart 2012.

Wat opvalt is dat de in certificatieschema's vastgelegde itembank niet in het convenant is opgenomen, maar dat dit dus wel degelijk een taak van TCVT is.

Zoals gezegd vallen taken als examineren en certificeren niet onder verantwoordelijkheid van TCVT, maar van respectievelijk de cki's en de examenbureau's.

4.4.2. **Organisatie**

Interne organisatie

Binnen TCVT zijn vier partijen te onderscheiden. Ten eerste is er het bestuur. In het convenant zijn afspraken gemaakt over samenstelling en taken. Zo is vastgelegd dat er een onafhankelijk voorzitter is en dat de samenstelling van het bestuur zodanig moet zijn dat alle partijen uit het werkveld vertegenwoordigd worden. Momenteel zijn er vertegenwoordigers van opdracht- en werkgevers, brancheverenigingen, een vakvereniging en een vakbond.²³ Het bestuur heeft als verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat alle overige partijen hun verantwoordelijkheid naar behoren (kunnen) invullen.

De ontwikkeling en het beheer van certificatieschema's is een verantwoordelijkheid van het Centraal College van Deskundigen (hierna: CCvD). Ook dit college kent een brede samenstelling met vertegenwoordigers uit het werkveld, waaronder diverse brancheverenigingen en een vakbond. Bovendien zijn er vertegenwoordigers van de betrokken cki's, zowel op het gebied van persoonscertificering als materieelkeuring en –certificering. Het CCvD wordt ondersteund door zeven werkkamers, die elk op een specifiek vakgebied expertise hebben. Zo zijn er werkkamers voor bijvoorbeeld hijs- en hefgereedschappen en voor offshore kranen. Werkkamer 4 is gericht op vakbekwaamheid voor. Ook de werkkamers bestaan net als het bestuur uit een onafhankelijk voorzitter en vertegenwoordigers vanuit het werkveld.

De werkkamers werken wijzigingen aan de certificatieschema's uit en leggen deze voor aan het CCvD, waarin ook de voorzitters van elke werkkamer zitting hebben. Na behandeling in het CCvD worden de voorgestelde wijzigingen in definitieve vorm voorgelegd aan SZW, die deze formeel vaststelt.

De Centrale Examencommissie (hierna: CEC) ontwikkelt (mede) examenvragen, cases en toetsmethodieken, zorgt voor de initiële beoordeling en goedkeuring hiervan, analyseert examenresultaten en ziet toe op de itembankbeheerder. Qua samenstelling is vastgelegd dat er expertise op het gebied van verticaal transport is, alsmede op het gebied van toetsing, van onderwijskunde/didactiek en van persoonscertificatie bij verticaal transport. De vertegenwoordiger namens de cki is adviserend lid en niet stemgerechtigd. De CEC wordt op voordracht van het CCvD ingesteld door het bestuur.²⁴

Alle voorgenoemde partijen binnen TCVT bestaan uit vertegenwoordigers van externe partijen binnen het werkveld. Binnen de organisatie is slechts één betaalde functionaris: de ambtelijk secretaris is verantwoordelijk voor de ondersteuning van het bestuur, het CCvD en de werkkamers en de CEC en voor het praktisch beheer van de itembank, alsmede klantvoorlichting en communicatie. Dit is een functie op basis van 0,6 FTE.

Sturing en verantwoording

Het convenant dat dient als basis voor de relatie tussen SZW en TCVT is niet in rechte afdwingbaar en er is dus ook geen sprake van toezicht door het ministerie. Dat voor wat betreft de

²³ De samenstelling van het bestuur, het CCvD, de werkkamers en de Centrale Examencommissie zijn op de website www.tcv.nl te vinden, stand per 11 januari 2016.

²⁴ TCVT document VT-117, REGLEMENT Centrale-Examencommissie TCVT.

certificatieschema's een logische keuze gezien het feit dat SZW zelf verantwoordelijk is voor de vaststelling ervan. Er zijn wel afspraken gemaakt over communicatie tussen de partijen. Zo zijn in het CCvD en een aantal werkkamers waarnemers namens de (Inspectie van) SZW betrokken, in persoon bij de vergadering of als meelezend lid. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over momenten waarop en frequenties waarmee partijen elkaar informeren over besluiten en ontwikkelingen.

4.5 Samenvatting

Dit hoofdstuk heeft van een drietal organisaties die een met de LEC-SVH vergelijkbare rol vervullen beschreven hoe zij zijn ingericht, hoe de taken worden uitgevoerd en welke wettelijke grondslag daarbij van kracht is. Hierbij moet worden opgemerkt dat zowel het CDFD als Vamex geen openbaar persoonsregister bijhouden. Toch zijn er ook veel punten waarop overeenkomsten te vinden zijn met de situatie ten aanzien van vakbekwaamheid in sociale hygiëne.

Bij CDFD valt ten eerste op dat er veel aandacht is geschonken aan het maken van afspraken en wettelijke grondslagen. Ten aanzien van de sturing en verantwoording zijn heldere afspraken gemaakt en ook het proces van vaststelling van eind- en toetstermen kent een helder, transparant proces met eindverantwoordelijkheid bij de minister. Daarnaast is er een wettelijke grondslag voor de bekostiging van de taken.

Er zijn meerdere exameninstellingen die wel (samen met diverse partijen uit het veld van financiële dienstverlening) adviseren over het verwerken van actuele ontwikkelingen in de tentamenbank, maar verder geen inhoudelijke verantwoordelijkheden hebben ten aanzien van eind- of toetstermen. Een belangrijk punt van kritiek is dat het beleggen van het beheer van de tentamenbank bij de DUO onder andere door technische onvolkomenheden tot ontevredenheid bij exameninstellingen heeft geleid.

Ook in de casus Vamex zien we dat er veel gedetailleerde bepalingen zijn vastgesteld, met name over de relaties met het verantwoordelijke ministerie. In deze casus heeft ministerie concurrentie op examenmarkt onmogelijk gemaakt door aanwijzing van één exameninstelling. Deze exameninstelling heeft dan ook een veel sterkere inhoudelijke rol: zij is onder meer verantwoordelijk is voor het vaststellen van het examenprogramma en het vullen en beheren van de examenbank. De rechtvaardiging voor deze constructie met een gesloten markt is gelegen in het feit dat Vamex dermate sterke betrokkenheid heeft met alle sectoren die te maken hebben met de uitgegeven vaarbewijzen, dat het moeilijk denkbaar is dat het openstellen van de markt voordelen op zou leveren.

Het certificatiestelsel van het ministerie van SZW gaat juist een stap verder in het openstellen van de markt, in die zin dat niet alleen de markt voor examineren open is, maar dat er ook meerdere certificerende instellingen kunnen bestaan voor persoonscertificatie binnen een bepaald veld. In onze casus is er echter maar sprake van één cki. Wat opvalt in deze casus is dat eisen aan zowel de certificerende instelling, de examinerende instellingen en de beheerstichting (mede verantwoordelijk voor het register) zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. De beheerstichting kent een zeer nauwe band met alle stakeholders in het veld in de vorm van afvaardigingen in de werkkamers. Het ministerie stelt alle regelgeving vast, maar vertrouwt in de praktijk op de expertise die op deze manier formeel georganiseerd is.

Analyse

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we op basis van de bevindingen een analyse van de huidige en toekomstige situatie met betrekking tot de LEC-SVH. Paragraaf 5.2 gaat in op de wettelijke grondslag en aan te bevelen veranderingen hierin, terwijl 5.3 bespreekt hoe de LEC-SVH geïmplementeerd zou moeten worden in de toekomst en wat de rol van SVH daarbij is. In paragraaf 5.4 behandelen we hoe diverse taken uitgevoerd moeten worden, hetzij door de LEC-SVH, hetzij door andere daartoe aan te wijzen partijen. Paragraaf 5.5 gaat in op de uitvoering van de registratietaken en paragraaf 5.6 behandelt enkele overige, minder ingrijpende knelpunten.

5.2 Wettelijke grondslag

De LEC-SVH kent een impliciete wettelijke grondslag in de Regeling bewijsstukken sociale hygiëne voor het afgeven van Verklaringen sociale hygiëne. Op grond van die wettelijke bepalingen is het onduidelijk welke bevoegdheden de minister precies aan de LEC-SVH heeft geïmplementeerd. Bovendien ontbreekt de wettelijke grondslag om leges te heffen en heeft het ministerie van VWS ook op geen enkele andere wijze voorzien in financiering van de LEC-SVH. Dit kan bestempeld worden als grote tekortkoming die in de praktijk tot problemen heeft geleid.

Er is breed draagvlak voor het standpunt dat de huidige wettelijke grondslag aangepast moet worden. Welke inhoudelijke keuzes daarbij worden gemaakt is uiteraard aan de minister; van belang is dat het systeem waarin certificering van vakbekwame mensen geregeld wordt, uiteindelijk rust op een duidelijke wettelijke grondslag. In het volgende hoofdstuk formuleren we daartoe een aantal aanbevelingen.

5.3 Positionering

Een tweede knelpunt is de verwevenheid tussen de LEC-SVH en de enig erkende examenaanbieder binnen het niet-formele onderwijs, SVH. De LEC-SVH is organisatorisch ondergebracht bij SVH. Belangrijkste uiting hiervan is dat de LEC-SVH gefinancierd door SVH en dat de LEC-SVH gebruik maakt van de ondersteunende diensten vanuit SVH. Door deze positionering en

het feitelijk functioneren van de LEC-SVH ontstaat bij enkele geïnterviewden de schijn van belangenverstremgeling tussen LEC-SVH en SVH. De onderzoekers hebben deze schijn van belangenverstremgeling en afhankelijkheid tussen LEC-SVH en SVH eveneens duidelijk waargenomen. Volgens enkele examenaanbieders leidt dit ertoe dat de LEC-SVH bewust de toegang tot de examenmarkt beperkt. Of dat daadwerkelijk het geval is, kunnen wij niet bevestigen.

De schijn van belangenverstremgeling en afhankelijkheid komt op de volgende punten naar voren, zo constateren de onderzoekers:

- De LEC-SVH wordt gefinancierd door SVH.
- In uitingen naar buiten, zoals mail/ website/ briefpapier/ documenten, wordt niet duidelijk dat LEC-SVH een zelfstandig, onafhankelijk opererend orgaan is.
- De directeur van SVH is aanwezig bij (besluitvormende) vergaderingen van LEC-SVH.
- De directeur van SVH is aanwezig bij overleggen tussen de LEC-SVH en het ministerie van VWS.
- De directeur van SVH heeft een (doorslaggevende) rol bij het benoemen, werven en ontslaan van medewerkers en leden van de LEC-SVH.
- De directeur van SVH is het belangrijkste aanspreekpunt voor een vrijstellingsregeling van MBO-scholen.
- De directeur van SVH besluit over het aangaan van juridische procedures vanuit LEC-SVH.
- Periodiek, steekproefsgewijs toezicht op de examinering door SVH is in ontwikkeling maar heeft nog niet plaatsgevonden.

Overigens lijkt de scheiding tussen LEC-SVH en SVH op papier, bijvoorbeeld in het organogram, voldoende geregeld te zijn. De genoemde voorbeelden maken duidelijk dat scheiding in de praktijk op veel fronten nog geen beslag heeft gekregen en dat de rollen van de LEC-SVH en die van SVH nog niet helder zijn afgebakend.

Deze schijn van afhankelijkheid kan leiden tot de volgende problemen:

- De directeur van SVH kan de besluitvorming van de LEC-SVH, met name waar het de concurrenten van SVH aangaat, beïnvloeden.
- De belegging van de publieke taak is kwetsbaar, doordat deze in financiële zin afhankelijk is van SVH.

Bij de bespreking van de visies op de toekomst van diverse stakeholders, zijn drie alternatieven naar boven gekomen om deze situatie te verbeteren. Door LEC-SVH en de SVH zelf en de brancheorganisaties is uitgesproken dat sterkere scheiding van de organisaties door middel van het instellen van betere *Chinese walls* een oplossing kan bieden. Zij benadrukken dat het dicht bij SVH houden van de LEC-SVH ook grote voordelen heeft: door korte lijntjes kan snel expertise worden aangesproken, zowel vanuit de organisatie van SVH als vanuit het veld waar SVH nauwe contacten mee onderhoudt. Bovendien worden er op het vlak van bedrijfsvoering grote schaalvoordelen gehaald, die bij het opzetten van een aparte organisatie voor de LEC-SVH zouden komen te vervallen. De onderzoekers onderkennen deze voordelen. Tegelijkertijd is het de vraag of het mogelijk is om de schijn van belangenverstremgeling en partijdigheid volledig weg te nemen zolang beide organisaties onder een dak leven. Formeel en op papier valt er veel vast te leggen, maar garanties dat er ook in de informele sfeer niet toch verbindingen worden gezocht en gevonden die een strikte scheiding van werkzaamheden deels ongedaan maken zijn niet te geven.

Een tweede alternatief is dan ook het opzetten van een aparte organisatie voor de LEC-SVH. De voornoemde schaalvoordelen, zowel op vakinhoudelijk gebied als op het gebied van bedrijfsvoering, zullen grotendeels komen te vervallen. Dit kan ten koste gaan van de dienstverlening, aangezien de LEC-SVH op zichzelf geen fulltime opererende organisatie is, en bovendien de kosten voor het register opdrijven.

Een derde alternatief is dat SVH haar commerciële examenactiviteiten op het gebied van sociale hygiëne neerlegt. SVH heeft dan geen belang meer bij de uitkomsten van erkenningsaanvragen door andere exameninstellingen en daarmee vervalt de schijn van belangenverstrengeling. Tijdens de expertmeeting is door SVH uitgesproken dat dit alternatief de voorkeur heeft boven het tweede alternatief. Ook de andere aanwezigen op expertmeeting hebben aangegeven deze variant te kunnen ondersteunen.

Naar mening van de onderzoekers is dit laatste alternatief dan ook het meest aantrekkelijk. Naast de genoemde steun bij de stakeholders, zijn er ook inhoudelijke argumenten. Wij begrijpen de scepsis ten aanzien van het eerste alternatief en verwachten niet dat dit een reële oplossing zal zijn. Door de examenactiviteiten van SVH op termijn te staken is de schijn van belangenverstrengeling weggenomen terwijl de SVH wel goede ondersteuning aan de LEC-SVH kan blijven bieden. Daarmee valt een kwalitatief goede examenaanbieder weg, maar daarvoor zijn, zoals het zich nu laat aanzien, alternatieven voorhanden. De SVH is dus meer misbaar in de rol van examenaanbieder dan in de rol expertisecentrum en serviceorganisatie voor de LEC-SVH.

5.4 Taken

Ter uitvoering van haar bevoegdheid voert de LEC-SVH twee taken uit: het beheren van het register en het erkennen van diploma's. Met name over de uitvoering van deze laatste taak is veel onvrede. Op grond van het wettelijk kader is niet duidelijk verwoord wat de taken van de LEC-SVH zijn, laat staan dat duidelijk wordt wat voor activiteiten hiertoe uitgevoerd worden. Hierdoor is het bovendien voor exameninstellingen moeilijk om de weigering tot erkenning aan te vechten via juridische procedures, omdat hun beroepen niet-ontvankelijk verklaard worden door de rechter.

Dat deze procedures niet goed (op papier) door de minister zijn vastgelegd, staat in de optiek van de onderzoekers mede aan de basis van veel van de huidige knelpunten. Er is onvoldoende duidelijkheid over de exacte taken en verantwoordelijkheden van de LEC-SVH en ook over de afbakening van deze taken ten opzichte van het ministerie, het veld en de examenaanbieders.

5.4.1. Vaststelling van eindtermen en cesuur

Over de vaststelling van eindtermen bestaat consensus in het veld dat er voldoende expertise moet zijn op vakinhoudelijk gebied en dat de eindtermen met als grondslag de wettelijke eisen ten aanzien van kennis uitgewerkt dienen te worden op basis van de actuele stand van zaken in de branches. Hoewel onomstreden is dat het ministerie de eindtermen moet vaststellen is tegelijk moeilijk van het ministerie te verwachten dat deze actuele, vakinhoudelijke expertise bijhoudt. Dat is ook niet nodig. Er zijn brancheverenigingen, KHN en KSU in respectievelijk de horeca- en slijtersbranche, en een brancheorganisatie zijnde SVH die uitstekend in staat zijn ontwikkelingen in het veld bij te houden en input te leveren voor de uitwerking van eindtermen. De LEC-SVH kan, bijgestaan door de SVH, deze uitwerking op zich nemen.

Een alternatief voorstel, om de exameninstellingen gezamenlijk de eindtermen te laten uitwerken, is minder aantrekkelijk. Dat is ten eerste een minder stabiele constructie, aangezien het om commerciële instellingen gaat en ten tweede ligt de uitwerking van eindtermen inhoudelijk dicht bij de registratietoets van de LEC-SVH aan.

Ook het vastleggen van de cesuur kan door de LEC-SVH worden uitgevoerd, waarbij aangetekend dient te worden dat de commissie hiervoor over (eventueel in regelgeving) geborgde expertise op het gebied van examinering dient te beschikken.

Ten aanzien van de vraag of eindtermen en cesuur op een uniform dan wel minimaal niveau voor alle examenaanbieders moeten worden vastgesteld, is er wat de onderzoekers betreft geen reden te bedenken waarom bepaalde partijen niet vrijwillig hun eigen normen hoger mogen stellen dan de wettelijk vereiste normen.

5.4.2. Beheer van de itembank

Voor deze taak is het van belang dat de continuïteit van de uitvoering van de taak gewaarborgd is. Om deze reden ligt het voor de hand dat de LEC-SVH, eventueel ondersteund door de huidige beheerder van de itembank SVH, het beheer uitvoert. Vulling en actualisering van de itembank kan ook gebeuren door de SVH, in samenspraak met de actieve exameninstellingen die op langere termijn meer op de hoogte zullen blijven van ontwikkelingen op het gebied van examinering.

5.4.3. Erkenning van exameninstellingen

In de vorige paragraaf hebben we uitgelegd dat in het meest voor de hand liggende scenario SVH op termijn zal stoppen met het aanbieden van examens sociale hygiëne. Er zijn diverse exameninstellingen die de markt willen betreden en er zijn ook geen argumenten om een open markt niet te willen. Daarmee moet wel voldaan worden aan een belangrijke randvoorwaarde, namelijk dat de kwaliteit van examinering geborgd blijft.

Hiervoor zijn door de stakeholders al diverse instrumenten aangedragen. Naast het hanteren van uniforme (of minimale) eindtermen en cesuur komen die vooral neer op het bepalen en vastleggen van kwaliteitseisen ten aanzien van de examinering. Deze eisen dienen ten eerste gebruikt te worden in een transparante en heldere erkenningsprocedure. Voor het opzetten van deze regeling kan gebruik worden gemaakt van het Richtsnoer samenwerkende ondernemingen van de ACM. Het lijkt ook in de rede te liggen om de erkenningsprocedure het karakter van een audit te geven: daarmee kan op efficiënte wijze worden gezorgd dat welwillende exameninstellingen snel aan de vastgestelde eisen voldoen. Voor deze procedure kunnen kostendekkende leges worden vastgesteld, zodat de belanghebbende betaalt voor de dienstverlening van de LEC-SVH op dit vlak.

Daarnaast moet blijvend toezicht worden gehouden op erkende exameninstellingen door een daartoe aangewezen partij. Deze partij dient over voldoende expertise te beschikken op het gebied van examinering en door het ministerie vastgelegde voorschriften voor toezicht volgen. De keuze ligt open of dit toezicht door de LEC-SVH uitgevoerd moet worden, of door een daartoe gespecialiseerde organisatie zoals de stichting Examenkamer. In het eerste geval moet wel worden geborgd dat de LEC-SVH voldoende expertise op het gebied van examinering heeft en houdt. Die expertise is immers ook nodig om een erkenningsaanvraag in de eerste plaats goed te kunnen beoordelen. Bij bestaande, gespecialiseerde toezichthoudende instellingen is die expertise uiteraard ook aanwezig. Op dit moment is er wat de onderzoekers betreft geen duidelijk voorkeursalternatief voor de plaats waar het periodieke toezicht wordt belegd. Wel dient de gemaakte keuze expliciet vastgelegd te worden in regelgeving.

5.5 Registratietaak

Wat betreft de registratietaak spelen de hierboven genoemde knelpunten minder, aangezien de LEC-SVH op dit punt nauwelijks over discretionaire ruimte beschikt en deze functie niet rechtstreeks de mogelijke concurrenten van SVH raakt. De onderzoekers zetten echter bij de huidige procedure, waarin de gediplomeerde het initiatief neemt om in het register ingeschreven te worden, enkele vraagtekens. Deze procedure dient volgens alle betrokkenen zorgvuldig doorlopen te worden, gelet op de hoge fraudegevoeligheid.

De onderzoekers vragen zich af waarom het initiatief bij de gediplomeerde ligt en niet bij de exameninstelling. Deze laatste kan ook de gediplomeerden doorgeven aan de LEC-SVH, waarmee de meest kwetsbare schakel, namelijk de gediplomeerde, uit het proces wordt gehaald. Wanneer goede borging van het proces van identificatie van de gediplomeerde als eis aan exameninstellingen wordt vastgelegd en hierop wordt toegezien bij erkenning van en toezicht op de exameninstelling, is dat een meer voor de hand liggend proces, wat ons betreft.

5.6 Overige knelpunten

Naast de genoemde knelpunten, namelijk een onduidelijk wettelijk kader en de schijn van belangenverstremming en afhankelijkheid, is in de praktijk een aantal andere knelpunten waar te nemen. Zo zijn de interne werkprocessen uitgewerkt, maar zijn ze niet éénduidig beschreven. Documenten waarin dit zou zijn gedaan kunnen van belang zijn voor een aanvrager, maar ze zijn vaak niet openbaar. Uit de bestudering van de gestelde eisen aan diploma's en exameninstellingen wordt het voor de onderzoekers niet duidelijk welk verificatoir stuk nodig is om welke eis te beoordelen en op welke wijze de eisen beoordeeld worden. Onderzoekers zijn van mening, gelet op de inhoudelijke onvolkomenheden en het gebrek aan transparantie, dat aanvragers niet op voorhand een volledig beeld hebben op basis van de openbare stukken aan welke eisen zij exact dienen te voldoen om hun diploma erkend te krijgen. Dit knelpunt zal echter al worden ondervangen door het opstellen van een transparante en heldere erkenningsprocedure zoals in de vorige paragraaf beschreven.

Als aanvullend knelpunt kan genoemd worden dat opvalt dat de sociaal-hygiënische kennis-eisen gesteld worden aan leidinggevenden in het horeca- en slijterijbedrijf. De eisen, zoals ook uitgewerkt in de eindtermen, richten zich echter met name op de horeca. De onderzoekers zijn met de Slijtersunie eens dat de slijtersbranche beter betrokken kan worden bij dit onderwerp.

We hebben ons in deze analyse onthouden van het geven van een advies op het gebied van de geldigheidsduur van de verklaring sociale hygiëne en de vraag of deze ene verklaring voor zowel de horeca- als de slijtersbranche passend is en niet nodig is voor andere verkooppunten. Dit valt ons inziens buiten de scope van het onderzoek.

5.7 Samenvatting

Dit hoofdstuk bevat op basis van eerdere bevindingen een analyse van de knelpunten en (voorkeurs-)alternatieven voor oplossingen. Zowel ten aanzien van het systeem als geheel, de gevolgde procedures en de onderliggende wet- en regelgeving zijn diverse voorstellen voor wijziging geformuleerd. In het volgende hoofdstuk worden die voorstellen kort en bondig in aanbevelingen neergelegd.

Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we allereerst een aantal antwoorden in de vorm van conclusies aan de hand van de onderzoeksvragen die aan het onderzoek ten grondslag liggen. Vervolgens geven we een aantal aanbevelingen waarmee de door het ministerie te maken keuzes en te ondernemen acties op een rij worden gezet.

6.2 Conclusies

Onderzoeksthema 1: beschrijving van de huidige situatie

Het eerste onderzoeksthema betreft de huidige situatie, waarvan de bevindingen in hoofdstuk 2 zijn gepresenteerd. De volgende twee hoofdvragen zijn hierin beantwoord:

1. Welke taken voert de LEC-SVH in de huidige situatie uit?
 - a. Wat is de juridische grondslag voor de huidige LEC?
 - b. Welke wettelijke taken en bevoegdheden heeft de LEC?
 - c. Welke taken voert de LEC daarnaast uit?

2. Hoe werkt de LEC-SVH?
 - a. Hoe is de organisatie momenteel ingericht, onder andere met betrekking tot de personele bezetting?
 - b. Welke benoemings- en ontslagprocedures zijn van toepassing?
 - c. Op welke wijze voert de LEC haar taken uit? Hanteert de LEC hierbij een standaardwerkwijze?
 - d. Hoe is de relatie met het ministerie van VWS ingericht?
 - e. Hoe is de relatie met stakeholders (SVH, de horecabranche, cursusaanbieders) ingericht?

In de beschrijving van de juridische grondslag voor de LEC-SVH hebben wij twee hoofdtaken onderscheiden die hun basis vinden in de Drank- en Horecawet en onderliggende regelgeving, te weten het bijhouden van het register sociale hygiëne en het erkennen van diploma's die recht geven op bijschrijving in dit register. In het verlengde van het erkennen van individuele diploma's heeft LEC-SVH ook de taak opgevat om exameninstellingen te erkennen waarvan

het diploma automatisch recht geeft op bijschrijving in het register. Ook het uitwerken van eindtermen en de cesuur zijn taken die de LEC-SVH heeft opgepakt, omdat deze nodig zijn om hun hoofdtaken uit te voeren.

Bij de beantwoording van de tweede hoofdvraag valt vooral op dat er – ondanks maatregelen om de LEC-SVH van SVH te scheiden – nog steeds sprake is van vervlechting van de organisaties. Op personeel vlak is er overlap, de directeur kan betrokken zijn bij de benoeming van leden van de LEC-SVH, en er is sprake van personele en, meer belangwekkend, financiële ondersteuning. Dit laatste komt ook omdat de LEC-SVH geen wettelijke grondslag heeft voor het vergaren van financiële middelen. Ten aanzien van de relatie met stakeholders valt op dat contacten van de LEC-SVH veelal via SVH verlopen, of in het geval van het ministerie in aanwezigheid van de directeur van SVH.

Deze situatie kent vooral vanwege deze vervlechting en het ontbreken van duidelijke regelgeving voor de grondslag van de LEC-SVH drie knelpunten:

1. De bekostiging van de LEC-SVH vindt plaats vanuit SVH.
2. De LEC-SVH wordt door stakeholders onvoldoende kundig op het gebied van examinering geacht, en daarnaast (mogelijk) partijdig en afhankelijk van SVH.
3. Er is sprake van een monopolie van SVH op de examenmarkt bij niet-formeel onderwijs.

Onderzoeksthema 2: taakopvatting, eisen en randvoorwaarden

Het tweede onderzoeksthema beschrijft de eisen en randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden voor een toekomstige invulling van de taken van de LEC. Hiervoor is een drietal deelvragen gehanteerd, die in hoofdstuk 3 en 4 aan de orde zijn gekomen.

3. Welke taken moeten in de toekomst worden uitgevoerd die momenteel bij het LEC-SVH zijn belegd?
 - a. Wat is de visie van het ministerie van VWS op de uitvoering van deze taken?
 - b. Wat is de visie van de stakeholders op de uitvoering van deze taken?
 - c. Wat is de visie van de LEC op de uitvoering van deze taken?
4. Welke eisen dienen in acht genomen worden bij de invulling van deze taken?
 - a. Welke eisen zijn er ten aanzien van onafhankelijkheid en het voorkomen van belangenverstrengeling?
 - b. Welke eisen zijn er ten aanzien van de inrichting en inbedding van de organisatie, o.a. ten aanzien van (benoeming en ontslag van) het personeel en de financiering?
 - c. Welke juridische randvoorwaarden zijn van toepassing?
5. Wat kan geleerd worden van vergelijkbare instanties?
 - a. Welke taken vervullen deze instanties?
 - b. Hoe zijn die taken ingericht en ingebed in deze instanties?
 - c. Welke overwegingen zijn daarbij gemaakt?
 - d. Welke ervaringen en inzichten zijn relevant voor de situatie van de LEC?

In hoofdstuk 3 beschrijven we de wensen en visie van de diverse stakeholders ten aanzien van drie aspecten: het systeem van registratie, erkenning en examinering, de uitvoering van taken daarbinnen en de wettelijke grondslag. Deze wensen zijn veelzijdig en zullen we hier

niet allemaal herhalen, maar de belangrijkste veranderingen waarvoor breed draagvlak bestaat zijn:

- het duidelijk vastleggen van het exacte takenpakket van de LEC-SVH en eventueel elders belegde taken in regelgeving;
- het creëren van een wettelijke grondslag voor de bekostiging van de activiteiten van de LEC-SVH;
- een verdergaande ontvlechting van de LEC-SVH enerzijds en SVH anderzijds, of het stoppen van de examenactiviteiten op het gebied van sociale hygiëne door SVH, ten einde de schijn van belangenverstrengeling en partijdigheid te bestrijden;
- het opzetten van een heldere en transparante erkenningsprocedure voor exameninstellingen en organiseren van toezicht op de erkende instellingen om kwaliteit van examinering ook in deze (open) markt te waarborgen;
- het in stand houden of verbeteren van verbondenheid van de betrokken branches bij de activiteiten.

Uit gesprekken met en informatie vanuit de ACM is gebleken dat hoewel er verbeterpunten zijn voor de inbedding van de LEC-SVH binnen SVH, er in de huidige situatie niet direct sprake is van het niet voldoen aan juridische randvoorwaarden of praktijken die dusdanig in strijd zijn met eisen ten aanzien van onafhankelijkheid of onpartijdigheid dat er reden voor hen is geweest tot ingrijpen.

In hoofdstuk 4 is aan de hand van drie casestudy's bekeken in hoeverre lessen zijn te trekken uit vergelijkbare situaties. Het gaat hier om vakbekwaamheid bij financiële dienstverlening (CDFD), bij het besturen van vaartuigen (Vamex) en bij het bedienen van verticale transportmiddelen (TCVT). Hier is sprake van sterk uiteenlopende stelsels. Daar waar in de casus Vamex sprake is van één instelling die verantwoordelijk is voor alle relevante taken zoals uitwerking van eindtermen en afname van examens, is TCVT onderdeel van een stelsel waarin niet alleen een open markt bestaat voor exameninstellingen, maar ook voor certificerende instellingen. De rode lijn en belangrijkste les uit deze casestudy's is dat steeds weer heel goed is vastgelegd wie welke verantwoordelijkheden heeft en welke eisen er daarbij gelden voor de uitvoering van taken.

Onderzoeksthema 3: analyse en advies voor de toekomstige situatie

Bij dit laatste onderzoeksthema zijn de bevindingen gebruikt voor een analyse van de huidige en gewenste situatie, die in hoofdstuk 5 wordt gegeven. De gebruikte onderzoeksvragen bij dit thema zijn de volgende:

6. Wat zijn toekomstige passende taken ter zake van de (goedkeuring van de) examinering van de vakbekwaamheid in de horeca gelet op de verkregen inzichten en eisen van doeltreffendheid en doelmatigheid?
7. In welke mate voldoet de huidige situatie aan de eisen en randvoorwaarden voor de toekomstige situatie?
8. Welke scenario's zijn denkbaar bij het herinrichten van de relevante taken?
 - a. Wat zijn de voor- en nadelen voor elk scenario gelet op de eerder geformuleerde wensen en eisen?
 - b. Welke (gewijzigde) juridische grondslag is hiervoor noodzakelijk?
 - c. Op welke wijze kan deze instantie haar kosten doorberekenen?
9. Is er op basis van de voor- en nadelen sprake van een voorkeursscenario?

De analyse gaat ten aanzien van de ontvlechting van de LEC-SVH en SVH uit van een voorkeursscenario dat tijdens de expertmeeting op tafel is gelegd. SVH heeft daar verklaard dat wanneer een scenario op basis van verdergaande *Chinese walls* tussen beide organen niet haalbaar of acceptabel is, zij de voorkeur geeft aan het staken van de examineringsactiviteiten op het gebied van sociale hygiëne boven het volledig scheiden van beide organen. Dat laatste scenario zou grote nadelen hebben ten aanzien van mogelijkheden tot kennisoverdracht en verlies van schaalvoordelen op het gebied van bedrijfsvoering.

Doordat daarmee de schijn van belangenverstremgeling voldoende wordt weggenomen, is de weg dan open om de LEC-SVH een belangrijke rol toe te kennen bij de uitvoering van taken zoals het beheer van het register en de itembank, het erkennen van exameninstellingen en het uitwerken en ter vaststelling door het ministerie voorleggen van eindtermen alsmede de cesuur.

De daadwerkelijke openstelling van de examineringsmarkt door de implementatie van een heldere en transparante erkenningsprocedure voor exameninstellingen moet gepaard gaan met borging van de kwaliteit van examinering. Hiervoor achten de onderzoekers het (net als veel stakeholders in die markt) verstandig dat er structureel toezicht wordt opgezet, waarbij in regelgeving moet worden vastgelegd welke eisen daarbij gehanteerd worden.

Bij dit alles is het van groot belang dat er meer aandacht wordt geschonken aan de uitwerking en vastlegging van gemaakte keuzes in wet- en regelgeving, in het bijzonder ten aanzien van de financiering van de LEC-SVH.

6.3 Aanbevelingen

De onderzoekers formuleren op basis van de bevindingen en de analyse de volgende aanbevelingen:

1. In algemene zin is het, gelet op het voorgaande onafhankelijk van de vraag voor welke inrichting uiteindelijk wordt gekozen, sterk aan te bevelen dat de minister de regie neemt en een aantal belangrijke zaken, zowel randvoorwaarden als inhoudelijke eisen, neerlegt in (lagere) wet- en regelgeving.
2. Voor de ontvlechting van de LEC-SVH en SVH adviseren wij om SVH de activiteiten op het gebied van examens sociale hygiëne te laten staken. Daarmee kan SVH de dienstverlening naar en samenwerking met LEC-SVH optimaal inrichten, zonder dat er sprake kan zijn van belangenverstremgeling.
3. De minister dient in de regelgeving aan te geven welke taken hij laat uitvoeren door de LEC-SVH. Geregeld moet worden welke bevoegdheden deze instantie hiertoe verkrijgt. Daarbij gaat het in elk geval om het erkennen van diploma's van exameninstellingen en het bijhouden van het register.
4. In het verlengde van aanbeveling 2 ligt het in de rede dat LEC-SVH ook een belangrijke rol krijgt bij de uitwerking van en advisering over de inhoud en aanpassingen van eindtermen en de hoogte van de cesuur. De minister dient in de lagere regelgeving vast te leggen aan welke eindtermen voldaan moet worden en welke cesuur gehanteerd wordt. Hierbij is het wel van belang dat de expertise op het gebied van examinering in regelgeving geborgd en zo nodig in de praktijk aangevuld wordt.
5. Voor het erkennen van diploma's van exameninstellingen adviseren wij dat een heldere en transparante procedure wordt opgesteld en vastgelegd. Deze procedure kan het karakter van een *audit* krijgen, waarbij ruimte bestaat voor overleg over de aanpak bij eventuele tekortkomingen. Specifiek moet ook aandacht geschonken worden

- aan de wijze waarop daarbij partijen worden betrokken die nog niet actief zijn, omdat hun diploma's nog niet erkend zijn.
6. De kwaliteit van examinering moet in de open markt geborgd worden door het aanwijzen van een toezichhoudend orgaan, dat door middel van periodieke, onaangekondigde controles toetst of de exameninstellingen volgens vastgestelde criteria werken.
 7. Om frauderisico's te minimaliseren verdient het aanbeveling om de borging van identiteitscontroles ook bij exameninstellingen neer te leggen. Deze kunnen dan namens de gediplomeerden een verzoek tot bijschrijving in het register indienen.
 8. In de wet dient een grondslag opgenomen te worden, zodat de LEC-SVH leges kan heffen. De hoogte daarvan dient nader bepaald te worden in lagere regelgeving. Zowel de aanvrager voor erkenning als de gediplomeerde kunnen leges-plichtig worden. Ook het toezicht op de examenmarkt dient een financiële grondslag te krijgen.
 9. De minister dient in de regelgeving op te nemen op welke wijze hij de verschillende instanties aanstuurt en verantwoording laat afleggen. Dit kan bijvoorbeeld via jaarverslagen (inclusief financiële verantwoording) en periodieke overleggen.
 10. De minister dient te bepalen hoe de LEC-SVH er qua samenstelling uit dient te zien en hoe de leden benoemd en eventueel ontslagen worden. De minister dient daarbij de expertise ten aanzien van sociale hygiëne inhoudelijk als ten aanzien van onderwijs en examinering te borgen. Ook de onafhankelijkheid van deze commissie dient door de minister geborgd te worden.
 11. Wanneer de SVH stopt met examinering sociale hygiëne zijn er nog niet direct erkende exameninstellingen die de markt kunnen bedienen. Er dient dus een overgangstermijn gehanteerd te worden, zodat er op dit vlak geen vacuüm ontstaat.
 12. Nader onderzoek is nodig om vast te stellen of de Verklaring sociale hygiëne in haar huidige vorm nog voldoet. Tijdens ons onderzoek werd een tweetal knelpunten aangewezen. In de eerste plaats is deze Verklaring onbepaald geldig, terwijl het werkveld en de regelgeving wel regelmatig veranderen. In de tweede plaats werd de vraag opgeworpen of deze kenniseisen niet teveel gericht zijn op de horeca. Slijterijbedrijven zouden zich onvoldoende herkennen in de huidige opzet. Bovendien is de verklaring niet vereist voor andere verkopers van alcohol. Omdat dit onderwerp buiten het onderzoek viel, geven de onderzoekers hierover geen oordeel.

Bijlage 1: Bestudeerde documenten

A. Regelgeving

Drank- en Horecawet

Besluit eisen kennis en inzicht sociale hygiëne DHW

Regeling bewijsstukken sociale hygiëne Drank- en Horecawet

Regeling bewijsstukken sociale hygiëne Drank- en Horecawet 2015

Wet op het financieel toezicht

Besluit Gedragtoezicht financiële ondernemingen Wft

Instellings- en mandaatbesluit College Deskundigheid Financiële Dienstverlening Wft

Besluit mandaat, volmacht en machtiging Dienst Uitvoering Onderwijs in verband met vakbekwaamheid Wft

Binnenvaartwet

Binnenvaartbesluit

Aanwijzingsbesluit exameninstellingen krachtens de Binnenvaartwet

Arbowet

Arbobesluit

Arboregeling

B. Documentatie

Eindtermen Sociale Hygiëne voor het horeca- en slijtersbedrijf, geldend vanaf 5 september 2016

Eindtermen en exameneisen Sociale Hygiëne, geldend vanaf 1 januari 2013

Reglement Landelijke Examencommissie van SVH, vastgesteld op 22 juni 2016

Voorlopig overzicht van bewijsstukken die recht geven op de SVH Verklaring Sociale Hygiëne

Overzicht aan te leveren verificatoire stukken

Beoordeling verificatoire bescheiden

Organogram SVH

Statutenwijziging SVH, dd 30 december 2015

Accountantsverslag SVH 2014 (vertrouwelijk)

Accountantsverslag SVH 2015 (vertrouwelijk)

Werkinstructie aanvraag bijschrijving in het SVH register Sociale Hygiëne

Convenant tussen het ministerie van SZW en TCVT

Jaarverslag BTG VGG 2014

Jaarverslag BTG VGG 2015

C. Jurisprudentie

ECLI:NL:RVS:2013:BZ2498

ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ6929

ECLI:NL:RVS:2014:2166

Bijlage 2: Geïnterviewde personen

Naam	Functie
De heer Breedveld	Voorzitter LEC-SVH
De heer Van Bochove	Lid LEC-SVH
Mevrouw Luijters	Ambtelijk secretaris LEC-SVH
De heer Kumpe	Beleidsjurist VWS - Alcohol en drugs
Mevrouw Sluis	Senior beleidsmedewerker VWS
De heer Eshuis	Directeur SVH
De heer Simonis	Directeur Examenadviesburo/ EECE
De heer Hoorntje	Directeur CIHEX BV
Mevrouw Kempers-Warmerdam	Directeur Stichting Examenkamer
Mevrouw Café	Directeur Horeca Stichting Nederland
Mevrouw Swinnen	Directeur Sociale-Hygiëne.nl
Mevrouw Van Dranen	Directeur Stichting Horeca Onderwijs
De heer Rops	Voorzitter WDH MBO Raad
Mevrouw Theeuwen	Medewerker toezicht ACM
De heer Van der Lest	Projectleider ACM
De heer Francooy	Voorzitter FNV Horecabond
De heer Andes	Voorzitter Koninklijke Slijtersunie
De heer Bruijn	Lid Koninklijke Horeca Nederland, voormalig voorzitter LEC-SVH (2002-2010)
De heer Kant	Beleidsadviseur KHN- Drank- en Horecawet
Mevrouw Bont	Directiesecretaris KHN
De heer Mulder	Hoofd stafbureau CDFD
De heer Van 't Hof	Directeur Hoffelijk, aanbieder Wft-examens
De heer Uilenbroek	Ambtelijk secretaris bureau TCVT
De heer Van Unen	Lid Centraal College van Deskundigen TCVT en Centrale Examencommissie TCVT

Bijlage 3: Expertmeeting

Deelnemers

Naam	Organisatie
Mevrouw Luijters	LEC-SVH
Mevrouw Sluis	Ministerie van VWS
De heer Eshuis	SVH
De heer Simonis	Examenadviesburo
De heer Hoorntje	CIHEX BV
Mevrouw Bont	Koninklijke Horeca Nederland
De heer Andes	Slijtersunie

Stellingen

1. De Verklaring Sociale Hygiëne moet slechts een beperkte periode – te denken is aan vijf jaar – geldig zijn.
2. Het initiatief tot inschrijving van een gediplomeerde in een register zou moeten liggen bij de exameninstelling in plaats van bij de gediplomeerde.
3. Het is wenselijk dat Examens Sociale Hygiëne door meerdere erkende exameninstellingen afgenomen kunnen worden.
4. Een onafhankelijke instantie, aangewezen door het ministerie, moet zorgdragen voor uniformiteit van de examens op de volgende punten:
 - Eind- en toetstermen
 - Cesuur
 - Centrale item-/ examenvragenbank
5. De onafhankelijkheid van een dergelijke instantie zou tot uitdrukking moeten komen in de volgende eisen:
 - Financiële zelfstandigheid
 - Positionering, los van het ministerie en/of examenaanbieder(s)
 - Benoemingsprocedure (door ministerie en/of door vaste aanwijzing vanuit het veld)
 - Overig

6. Om de taken van de LEC efficiënt, klantgericht en kwalitatief goed te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk dat de LEC bij een andere organisatie ondergebracht wordt.
7. Het ministerie dient een onafhankelijke instantie aan te wijzen die adviseert over de erkenning van exameninstellingen die diploma's Sociale Hygiëne uitreiken, waarbij het ministerie uiteindelijk verantwoordelijk is voor het erkenningsbesluit.
8. Bij erkenning van diploma's is volledige transparantie van erkenningseisen wenselijk en eventueel ook een begeleidende rol van het erkennend orgaan richting aanvragende exameninstellingen.