

Column

De toezichthouder die zegt het maatschappelijk perspectief te kennen, heeft het al uit het oog verloren

Henk den Uijl*

Er is waarschijnlijk niemand te vinden die ertegen zou zijn als het toezicht een ‘maatschappelijk perspectief’ in zou nemen. Het past perfect in de moderne ambtelijke taalwolk van opgavegericht werken, menselijke maat en reflectief toezicht. En het heeft ook grote betekenis: het richt het toezicht op brede effecten, in plaats van alleen op het handhaven van wet- en regelgeving. Toch kleven er ook risico’s aan dit maatschappelijke perspectief, en moet het ook kunnen worden begrensd.

Net zomin als populistten zich kunnen beroepen op ‘het volk’, kan ook een toezichthouder zich niet beroepen op ‘de maatschappij’. De maatschappij is niet eenvormig, maar pluriform. Dat is de oorsprong van politiek. Het risico van het maatschappelijk perspectief van toezicht is dat deze pluriformiteit uit het oog wordt verloren, terwijl toezicht deze pluriformiteit, als democratische waarde, juist dient te beschermen.¹

De rol van toezicht

Een inspectie opereert tussen wet en casus. Dat is geen gemakkelijk positie, omdat je tegelijkertijd rechtmatig, volgens de wet, moet handelen en ingrijpen, én recht

moet doen aan een uniek geval. De Griekse wijsgeer Aristoteles zegt dat zo: ‘De moeilijkheid ontstaat in feite doordat het billijke weliswaar rechtvaardig is, maar niet samenvalt met het recht dat op de wet gebaseerd is, maar veeleer verbetering inhoudt op het wettelijke recht.’² Precies de ruimte tussen rechtmatigheid en rechtvaardigheid is de plek waar het ‘maatschappelijke perspectief’ van belang wordt.

Voorbeeld: NZa

Als, bijvoorbeeld, de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) toezicht houdt op zorg, is het niet altijd zo dat rechtmatige zorg ook goede zorg is: soms is het voor een verpleegkundige nodig om net dat stapje extra te zetten bij iemand thuis dan dat zij op papier vergoedt krijgt. Je zou dat een ‘verbetering’ op het wettelijk recht kunnen noemen. Tegelijkertijd zijn er door grote personeelstekorten in de zorg problemen om iedereen die hulp nodig heeft van verpleegkundigen, dat ook tijdig te geven. Vanuit een maatschappelijk perspectief is het dan ook nodig dat verpleegkundigen dusdanig efficiënt werken dat zo veel mogelijk mensen tijdig hulp krijgen. Deze twee maatschappelijke eisen schuren overduidelijk. Welk maatschappelijk perspectief moet de NZa nu innemen?

* Dr. H. den Uijl is filosoof aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

1 H. den Uijl & P.H.A. Frissen, ‘Over de onafhankelijkheid van toezicht’, in: C. Braun, J. Schinkelshoek & A.-W. Heringa (red.), *Lijdelijk toezien? Onafhankelijk toezicht in de democratische rechtsstaat*, Amsterdam: Boom 2021; H. den Uijl, P. Frissen, M. Schulz & J. Oudega, *Ambtelijke ruimte. Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?*, Den Haag: NSOB 2022.

2 Aristoteles, *Ethica*, Groningen: Historische Uitgeverij 2009, p. 170.

Voorbeeld: Inspectie van het Onderwijs

Een andere illustratie hiervan is te vinden in een rapport van de Onderwijsraad over de rol van de Inspectie van het Onderwijs.³ De Onderwijsraad ziet een inspectie die zich richt op goed onderwijs in brede zin. Maar de samenleving is verdeeld over het antwoord op die vraag. Wat goed onderwijs is, is geen louter wetenschappelijke vraag, maar ook een sociaal-culturele vraag. In Nederland is de pluriformiteit hiervan beschermd in de Grondwet. De Onderwijsraad stelt daarom dat de inspectie zich zou moeten terugtrekken, en vooral moet letten op het naleven van wetgeving (deugdelijkheidseisen). In zekere zin zegt de Onderwijsraad: de inspectie leunt te veel op één bepaald maatschappelijk perspectief, namelijk een dominant wetenschappelijk-seculier perspectief.

Begrenzing is nodig

Het maatschappelijk perspectief is een onrustig gegeven. De inspectie die zegt te weten wat het is, heeft het al uit het oog verloren. Want ook op casusniveau is het maatschappelijke verschil niet ineens verdwenen. Toezien vanuit het maatschappelijke perspectief gaat daarom ook niet om het ‘ophalen’ van verschillende perspectieven, maar over de wijze waarop de inspectie het maatschappelijk belang verbeeldt en representeert. Het maatschappelijk perspectief is niet iets wat je ergens ‘daarbuiten’ vindt, maar is iets wat een inspectie zelf actief produceert. Een inspectie kan zo, bedoeld of onbedoeld, een politieke opvatting aan de sector, een organisatie of een burger opleggen.

Omdat toezicht, als institutie van de staat, pluraliteit als democratische waarde juist dient te beschermen, is het ook nodig dat toezichthouders, intern en extern, begrensd kunnen worden in het innemen van een maatschappelijk perspectief. Deze begrenzing vindt voor een deel intern plaats, door voldoende diversiteit en cultuur. Maar voor goede *checks and balances* dient die begrenzing ook institutioneel te worden, bijvoorbeeld doordat een inspectie zich publiekelijk verantwoordt over hoe zij pluraliteit beschermt en hoe ze de ambtelijke ruimte van het maatschappelijk perspectief concreet maakt.

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