

Redactioneel

Toezicht in evenwicht?

Joep Beckers en Stephanie Wassenburg*

Een nieuw jaar is aangebroken. Het is alweer 2024. Voor de Chinezen het jaar van de draak. Voor de Vogelbescherming het jaar van de huismus. Voor *boomers* het jaar van het 20-jarig jubileum van Facebook. Voor onder anderen Russen, Belgen en Amerikanen een jaar van verkiezingen. Voor Nederlanders een jaar met een nieuw kabinet (?). Voor songfestivalliefhebbers een jaar met vanuit Nederland een Nederlandstalige inzending met een pro-Europese boodschap in tijden van anti-Europese sentimenten. Voor sportfanaten het jaar van de Olympische zomerspelen, het Europees kampioenschap voetbal, en de zoveelste wereldtitel voor Max Verstappen. En voor het toezicht?

Wat 2024 voor het toezicht in petto heeft, is nog koffiedik kijken. Een nieuw kabinet en regeerakkoord hebben we – op het moment van schrijven van dit redactioneel – nog niet. In de verschillende verkiezingsprogramma's lezen we over misstanden rond onder meer arbeidsmigranten, veehouderijen, slachthuizen, milieuvervuiling, en de toegankelijkheid van de zorg. De rode draad? Wat minder markt en vooral meer handhaving. De aandacht gaat met name uit naar de 'harde' kant van het toezicht. Om dit handhaven te bevorderen moet er volgens veel verkiezingsprogramma's meer geld naar het toezicht. Concrete bedragen blijven echter veelal achterwege in de niet altijd doorgerekende programma's.

Vanuit de politiek hoeven we op het eerste gezicht dus geen radicaal andere wind te verwachten. En vanuit de toezichtwereld zelf dan? De bijdragen die samen dit nummer van *Tijdschrift voor Toezicht* vormen, bevatten in ieder geval veel bekende thema's en problematiek. Centraal staan vraagstukken als hoe je informatiege-

sturd toezicht op een effectieve manier opzet en invult. En wat het belang van de onafhankelijkheid van toezicht is, en hoe we deze onafhankelijkheid zouden moeten borgen. Maar binnen deze bekende thema's valt er weer veel nieuws te lezen. Het toezicht blijft zichzelf verder professionaliseren. Ook daarvan geven de bijdragen aan dit nummer weer overtuigend blijk.

Het toezicht heeft zich de afgelopen decennia in rap tempo ontwikkeld. Toezichthouders zijn geëvolueerd van bureaucratische uitvoeringsorganisaties en mechanistische marktmeesters, die eendimensionaal de naleving van wet- en regelgeving controleren, tot 'partners' bij het oplossen van complexe vraagstukken, en het creëren van uiteenlopende maatschappelijke waarden zoals veiligheid, duurzaamheid, gezondheid en gelijkheid. De toezichthouders van nu kijken inmiddels verder dan hun juridisch mandaat en formele taakomschrijving. Ze gaan op zoek naar de belangrijkste maatschappelijke risico's, en proberen deze met een steeds rijker gevulde gereedschapskist op een zo effectief mogelijke manier te reduceren.

De ontwikkelingen in het toezicht passen bij de veranderende verwachtingen van de maatschappij jegens het toezicht. Zo wordt verwacht dat toezichthouders de rol aannemen van 'aanjager', 'ketenpartner' en 'probleemoplosser'. En ook handhaving blijft belangrijk, of wordt zelfs steeds belangrijker, zo constateerden we. Maar deze rollen en taken gaan ook gepaard met toenemende verantwoordelijkheden. Al deze ontwikkelingen nopen toezichthouders tot voortdurende reflectie. Doen we de goede dingen nog goed, en om de goede redenen? In dit licht stuitte de redactie van *Tijdschrift voor Toezicht* op een nieuwjaarsgroet die de reflectieve opgave waarvoor toezichthouders zich gesteld zien, op een treffende wijze weergeeft. Alvorens de verschillende bijdragen aan dit nummer kort aan te stippen, geven we deze nieuwjaarsgroet hieronder daarom integraal weer (tekst: Marius Buiting, directeur van de Nederlandse Vereniging

1

* Dr. J. Beckers is manager toezicht Wlz-uitvoerders en CAK bij de Nederlandse Zorgautoriteit en hoofdredacteur van *Tijdschrift voor Toezicht*. Dr. S.I. Wassenburg is senior data- en gedragswetenschapper bij het Innovatie- en Datalab (IDL) van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en redactielid van *Tijdschrift voor Toezicht*.

van Toezichthouders in Zorg en Welzijn; vormgeving: Albert Retel).

Toezien...

*is het vinden van nieuw evenwicht
tussen diep doorgronden en niet wachten te beginnen
tussen geld als maat van alle dingen
en de waarde die het duurzaam brengt
aan de kinderen van onze kinderen.*

*is het vinden van nieuw evenwicht
tussen zorgen vóór en zorgen dat we onze samenkracht
hervinden
tussen luisteren naar die ene, die verstrikt is in systemen
en het herinrichten van een wereld waarin eenieder zich
gedragen weet.*

*is het vinden van nieuw evenwicht
tussen klein doen in het mozaïek van grootse idealen,
tussen wie al aan de tafel zit
en hen die wij voor het gemak vergaten
tussen wat wij door onze daadkracht schaadden
en wat wij vruchtbaar laten en alleen voeden waar het
nodig is.*

*Als balans de maat van alle dingen is
vragen wij ons dan onophoudelijk af:*

zijn wij nog in evenwicht?

2

Toezichthouders moeten een rol spelen en verantwoordelijkheid dragen bij het oplossen en/of beheersen van allerlei crises. Van de woningcrisis tot de klimaat- en stikstofcrisis. Van de onderwijscrisis tot de zorgcrisis. En van de veiligheidscrisis tot de crisis waarin onze rechtsstaat zich bevindt. De maatschappelijke verwachtingen zijn hooggespannen. Tegelijkertijd weten we nog betrekkelijk weinig over de effectiviteit van toezicht. Allerelei factoren beïnvloeden deze effectiviteit en effectiviteit is niet eenduidig te bepalen. Een onderbelichte factor betreft de wijze waarop de normen die moeten worden nageleefd zijn vormgegeven. In zijn artikel werpt bestuurskundige Anderson de vraag op hoe de vormgeving van gemeentelijke normen ('bepalingen') met betrekking tot evenementen van invloed is op het gemeentelijk toezicht. Anderson concludeert dat een toename van het aantal bepalingen waarop moet worden toegezien leidt tot een toename van ingezette toezichtcapaciteit en een kleinere kans op naleving. Conclusies dus waar toezichthouders én beleidsmakers hun voordeel mee kunnen doen.

In hun streven naar meer effectiviteit roepen veel toezichthoudende organisatie al langere tijd dat zij aan datagedreven, informatiegestuurd en risicogericht toezicht doen. Ruimschotel nuanceert de nadruk die toezichthouders de laatste jaren hierop leggen. Volgens Ruimschotel is voor alle vormen van toezicht altijd al informatie nodig geweest. Het streven naar effectiviteit op de korte en lange termijn vraagt om een sterke informatiepositie in iedere fase van het toezichtproces: van analyse via strategie en implementatie naar evaluatie.

Om toezichthouders te helpen groeien naar een 'qua informatie volwaardige toezichthouder' introduceert Ruimschotel een informatiemodel bestaande uit vier niveaus met verschillende informatiesets en -producten. Lezers die op zoek zijn naar handvatten om op een effectieve manier invulling te geven aan hun informatiegestuurde toezicht hebben geluk. Want ook de 'uit het veld' van Wassenburg, Korff en Merckx biedt hiervoor aanknopingspunten. Veel toezichthouders zullen het herkennen; als toezichthouder beschik je over allerhande relevante informatie. Over 'harde' data, maar bijvoorbeeld ook over expertkennis. Bij voorkeur gebruik je alle relevante beschikbare informatie voor het nemen van beslissingen. Maar hoe combineer je als toezichthouder expertkennis en data? Wassenburg, Korff en Merckx geven antwoord. Zij onderzochten hoe bestaande expertkennis kan worden geïntegreerd met data door middel van zogenoemde Bayesiaanse priors. Relevant voor alle toezichthouders die bezig zijn met informatiegestuurd toezicht, inclusief het toepassen van kunstmatige intelligentie.

Informatiegestuurd toezicht is overigens allang niet meer voorbehouden aan overheidstoezicht. In Nederland kennen we inmiddels duizenden 'Whatsapp-buurtpreventieteams' en honderden 'patrouillerende groepen', vaak in het bezit van camera's of zelfs drones. Het gaat dan om lokale buurtwachten, maar ook om groepen die zich specifiek richten op vermiste personen, cybercrime of zichzelf 'pedojagers' noemen. Dekker noemt dit 'zelforganisatie in het veiligheidsdomein'. In haar column roept ze op tot een maatschappelijke en politieke discussie over de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheidstoezicht en zelforganisatie, en de normen en uitkomsten die we daarin als maatschappij belangrijk vinden.

Nog meer opinie komt van Verkroost. In zijn column staat hij stil bij het belang van onafhankelijk inspectietoezicht. Vertrekpunt voor zijn verhaal betreft de in de maak zijnde wet op de rijksinspecties. Deze wet moet ervoor zorgen dat inspecties autonoom kunnen opereren. Veel aandacht gaat daarbij uit naar allerlei organisatorische en bestuurlijke randvoorwaarden. Maar Verkroost bepleit dat onafhankelijk inspectietoezicht meer vergt dan aandacht voor organisatiestructuren en budgetrecht. Het succes van onafhankelijk inspectietoezicht is volgens Verkroost afhankelijk van de personen die het uiteindelijk gaan doen, maar ook van de kwaliteit van de vormgeving en uitvoering van het toezicht. Dat de onafhankelijkheid van onze inspecties meer haken en ogen kent dan alleen de organisatorische, blijkt ook treffend uit de ontwikkeling van het onderwijstoezicht. Hierover schreef Ferdinand Mertens recent het boek 'De minister en de inspecteur-generaal. Fragmenten uit de geschiedenis van het onderwijstoezicht'. En laat dit boek nou net het onderwerp zijn van de bijdrage van Honingh. In zijn boek beschrijft Mertens hoe het onderwijsbeleid en het toezicht hierop zich hebben ontwikkeld. Rode draad is het vraagstuk van de onafhankelijkheid van het toezicht. Volgens Honingh laat Mertens de lezer niet alleen terugkijken, maar ook nadenken over

de toekomst van het toezicht. Zowel wat betreft de werkwijze en methoden (slaan we door in reductionistisch instrumentalisme?) als de daadwerkelijke invulling van onafhankelijkheid.

Dat de onafhankelijkheid van toezicht ons blijft bezighouden, blijkt ook uit de leestip van Hijzen. Die bespreekt in zijn bijdrage het boek *'Onderzoeksgedoe: Hoe kan je als wetenschappelijk onderzoeker integer omgaan met complexe druk?'* van Wittebrood en Braak. De afgelopen eeuwen zijn we de wetenschap gaan zien als manier om objectieve kennis over de ons omringende wereld te vergaren. Maar ook de wetenschap is niet waardenvrij. Wittebrood en Braak richten zich in hun boek op de vraag hoe wetenschappers hun streven naar objectieve kennisvergaring overeind kunnen houden in een wereld die bol staat van de (conflicterende) waarden. Daarmee biedt het boek een gereedschapskist voor de integere onderzoeker. Maar ook voor de integere toezichthouder, zo laat Hijzen overtuigend zien. Ook Hijzen concludeert uiteindelijk dat we de onafhankelijkheid van het toezicht het onderhoud moeten geven dat het behoeft. Alleen dan blijft toezicht – net als wetenschap – een manier om te streven naar de verzameling van ware kennis over de wereld.

Tot slot iets van een geheel andere orde. De laatste bijdrage van dit nummer betreft traditiegetrouw de zogenoemde 'notenkraker'. Hierin bespreken experts uiteenlopende juridische vraagstukken die van invloed zijn op en relevant zijn voor het toezicht. Ditmaal gaat De Rond in op het onderwerp 'matiging van een bestuurlijke boete bij overschrijding van de redelijke termijn'. Op onderdelen zitten de hoogste bestuursrechters op dezelfde lijn; overschrijdingen van minder dan zes maanden leiden tot een matiging van 5%, terwijl rechters de bestuurlijke boete bij een overschrijding van meer dan zes maar minder dan twaalf maanden met 10% matigen. Maar De Rond constateert ook opvallende verschillen. Zo hanteert het College van Beroep voor het bedrijfsleven veel hogere maximumbedragen. Volgens De Rond kunnen deze verschillen als onrechtvaardig of in ieder geval onduidelijk worden ervaren, juist tegen de achtergrond van het streven naar rechtseenheid. De Rond roept de hoogste bestuursrechters daarom op uit te werken hoe zij de omvang van een matiging bepalen.