

Redactioneel

Redactioneel

Constant Hijzen en Arnt Mein*

Op 9 oktober 2023 kreeg de Tweede Kamer een zogenoemde signaalbrief van de Inspectie Belastingdienst, Toeslagen en Douane (IBTD). De titel: *Levens in de wachtstand*. Vooruitlopend op een onderzoek naar de ‘hersteloperatie kinderopvangtoeslag’ waarover deze Inspectie begin 2024 hoopt een eerste rapport te publiceren, geeft zij nu al een signaal over de ‘situatie van de groep gedupeerden die het zwaarst getroffen is (ernstig gedupeerden) door de stopzetting en terugvordering van kinderopvangtoeslag’. Zij ziet namelijk een aantal zaken misgaan in de uitvoering en trekt met dit ‘signaal’ aan de bel, in de hoop ‘dat het schadeherstel voor ernstig gedupeerde ouders en jongeren met voorrang en op basis van maatwerk integraal wordt afgehandeld’.¹

De IBTD, opgericht naar aanleiding van de verschijning van het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, is een kind van haar tijd – een tijd waarin van toezichthouders verwacht wordt dat zij hun geestesoog niet op naleving, maar op maatschappelijk rendement gericht houden. De IBTD stelt zich dan ook niet zozeer de vraag of de Belastingdienst, Douane en Toeslagen wel bestaande wetten en regels naleven, maar of zij mensen en bedrijven rechtvaardig behandelen.

Bij de zoektocht naar een antwoord op die vraag, passen ook nieuwe werkwijzen. Niet alleen het product zelf – een signaal waarin ‘observaties en reflecties’ uit het bredere onderzoek al vooruitlopend op het grotere on-

derzoek naar buiten worden gebracht – maar ook de in de brief genoemde manieren van informatieverzameling ogen anders dan anders. Door middel van ‘focussesessies’, ‘spiegelsessies’ en ontmoetingen tussen gedupeerden en medewerkers van de hersteloperatie is gepoogd een brug te slaan tussen de ‘systeemwereld’ van de uitvoering en de ‘leefwereld’ van de gedupeerden. In diezelfde ontmoetingen is gezamenlijk gereflecteerd op de problemen die zich in de uitvoering van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag voordoen.²

Hoewel de IBTD de jongste organisatorische loot aan de stam is, ontspruit zij aan een al langer bestaande – en inmiddels rijke – stroom van vernieuwingsinitiatieven in toezichthoudend Nederland. Sinds de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2013 opriep om het dominante nalevingsparadigma te verruilen voor een verruimd perspectief, onder meer door publieke belangen centraal te stellen in toezichtvraagstukken en de ‘gewenste en gerealiseerde maatschappelijke opbrengsten’ in kaart te brengen, zijn er talloze initiatieven in deze richting ontplooid. Toezicht – *reflectief* toezicht omdat het ook de vraag stelt of het geheel aan inspanningen oplevert wat aanvankelijk de bedoeling was³ – beweegt zich in ‘een dynamische, complexe samenleving, waarin te midden van een variëteit aan partijen en belangen publieke waarde wordt gerealiseerd’. Die beweging, stelt bestuurskundige Martijn van der Steen, is vandaag de dag nog ‘in volle gang’.⁴

Het nieuwste nummer van *Tijdschrift voor Toezicht* vormt hiervan een puntgave illustratie. Alle auteurs werpen hun eigen licht op de paradigmatische, conceptuele, organisatorische, methodologische, maar ook

* Dr. C.W. Hijzen is werkzaam als hoofd van het Kennis- en Kwaliteitscentrum (KKC) bij de Inspectie Justitie en Veiligheid. Tevens is hij als geaffilieerd onderzoeker verbonden aan het Institute of Security and Global Affairs van de Universiteit Leiden en redacteur van *Tijdschrift voor Toezicht*. Mr. dr. A.G. Mein is lector Legal Management aan de hogeschool van Amsterdam en redactielid van *Tijdschrift voor Toezicht*.

1 Inspectie Belastingdienst, Toeslagen en Douane, *Levens in de wachtstand. Signaal over het herstel van de schade voor de ernstig gedupeerden van de Toeslagenaffaire*, Den Haag, 9 oktober 2023, p. 3, 4.

2 *Levens in de wachtstand*, p. 8.

3 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Toeziën op publieke belangen: naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, Den Haag 2013, p. 149-150.

4 M. van der Steen, ‘Nabeschouwing’, in: Inspectieraad, *Reflecties op de staat van het toezicht*, Den Haag 2019, p. 227-251, op p. 249.

praktische dimensies van de huidige innovatiedrift in het rijkstoezicht – nu eens in de vorm van een oproep, dan weer door te berichten uit de soms modderige toezichtpraktijk. Daarbij valt op dat veel auteurs het toezicht op een hoger plan willen brengen. Eerdergenoemde vernieuwingsbeweging gaat kennelijk nog niet snel genoeg. Zo pleiten **Kor Grit en Anne Margriet Pot** er – geheel in lijn met de WRR-oproep tot verruiming van de taakopvatting – voor om *reflexief toezicht* vaker in de praktijk te brengen. De veranderlijke, onzekere en complexe wereld waarin we leven, laat zich niet sturen met het klassieke instrumentarium van regulering en handhaving, stellen zij. In aanvulling op risicogestuurd en calamiteitentoezicht kan reflexief toezicht een instrumentarium bieden om (in netwerkverband) gezamenlijk problemen en oplossingen (verbeterdoelen) te definiëren. Dialoog, verantwoording en activatie van betrokken partijen staan centraal.

Frans Erkens reflecteert ook op de werkwijze van toezichthouders, al doet hij dat vanuit een specifiek onderwerp: het witwasdossier. Hij laat zien dat de bestrijding van financieel-economische criminaliteit, oftewel de *Customer Due Diligence* door banken en toezichthouders, gebaseerd is op een eendimensionale werkwijze, namelijk risicosturing. De Nederlandse Bank kiest volgens Erkens voor een ‘conventionele methodiek’ om risicovolle cliënten en ongebruikelijke transacties te onderkennen: verdachte bedrijven en personen wordt, kort gezegd, gevraagd om zo veel mogelijk papierwerk aan te leveren en dat papierwerk wordt door accountants op juistheid en rechtmatigheid gecontroleerd. Daarmee los je het witwasprobleem niet op, stelt Erkens. Criminele bedrijven hebben namelijk vaak wel kloppende cijfers aan de inkomstenkant, terwijl ze hun geld witwassen aan de uitgavenkant. Om daar zicht op te krijgen is een andere werkwijze gewenst, namelijk die van het forensisch (identificatie)onderzoek. Hiermee zal een onderzoeker naar de juistheid van de opbrengsten en volledigheid van de uitgaven kijken.

Nalevingstoezicht met de ‘conventionele’ methodes biedt hier dus geen oplossing. **Maarten Moggré en Jaap van den Top** abstraheren van dat inzicht en stellen dat ‘puur nalevingstoezicht’ überhaupt achterhaald is. Nalevingstoezicht is praktisch onuitvoerbaar (er zijn te veel regels en te weinig inspecteurs), maatschappelijk onwenselijk (regels dienen bepaalde maatschappelijke waarden en alleen naar de regels kijken is te mechanistisch) en gedragswetenschappelijk niet houdbaar (mensen laten zich niet leiden door regels, maar door gedrag van leidinggevenden en collega’s). In het vacuüm dat het oude, vertrouwde nalevingstoezicht achterlaat, zou *probleemoplossend toezicht* richting moeten geven, stellen Moggré en Van den Top. In de geest van Sparrow zouden ze in het algemeen problemen moeten selecteren, die oplossen en daarover communiceren. Dat vraagt wel om werving en opleiding van een ander slag inspecteurs, de inrichting van een ander soort organisatie en een andere strategie en leiding.

In het gesprek dat de redactie van *Tijdschrift voor Toezicht* voerde met **Kees Huizinga**, blijkt wel dat het er

nogal van afhangt welke problemen je precies definieert en hoe je precies bepaalt of (en wanneer) die zijn opgelost. In zijn proefschrift *The quest for effective regulatory enforcement. A goal-displacement perspective* deed Huizinga onderzoek naar de effectiviteit van toezicht. Hij kwam daarbij tot de ontdekking dat de doelstellingen van veel toezichthouders in de loop der tijd verplaatst worden (van doel naar middel), versmallen (tot de uitvoering van één bepaald proces) of verbreden (tot soms onmeetbare ambities). Toezichthouders lijden dan ook aan ‘doelambigüiteit’: ze moeten voortdurend prioriteren en hun doelstellingen bijstellen. Bovendien zijn er nauwelijks standaardoplossingen en zijn de effecten (gedragsveranderingen) erg moeilijk te bepalen, laat staan te meten.

Jeroen Boer en Ralph Kroesemeijer hebben voor een van die problemen, namelijk prioritering, een oplossing. In hun werkpraktijk van het prospectustoezicht van de Autoriteit Financiële Markten hebben zij een, in hun ogen succesvolle, vorm van risicogestuurd toezicht ontwikkeld, die bovendien tot efficiëntie leidt. Zij delen hun werkwijze en geven, in de hoop dat andere toezichthouders hiervan kunnen leren, enkele wenken die het invoeren van deze werkwijze vergemakkelijken. Risico’s worden als hoog of laag geclassificeerd en per classificatie is er een vaste werkwijze. Minder complexe prospectussen worden zelfs met behulp van algoritmische systemen geanalyseerd.

In de tweede *Uit het veld* van dit nummer delen **Filip van den Berg en Leanne Wiegman** de nieuwste werkwijzen waarmee de Autoriteit Financiële Markten (AFM) probeert om ondernemingen te bewegen tot een beoogd gedragsdoel. Wegbewegend van het strenge, traditionele nalevings- (en sanctie)toezicht heeft de AFM een heel scala aan informele interventies ontwikkeld om die gewenste veranderingen in aangepast gedrag te vertalen. Het interventiepalet is rijk: ‘bewust niets doen’ is een instrument, evenals ‘steen in vijver’ en ‘verbeterdialoog’, maar ook de inzet van bekende Nederlanders (‘lenen van de naamsbekendheid en reputatie van BN’ers zodat een breed publiek onze boodschap kan horen’). Met behulp van software wordt een specifieke werksessie ontworpen, die tot de inzet van een informele interventie kan leiden. Tijdens die werksessies wordt aan de hand van professionele oordeelsvorming en discussie tussen toezichthouders gewerkt aan de beoogde gedragsverandering van de onder toezicht staande organisaties.

In de bijdrage van **Hester van de Bovenkamp, Josje Kok, Annemiek Stoopendaal en Anne Margriet Pot** wordt het probleem van effectiviteit weer bij de hoorns gepakt. De auteurs menen namelijk dat toezichthouders die met behulp van cijfers verantwoording afleggen over hun prestaties, geen recht doen aan de werkelijkheid: sommige aspecten van publieke diensten zijn eenvoudigweg niet meetbaar en kwaliteit van dienstverlening is niet altijd eenduidig in kengetallen uit te drukken. In plaats van te werken met dergelijke vormen van kwantitatieve verantwoording zouden toezichthouders daarom aan de slag moeten met verhalende verantwoording,

stellen de auteurs. Aansluitend bij de eerste bijdrage in dit nummer, van Grit en Pot, over reflexief toezicht, staat ook hier de dialoog centraal. Narratieve verantwoording is relationeel en interpretatief en kan meer recht doen aan de complexe praktijken van dienstverlening. Toezichthouders zouden in het licht hiervan hun eigen verhaal over de maatschappelijke waarde van toezicht scherper moeten verwoorden. De kwaliteit van het narratief bepaalt de effectiviteit.

Wim Beukenkamp stelt vanuit de toezichtpraktijk van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) dat dat narratief in ieder geval duidelijk moet zijn over de hoeveelheid benodigde middelen. Bezuinigingen kunnen in zijn optiek ook te ver doorschieten: met te weinig mensen kun je geen adequaat toezicht uitoefenen. Een ander element in dat verhaal zou moeten zijn dat de burger centraal moet staan. Een inspectie ‘die het opneemt voor het publiek’ staat sterker dan een ‘legalistisch’ opererende inspectie, stelt Beukenkamp.

Daarbij maant **Melanie Ehren** wel tot voorzichtigheid. De neiging van toezichthouders, ook van degenen die zich op een breder maatschappelijk effect oriënteren, is om te standaardiseren. Ze zijn voortdurend bezig om complexe en zeer uiteenlopende kwaliteiten te simplificeren om ze langs een meetlat te leggen. Daarmee verwachten ze objectief te kunnen vaststellen of de betreffende persoon of organisatie aan bepaalde, geconstrueerde, basisnormen voldoet. Die neiging is begrijpelijk, omdat onze cognitieve capaciteit grenzen stelt aan de hoeveelheid informatie die onze hersenen kunnen verwerken en vergelijken. Maar het terugbrengen van een complexe maatschappelijke werkelijkheid tot getallen, suggereert rationaliteit en neutraliteit, terwijl het verhult dat die getallen ook normatief zijn. Cijfers mogen dan een vertrekpunt zijn, maar een gesprek over het ‘waarom’ van die scores zullen toezichthouders altijd moeten voeren.

De PhD-onderzoekers **Rick Stegeman, Julia Wesdorp en Emma Ropes** stellen vervolgens dat toezichthouders die op zoek zijn naar nieuwe manieren om effectief te zijn, hun pijlen ook op hun *reputatie* kunnen richten. Het gaat daarbij niet zozeer om reputatiemanagement in enge zin (het willen beïnvloeden van de beeldvorming over de eigen reputatie), maar veeleer om de brede gedachte dat het voor toezichthouders nuttig is om oog te hebben voor de vele uiteenlopende en gelaagde verwachtingen en perspectieven van alle spelers in de omgeving. Aan de hand van Daniel Carpenters reputatietheorie laten Stegeman, Wesdorp en Ropes zien dat toezichthouders vandaag de dag in een meer horizontale en door media geregeerde werkelijkheid functioneren. De reputatietheorie kan toezichthouders helpen om publieke waarden te realiseren en een reflectieve functie (doet het systeem wel wat het moet doen?) te vervullen. Hiermee kunnen zij immers hun eigen handelen beoordelen, door dit te bezien vanuit de verschillende verwachtingen die organisaties in hun omgeving hebben over hun effectiviteit, deskundigheid, moraliteit en rechtmatigheid.

In de laatste bijdrage van dit nummer reflecteert **Thomas Sanders** op het verschil tussen ‘bewijzen’ en ‘aan-nemelijk’ maken. Alhoewel Sanders hier de diepte van het bestuurlijke handhavingsrecht induikt, is zijn reflectie voor alle toezichthouders relevant. Toezichthouders die iets willen ‘bewijzen’, oftewel willen ‘doen blijken dat iets waar is’, zullen namelijk hun uitspraken met een hogere mate van zekerheid en een zwaardere bewijslast moeten schragen. Aantonen dat iets ‘vermoedelijk waar’ is, is van een andere orde – en laat ruimte voor allerlei individuele ervaringen en voorkeuren.

Dit nummer geeft, al met al, een heel kleurrijke blik op de huidige en nog begeerde vernieuwingen in het toezicht in Nederland. We hopen van harte dat de bijdragen inspireren. Veel leesplezier!