



Reflectief Toezicht tussen Zeggenschap en Gezag

Toezicht met Gezag

Essay serie nr. 1

Auteur: Meike Bokhorst

Erasmus
University
Rotterdam



Universiteit
Utrecht



Essay t.b.v. onderzoeksprogramma NWA Toezicht met Gezag

Essay serie nr. 1

Toezicht met Gezag is een project van Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap, Universiteit Utrecht & Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Het onderzoeksprogramma Toezicht met Gezag wordt gefinancierd in het Nationale Wetenschapsagenda programma Vernieuwing van Toezicht. Subsidienummer NWA.1334.19.007.

Auteur:

dr. Meike Bokhorst

Met dank aan prof. Martijn van der Steen en prof. Judith van Erp voor aanvullend commentaar en dank aan de consortiumpartners NVWA, SodM, DCMR, ACM, ILT en de deelnemers van de leergang Toezicht met Gezag voor het delen van casuïstiek.

Voor meer informatie: toezichtmetgezag.nl

Of neem contact met ons op via: a.m.bokhorst.uu.nl

Inhoud

1.	Inleiding	4
1.1	Technocratisch gezag onder maatschappelijke druk	5
1.2	Meer inzicht in bronnen van gezag	6
2.	Gezagsproblemen van toezicht in het politiek-maatschappelijk krachtenveld	8
2.1	Politiek: versplintering en machtsverschuiving	9
2.2	Bestuur: instrumentalisering en beïnvloeding	10
2.3	Ondertoezichtstaanden en professionals: deskundigheid en competenties ter discussie	11
2.4	Burgers: medialogica en burgerprotest	13
3.	Gezagsbronnen: beperkte werking van technocratische legitimiteit	14
3.1	Onpartijdigheid: van handhavend naar reflectief toezicht	15
3.2	Onafhankelijkheid: van aanwijzingen naar wet op de rijksinspecties	16
3.3	Deskundigheid: van alle kennis in huis naar meervoudige kennisbronnen	16
4.	Behoeftte aan zeggenschap: beroep op deliberatieve legitimiteit	18
4.1	Transparantie: van zichtbaar naar inzichtelijk maken	19
4.2	Verantwoording: van eenzijdig politiek naar meervoudig publiek	20
4.3	Responsiviteit: van empathisch luisteren naar nabije dialoog	20
5.	Reflecteren op de balans tussen zeggenschap en gezag	22
	Noten	24

| Inleiding

1

1.1 Technocratisch gezag onder maatschappelijke druk

“Vijlbrief gaat ‘indringend’ met NAM praten over afvalwaterinjectie Twente”, kopte de NOS op 12 april 2022.¹ De Staatsecretaris Mijnbouw ging onder hoge maatschappelijke en politieke druk “indringende gesprekken” voeren met de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) over de voorgenomen hervatting van de opslag van productiewater in de bodem in Twente. Vijlbrief was door Kamerlid Omtzigt naar het parlement geroepen om de waterinjecties te laten stoppen, vanwege de gevaren voor het milieu en de omgeving. In Twente trad cabaretier Herman Finkers op als spreekbuis van het verzet. In een brief aan de Kamer schrijft Vijlbrief dat Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) verscherpt toezicht zal blijven houden, als het opslagproces al hervat wordt. De maatschappelijke druk is van grote invloed geweest op de momenten waarop SodM publieke uitingen over het toezicht deed.

Dat SodM de maatschappelijke discussie nauwlettend volgt en daar ook op probeert te handelen is niet vreemd. Sinds de Groningse aardbevingen komt SodM in de publieke ruimte vaker in aanraking met burgers, media en politiek. Politieke en maatschappelijke opinieleiders zijn bepalend voor het publieke beeld van wat er ‘echt’ aan de hand is. Als een beeld eenmaal gevestigd is, is het lastig voor de toezichthouder om dat met onwelkome feiten te nuanceren. De informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies van de toezichthouder neemt het publiek niet langer als vanzelfsprekend aan. Van de Groningse bevingen heeft SodM geleerd dat het loont om in gesprek te gaan met omwonenden en ze te betrekken in het onderzoeksproces. De organisatie heeft ervaren hoe schadelijk de gevolgen zijn als een toezichthouder niet gehoord wordt als de overheid zelf haar zorgplicht ten opzichte van burgers schendt.²

Van de Twente casus leren ze dat veel omwonenden vaak genuanceerd denken, maar niet altijd worden gehoord in het publieke debat. Omwonenden willen weten hoe het zit, vragen om transparantie, maar voelen zich niet per definitie vertegenwoordigd door spreekbuizen of belangenverenigingen, die het hoogste woord voeren. Externe deskundigen en opiniemakers kunnen een groot maatschappelijk bereik en persoonlijke geloofwaardigheid hebben, maar dat betekent nog niet dat zij een compleet overzicht hebben van alle feiten.

Belangenverenigingen zijn vaak erg vasthoudend en beschikken vaak over eigen technische deskundigen, maar ook die weten niet alles. Als eenzijdige of emotionele verhalen in de media verschijnen en Kamerleden op basis daarvan vragen stellen, kan de druk op de minister groot zijn om toezeggingen te doen. Voor toezichthouders is het zaak om bij incidenten de minister zo volledig en tijdig mogelijk te informeren en te leren omgaan met de dynamiek in het maatschappelijk krachtenveld.

Het gezag van externe toezichthouders is essentieel voor de aanvaarden van oordelen en interventies door ondertoezichtstaande instanties en burgers. Een inspectie of markttoezichthouder moet met gezag optreden en heeft gezag nodig voor effectieve interventies. Maar waar berust gezag precies op en waar valt het in de huidige tijd aan te ontlenen?

In het verleden berustte gezag van een toezichthouder, of andere overheidsorganisaties, vooral op deskundigheid en de wettelijke regels. Daarmee was gezag in zekere mate ook *objectief* vast te stellen: de inhoud en de regels waren geldig, “dus” was er sprake van gezag. Tegenwoordig lijken toezichthouders zich lang niet meer alleen op hun wettelijk mandaat en professionele vakkennis te kunnen beroepen, maar moeten ze vooral ook maatschappelijk gezien gezaghebbend zijn. Of anders gezegd, het moet niet alleen objectief-rationeel kloppen, anderen moeten het ook geloven, het zo zien en er een goed gevoel bij hebben.

En wat burgers en betrokkenen precies geloven, varieert ook nog eens meer dan ooit: toezichthouders moeten hun gezag verdienen in een pluriforme netwerksamenleving, waarin groepen heel anderen waarden, perspectieven, belangen en vaak ook daaraan verbonden ‘versies’ van de inhoud meedragen. Deze maatschappelijke complexiteit maakt dat veel van het werk dat inspecties doen inherent omstreden en gepolitiseerd is. In veel situaties is het niet mogelijk om een zwart-wit oordeel te geven, maar gaat het om het handelen te midden van ambiguïteit, onzekerheid en dilemma’s.

Deskundigheid wordt betwist, toezichthouders krijgen meer tegenspraak en ze moeten zich beter verantwoorden. Hun *reputatie* wordt sterker bepaald door hun probleemoplossend vermogen, de manier waarop ze in de media worden neergezet en de procedures waarmee ze hun toezicht uitvoeren. Dat alles werkt door in het gezag van de toezichthouder en in de manier waarop anderen het optreden van de toezichthouder ervaren, waarderen en ook opvolgen.

1.2 Meer inzicht in bronnen van gezag

Dat roept de vraag op hoe we publiek gezag van inspecties kunnen begrijpen, wat voor publiek gezag de bepalende factoren zijn, en wat toezichthouders kunnen doen om hun publiek gezag te vergroten. In dit essay gaan we in op de vraag hoe gezag door onder meer media-aandacht ter discussie komt te staan; wat toezichthouders doen om hun reputatie (en de beelden daarvan bij andere partijen) te beïnvloeden, en wat het effect is van gezag van toezichthouders op acceptatie en naleving van ondertoezichtstaande organisaties. We bespreken dilemma’s van toezichthouders en verbinden die aan het wetenschappelijke debat over toezicht. Daarmee kunnen toezichthouders hun gezag en reputatie baseren op effectiviteit, empathie en rechtvaardigheid naast deskundigheid.

Dit essay maakt deel uit van een breder traject waarin we in een samenwerking van wetenschappelijke onderzoekers en toezichthouders onderzoek doen naar de praktijk van gezaghebbend optreden door toezichthouders. Dit essay fungeert als aftrap van dat traject, en is dan ook zeker niet bedoeld als finaal antwoord, maar als uitnodiging voor inhoudelijke discussie en samenwerking.

De opbouw van dit essay is als volgt. Eerst brengen we in kaart tegen welke gezagsproblemen toezichthouders aanlopen. We kijken op welke klassieke gezagsbronnen zij een beroep doen en waarom die bronnen minder makkelijk tot technocratische legitimiteit leiden. Vervolgens verkennen we welke zeggenschapsbronnen de toezichthouders ontginnen en hoe die tot deliberatieve legitimiteit kunnen leiden. Daarbij gaan we ook in op hoe de toezichthouders omgaan met de dilemma's, die deliberatie met belanghebbenden en betrokken met zich meebrengen. Daarna kijken we hoe toezichthouders zoeken naar de balans tussen het beroep op zeggenschap en gezag. We sluiten het essay af met een kennisagenda gericht op het ontwikkelen van handelingsperspectieven voor toezichthouders.

Gezagsproblemen van toezicht in het politiek-maatschappelijk krachtenveld

2

2.1 Politiek: versplintering en machtsverschuiving

Door de terugtrek van de democratische wetgever door deregulering, privatisering en marktwerking zijn technocratische instellingen, zoals toezichthouders groter en sterker geworden.³ Inspecties moeten risicogericht toezien op publieke belangen en markttoezichthouders moeten regulerend toezien op markten. Ze komen daarbij ook vaker in beeld met onafhankelijke oordelen en interventies over allerlei maatschappelijke vraagstukken. Daarmee zijn toezichthouders van groot belang voor beleid en politiek.

Het is dan ook niet vreemd dat hun gezag in de politieke en maatschappelijke arena de afgelopen jaren meer ter discussie is komen te staan. Sommige ministers zijn geneigd om 'hun' inspectiediensten te zien als een verlengde arm van beleid. Inspecties kunnen statutair nog zo onafhankelijk zijn, ze vallen vaak onder de ministeriële verantwoordelijkheid van dezelfde minister die ze controleren. Dat maakt Kamerleden vanuit hun rol als controleur van de regering soms wantrouwend richting inspecties; is de inspectie wel écht onafhankelijk? En schrijven beleidsambtenaren niet achter de schermen toch mee met de oordelen die de inspectie afgeeft? Is de inspectie wel te vertrouwen?

Marktautoriteiten zijn zelfstandige bestuursorganen met soms vergaande normstellende taken. Zij staan weliswaar verder af van het politieke spel op de ministeries, en dus ook buiten het bereik van de minister. Maar ze hebben daarentegen wel weer meer bevoegdheden vanuit Europese wetgeving om zelf met hun handelen de facto beleid te voeren. Dat maakt Kamerleden vanuit hun rol als medewetgever soms kritisch richting autoriteiten; het zijn een soort coregulatoren, die weliswaar juridisch niets verkeerd doen, maar die allerlei politieke keuzes maken, die niet goed democratisch geborgd zijn.

Door de politieke versplintering en fragmentatie verschuift het evenwicht van de *electorale pijler* met partijen, parlement en regering naar de *niet-electorale pijler* van overheidsinstellingen zonder kiezersmandaat, zoals rechters en onafhankelijke autoriteiten. 'Regeren voor het volk' komt volgens Ruud Koole zo steeds meer in de plaats van 'regeren door het volk'. Zo ontstaan een quasi-politiek veld van inspecties en autoriteiten, die vergaande besluiten nemen, met grote politieke gevolgen, zonder direct mandaat van kiezers of controle door de volksvertegenwoordiging. Met welk gezag opereren zij dan?

Volgens Koole ontlenen ze hun legitimiteit aan mensen eerlijk behandelen (procedurele rechtvaardigheid) en bijdragen aan collectieve goederen als veiligheid, gezondheidszorg, onderwijs, bestaanszekerheid en werkgelegenheid.⁴

Zo liggen toezichhoudende organisaties onder een kritisch vergrootglas van de politiek. Het primaat ligt bij de politiek, maar veel toezichthouders hebben in de loop der tijd wel een steeds ruimer mandaat en taakopdracht gekregen. Ook zijn er meer toezichthouders gekomen. Dat leidt periodiek tot het politieke sentiment om de toezichthouders weer terug in hun hok te duwen. Bijvoorbeeld door kritische vragen te stellen over het handelen van toezichthouders. Maar ook institutioneel, door beelden te schetsen van toezicht als zelf reizend bakmeel, dat onnodig toezichtlasten bij burgers en bedrijven veroorzaakt.

Het kabinet vertaalde dat bijvoorbeeld in 2007 ook in concrete taakstellingen, toen veel rijksinspecties bij de bezuinigingsrondes hard werden geraakt. Om er vervolgens snel ook weer van terug te komen, bijvoorbeeld toen bleek dat toezichthouders zoals de NVWA zo zeer waren uitgekleeft dat de maatschappij onverantwoorde risico's liep op het gebied van voedselveiligheid en productveiligheid.⁵ De politiek heeft de taakstellingen nadien weer teruggedraaid. Zo gaat de pendule van concreet politiek handelen heen en weer, maar is de beweging van politieke oordelen over het toezicht vrij stabiel: kritisch, soms wantrouwend, en maar heel zelden complimenteus over de waarden die toezichthouders in de samenleving borgen en behartigen. Het toezicht wordt door de politiek kritisch gevolgd en ter discussie gesteld. Net als bij regeldruk geldt voor toezichtlast dat mensen er minder van willen zo lang het goed gaat, maar zodra er iets mis gaat vragen om meer.

Overigens zaten ook de toezichthouders zelf niet stil. In reactie op de politieke wens om toezichtlasten te verminderen gingen de inspecties intensiever samenwerken binnen de Inspectieraad. Die samenwerking leidde onder meer tot een sterke lobby voor een juridisch onafhankelijker positionering door middel van eerst de Aanwijzingen voor de Rijksinspecties en nu de wet op de rijksinspecties. Daarmee is de institutionele onafhankelijkheid van inspecties in ieder geval op papier beter geborgd, wat inspecties kunnen aanvoeren in volgende debatten over de onafhankelijkheid en legitimiteit van hun handelen.⁶

2.2 Bestuur: instrumentalisering en beïnvloeding

Ook vanuit het perspectief van het bestuur, en bestuurders, staan toezichthouders onder druk. Bestuurders kunnen het gezag van toezichthouders ondermijnen door hen te instrumenteel in te zetten om allerhande risico's af te dekken. Om daadkrachtig te reageren op misstanden zeggen sommige ministers in het parlement of media zinnen zoals: "Daar ga ik met mijn toezicht bovenop zitten" of "Daar stuur ik mijn toezichthouder op af."

Deze benadering van toezicht als verlengde arm van het bestuur ondermijnt het onafhankelijke gezag van de toezichthouder. Of de gebezigde taal in de praktijk ook accuraat is, doet er in de beeldvorming

en in het effect of het gezag van de inspectie niet veel toe: het leed is in dat opzicht al geleden. Veel toezichthouders gaan over de eigen onderzoeksagenda en interventiestrategie, daar heeft de minister niet veel over te zeggen. Ministers kunnen wel zelf op basis van inspectie-informatie en -oordelen tot eigen interventies overgaan. Zo kan een minister van OCW de financiering van een school opschorten of beëindigen op basis van een inspectierapport.⁷ Maar de volgorde daarbij is helder: de inspectie oordeelt op eigen gezag, het ministerie kan (en soms ‘moet’) daar rechtsgevolgen aan geven.

Ook vermeende pogingen van ministeries om de oordeelsvorming oneigenlijk te beïnvloeden, kunnen het onafhankelijke gezag van toezichthouders schaden. Toezichthouders dienen volgens de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties vrijelijk informatie te verzamelen en zelfstandig tot een oordeel te komen.⁸ Elke schijn van beïnvloeding dient daarbij vermeden te worden, want ook schijn kan lang blijven hangen. Ook al blijkt bij nadere analyse dat het wel meeviel met de beïnvloeding, wat vaak het geval is, dan is de reputatieschade voor de toezichthouder al geleden.⁹

Deze *instrumentalisering* van toezicht, en vermeende oneigenlijke beïnvloeding door het bestuur, heeft negatieve gevolgen voor de reputatie van de toezichthouder. Om deze tegen te gaan, zijn heldere normkaders zinvol, zoals de aanwijzingen voor de rijksinspecties of een nieuwe kaderwet toezicht.¹⁰ En naast harde institutionele waarborgen over budget en bevoegdheden, zijn ook afspraken over cultuur en gedrag van belang.¹¹ Ook is het van belang om te leren van incidenten om herhaling te voorkomen van concrete inmenging én van beeldvorming daarover.¹²

2.3 Ondertoezichtstaanden en professionals: deskundigheid en competenties ter discussie

Ook het inhoudelijk gezag van toezichthouders is bij ondertoezichtstaande organisaties en bij toezicht betrokken professionals niet vanzelfsprekend. Zij stellen geregeld de kennis, deskundigheid en competenties van toezichthouders ter discussie. Als inschattingsfouten van toezichthouders publiekelijk aan het licht komen, kan dat de reputatie van de toezichthouder als deskundige organisatie schaden. Dat gebeurt bijvoorbeeld via de rechtszaal, waar ondertoezichtstaanden de oordelen en interventies van toezichthouders kunnen aanvechten. De uitkomsten van dergelijke rechtszaken hebben niet alleen gevolgen voor de specifieke zaak, maar ook voor het gezag en de reputatie van de toezichthouder als geheel.

In de laatste evaluatie van de ACM waarschuwt onderzoeksbureau AEF voor legitimiteitsproblemen door het verliezen van een aantal gevoelige juridische zaken.¹³ Hoewel het aantal verloren rechtszaken wel meevalt, is de beeldvorming volgens AEF bij sommige gesprekspartners kritisch door het verlies van een aantal high profile cases zoals de vernietiging van het WFA-besluit en het

boetebesluit inzake het misbruik van machtspositie door de NS:

“De negatieve beeldvorming vinden we kwetsbaar omdat deze op de langere termijn ten koste kan gaan van de legitimiteit van de toezichthouder.”¹⁴

De ACM reageert op die kritiek door aan te geven dat ze zich terdege bewust is van het risico dat beeldvorming over het juridische track record, impact kan hebben op haar legitimiteit, ook al is die beeldvorming gebaseerd op een beperkt aantal high profile zaken:

“De ACM is voornemens om nog meer duiding te geven, bijvoorbeeld van de reden om in een bepaalde zaak wel of niet in hoger beroep te gaan. Als er aanpassingen worden doorgevoerd naar aanleiding van een verloren zaak zal de ACM ook meer aandacht schenken aan de aanpassingen die zijn gedaan. Wij zien in dit kader de meerwaarde van het betrekken van externe deskundigen bij de analyse van ons trackrecord en de duiding van individuele zaken.”¹⁵

Met het laten meekijken van vreemde ogen van kritische buitenstaanders bij gevoelige zaken kan de toezichthouder ook tunnelvisie tegengaan. De ACM realiseert zich dat transparantie en duiding belangrijk zijn: “Uiteraard gaat het niet alleen om beeldvorming en wil de ACM primair het goede track record behouden en waar mogelijk verbeteren. Daarbij past wel de nuancering dat de ACM geen risicomijdende toezichthouder wil worden, maar bij nieuwe marktproblemen soms welbewust voor een nieuwe aanpak kiest, ook als die risicovoller is.”¹⁶

Een toezichthouder die in het publieke belang met toezichtinterventies de grenzen opzoekt, zal weerstand oproepen bij ondertoezichtstaanden en in de rechtszaal soms tegen grenzen aanlopen. Dat is onderdeel van de strategie. Ook de Nederlandsche Bank verloor een aantal beeldbepalende rechtszaken. Onlangs nog moest een eerder opgelegde aanwijzing aan Bunq bank wegens het overtreden van de antiwitwaswet grotendeels van tafel. In de mediabeeldvorming van het Financieele Dagblad leed DNB “een gevoelige nederlaag geleden in de strijd met banken over de witwasregels” en legde de uitspraak “een bom onder de wijze waarop DNB tot op heden zijn toezicht ingericht heeft.”¹⁷ De NOS schreef “DNB krijgt van de hoogste rechter een tik op de vingers”.¹⁸

Juridisch gezichtsverlies kan de toezichthouder een reputatiedeuk opleveren en de toezichtaanpak ingrijpend beïnvloeden, maar reputatieschade hoeft niet blijvend te zijn. Ook is het van belang om de juridische kwaliteit op peil te houden. De huidige krapte op de arbeidsmarkt helpt niet mee om voldoende goede deskundigen bij toezichthouders binnen te halen en vast te houden. Specialistische toezichtcapaciteit kan daardoor onder druk komen. Op het gebied van het milieutoezicht zijn er bijvoorbeeld niet altijd voldoende specialisten te vinden. Deskundig personeel gaat met pensioen. Nieuw personeel is schaars. Mensen die nieuw binnenkomen, moeten opgeleid worden en een

deel is daarna snel weg. Managers zijn vaak nog wel te krijgen, maar het is lastiger om voldoende inspecteurs te vinden om al het werk te doen. Er zijn veel aantrekkelijke, goed betaalde banen in het bedrijfsleven door onder meer de energietransitie.

2.4 Burgers: medialogica en burgerprotest

Hetzelfde patroon zien we in de manier waarop burgers naar toezichthouders kijken. Burgers worden mondiger en via (sociale) media weten burgers ook steeds beter hun geluid te laten horen. Andersom weten media burgers ook steeds meer te vinden. Media die vonden dat ze de maatschappelijke onvrede achter de politieke opkomst van Fortuyn te laat in de gaten hadden, hebben nadien meer ruimte voor straatinterviews met burgers ingeruimd. Burgers krijgen meer podium om op basis van eigen ervaring, gevoel of beleving te reageren, maar ook steeds meer op basis van nieuwe en eigen bronnen van kennis.

Zo schakelen omwonenden ook vaker eigen deskundigheid in, omdat ze rapporten van de GGD of RIVM over bijvoorbeeld schadelijke uitstoot niet vertrouwen. Ze gaan zelf de luchtkwaliteit meten en data analyseren. Dat leidt dan overigens nogal eens tot nieuwe inzichten, die uiteindelijk ook de formele data overvleugelen. Burgers hebben nogal eens gelijk. Wat betekent dat voor het gezag en de positie van de toezichthouder? Is toezicht het sluitstuk van beleid of zit de toezichthouder er voor het publieke belang? Hoe positioneert die zich op de schaal tussen overheid en burger?

Bij de Inspectie Leefomgeving en Transport merkt men dat de risico's die uit wetenschappelijke data-analyse naar voren komen, vaak anders zijn dan de maatschappelijke percepties. Woningbouw, landbouw, natuur en industrie kruipen dicht tegen elkaar aan. De concurrerende aanspraken op schaarse ruimte leveren steeds meer problemen op. Hoe ga je om met de grenzen van regels en vergunningen? Welke belangenafweging maak je en hoe leg je die uit? Zo staan in IJmuiden de woningen heel dicht bij de staalfabriek, maar zal niemand voorstellen om woningen te verplaatsen. En rondom Schiphol overschrijden vliegtuigen al decennia geluidsnormen waar burgers met eigen metingen tegen in het geweer proberen te komen.

Toezichthouders vragen zich steeds vaker af hoe ze *citizen science* en burgerbetrokkenheid kunnen benutten in het toezicht. Hoe kunnen ze proactief met deze beweging omgaan, in plaats van reactief de gevolgen ervan te ondervinden? Zo is de kennisafdeling van de arbeidsinspectie bezig met de vraag hoe ze met 300 inspecteurs het belang van gezond werken onder de aandacht kunnen brengen bij 15.000 ondernemingsraden. Hoe kunnen ze daar nieuwe technologieën voor gebruiken, zoals sensoren om gevaarlijke stoffen te meten?

Gezagsbronnen: beperkte
werking van technocratische
legitimiteit

3

We hebben gezien dat het speelveld waarop de toezichthouder zijn gezag moet verdienen en bewaren de afgelopen decennia steeds ingewikkelder is geworden. Vanuit alle richtingen zijn de verwachtingen ten aanzien van het toezichtgezag hooggespannen. Over welke bronnen kan de toezichthouder beschikken om aan deze uitdagingen tegemoet te komen? Welke aangrijpingspunten voor het herstellen of vergroten van gezag staat de toezichthouder ter beschikking? De gezagsbronnen waar toezichthouders in de verschillende politieke en maatschappelijke krachtenvelden een beroep op doen zijn *onpartijdigheid*, *onafhankelijkheid* en *deskundigheid*.

3.1 Onpartijdigheid: van handhavend naar reflectief toezicht

Om hun onpartijdigheid te versterken, proberen toezichthouders autonomer hun functie te vervullen ten opzichte het veld en de minister door toezicht te houden op publieke belangen. Van scheidsrechter bij sectorale zelfregulering en handhaver namens de minister ontwikkelen ze zich meer als reflectieve tegenkracht voor de sector en de politiek. Zo kreeg de nieuwe Inspectie Belastingen Toeslagen Douane expliciet de opdracht mee om niet alleen toezicht te houden op de ondertoezichtstaande uitvoeringsorganisaties, maar ook op het beleid: de taakformulering, de sturing en de continuïteit en de kwaliteit van de uitvoering.¹⁹

De Inspectie kan daarbij ook vanuit burgerperspectief op basis van signalen uit de samenleving, uitvoering en ministeries ook knelpunten in het stelsel benoemen: “Wij willen met onze onderzoeken en aanbevelingen bijdragen aan het herstel van het vertrouwen van de samenleving in de overheid.”²⁰ Hier wordt de inspectie nadrukkelijk gepositioneerd als een instituut dat niet namens de minister de samenleving controleert, maar als partij die namens de samenleving ook de minister in het oog houdt. Veel inspecties zullen zeggen dat dat bij hen feitelijk ook al zo is: hier is vooral interessant dat er zo expliciet bij de instelling en doelstelling van de inspectie de nadruk op wordt gelegd. Door actief uit te dragen dat vertrouwensherstel de ambitie is, probeert deze nieuwe organisatie haar reputatie en extern gezag als onpartijdige inspectie te versterken.

Toezichthouders proberen hun onpartijdig gezag niet alleen te versterken door een autonome functieervulling, maar ook door bij andere partijen systeemrisico's te agenderen. De veronderstelling daarbij is dat juist reflecties op dit meta-niveau de kritische functie van het toezicht onderstrepen. De toezichthouders durft zich dan met de grote vragen en thema's bezig te houden; tot in de kern van het beleid en de sturing. Zo stelt menig toezichthouder periodiek een staat van de sector vast en spreekt zich uit over het functioneren van het stelsel. Inspecteurs-Generaal geven publieke lezingen, media-interviews en technische briefings in de Kamer om hun oordeel over structurele problemen in de sector beter kenbaar te maken. Markttoezichthouders komen met signalementen en wetgevingsadviezen om systeemrisico's te agenderen en mogelijke oplossingen voor te stellen.

Deze autonome toezichthouders kijken niet alleen naar ‘individuele gevallen’, maar houden nadrukkelijk ook het geheel in de gaten.

3.2 Onafhankelijkheid: van aanwijzingen naar wet op de rijksinspecties

Om onpartijdig toezicht te kunnen uitoefenen ten opzichte van het veld en het bestuur zijn een onafhankelijke positionering, oordeelsvorming en beeldvorming essentiële voorwaarden.²¹

Onafhankelijkheid versterkt de geloofwaardigheid van toezicht in de ogen van burgers. Toezichthouders met een eigen wet of een aanwijzing in een wet kunnen daarmee hun onafhankelijkheid beschermen. Markttoezichthouders ontlenen hun onafhankelijke positie rechtstreeks aan Europese wetgeving.²²

Om de onafhankelijkheid van alle inspecties te versterken, heeft de minister-president in 2015 aanwijzingen over de rijksinspecties afgekondigd.²³ Toch is het debat over de onafhankelijke positie van toezichthouders sindsdien niet verstomd. Om de risico’s van oneigenlijke beïnvloeding en inkapseling tegen te gaan, is juridische borging van onafhankelijkheid een wens vanuit de Inspectieraad.²⁴ Inmiddels is ook een meerderheid in de Kamer er van overtuigd geraakt dat een onafhankelijker toezicht van groot belang is.²⁵ Een motie van het Kamerlid Kuik verzoekt de regering “binnen een jaar wetsvoorstellen in te dienen om artikel 120 van de Grondwet te schrappen en om een kaderwet toezicht in te dienen die onafhankelijkheid van toezichthouders borgt”.²⁶

Naast juridische onafhankelijkheid is financiële onafhankelijkheid essentieel. Na een periode van bezuiniging hebben veel inspecties, zoals de NVWA en de Arbeidsinspectie er weer middelen bij gekregen. Ook markttoezichthouders AFM, DNB, ACM, NZa, AP en de Kansspelautoriteit hebben er extra taken en middelen bijgekregen. Al moeten toezichthouders bij extra taken soms ook met de minister en het parlement de strijd aan gaan voor een bijbehorend wettelijk en financieel kader.²⁷ Voor onafhankelijkheid is het tonen van ruggengraat essentieel, waarbij de toezichthouders in hun dagelijkse oordeelsvorming en optreden hun onafhankelijke houding uitdragen.

3.3 Deskundigheid: van alle kennis in huis naar meervoudige kennisbronnen

Kennis en kundigheid zijn belangrijke gezagsbronnen voor inspecties. Inspecties moeten weten hoe het zit, hoe het hoort en moeten vaardig zijn in het doorlopen van de processen die bij het toezicht horen. Dat alles moet goed en liefst foutloos gebeuren. Elke kink in die kabel kan voor reputatieverlies en twijfels aan het gezag zorgen. Daarom moeten inspecties hun deskundigheid op orde houden. En dat blijkt zoals gezegd écht lastig, zeker in de huidige tijd.

Omdat het toezichthouders niet altijd lukt om voldoende goede kennis in huis te halen, zien we dat ze ook buiten de deur op zoek gaan naar kritische geesten en nieuwe kennisbronnen. Big data en kunstmatige intelligentie zorgen ervoor dat markttoezichthouders steeds meer data inladen van ondertoezichtstaande instellingen in plaats van dat ze zelf als deskundigen op pad gaan. Dat roept weer nieuwe vragen op of de primaire focus van toezicht op (financiële) producten niet moet verschuiven naar de doelgroepen waarbij de problemen samenlopen.

In plaats van het schrijven van een deskundig oordeel zijn toezichthouders ook steeds meer gericht op het versterken van *lerend vermogen* in organisaties zelf. De Covid-crisis heeft de taakopvatting van sommige inspecties in die richting veranderd. Corona raakt aan de gezondheidszorg, maar ook aan de veiligheidsregio's, die met de zorgorganisaties moeten samenwerken. De Inspectie Justitie en Veiligheid denkt na over effectief toezicht gericht op het weerbaar maken van organisaties. Veiligheidsregio's moeten weerbaar zijn bij crisis in de samenwerking met andere organisaties. Er zullen telkens nieuwe crisissen komen waarbij die weerbaarheid en paraatheid nodig is, zoals bij vogelgriep of een vluchtelingen crisis. Hoe maak je organisaties en netwerken weerbaar? De toezichthouder hoeft het antwoord op die vraag niet zelf te geven, maar kan zijn meerwaarde ook ontleenen aan het stellen van kritische vragen over het leervermogen van organisaties en de weerbaarheid van sectoren.

Behoeftte aan zeggenschap:
beroep op deliberatieve
legitimititeit

4

Hoewel toezichthouders de gezagsbronnen onpartijdigheid, onafhankelijkheid en deskundigheid steeds proberen aan te passen aan de eisen van de tijd, gaat er toch een beperkte werking uit van deze *technocratische legitimiteit*. Het is lastig om onpartijdig toezichtfuncties te vervullen en onafhankelijk te zijn in de oordeelsvorming als door grote belangentegenstellingen of ondergesneeuwde belangen maatschappelijke risico's ontstaan. De toezichthouder beschikt ook niet altijd over alle relevante kennis en deskundigheid. Het geïnformeerde publiek spreekt steeds vaker terug, al dan niet op basis van eigen onderzoek, waardoor het toezicht zelf onderdeel kan worden van het publieke debat.

Burgers, professionals, bedrijven en organisaties hebben naast gezag van toezicht ook behoefte aan (mede)zeggenschap over toezicht om zo bij te dragen aan *deliberatieve legitimiteit*. Die deliberatieve legitimiteit kunnen toezichthouders versterken door zich responsief en reflectief te tonen. Het is juist de taak van de toezichthouder om systeemrisico's te signaleren en zich publiekelijk daarover uit te spreken. Om in deze tijd gezaghebbend te kunnen opereren, kunnen toezichthouders dus naast hun traditionele repertoire van technocratische legitimiteit op deliberatieve legitimiteit inzetten. Dat is een voor inspecties vaak nieuw repertoire dat zij *naast* hun niet minder belangrijk geworden technocratische legitimiteit moeten inzetten. Hoe ziet dat er uit?

4.1 Transparantie: van zichtbaar naar inzichtelijk maken

Toezicht maakt transparant en dient ook zelf transparant te zijn. Transparantie is erop gericht om het functioneren of presteren van ondertoezichtstaanden of de toezichthouder door informatieverstrekking zichtbaar te maken.²⁸ De toezichthouders en organisaties kunnen zelf transparant zijn of het optreden van anderen transparant maken. Omgekeerd kunnen anderen ook het optreden van de toezichthouder of ondertoezichtstaande transparant maken, zoals klokkenluiders, media en maatschappelijke organisaties doen. Daarom is het van belang goed na te denken over beleid voor openbaarmaking van inspectiegegevens, zodat toezichthouders zelf de regie over de informatie kunnen bewaken.

Transparantie kan dienen als instrument om toezichtdoelen te realiseren, als kernwaarde om vertrouwen te vergroten of als randvoorwaarde om een systeem van checks and balances te laten werken. Transparantie kan met andere woorden een democratisch doel dienen, zoals empowerment van burgers, maar ook verantwoording en responsiviteit mogelijk maken.²⁹ Een puur instrumenteel gebruik van transparantie is moeilijk voorstelbaar. Transparantie als instrument is vaak pas geloofwaardig als degene die om transparantie van anderen vraagt zelf ook transparantie als waarde voorlevent.³⁰

Toezichthouders kunnen beter zelf een strategie ontwikkelen over wat ze onder welke voorwaarden over het toezichtoptreden wel en niet openbaar maken. Het is van belang dat toezichthouders na blijven denken over het doel en de effecten van transparantie voor zichzelf en ondertoezichtstaanden. Ook is de duiding van informatie belangrijk, om te voorkomen dat anderen een verkeerd frame neerzetten waar de toezichthouder tegen moet opboksen.³¹

4.2 Verantwoording: van eenzijdig politiek naar meervoudig publiek

Verantwoording is gericht op het uitleg geven en inzichtelijk maken van informatie voor een publiek dat daarop een oordeel kan vormen of het handelen kan aanpassen. De verantwoording van toezichthouders richt zich al lang niet meer eenzijdig op de politiek, maar heeft zich verbreed tot een meervoudig publiek. De Inspectieraad ziet het belang van het afleggen van verantwoording door rijksinspecties. En dan niet alleen “aan de eigen minister, of via een jaarverslag aan het parlement, maar ook breder aan de samenleving als geheel. Bij de verantwoording van de resultaten van het toezicht willen we de aandacht meer richten op de maatschappelijke opbrengsten van ons toezicht.”³²

Zo zien we dat de inspectie zijn publiek heeft verbreed en nu ook maatschappelijk verantwoording wil afleggen. Tegelijkertijd is het ingewikkeld om al deze verschillende publieken goed te bedienen. Met publieke verantwoording bedoelen we vaak verantwoording aan het publiek, via de representatieve democratische instituties. En volgens de logica en de normen die daar gelden. Inspecties verbreden die arena nu, maar dat betekent ook dat ze volgens andere regels moeten spelen. Het publiek kijkt anders en komt anders tot oordelen over inspectiewerk. Dat kan in potentie veel bijdragen aan het repertoire van toezichthouders, maar het is ook een ingewikkelde en vaak nieuwe en onvoorspelbare arena voor toezichthouders om in te opereren.

4.3 Responsiviteit: van empathisch luisteren naar nabije dialoog

Transparantie en verantwoording lijken niet langer afdoende om de maatschappelijke legitimiteit van het toezicht te versterken. Burgers verwachten dat de toezichthouders niet alleen de luiken open zetten en uitleg geven, maar ook luisteren en met hen in gesprek gaan. Zeker inspecties die direct de leefwereld van burgers raken, zoals de IGJ en de IvHO, betrekken het perspectief van de burger steeds explicieter in hun verantwoording. Zij stellen de cliënt of leerling centraal. Dat heeft ook gevolgen voor de taakopvatting.

Ze kijken niet alleen naar regelnaleving, maar ook naar waar burgers in de knel raken. Er zijn allerlei cliënten- en patiëntenverenigingen en ombudsmannen die klachten analyseren waar ook

toezichthouders hun voordeel mee kunnen doen. Burgergerichte toezichthouders menen dat luisteren naar klachten en verhalen kan bijdragen aan de geloofwaardigheid van toezichthouders in de maatschappij.

Responsiviteit is een interactief proces waarbij de toezichthouder of ondertoezichtstaande antwoord geeft op vragen en klachten, in gesprek gaat met burgers, belanghebbenden en organisaties en waar nodig en mogelijk het eigen handelen daarop aanpast of ervan leert.³³ Daardoor kan de kwaliteit van het toezicht en/of de naleving verbeteren.³⁴ Als het handelen van toezichthouders zichtbaar en inzichtelijk is gemaakt en de toezichthouder openstaat voor weerwoord, zijn de voorwaarden geschapen voor responsiviteit.

Responsiviteit ligt dus in het verlengde van transparantie en verantwoording. Mensen moeten geïnformeerd zijn en uitleg hebben gekregen voordat een betekenisvol gesprek mogelijk is. Als de toezichthouder responsief is, kunnen mensen ook makkelijker om informatie en uitleg vragen. Bij responsiviteit gaat het erom dat toezichthouders de interactie met de maatschappelijke omgeving aangaan en die interactie met burgers en belanghebbenden ook stimuleren bij ondertoezichtstaande organisaties.

Deliberatieve legitimiteit op basis van overleg kent net als technocratische legitimiteit zijn beperkingen. Met empathisch luisteren en intensieve dialoog wekt een toezichthouder soms onbedoeld onrealistische verwachtingen over het inspectieoptreden. De IG van de SodM kan nog zo veel burgers spreken, het zijn uiteindelijk de beleidsmakers op het ministerie van EZK en de medewetgevers in de Kamer die bepalen of de gasboringen stoppen. Ook bij botsende belangen en strijdige claims op de schaarse ruimte rond Schiphol of IJmuiden moet een toezichthouder zoals de ILT onpartijdig blijven opkomen voor publieke belangen.

Begrip tonen voor het standpunt van omwonenden wil nog niet zeggen dat de inspectie ook aan de kant van belanghebbende burgers staat. De toezichthouder is geen spreekbuis voor belanghebbenden en betrokkenen. Bovendien zullen nooit alle geledingen uit de samenleving zich bij de inspectie melden. Er zijn groepen burgers die op grote afstand van de overheid staan. Als de IJV met de IGJ onderzoek gaat doen naar de uithuisplaatsing van kinderen van de toeslagenaffaire, dan zal het heel lastig zijn om een representatief deel van deze wantrouwende doelgroep te spreken te krijgen.³⁵ Het voeren van een goede dialoog en het luisteren naar mensen die zich niet snel uitspreken, is ongelofelijk tijdrovend en vergt veel van de onderzoeksvaardigheden van inspecteurs. Daarom is het van belang dat toezichthouders met elkaar kennis en ervaring uitwisselen over de wijze waarop ze verhalen van burgers in hun onderzoek verwerken.³⁶

| Reflecteren op de balans
| tussen zeggenschap en gezag

5

Toezichthouders proberen de gezagsbronnen onpartijdigheid, onafhankelijkheid en deskundigheid steeds aan te passen aan de eisen van de tijd. Toch gaat er een beperkte werking uit van deze *technocratische legitimiteit* en hebben mensen daarnaast ook behoefte aan zeggenschap of meer *deliberatieve legitimiteit*. Aangezien zowel technocratische gezagsbronnen als deliberatieve zeggenschapsbronnen beperkte legitimiteit opleveren en elk weer hun eigen dilemma's met zich meebrengen, is de vraag hoe beide bronnen elkaar kunnen versterken. Hoe kunnen toezichthouders zoeken naar de juiste balans tussen zeggenschap en gezag?

Daarvoor is het van belang dat toezicht zelfreflectief is en steeds opnieuw beoordeelt welke balans in welke situatie effectief en legitiem is. Het responsiever worden van het toezicht vraagt om reflectiviteit van toezichthouders en andere betrokken partijen. Zo heeft het Staatstoezicht op de mijnen lang geworsteld hoe ze om moest gaan met bezorgde burgers en hoe publiekelijk de risicosignalering bij de Groninger gasboringen diende te zijn. Pas sinds kort vaart deze toezichthouder een autonomere koers, waarbij de IG vaker publiekelijk in parlement en media problemen van burgers bespreekt.³⁷ Bij reflectiviteit gaat het er ook om dat mensen ideeën, processen, structuren en systemen op basis waarvan het toezicht functioneert, bevragen en via deliberatie met alle betrokken partijen leren hoe ze toezicht responsiever kunnen maken.³⁸

Met het terugkoppelen van signalen op basis van een reflectieve dialoog met veldpartijen komt de toezichthouder soms sneller dan hem lief is in politiek vaarwater. Zo moest de Inspecteur-Generaal van het Onderwijs de nodige ministeriële hobbels overwinnen om met de staat van de sector te concluderen dat er nog onvoldoende gebeurde aan het bestrijden van de kansongelijkheid in het onderwijs.³⁹ Die conclusie raakte aan de politieke kern van het beleid van de minister om de kansongelijkheid in het onderwijs te verminderen. Het is in zo'n geval extra belangrijk dat een toezichthouder de boodschap kan onderbouwen op grond van gedegen eigen bevindingen en aanvullend onderzoek door onafhankelijke wetenschappers. Ook is de aanpak effectief waarbij de inspectie niet de enige partij is die de boodschap brengt. Zo organiseert de IvhO bij de staat van het onderwijs een toogdag voor de sector waarbij meerdere partijen dezelfde maatschappelijke kwestie agenderen en bespreken.⁴⁰

In het kader van de Nationale Wetenschapsagenda Toezicht gaan we komende periode onderzoeken hoe toezichthouders werken aan gezag en hoe ze daarbij ook het gesprek aangaan met hun legitiemerende omgeving. We brengen de verschillende reflectieve strategieën en werkwijzen in kaart en onderzoeken de effectiviteit en legitimiteit daarvan in samenwerking met toezichthouders, maatschappelijke, politiek-bestuurlijke en ondertoezichtstaande partijen.

Noten

- 1 <https://nos.nl/artikel/2424943-vijlbrief-gaat-indringend-met-nam-praten-over-afvalwaterinjectie-twente>
- 2 <https://nos.nl/collectie/13902/artikel/2442663-oud-toezichthouder-bij-enquete-minister-nam-oliebedrijven-serieuzer-dan-ons>
- 3 Bokhorst, A.M. (2014) Bronnen van legitimiteit. Zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag. Den Haag: Boom juridische uitgeverij. P. 388.
- 4 www.wbs.nl/publicaties/het-wankele-evenwicht-de-democratische-rechtsstaat
- 5 Tweede Kamer (2020–2021), 33 835, nr. 171. Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket. In opdracht van: Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z19495&did=2020D41467
- 6 www.rijksinspecties.nl/actueel/nieuws/2022/07/05/hoe-ziet-de-ideale-wet-op-de-rijksinspecties-er-uit
- 7 Zie bijvoorbeeld www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/08/29/wiersma-schoolbestuur-moet-weg-van-wege-wanbeleid
- 8 Aanwijzing 12: Een inspecteur-generaal informeert zo nodig de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister rechtstreeks over zijn bevindingen, oordelen, adviezen en andere relevante gegevens. Volgens de Handreiking Aanwijzingen van het Bureau Inspectieraad (2017) mag een minister niet treden in feitelijke onderzoeken en moet die inspectieverslagen ongewijzigd doorsturen naar de Kamer. Hij geeft geen Aanwijzingen over de bevindingen, oordelen of adviezen. Hij weerhoudt een inspectie niet van het doen van een bepaald onderzoek.
- 9 <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2250742-ollongren-wilde-kritisch-rapport-inlichtingendiensten-pas-na-referendum-publiceren>
- 10 www.rijksinspecties.nl/actueel/nieuws/2021/12/10/evaluatierapport-ondersteunt-pleidooi-voor-wet-op-rijksinspecties
- 11 https://tijdschriften.boombestuurkunde.nl/tijdschrift/bk/2019/4/Bk_0927-3387_2019_029_004_001
- 12 https://tijdschriften.boombestuurkunde.nl/tijdschrift/bk/2019/4/Bk_0927-3387_2019_029_004_006
- 13 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25268-195.html>
- 14 AEF (2020) Evaluatie van de Autoriteit Consument en Markt, p. 4-5.
- 15 <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/reactie-acm-op-evaluatie-aef.pdf>, p. 2.
- 16 <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/reactie-acm-op-evaluatie-aef.pdf>, p. 3.
- 17 <https://fd.nl/financieel-markten/1455086/vernietigend-oordeel-rechter-over-witwasaanpak-dnb-in-bunq-zaak>
- 18 <https://twitter.com/NOS/status/1582295531032055810>
- 19 Erp, van J., J. van den Bos, S. Hemels en M. Bokhorst (2020) Toezicht als tegenkracht. Naar een inspectie op de domeinen belastingen, toeslagen en douane. Advies op verzoek van de staatssecretarissen van Financiën <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-955230.pdf>. En: www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/06/oprichting-inspectie-belastingdienst-toeslagen-en-douane
- 20 www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/06/aanbiedingsbrief-werkprogramma-2022-inspectie-belastingen-toeslagen-en-douane
- 21 Knaap, P. van der, M. Bokhorst, Y. Kleistra (2019) Onafhankelijk onderzoek in positie, oordeelsvorming en beeldvorming. Bestuurskunde 2019 (28) 4.

- 22 www.toezine.nl/hoe-europa-bijdraagt-aan-onafhankelijk-toezicht/
- 23 www.rijksinspecties.nl/actueel/nieuws/2015/10/05/index
- 24 www.rijksinspecties.nl/actueel/nieuws/2022/07/05/hoe-ziet-de-ideale-wet-op-de-rijksinspecties-er-uit
- 25 www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-nog-steeds-zijn-toezichthouders-niet-onafhankelijk-van-de-ministers~bb67df21/
- 26 Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 28 362, nr. 47 1
- 27 www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/waakhond-acm-energiemarkt-heeft-nieuwe-regels-en-zwaarder-toezicht-nodig~bad92b2b/
- 28 Meijer, A., (2014) Transparency, in Bovens, M. R. Goodin, T. Schillemans (Eds), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press.
- 29 Meijer, A., P. 't Hart & B. Worthey (2015) *Assessing Government Transparency, an Interpretive Framework*. Administration & Society.
- 30 Bokhorst en Van Erp (2017) Van transparantie naar responsiviteit. Ontwikkeling van de omgevingsgerichtheid van toezichthouders Verkenning in opdracht van de Inspectieraad. www.rijksinspecties.nl/publicaties/publicaties/2017/12/19/publicatie-rapport-van-transparantie-naar-responsiviteit, p. 9.
- 31 Steen, van der M., J. van der Spek en M. van Twist (2010) *Figureren in het verhaal van de ander Over gezagsdragers in beeld*. www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2010-Figureren-in-het-verhaal-van-de-ander.pdf
- 32 www.rijksinspecties.nl/publicaties/brieven/2020/12/16/tweede-brief-evaluatie-aanwijzingen-inzake-rijksinspecties
- 33 Bokhorst en Van Erp (2017) Van transparantie naar responsiviteit. Ontwikkeling van de omgevingsgerichtheid van toezichthouders Verkenning in opdracht van de Inspectieraad. www.rijksinspecties.nl/publicaties/publicaties/2017/12/19/publicatie-rapport-van-transparantie-naar-responsiviteit
- 34 Vries, F. de, (2016) *Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder? Inaugurele rede Rijksuniversiteit Groningen, 29 maart*.
- 35 www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2022/01/17/inspecties-onderzoeken-hoe-jeugdbescherming-omging-met-gedupeerde-gezinnen-toeslagenaffaire
- 36 Zie ook *Reflexieve regulering met behulp van narratieve methoden van dienstverlening aan kwetsbare personen (de RUN-studie)*
- 37 Zie bv voor technische briefing: www.sodm.nl/documenten/toespraken/2021/06/23/spreektekst-theodor-kockelkoren-bij-tweede-kamer-over-de-veiligheid-in-groningen. En media-optreden: www.nu.nl/binnenland/6182426/staatstoezicht-noemt-meer-gas-winnen-in-groningen-echt-een-slecht-idee.html. En: www.sodm.nl/documenten/toespraken/2022/01/column-theodor-kockelkoren-tijdschrift-voor-toezicht/column-theodor-kockelkoren-tijdschrift-voor-toezicht
- 38 Grit, Kor (2022) *Literatuuroverzicht reflexiviteit*. Hendriks en Grin (2007); McNutt en Rayner (2018).
- 39 Bokhorst en Van Erp (2017) Van transparantie naar responsiviteit. Ontwikkeling van de omgevingsgerichtheid van toezichthouders Verkenning in opdracht van de Inspectieraad. www.rijksinspecties.nl/publicaties/publicaties/2017/12/19/publicatie-rapport-van-transparantie-naar-responsiviteit
- 40 www.bjttijdschriften.nl/tijdschrift/tijdschrifttoezicht/2018/1/TvT_1879-8705_2018_009_001_002

Reflectief Toezicht tussen Zeggenschap en Gezag

Toezicht Met Gezag
Essay serie nr. 1

Auteur:
Meike Bokhorst

Contact: a.m.bokhorst.uu.nl

Meer informatie via: toezichtmetgezag.nl

Grafisch ontwerp en vormgeving: Lisa van Dam

**Erasmus
University
Rotterdam**



**Universiteit
Utrecht**

