

Redactioneel

Goed toezicht ‘nu’, maar ook ‘later’?

Martijn Groenleer en Elianne van Steenbergen*

Traditiegetrouw besteden we in ons redactioneel aandacht aan de plannen van een nieuw kabinet.¹ In dit geval is dat het kabinet-Schoof. Een snelle zoekactie in het regeerprogramma op ‘toezicht’ levert 32 resultaten op.² Een deel van die resultaten heeft betrekking op toezicht in relatie tot asiel en migratie en landbouw en veehouderij, belangrijke thema’s voor dit kabinet. Zo gaat het bijvoorbeeld over het aanscherpen van het mobiel toezicht en het investeren in grenstoezicht. Daarnaast is er aandacht voor het risicogerichte toezicht door de Arbeidsinspectie, met bijzondere aandacht voor de positie van arbeidsmigranten. Verder moet Europese samenwerking tussen toezichthouders zoals de voedsel- en warenautoriteit bijdragen aan ‘zuivere en lastenluwe implementatie’.³

Dit keer in het regeerprogramma geen extra geld voor toezicht of toezichthouders. Uiteraard wordt er ook door dit kabinet wel nieuw toezicht ingericht, in dit geval bijvoorbeeld voor het informeel onderwijs (zoals weekendscholen, naar aanleiding van signalen dat daar bijvoorbeeld onverdraagzaamheid zou worden gepredikt) en de naleving van nieuwe cybersecurityeisen voor digitale producten. En net als in eerdere coalitieakkoorden is er veel aandacht voor het terugdringen van regeldruk, waarvoor het kabinet in gesprek gaat met toezichthouders. ‘Bijvoorbeeld door risicogebaseerd of systeemge-

richt toezicht, duidelijkere regelgeving, het benutten van AI, stimulering van informatie-uitwisseling, standaardisatie en uniforme toepassing van Europese regels waar opportuun.’⁴

Overkoepelend is er in het regeerprogramma aandacht voor goed bestuur, als onderdeel waarvan toezichthouders in staat moeten worden gesteld om hun taken goed uit te voeren. De Kaderwet inzake rijksinspecties moet er, onder druk van NSC-fractievoorzitter Pieter Omtzigt, nu eindelijk gaan komen. Die wet moet volgens het kabinet niet alleen hun onafhankelijke taakoefening waarborgen, maar ook responsiviteit van inspecties ten opzichte van de samenleving versterken, en bijdragen aan de verbinding tussen beleid en uitvoeringspraktijk. In aanvulling hierop gaat het kabinet onderzoeken ‘hoe de toezichtstaak van andere autoriteiten en toezichthouders kan worden verbeterd’.⁵

Het valt te prijzen dat er in het regeerprogramma expliciet aandacht is voor goed bestuur. Het kabinet wil meer ruimte en vertrouwen geven aan burgers en bedrijven, en zet in op de kracht van de samenleving, terwijl het er ook zegt te zijn voor degenen die dat nodig hebben. Wat het kabinet in navolging hiervan precies beschouwt als goed toezicht, blijft helaas impliciet. Goed toezicht is, zo kunnen we wel afleiden uit het regeerprogramma, onafhankelijk van de politiek, en tegelijkertijd responsief ten opzichte van de samenleving. Goed toezicht is, zo lijkt het kabinet van mening, ook selectief in de zin dat het gebaseerd is op risico’s in plaats van regels, en het is samenwerkend, in de zin dat het gebruikmaakt van interne borgingssystemen binnen organisaties of sectoren in plaats van klassiek overheidstoezicht op uitkomsten. Maar een expliciete visie op goed toezicht ontbreekt

* Prof. dr. M. Groenleer is hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University. Prof. dr. E. van Steenbergen is bijzonder hoogleraar Psychologie van Toezicht aan de Universiteit Utrecht en werkzaam binnen het Expertisecentrum, team Gedrag en Cultuur, van de Autoriteit Financiële Markten.

1 Zie onder andere G.A. Biezeveld, ‘Een nieuw kabinet, een nieuw geluid?’, *TvT* 2012, afl. 4, p. 3-8; M. Groenleer, ‘Akkoorden aanpak en toezicht’, *TvT* 2017, afl. 3, p. 1-3; J. Beckers & M. Groenleer, ‘Toezicht in spagaat?’, *TvT* 2022, afl. 2/3, p. 51-53.

2 *Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, 13 september 2024.

3 *Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, p. 49.

4 *Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, p. 119.

5 *Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, p. 85.

vooral nog, hetgeen het lastig maakt om tot verbetering van de toezichttaak te komen.

Bovendien lijkt het kabinet vooral gericht op de werkelijkheid van nu en de korte termijn. Terwijl markt en samenleving door technologische en geopolitieke ontwikkelingen op veel terreinen radicaal aan het veranderen zijn, is het gissen naar een visie op het toezicht van de toekomst. Wat voor soort regels zijn er om te beginnen nodig? Wie houdt er toezicht op die regels? En op welk niveau? Wat voor kennis en vaardigheden moeten toezichthouders hebben? En wat voor data hebben ze nodig om hun taken uit te oefenen? De financiële en energie-sectoren zijn voorbeelden van sectoren waar de ontwikkelingen zo snel gaan en complex zijn dat Nederlandse toezichthouders voor grote uitdagingen staan om effectief toezicht te houden. Het is te hopen dat het aangekondigde onderzoek naar de verbetering van de toezichttaak zich daarom niet alleen richt op het heden maar juist ook op de toekomst en ook een verkenning is van goed toezicht voor 'later'.

De bijdragen in dit nummer van *Tijdschrift voor Toezicht* raken allemaal aan de vraag wat goed toezicht is, en hoe toezicht kan worden verbeterd om het toekomstbestendig te maken.

Lisette van der Hel en Maarten Siglé vragen zich in hun artikel af of er wel kansen zijn voor horizontalisering van toezicht in het huidige klimaat van toenemend wantrouwen jegens de overheid en het functioneren van toezichthouders. Na een heldere uiteenzetting van wat horizontaal toezicht precies is, waarbij op basis van (geïnformeerd) vertrouwen wordt ingezet op het zelfregulerend vermogen van organisaties, concluderen zij dat horizontalisering ook binnen de huidige maatschappelijke context van meerwaarde kan zijn. Bovendien illustreren zij dit met een interessante casestudie in het omgevingsdomein.

Ook **Fabian Lionaar, Inge de Wolf en Roel Ariës** gaan in op het beter sturen op het zelfregulerend vermogen, namelijk dat van onderwijsbesturen. Hun *peer-reviewed* artikel gaat over het bestuurtoezicht van de Inspectie van het Onderwijs op de kwaliteitszorg van onderwijsbesturen. Deze vorm van toezicht kan worden gezien als 'sturen op zelfsturing', waarbij de onderwijsinstellingen een grote mate van autonomie en verantwoordelijkheid krijgen. Hun vragenlijstonderzoek laat zien dat onderwijsbesturen ofwel een ondersteunende sturingsstijl hanteren binnen hun onderwijsinstelling ofwel een begeleidende sturingsstijl. De begeleidende stijl blijkt vaker samen te gaan met een 'voldoende' beoordeling van de Inspectie. De auteurs staan uitgebreid stil bij de duiding van dit positieve verband.

Heinrich Winter en Joachim Bekkering stellen dat toezicht en handhaving van de Wet bescherming klokkenluiders (Wbk) echt anders en beter moet. De artikelen over toezicht en sanctionering in de Wbk zijn nu nog niet in werking getreden. De auteurs waarschuwen echter dat deze bepalingen in de huidige vorm juridisch onhoudbaar en praktisch onuitvoerbaar zijn. Ook stellen zij vast dat de werkzaamheden van het Huis voor Klokkenluiders nu vooral liggen bij het adviseren van indivi-

duële melders en het doen van onderzoeken bij individuele incidenten. Winter en Bekkering pleiten ervoor om het Huis juist een bredere rol te laten vervullen om klokkenluiders beter te beschermen met het oog op hun belangrijke maatschappelijke rol.

Daarna bespreekt **Benny van der Vorm** op overzichtelijke wijze het recent verschenen boek *Ondermijning. Over de praktische betekenis van een analytisch begrip* van Pieter Tops en Edward van der Torre. Alhoewel ondermijning vaak wordt gezien als hetzelfde als de georganiseerde misdaad, zien de auteurs toch verschillen. Zij definiëren ondermijning als 'de schadelijke maatschappelijke effecten van georganiseerde misdaad'. Dit onderscheid is praktisch relevant omdat de aanpak van georganiseerde misdaad in de eerste plaats een taak is van de opsporingsinstanties, terwijl de aanpak van ondermijning kan worden gezien als een brede verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur, met een centrale rol voor de burgemeester. Dit boek kan (gemeente) ambtenaren en burgemeesters aanzetten tot nadenken over hun rol in het effectiever aanpakken van ondermijning, wat verre van eenvoudig is, aldus Van der Vorm.

Hoe kan het gebruik van algoritmen het toezicht beter maken, bijvoorbeeld door slimmer gebruik van data te maken en risico-inschattingen te optimaliseren? Welke uitdagingen komen daar allemaal bij kijken? **Niek Hoogervorst en Frans van Bruggen** spraken met Lukas Lorenz die in mei 2024 promoveerde aan de Universiteit Utrecht op dit onderwerp. Lorenz heeft 'etnografisch veldwerk' verricht binnen twee toezichthoudende organisaties en legt ons in begrijpelijke taal uit hoe we binnen organisaties niet alleen *single-loop* maar ook *double-loop* kunnen leren om het toezicht te verbeteren. Ook zijn oproep is belangrijk, namelijk dat toezichthouders een duidelijke visie moeten hebben over wat ze willen bereiken met algoritmes en dat deze visie moet aansluiten bij waarden als transparantie en legitimiteit. Algoritmes mogen niet alleen worden gezien als een manier om efficiënter te werken, maar ook als een middel om het toezicht kwalitatief te verbeteren.

Veel leesplezier!