

Redactioneel

Goed toezicht vanuit maatschappelijk perspectief

Over toezicht van en met de samenleving

Caelesta Braun en Pieter Welp*

Van toezichthouders wordt in toenemende mate verwacht dat zij zich oriënteren op en in gesprek zijn met ‘de samenleving’. Zij worden geacht meer oog en oor te hebben voor maatschappelijke ontwikkelingen en geluiden, maatschappelijke risico’s actief te signaleren en publiekelijk te agenderen en hierop hun toezicht af te stemmen en in te richten. Deze maatschappelijke en politieke roep om toezicht dat zich anders en beter verhoudt tot de samenleving past in een algemene trend van veranderende verwachtingen en daarmee een herijking van (publiek) toezicht. Van toezichthouders wordt al langere tijd niet alleen handhaving van wet- en regelgeving verwacht, maar ook dat zij in hun toezicht oog hebben voor – meestal breder gedefinieerde – publieke belangen en ‘maatschappelijk opgaven’.

Maar kan dat eigenlijk wel? Kunnen we deze maatschappelijke verbondenheid verwachten van onafhankelijke toezichthouders, die geacht worden vanuit hun expertise zowel een toets op de kwaliteit van de uitvoering te zijn als hoeder van het algemeen belang? In dit redactioneel schetsen we de trends in toezicht en hoe toezicht vanuit maatschappelijk perspectief zich ontwikkeld heeft. Vervolgens schetsen we de implicaties die deze trend met zich meebrengt, mede aan de hand van de bijdragen in dit themanummer. Zoals het toenemende belang van een proactieve houding van toezichthouders

richting ‘de samenleving’, het belang van netwerktoezicht en effectieve en inclusieve consultatie en participatie, en overkoepelend het vertrouwen in toezicht en het gezag en reputatie van toezichthouders. Tegelijkertijd schetsen we een aantal aandachtspunten voor meer maatschappelijk georiënteerd toezicht, zoals politisering en onevenredige invloed van een selecte groep belanghebbenden. We eindigen met een fundamentele vraag of onafhankelijk toezicht in verbondenheid met de samenleving wel mogelijk is. We laten zien dat deze vorm zou moeten krijgen als maatschappelijk verankerd maar onafhankelijk toezicht vanuit gedegen expertise. Een complexe evenwichtsoefening die door de juiste *checks & balances* haalbaar kan zijn, maar wel om de nodige zorgvuldigheid vraagt.

Historisch perspectief: maatschappelijk toezicht in ontwikkeling

Het idee dat toezichthouders zich moeten verhouden tot maatschappelijke ontwikkelingen en zich responsief moeten tonen voor maatschappelijke belangen is niet alleen iets van de laatste jaren. Zo constateerde een heuse Ambtelijke Commissie Toezicht (ook wel Commissie-Borghouts) in 2001 dat de rol en functie van toezicht meer geplaatst zou moeten worden in de verande-

43

* Prof. dr. C.H.J.M. Braun is hoogleraar Openbaar Bestuur & Maatschappelijke Democratie aan het instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden en redacteur van *Tijdschrift voor Toezicht*. Drs. P. Welp is senior wetenschappelijk medewerker en strategisch adviseur van de Inspectieraad en redactielid van *Tijdschrift voor Toezicht*.

rende maatschappelijke context.¹ Zij doelde daarbij op ontwikkelingen als het emancipatieproces van de burger, de toenemende onderlinge afhankelijkheid bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, de voortschrijdende europeanisering en internationalisering en de snelle ontwikkelingen in informatie- en communicatietechnologie. Ontwikkelingen die volgens de commissie op gespannen voet kunnen staan met rigide opvattingen over verticaal ‘toezicht’. Deze ontwikkelingen wijzen namelijk in de richting van toezicht als onderdeel van een systeem van maatschappelijke *checks and balances*, gericht op het versterken van de maatschappelijke effectiviteit van de onder toezicht staande organisatie of sector. Een tweede Ambtelijke Commissie Toezicht uit 2005 (ook wel commissie-Sint) benoemde in het verlengde hiervan expliciet een ‘maatschappelijke functie’ van toezicht: ‘Met deze maatschappelijke functie draagt het toezicht bij aan de bevordering van het vertrouwen van de samenleving, aan de maatschappelijke garantie van de kwaliteit van het beleidsdomein en aan de ordening en oplossing van maatschappelijke problemen.’² De commissie stelde overigens wel dat publiek toezicht in eerste aanleg een politiek-bestuurlijke functie heeft, dat wil zeggen het ondersteunen van de ministeriële verantwoordelijkheid door bij te dragen aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen, zoals die ook zijn vastgelegd in de wet- en regelgeving. Maar zij constateerde daarbij wel dat de maatschappelijke functie steeds meer aan belang won en dat dit spanningen opleverde tussen beide functies, namelijk moet een toezichthouder primair kijken naar de naleving van regels of naar de bijdrage die hij kan leveren aan het oplossen van maatschappelijk problemen?

De echo van deze vraag klonk in de jaren daarna door in het maatschappelijke en politieke debat over de reikwijdte van de taak en de beoogde functie van toezicht, dat overigens sterk werd beïnvloed door maatschappelijke crises en incidenten waarin ook toezichthouders een rol speelden. In de publieke en politieke analyse van deze crises/incidenten werd ook stevast de taakopvatting en rolinvulling van de betrokken toezichthouders tegen het licht gehouden. De conclusie was daarbij dan meestal dat toezichthouders zich in formele zin, in meer of mindere mate, wel voldoende van hun (enge) wettelijke toezichttaak hadden gekweten, maar dat zij niet hadden voldaan aan de (bredere) maatschappelijke taak of verantwoordelijkheid die hun als toezichthouder was toebedeeld. Of althans in ieder geval niet aan de verwachtingen die daar over bestonden. Zie het oordeel over het toezicht van De Nederlandsche Bank (DNB) in de aanloop naar de financiële crisis, namelijk dat het toezicht van DNB zich te veel in enge zin op de naleving van wet- en regelgeving door individuele banken had gericht, en te weinig oog had voor (nieuwe)

systemrisico’s voor het financieel stelsel als geheel. DNB werd maatschappelijk hard aangesproken op haar algemene verantwoordelijkheid voor het toezien op het waarborgen van de stabiliteit van het financieel stelsel.³ Een vergelijkbaar oordeel werd geveld over de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ten aanzien van de toelating van de Fyrtreinen op het Nederlandse spoor. Het door de ILT uitgeoefende toezicht werd als te minimalistisch beschouwd vanuit het perspectief van de algemene verantwoordelijkheid van de ILT voor de veiligheid op het spoor.⁴ In 2013 constateerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dat bestuurders, beleidsmakers en toezichthouders te veel de nadruk legden op de politiek-bestuurlijke functie van toezicht, met als uitgangspunt dat toezicht een verlengstuk is van bestuur en beleid en bewaakt dat vastgesteld beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd. En in het verlengde daarvan een sterke focus in het toezicht op handhaving van wet- en regelgeving (nalevingstoezicht). In het verlengde van de commissie-Sint pleitte de WRR juist voor het centraler stellen van vaak breder geformuleerde publieke belangen als vertrekpunt voor de inrichting en uitoefening van het overheidstoezicht.⁵ De WRR beval in dat verband aan om de reflectieve functie te verstevigen: het signaleren en publiekelijk agenderen van maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de (borging van de) publieke belangen in hun toezichtdomein en op het toezicht daarop. In de woorden van de WRR: ‘Een reflectieve toezichthouder agendeert, spiegelt en voedt actief het publieke debat over “de staat van de sector”’.⁶

Het afgelopen decennium hebben veel toezichthouders invulling proberen te geven aan de maatschappelijke vraag naar en verwachtingen ten aanzien van hun maatschappelijke functie. De meeste toezichthouders nemen vandaag de dag in hun missies, meerjarenstrategieën, risicoanalyses en jaarwerkplannen e.d. de publieke belangen/maatschappelijke risico’s in hun toezichtdomein expliciet als uitgangspunt en vertalen die naar hun beoogde bijdrage aan ‘maatschappelijke opgaven’.⁷ Als verlengstuk of onderdeel daarvan geven zij ook in toenemend mate invulling aan de reflectieve functie van toezicht, bijvoorbeeld door middel van staat van de sector-publicaties, die meer bevatten dan alleen cijfers maar ook inhoudelijke reflecties daarop, of met signaalpublicaties en in hun jaarverslagen, al dan niet voorzien

1 Commissie-Borghouts, *Vertrouwen in onafhankelijkheid*, Den Haag: Ambtelijke Commissie Toezicht 2001.

2 Commissie-Sint, *Toezicht: naar naleving voor de samenleving*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Ambtelijke Commissie Toezicht ii 2005.

3 Zie o.a. De Nederlandsche Bank, *Van analyse naar actie. Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB*, Amsterdam: DNB 2010.

4 Parlementaire enquêtecommissie Fyra, *Reiziger in de kou, Kamerstukken II 2015/16, 33678, nr. 11*.

5 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op overheidstoezicht*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013.

6 WRR 2013, p. 15.

7 Bijvoorbeeld DNB, *DNB2025 Visie en strategie. Werken aan vertrouwen in een snel veranderende wereld*, Amsterdam: DNB 2019; Inspectie Leefomgeving Transport (ILT), *ILT-brede risicoanalyse*, Den Haag: ILT 2023; Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA), *Jaarplan Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 2023*, Den Haag: NVWA 2022.

van toelichtende interviews in de media.⁸ Zo lichtte de inspecteur-generaal van de Nederlandse Arbeidsinspectie begin dit jaar in het tv-programma EenVandaag toe dat – op basis van de ervaringen in het toezicht – de kennismigrantenregeling zou moeten worden aangepast. Kortom, op verschillende manieren geven de toezichthouders inmiddels – in de woorden van de Inspectieraad – vorm aan maatschappelijk toezicht in het publiek belang.⁹

Meer recent is de wens of verwachting dat toezichthouders ook een grotere rol kunnen of zouden moeten spelen in de *checks and balances* binnen de democratische rechtsstaat als tegenkracht binnen de overheid om risico's van beleid en wet- en regelgeving en uitvoeringsproblemen te identificeren en publiekelijk agenderen. Verwachtingen die mede ontstaan zijn, zo lijkt het, naar aanleiding van een aantal schokkende incidenten in de publieke dienstverlening (kinderopvangtoeslag, fraudebeleid, aardgasschade) die het vertrouwen in en binnen de overheid hebben geschaad. Een recent voorbeeld daarvan is de oprichting van de Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane in 2022, die als taak heeft om vanuit *rechtsstatelijk perspectief* problemen in de kwaliteit van de uitvoering door de directoraten-generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane te signaleren, onderzoeken en agenderen.¹⁰ Ook de oprichting van de Inspectie Veiligheid Defensie (2018) naar aanleiding van het mortierongeval in Mali past in dat beeld. De gedachte heeft postgevat dat toezichthouders, op basis van hun onpartijdige oordelen en onafhankelijke positionering, ook kunnen fungeren als georganiseerde tegenkracht binnen het openbaar bestuur.¹¹ Zij kunnen beleidsmakers, bestuurders en het parlement informatie leveren over het functioneren van de overheid, haar uitvoeringsorganen en semipublieke dienstverleners. Daarmee kunnen zij de *countervailing powers* binnen de democratische rechtstaat, zoals het parlement, de regering en de rechtspraak, ondersteunen.¹² Vanuit dit perspectief kunnen en dienen toezichthouders ook een bijdrage te leveren aan het herstel van het maatschappelijk vertrouwen in die overheid. In het Coalitieakkoord van eind 2021 werd in dat kader de financiële versterking van toezichthouders en de onafhankelijkheid van rijksin-

specties geschaard onder het kopje 'versterken van democratische instituties'.¹³

Toezichthouders tonen zich bewust van de (nieuwe en veranderende) verwachtingen ten aanzien van de gewenste uitkomsten en bijdrage van hun toezicht en geven aan daar op in te willen spelen. Zie bijvoorbeeld de brief van de Inspectieraad aan de informateur, waarin de rijksinspecties aangeven ook te kunnen en willen bijdragen 'aan goed bestuur, aan het functioneren van de overheid, en aan het herstel van vertrouwen van burgers en bedrijven in de overheid' en daarbij ook kritisch naar zichzelf te willen kijken.¹⁴ In dat kader zijn de rijksinspecties en de markttoezichthouders gezamenlijk ook een grootschalig wetenschappelijk onderzoeksprogramma Vernieuwing van Toezicht gestart onder de vlag van de Nationale Wetenschapsagenda. De drie onderzoeken binnen dit programma richten zich ook expliciet op de vernieuwingen in het toezicht die nodig zijn om aan te sluiten bij maatschappelijke veranderingen en verwachtingen van toezicht en toezichthouders. In dit themanummer van *Tijdschrift voor Toezicht* zijn twee artikelen opgenomen die direct voortkomen uit dit onderzoek: **Fahy, Klijn en Van Erp** en **Van Montfort, Ehren en Kenis**.

Daar waar in het eerste decennium van deze eeuw toezichthouders op verschillende manieren nog worstelden om zich te verhouden tot een maatschappelijke functie en de verwachtingen daaromtrent, lijken zij in het afgelopen decennium een been te hebben bijgetrokken. Deze nieuwe rol van toezichthouders als hoeder van het publieke belang heeft toezichthouders, zoals we hebben gezien, min of meer gedwongen een andere invulling te geven aan de uitoefening van hun toezicht. Maar zijn we er daarmee? Welke vragen en verwachtingen rond maatschappelijk toezicht leven er nog meer of komen er op het toezicht af? Welke maatschappelijke ontwikkelingen spelen daarbij een rol? Welke risico's of kansen levert dat op en hoe gaan toezichthouders daarmee om? De bijdragen in dit themanummer gaan op deze vragen in.

Toezicht vanuit maatschappelijk perspectief, kan dat?

In de voortvarendheid en in het politieke en maatschappelijk debat lijken we aan een fundamentele vraag voorbij te gaan, namelijk of toezicht houden vanuit het maatschappelijk perspectief eigenlijk wel kan. Wat is eigenlijk het 'maatschappelijk perspectief'? En hoe doen we dat dan? Toezicht vanuit een maatschappelijk perspectief heeft ontegenzeggelijk waarde, maar ook evenzeer risico's, omdat, zo stelt **Den Uijl**, een toezichthou-

8 Zie Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI), *Jaarbericht 2022 Voor een veilig verbonden Nederland*, Groningen: RDI 2022; Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), *Staat van gezond werk*, Den Haag: NLA 2023; Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (IBTD), *Signaal: Levens in de wachtstand*, Den Haag: IBTD 2023; en 'Inspecteur-generaal Veiligheid Defensie: "Plan, do, check, act – daar zijn we bij defensie niet heel bedreven in"', NRC 19 januari 2024 p. 11.

9 Inspectieraad, *In het publiek belang. Maatschappelijk toezicht*, Den Haag: Inspectieraad 2019.

10 Ministerie van Financiën, *Organisatiebesluit Ministerie van Financiën*, Den Haag: Ministerie van Financiën 2020, hoofdstuk 8a.

11 Vgl. J. van Erp, J. van den Bos & S. Hemels, *Toezicht als tegenkracht. Naar een inspectie op de domeinen belastingen, toeslagen en douane. Advies op verzoek van de staatssecretarissen van Financiën*, Den Haag: Ministerie van Financiën 2020.

12 P. Welp & H. van Kempen, 'Toezicht: algemene begrips- en plaatsbepaling', in: E.R. Muller, F. de Vries & H.B. Winter, *Toezicht: Beschouwingen over inspecties en autoriteiten*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 20.

13 Coalitieakkoord 2021-2025, VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 2021, p. 5-6.

14 Inspectieraad, *Goed bestuur is gebaat bij goed en onafhankelijk toezicht. Brief aan de informateur*, Den Haag: Inspectieraad 2024. Geraadpleegd via www.rijksinspecties.nl/onderwerpen/wet-op-de-rijksinspecties/documenten/brieven/2024/01/15/brief-aan-informateur-plasterk.

der die stelt te weten wat het maatschappelijk perspectief is en vandaaruit zegt te handelen, het eigenlijk al uit het oog heeft verloren. Hét maatschappelijk perspectief bestaat namelijk niet, maar krijgt pas vorm bij de gratie van de pluriformiteit aan maatschappelijke belangen die een toezichthouder dan ook dient te beschermen en te wegen.

Hoe complex deze weging is, en daarbij het in balans houden van het legaliteitsbeginsel en de maatschappelijke oriëntatie, laat **Wieldraaijer** zien aan de hand van het toezicht op de onderwijssector. Een van de manieren waarop de Inspectie van het Onderwijs deze verbinding tussen handhaven en toezien op deugdelijkheid (legaliteitsbeginsel) en goed onderwijs (belang van de leerlingen en scholieren) legt, is de vertaling van wettelijke kaders in standaarden voor onderwijskwaliteit. De Inspectie heeft zich bij deze vertaalslag laten voeden door inbreng vanuit het onderwijsveld en formuleert zo standaarden die zo goed mogelijk de balans houden tussen legaliteit en maatschappelijke oriëntatie. Maar hier, zo constateert de Onderwijsraad,¹⁵ kleven ook risico's aan. De Inspectie leunt volgens de Onderwijsraad namelijk op een dominant maatschappelijk perspectief op het onderwijs, namelijk het wetenschappelijk-seculiere, terwijl de kwestie van goed onderwijs ook andere perspectieven en sociaal-culturele dimensies heeft.¹⁶ Een maatschappelijke oriëntatie draagt het risico in zich van maatschappelijke eenvormigheid, dat minder of geen recht doet aan de pluriformiteit van datzelfde maatschappelijke perspectief.

46

Toezicht vanuit maatschappelijk perspectief: netwerken en participatie

Toezicht houden vanuit het maatschappelijk perspectief vraagt dus in essentie om bescherming en weging van de pluriformiteit van maatschappelijke belangen en perspectieven, daarvoor de benodigde ambtelijke ruimte te scheppen om hieraan invulling aan te geven én daarover verantwoording af te leggen.¹⁷ Toezichthouders, zo blijkt uit EU-jurisprudentie en Nederlandse casuïstiek, hebben hier de ruimte voor en zouden zelf proactief deze maatschappelijke oriëntatie moeten organiseren en ontwikkelen, zonder daarbij of daarvoor op de politieke waan van de dag moeten leunen, zo stelt **Broeksteeg** in deze aflevering.

Als het toezicht houden vanuit maatschappelijk perspectief het proactief kunnen faciliteren en beschermen van de pluriformiteit van maatschappelijke belangen betekent, dan is het eerst zaak dat toezichthouders vol-

doende zicht hebben op de relevante ondertoezichtgestelden, andere belanghebbenden en hun perspectieven. Belangrijke instrumenten daarvoor vormen consultatie en participatie van ondertoezichtstaanden en maatschappelijke organisaties. Dit past in al langere ontwikkelingen van responsief toezicht en toezicht met behulp van intermediaire organisaties,¹⁸ waarbij private organisaties en non-gouvernementele organisaties een rol krijgen in toezicht en handhaving. In Nederland krijgt de betrokkenheid van belanghebbenden niet alleen op die manier vorm, maar worden belanghebbenden ook steeds vaker via consultatie en participatie betrokken in het toezicht. Denk aan een scala aan instrumenten, variërend van adviesraden, expertgroepen tot keukentafelgesprekken en hackatons.¹⁹ Hierbij is het vaak wel de vraag of deze participatievormen recht doen aan de pluriformiteit aan maatschappelijke belangen en of de inbreng van maatschappelijke belangen voldoende binnen de organisatie geborgd wordt.²⁰ Participatief toezicht, werken met intermediaire organisaties en goede consultatie en participatie vereisen niet een alleen goede gekozen (combinatie) van instrumenten, maar meer nog een goede verankering binnen de organisatie van toezichthouders.

Naast consultatie en participatie is het samenwerken met en binnen netwerken cruciaal voor hedendaagse toezichthouders, zo stellen Van Montfort e.a.,²¹ zeker gegeven de vele sectoroverstijgende maatschappelijke vraagstukken van deze tijd, bijvoorbeeld het verzorgen van passend onderwijs voor kinderen met complexe leer- of gedragsproblematiek (Van Montfort e.a.) of het bestrijden van witwassen of andere financieel-economische fraude (**Van den Broek en Bell**). Alleen vraagt dit wel om een ontwikkeling van toezicht op individuele organisaties naar toezicht op en met netwerken van organisaties. Hierbij moet niet alleen nagedacht worden over nieuwe vormen en functies volgens Van Montfort e.a. maar ook, of juist, over nieuwe verantwoordingsmechanismen, om ook verantwoordingstekorten die binnen en tussen dergelijke netwerken ontstaan te voorkomen.

Ook hier zien we niet alleen de noodzaak voor het scheppen van ambtelijke ruimte, toezicht op netwerken vraagt een andere aanpak dan toezicht op individuele organisaties, maar ook de noodzaak van een zorgvuldige en evenredige weging van diverse maatschappelijke belangen. Het spanningsveld waarin toezichthouders op de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) zich bevinden, is een treffende illustratie van de complexiteit van toezicht houden op grensoverstijgende problematiek waar netwerken een

15 Onderwijsraad, *Essentie van extern toezicht*, Den Haag: Onderwijsraad, maart 2022.

16 Onderwijsraad 2022; beschreven door Den Uijl elders in deze aflevering van TvT.

17 Den Uijl elders in deze aflevering van TvT.

18 K.W. Abbott, D. Levi-Faur & D. Snidal, 'Theorizing regulatory intermediaries: the RIT model', *Annals AAPSS* 2017, 670, p. 14-35.

19 C. Braun, '(On)gewogen belangen: onafhankelijk toezicht en de samenleving', in: C. Braun, A.W. Heringa & J. Schinkelshoek (red.), *Lijdelijk Toezien? Onafhankelijk toezicht in de democratische rechtsstaat*, Den Haag: Boom juridisch 2021a, p. 63-74.

20 Braun 2021a; C. Braun, *Ongekende belangen. Over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit* (oratie Leiden), Universiteit Leiden 2022.

21 Van Montfort, Ehren & Kenis elders in deze aflevering van TvT.

grote rol spelen. Financiële instellingen zijn medeverantwoordelijk gemaakt voor het voorkomen van witwassen, de zogenaamde poortwachtersfunctie, waarbij ze in het oog moeten houden of hun dienstverlening niet wordt misbruikt voor criminele doeleinden. De uitoefening van de poortwachtersfunctie is niet vanzelfsprekend en DNB moet erop toezien dat financiële instellingen deze functie naar behoren uitoefenen. Dit maakt dat DNB in een complex netwerk en spanningsvelden moet opereren, op het grensvlak tussen o.a. de financiële sector en criminaliteitsbestrijding en tegelijkertijd moet samenwerken met intermediaire organisaties die een deel van deze van oorsprong publieke taken moeten uitvoeren. DNB moet zich daarbij niet alleen verhouden tot deze financiële instellingen en andere beroepsbeoefenaars, maar tegelijkertijd ook tot Europese toezichthouders en andere internationale organisaties die een rol spelen in het voorkomen van witwassen. In dergelijke sectoroverstijgende problematiek is het vaak balanceren tussen verschillende verwachtingen en mogelijkheden voor het houden van toezicht en handhaving.²² Illustratief voor deze complexe evenwichtsoefening is een uitspraak van de bestuurders van de Kansspelautoriteit in een van de eerdere nummers van het *Tijdschrift voor Toezicht*:

‘Het is toch altijd weer een kwestie van een goede balans vinden. Je kan bevoegdheden hebben maar als je er niet goed mee omgaat, of men vindt dat je er niet goed mee omgaat, ja, dan ben je je positie toch echt even kwijt. En dan is het heel hard werken om die weer terug te verdienen. En het lastige is dan wel dat “men” dan toch ook weer heel veel verschillende gedaantes heeft, je krijgt dan ook verschillende belangen, partijen die soms allemaal verschillende dingen willen en een polariserend politiek landschap.’²³

Over het belang van vertrouwen, reputatie en communicatie

De benodigde proactieve houding om ‘de samenleving op te zoeken’ leidt ertoe dat ook vertrouwen en gezag en reputatie een belangrijker rol hebben gekregen in het denken en doen van toezicht. Het opbouwen en onderhouden van vertrouwensrelaties met zowel ondertoezichtgestelden als andere maatschappelijke belangen speelt een belangrijke rol. Een van de belangrijkste bevindingen van een groot internationaal onderzoeksproject naar de rol van vertrouwen in toezicht laat zien dat een hoge intensiteit aan contacten tussen toezichthouders en ondertoezichtgestelden bijdraagt aan meer vertrouwen. Het laat het belang zien van het opbouwen en

onderhouden van contacten met ondertoezichtgestelden en overige actoren.²⁴ Naast het belang van vertrouwen lijkt ook het belang van reputatie steeds meer toe te nemen. Fahy e.a. wijzen in deze aflevering op het belang van de kwaliteit van de relaties met ondertoezichtgestelden en burgers en het belang van de media voor het opbouwen van gezag en reputatie. Deze bevindingen zijn in lijn met onderzoek dat laat zien dat reputatie van toezichthouders meerdere facetten heeft en het van belang is die in onderlinge samenhang te beschouwen²⁵ en waarbij communicatie een belangrijke rol kan spelen.²⁶ Dit laatste aspect komt ook tot uiting in het onderzoek van Müller,²⁷ die het belang van strategische communicatie voor de relatie met belanghebbenden en voor de effectiviteit van het toezicht laat zien (**In gesprek met dr. Moritz Müller**). Strategische communicatie kan ook worden gebruikt als regelgevend en gedragssturend instrument. Denk aan de beroemde uitspraak ‘*whatever it takes*’ van Draghi in 2012 als president van de Europese Centrale Bank als effectieve interventie om de financiële markten weer enigszins te stabiliseren.

Toezicht vanuit maatschappelijk perspectief vraagt dus het kunnen schakelen tussen en binnen (netwerken van) maatschappelijke belanghebbenden en ondertoezichtgestelden waarbij het belang van vertrouwen, reputatie en gezag, en strategische communicatie, zijn toegenomen. Dit vraagt om andere ambtelijke ruimte van toezichthouders en in het verlengde of startpunt daarvan een bijpassende rol van publiek leiderschap van bestuurders van toezichthouders, waarbij verbindend leiderschap of leiderschap in ketens aan belang toemen.

Naar onafhankelijk toezicht in verbondenheid: maatschappelijk verankerde inhoudelijke deskundigheid

Toezicht vanuit maatschappelijk perspectief brengt dus de noodzaak tot een blikwisseling met zich mee: meer proactief de samenleving opzoeken en daarbij de balans kunnen bewaren tussen de diverse maatschappelijke belangen. Naast een duidelijke meerwaarde voor de kwaliteit en legitimiteit van toezicht zijn hier ook kanteke-

22 Van den Broek & Bell elders in deze aflevering van TvT.

23 J. Beckers & C. Braun, ‘De grote toezichtinterviewestafette – deel 1: Kansspelautoriteit’, *TvT* 2019, afl. 2, p. 76-80, op p. 80.

24 M. Magetti, Y. Papadopoulos & E. Guaschino, *Trust and distrust in regulatory governance*, White paper integrating the results of the TiGRE project and developing scenarios and recommendations to maintain and restore trust, 2023, beschikbaar via: www.tigre-project.eu.

25 S. Overman, M. Busuioc & M. Wood, ‘A multidimensional reputation barometer for public agencies: a validated instrument’, *Public Administration Review* 2019, nr. 3, p. 415-425.

26 M. Busuioc & D. Rimkutė, ‘Meeting expectations in the EU Regulatory State? Regulatory communications amid conflicting institutional demands’, *Journal of European Public Policy* 2020, nr. 4, p. 547-568.

27 M. Müller, *Cultivating the art of hearing and being heard. How regulators strategically use public communication in regulatory governance* (diss. Leiden), 2023.

ningen bij te plaatsen. In een nauwere band met de samenleving schuilt bijvoorbeeld het gevaar van (een nog) onevenredige(re) beïnvloeding door een selecte groep van ondertoezichtgestelden (ook wel bekend staand als *regulatory capture*).²⁸ Conflicterende maatschappelijke belangen kunnen leiden tot inertie in het toezicht. Een te grote nadruk op communicatie in functie van beeldvorming in plaats van als regulerend instrument. Om er maar een paar te noemen. Een deel van deze risico's kan ondervangen worden door de nodige *checks & balances* die hiervoor ontworpen kunnen worden of al bestaan. Denk hierbij aan wettelijke kaders die onafhankelijkheid van toezicht waarborgen binnen de kaders van de ministeriële verantwoordelijkheid, of reguliere informatie-uitwisseling tussen Tweede Kamer en toezichthouders ter versterking van de democratische controle, of horizontale kwaliteitsbewaking onder en tussen de toezichthouders.²⁹

Maar zelfs als er voldoende *checks and balances* zijn, dan nog roept toezicht vanuit maatschappelijk perspectief nog een andere fundamentele vraag op dan alleen wat het eigenlijk is,³⁰ namelijk: is onafhankelijk toezicht in verbondenheid met de samenleving niet een *contradicto in terminis*? Dat wil zeggen, door van toezichthouders te verlangen dat zij zich wenden tot maatschappelijke belangen, terwijl ze daar vanuit de waarde van onafhankelijkheid en onpartijdigheid niet veel mee kunnen doen. Hebben we met de nadruk op het maatschappelijk perspectief onze eigen *Schrödinger's cat* van onafhankelijk toezicht gecreëerd, die tegelijkertijd wel en niet kan bestaan en waar omstanders lang, zo niet altijd, in het ongewisse blijven over de aard end en de waarde van dat toezicht?³¹ En is daarmee toezicht vanuit maatschappelijk perspectief dus feitelijk onmogelijk omdat het zowel bijdraagt als afbreuk doet aan de legitimiteit ervan?

De doorslaggevende rechtvaardiging om toezicht op afstand van 'de politiek' én van maatschappelijke (deel-)belangen te plaatsen is van oudsher geweest om op basis van inhoudelijke deskundigheid onpartijdig toezicht en handhaving te kunnen garanderen. Los van de politieke waan van de dag en met oog voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. De roep om toezicht vanuit maatschappelijk perspectief brengt onherroepelijk een zekere mate van politisering met zich mee. Want al zou het mogelijk zijn om de pluriformiteit van maatschappelijke belangen in het toezichtproces te waarborgen, dan nog brengt de bijbehorende noodzakelijke proactieve houding richting de samenleving een inherente politieke dimensie met zich mee. Er moeten afwegingen worden gemaakt tussen maatschappelijke belangen; sommige

belangen worden daarbij, al dan niet bewust, niet of minder gehoord en het prioriteren van verschillende doelgroepen en strategische doelen signaleert onmiskenbaar prioriteiten van een toezichthouder. Toezicht vanuit maatschappelijk perspectief is dus onontkoombaar politiek, maar heeft mede daardoor ook inherente meerwaarde. Dat wil zeggen, toezicht dat is aangesloten op de maatschappelijke noden en publieke opgaven helpt toezichthouders met de beide benen in de maatschappij te staan ('ogen en oren van de overheid, politiek en samenleving'). Maar voor dit maatschappelijk toezicht in verbondenheid met de samenleving is de noodzaak voor onafhankelijke expertise een nog uitgesprokenere voorwaarde dan voorheen. Zonder kennis en expertise geen gezag als toezichthouder. Die kennis en expertise zal dan wel geborgd moeten zijn in de noodzakelijke steun van en balans tussen de pluriformiteit van maatschappelijke belangen.³² Dat zal soms een lastige evenwichtsoefening vragen van toezichthouders, maar is nodig om zorgvuldig invulling te geven aan hun 'maatschappelijke functie' en – in de woorden van de commissie-Sint – bij te dragen aan de ordening en oplossing van maatschappelijke problemen.

28 C. Braun, 'Regulatory Capture', in: P. Harris, A. Bitonti, C.S. Fleisher & A. Skorkjær Binderkrantz (red.), *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*, Cham: Palgrave Macmillan 2021b.

29 C. Braun, A. Albereda, B. Fraussen & M. Müller, 'Bandwagons and Quiet Corners in regulatory governance. On regulation-specific and institutional drivers of stakeholder engagement', *International Review of Public Policy* 2020, nr. 2, p. 209-232.

30 Den Uijl elders in deze aflevering van TvT.

31 C. Braun & E.M. Busuioc, 'Stakeholder engagement as a conduit for regulatory legitimacy', *Journal of European Public Policy* 2020, nr. 11, p. 1599-1611.

32 Braun & Busuioc 2020.