

Redactioneel

Toezicht in spagaat?

Joep Beckers en Martijn Groenleer*

Onze maatschappij staat voor grote problemen en complexe uitdagingen. De ‘crises’ zijn inmiddels talrijk. Van de nog altijd voortdurende coronacrisis tot aan de steeds nijper wordende woningcrisis en klimaat- en stikstofcrises, maar denk ook aan de onderwijscrisis, de zorgcrisis en de crisis van de rechtsstaat. Al deze crises zadelen ons op met buitengewoon ingewikkelde vragen. Hoe lossen we bijvoorbeeld het lerarentekort in het onderwijs op? Hoe houden we onze gezondheidszorg betaalbaar en toegankelijk voor iedereen die deze nodig heeft? En hoe beperken we de impact van de opwarming van de aarde op de welvaart en het welzijn van toekomstige generaties?

Steeds vaker verwacht de maatschappij – burgers, politici, journalisten, et cetera – dat ook toezichthouders een rol spelen bij en een verantwoordelijkheid dragen voor het oplossen of het beheersen van al deze problemen en uitdagingen. Toezichthouders zijn verworven 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.

Illustratief voor deze ontwikkeling van de rol en verantwoordelijkheid van de toezichthouder is het coalitieak-

koord van het kabinet-Rutte IV ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’. Daarin komt het toezicht meermaals terug. Bijvoorbeeld door aan te kondigen dat toezichthouders als de Autoriteit Persoonsgegevens, de Nationale Ombudsman, de Algemene Rekenkamer, het Adviescollege Toetsing Regeldruk en de verschillende inspecties extra middelen krijgen toebedeeld, en dat de positie van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit verder wordt versterkt. Maar ook dat we door milieucriminaliteit en milieurisico’s steviger aan te pakken zorgen voor een schone en gezonde leefomgeving, dat toezicht radicalisering en extremisme moet tegengaan, dat de ‘digitale revolutie’ vergezeld dient te gaan van effectief toezicht, dat een ‘algoritmetoezichthouder’ transparantie, discriminatie en willekeur bij de groeiende inzet van algoritmen gaat controleren en bewaken, dat toezichthouders in staat worden gesteld om adequaat te sturen op ‘passende zorg’, en dat we extra geld gaan uitgeven aan toezicht en handhaving met betrekking tot de ‘energiebesparingsplicht’. Kortom, het coalitieakkoord ziet het toezicht niet slechts als afdwinger, maar ook als aanjager van allerlei gewenste maatschappelijke ontwikkelingen.

Datzelfde coalitieakkoord benadrukt tegelijkertijd het belang van ‘onafhankelijk toezicht’. Vanuit toezichthouders en inspecties zelf, die al geruime tijd riepen om een versterking van hun onafhankelijke positie, is dit met gejuich ontvangen. Inmiddels ligt er, bij het vooralsnog ontbreken van een voorstel vanuit het Kabinet voor een wet op de rijksinspecties, een initiatiefnota van het Kamerlid Pieter Omtzigt met voorstellen. In een opinie-stuk in het *Financieel Dagblad*¹ dicht Omtzigt toezichthouders een belangrijke rol toe bij het opsporen en tijdig bijsturen van ‘onbedoelde, perverse effecten van beleid en wetgeving [...], waardoor misstanden sneller

* Dr. J. Beckers is hoofdredacteur van het *Tijdschrift voor Toezicht* en manager Toezicht Zorgaanbieders bij de NZa. Prof. dr. Martijn Groenleer is redactielid van het *Tijdschrift voor Toezicht* en hoogleraar bestuurskunde aan Tilburg University.

1 P. Omtzigt e.a., ‘Maak de rijksinspecties echt onafhankelijk’, 26 juni 2022, <https://fd.nl/opinie/1443357/maak-de-rijksinspecties-echt-onafhankelijk-b2f2cahXisTD>.

worden opgelost'. Volgens Omtzigt moeten toezichthouders burgers beschermen tegen de overheid. Alleen als toezichthouders op voldoende afstand staan van het moederdepartement zouden ze in staat zijn om een kritisch tegengeluid te laten horen. Onafhankelijk toezicht is daarmee een belangrijk onderdeel van een nieuwe bestuurscultuur, waarin toezichthouders, naast het afdwingen en aanjagen van allerlei gewenste maatschappelijke ontwikkelingen ook een rol en verantwoordelijkheid hebben om alarm te slaan als ze dat nodig achten. Toch is het maar de vraag hoe logisch het is dat toezichthouders, van wie een steeds grotere maatschappelijke rol wordt verwacht en aan wie een steeds grotere maatschappelijke verantwoordelijkheid wordt toegekend, volledig onafhankelijk zouden opereren van de politiek, zeker als ze die politiek ook nog eens zouden moeten controleren. Want hoe zit het met de toch niet onbelangrijke democratische legitimiteit van die toezichthouders? *Quis custodiet ipsos custodes*, oftewel wie bewaakt de bewakers zelf? Als toezichthouders zich zouden beperken tot toezien op de naleving van via het democratisch proces tot stand gekomen wet- en regelgeving, dan zou hun legitimiteit daarmee in principe geborgd zijn. Maar wie is de toezichthouder om te bepalen wat goed onderwijs, een gezonde financiële markt, passende zorg of een toegankelijke woningmarkt is? Dit zijn in ieder geval deels politieke keuzes, die op gespannen voet kunnen staan met het kritische tegengeluid dat ook van toezichthouders wordt verwacht. Verwachtingen ten aanzien van een grotere maatschappelijkere rol, en voorstellen ten aanzien van een onafhankelijker positie staan niet los van elkaar, en nopen de toezichthouder tot reflectie op haar verschillende rollen, en hoe die met elkaar te verenigen, net als hoe om te gaan met de verantwoordelijkheid die die rollen meebrengen

De bijdragen aan dit dikke dubbelnummer weerspiegelen die uiteenlopende rollen en verantwoordelijkheden van toezichthouders. Zo kunnen toezichthouders en inspecties bijvoorbeeld formeel en informeel optreden. En als er formeel wordt ingegrepen, dan kunnen sommige toezichthoudende organisaties dit zowel bestuursrechtelijk ('toezicht') als strafrechtelijk ('opsporing') doen. Dat is niet alleen een verrijking van de gereedschapskist voor deze toezichthouder. Het brengt ook extra aandachtspunten met zich, bijvoorbeeld als het gaat om 'sfeerovergang' en 'sfeercumulatie'. In hun artikel gaan **Amelink, Schleeper, Leistikow en Hirsch Ballin** in op het samenspel van toezicht en opsporing binnen de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). De auteurs concluderen dat de juridische consequenties beperkt zijn als het gaat om de inzet van bevoegdheden, maar omvangrijk in het kader van gegevensuitwisseling. Bij het verstrekken van informatie van toezicht aan opsporing is aandacht nodig voor belangrijke uitgangspunten als het *nemo tenetur*-beginsel (het beginsel dat niemand mag worden gedwongen om mee te werken aan zijn eigen veroordeling) en de bestaande geheimhoudingsplichten, zo is het oordeel van de auteurs.

Steeds meer toezichthouders zetten hun toezichtsinstrumenten 'risicogestuurd' in. Op basis van uitgebreide data- en risicoanalyses bepalen zij waar en hoe ze hun schaarse capaciteit zo effectief mogelijk inzetten. Maar niet al het toezicht is risicogestuurd. Het 'klassieke' incident- en ongevalsonderzoek maakt nog altijd een belangrijk deel uit van het werk van veel toezichthouders en inspecties. **Van Delden, Zouridis, Baart en Hoekstra** benadrukken in hun artikel dat het lerend vermogen van voorvallen kan worden verbeterd en dat het daarvoor van belang is dat toezichthouders dit incident- en ongevalsonderzoek goed laten aansluiten op beleid en uitvoering. Via verschillende lessen bieden de auteurs 'bouwstenen' voor hoe zij dit kunnen doen.

Of toezichthouders nu bestuurs- of strafrechtelijk ingrijpen, en of ze nu risicogestuurd of incidentgedreven optreden, in alle gevallen verwacht de maatschappij verantwoording, en met de steeds maatschappelijkere rol van veel toezichthouders is het belang daarvan alleen maar groter geworden. **Van der Heijden, Overman en Schillemans** nemen ons in hun artikel mee in de wondere wereld van 'toezicht en verantwoording'. Hoe verhoudt verantwoording zich bijvoorbeeld tot onafhankelijk toezicht? Hoe moeten nationale toezichthouders zich positioneren in internationale netwerken en regelsystemen? En wat betekenen de groeiende inzichten in gedragseffecten en -processen voor de verantwoording door toezicht? Op basis van internationaal onderzoek delen de auteurs enkele lessen voor de Nederlandse toezichtspraktijk.

Verantwoording is wellicht extra belangrijk en/of uitdagend als het gaat om toezicht op wettelijk gezien toegestaan, maar maatschappelijk schadelijk gedrag. Dit 'buitenwettelijke toezicht' is het onderwerp waarop **Aute Kasdorp** recent promoveerde. *Tijdschrift voor Toezicht* interviewde Kasdorp over zijn promotieonderzoek en de betekenis daarvan voor het Nederlandse toezicht. In het interview gaat hij onder andere dieper in op de groei van buitenwettelijk toezicht (en de verschillen tussen inspecties en markttoezichthouders), strategieën die toezichthouders hierbinnen hanteren, en het belang van een kader om te komen tot consistente en coherente afwegingen, het faciliteren van de maatschappelijke dialoog, en daarmee het vergroten van de legitimiteit van toezicht.

Het interview met Kasdorp is niet het enige interview in dit nummer. Op 1 januari van dit jaar werd de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD) opgericht. De IBTD ontstond vanuit een reorganisatie van de Belastingdienst en telt inmiddels 25 fte. Het gebeurt niet vaak dat een nieuwe toezichthouder het levenslicht ziet. Daarom ging *Tijdschrift voor Toezicht*, als onderdeel van de serie interviews met bestuurders van toezichthouders, in gesprek met **Bart Snels**, de inspecteur-generaal van de IBTD. In een mooi gesprek deelde Snels zijn ideeën en gedachten over publieke waarden, het (herstellen van) vertrouwen van de burger in de overheid, rechtsstatelijkheid en ambtelijk vakmanschap.

Ook internationaal zijn er nieuwe loten aan de stam van het toezicht. Sinds vorig jaar is in Bratislava, Slowakije,

de European Labour Authority (ELA) gevestigd. De Europese evenknie van wat inmiddels de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) heet. Een belangrijke stap, zo maakt **Rits de Boer**, inspecteur-generaal van de NLA, in zijn bijdrage duidelijk. Als fervent pleitbezorger van Europese samenwerking, roept hij alle Europese arbeidsinspecties op zich te verenigen om zo hun slagkracht te vergroten op een gezamenlijke markt waar goud schittert, maar ook tranen glinsteren.

We sluiten dit nummer af met de vertrouwde notenkraaker. In haar bijdrage bespreekt **Saris** een recente uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Centraal staat de vraag of een betrokkene recht heeft op het uitvoeren van een contra-expertise tijdens een onderzoek van een toezichthouder. Het antwoord op deze vraag is voor alle Nederlandse toezichthouders van belang.