

Interview

In gesprek met Leonie Schakel

Proefschrift: *External and Internal Supervision. In search of a connection*

Anna Merz en Pieter Welp*

In de serie ‘in gesprek met een pas gepromoveerde onderzoeker’ geven we aandacht aan promotieonderzoeken die voor toezichthouders relevant zijn. Hiervoor interviewen we als redactie van het *Tijdschrift voor Toezicht* (recent) gepromoveerde onderzoekers over hun onderzoek en de betekenis ervan voor het toezicht.

In dit interview spraken Anna Merz en Pieter Welp, redacteuren van het *Tijdschrift voor Toezicht*, met Leonie Schakel die op september 2022 aan de Erasmus Universiteit Rotterdam promoveerde met het proefschrift *External and Internal Supervision. In search of a connection*. Leonie werkt als jurist bij de Nederlandse Zorgautoriteit.

TvT: Jouw proefschrift focust op de relatie tussen intern en extern toezicht. Hoe ben je op dit onderwerp gekomen?

Leonie: Dat kan ik me nog goed herinneren. In 2013 werd dit als inhoudelijk onderwerp geagendeerd voor een Markttoezichthoudersberaad (periodiek overleg tussen de Nederlandse marktautoriteiten, red.). De vraag die daarbij voorlag, was min of meer: interne toezichthouders bij ondertoezichtstaanden, wat kunnen we aan hen hebben? Wie heeft daar ervaring mee? Op dat moment was de kennis over en de ervaring met interne toezichthouders erg beperkt. Dit onderwerp kwam wel steeds meer in de belangstelling, dus de deelnemers van dat beraad waren er wel heel erg benieuwd naar en zoe-

kende in; ook door de opkomst van *good governance* als leidraad voor bedrijven en instellingen.

TvT: Maar waarom was het voor jou aanleiding om het op te pakken als onderwerp voor jouw proefschrift?

Leonie: Ik werkte toen al bij de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en zag hoe we als toezichthouders in het zorgdomein (NZa en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)) worstelden om ons te verhouden tot het interne toezicht bij de instellingen. De intentie was om de samenwerking te zoeken en de dialoog aan te gaan; tegelijkertijd vond het gesprek daarover vooral intern – onder externe toezichthouders – plaats. Ik ben me toen gaan verdiepen in het onderwerp en las toen onder andere het artikel van Ko de Ridder in het *Tijdschrift voor Toezicht* over ‘proxytoezicht’ in onder meer de woningcorporatiesector. En het leek me vervolgens een interessant en heel relevant onderwerp voor mijn promotieonderzoek, ook omdat ik zag dat het onderwerp steeds meer aandacht kreeg en in ontwikkeling kwam.

TvT: Waarom bleek het zo lastig voor de externe toezichthouders die je hebt onderzocht om de dialoog aan te gaan met de interne toezichthouders?

Leonie: Ik denk dat externe toezichthouders en inspecteurs toch vaak op zoek zijn naar een (wettelijke) taak en bevoegdheid om een ‘ondertoezichtstaande’ te benaderen. Dat is immers de basis in het reguliere toezicht en geeft een zeker houvast voor de benadering en het gesprek dat plaatsvindt. Als dat er niet is – er is geen wettelijke bevoegdheid om het gesprek aan te gaan of te structureren – dan is dat blijkbaar een drempel.

TvT: Wat gebeurt er vervolgens als het wel komt tot een gesprek tussen interne en externe toezichthouders?

* A. Merz MA is promovenda bij de sectie Criminologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam en redactielid van *Tijdschrift voor Toezicht*. Drs. P. Welp is senior wetenschappelijk medewerker van de Inspectieraad en redactielid van *Tijdschrift voor Toezicht*.

Leonie: Uit de casussen die ik heb onderzocht bleek dat op voorhand de intenties van beide kanten – interne en externe toezichthouders – echt was om te kijken hoe door samen te werken het functioneren van de betreffende instelling kon worden verbeterd. Het daadwerkelijke gesprek tussen de twee partijen verliep vervolgens niet goed omdat ze hele andere, botsende opvattingen bleken te hebben over hoe samenwerking eruit zou kunnen zien. Dat kwam vooral, denk ik, omdat de externe toezichthouders vanuit de praktijk van het regulier toezicht oordelend en vanuit autoriteit ten aanzien van verbeteringen dat gesprek ingingen.

De interne toezichthouders voelden zich daardoor ‘op het matje geroepen’, terwijl zij het gesprek ingingen met een beeld van gelijkwaardigheid en solidariteit met de externe toezichthouders.

TvT: Wat gebeurt er door deze botsing van verwachtingen?

Leonie: Het was inderdaad een botsing tussen een meer verticale hiërarchische insteek van het gesprek door de externe toezichthouder en een horizontale verwachting van de interne toezichthouders. Daardoor was er sprake van een gebrek aan wederzijds begrip, wat aan beide kanten leidde tot irritatie. Een gesprek over het probleem waarvoor ze samen aan tafel zaten, en over wat men voor elkaar kon betekenen bij het oplossen daarvan, kwam niet tot stand. Overigens waren de externe toezichthouders zich er niet expliciet van bewust dat zij deze houding en communicatie aannamen. Als ik de uitkomsten in mijn eigen organisatie presenteer en citeer uit de gesprekken terugleg, begrijpen ze waarom het destijds in de gesprekken met interne toezichthouders niet heeft gewerkt en gebruiken zij de uitkomsten om te reflecteren op hun benadering in toekomstige gesprekken. Uit deze reflectiegesprekken die we met collega's voeren, blijkt hoe moeilijk het is om daar in de praktijk naar te handelen.

TvT: Wat kunnen toezichthouders doen om wel tot een vruchtbaar gesprek en eventueel samenwerking te komen?

Leonie: De wederzijdse intenties en het gedrag beter op elkaar af te stemmen. Of zoals Etienne¹ het noemt, door *relational signals* goed te interpreteren en te gebruiken om een vruchtbare relatie op te bouwen. Voor externe toezichthouders betekent dat wat mij betreft vooral dat je voordat je het gesprek ingaat al bedenkt wat je als toezichthouder beoogt, wat voor soort toezichthouder je wilt zijn en welke houding en gedrag daarbij hoort. En dat je vervolgens daadwerkelijk ook een congruent gesprek gaat voeren. Bij de NZa en de IGJ zijn ze daar nu echt al van tevoren mee bezig, bijvoorbeeld door het geven van workshops. En er is recent vanuit de NZa een groot onderzoek onder interne toezichthouders in de zorg afgerond met als centrale vragen wat interne toe-

zichthouders vinden en verwachten van de NZa en van goed bestuur en hoe je elkaar daarin kan helpen. De uitkomsten zijn medio februari in de vorm van een Webinar met interne toezichthouders besproken; een mooie manier om die dialoog aan te gaan.

TvT: Is met een andere houding en congruente communicatie alles opgelost in de relatie tussen intern en extern toezicht?

Leonie: Nee, dat denk ik niet. Bij de externe toezichthouders speelt ook vaak een angst mee dat men op de ‘stoel’ van de interne toezichthouder gaat zitten. Dat zou het verwijt kunnen opleveren van waar je je als externe toezichthouder mee bemoeit en dat je je hand (wettelijke taak) overspeelt. Daarnaast bestaat het gevaar om als externe toezichthouder te nauw betrokken te raken bij het zoeken naar een oplossing met de interne toezichthouder. Wanneer dergelijke relaties te nauw worden, sluit de externe toezichthouder mogelijk meer aan bij de belangen van de gereguleerde dan dat hij nog in het algemeen belang handelt. Het kan het vermogen van de externe toezichthouder om een onafhankelijke en onpartijdige positie te behouden onder druk zetten. Zeg maar het klassieke *regulatory capture* dilemma.

TvT: In dat verband wijs je er ook op dat het niet de primaire taak is van interne toezichthouders om publieke belangen te borgen.

Leonie: Dat klopt. Het borgen van de publieke belangen is de primaire taak van het externe publieke toezicht. Dat leidt in de praktijk ook nog wel eens tot miscommunicatie tussen interne en externe toezichthouders. Het interne toezicht richt zich in eerste instantie op het belang van de organisatie. Dat wil niet zeggen dat interne toezichthouders niet hoeven te handelen ‘in het publieke belang’, het welzijn van de organisatie vereist immers ook maatschappelijk draagvlak. Maar responsief zijn naar publieke verwachtingen is niet automatisch hetzelfde als verantwoordelijk zijn voor het borgen van publieke belangen in een sector. In die zin zijn interne en externe toezichthouders geen communicerende vaten, maar vervullen zij verschillende rollen en hebben zij gescheiden verantwoordelijkheden. Intern toezicht kan in mijn optiek het externe toezicht niet vervangen, maar wel versterken.

TvT: Wat is de hoofdboodschap die je toezichthouders mee zou willen geven als het gaat om de relatie tussen intern en extern toezicht?

Leonie: Mijn boodschap luidt: samenwerken doe je samen. Dat klinkt logisch, maar zoals ik al zei, blijkt dat in de praktijk nog lastiger dan je zou denken. In mijn proefschrift doe ik toezichthouders zes ideeën aan de hand over hoe zij die samenwerking vooral gezamenlijk en in interactie vorm kunnen geven. In de kern gaat het daarbij om het herkennen en erkennen van elkaars rol, taak en positie en om een open communicatie daarover naar elkaar toe. En natuurlijk vervolgens naar elkaar toe

1 Zie J. Etienne, ‘Ambiguity and relational signals in regulator-regulatee relationships’, *Regulation & Governance* 2013, nr. 1, p. 30-47.

je in lijn daarmee gedragen. Zo kun je volgens mij het intern en extern toezicht best met elkaar verbinden en meerwaarde creëren voor beide. Daarbij: een gesprek in het kader van *toezicht en handhaving* vereist ook andere vaardigheden dan een gesprek in het kader van *toezicht en samenwerking*. Zo'n verandering van rol en *mindset* zal de ene inspecteur beter liggen dan de andere inspecteur. Misschien is het interessant om vervolgonderzoek te doen naar welke inspecteur wat voor soort gesprekken voert met welke vaardigheden in huis.

TvT: Interessant! Bedankt voor het gesprek Leonie.