



Waarom reputatie meer is dan beeldvorming

Over het belang van reputatie voor het toezicht van nu

Toezicht met Gezag

Essay serie nr. 2

Auteurs: Rick Stegeman, Julia Wesdorp & Emma Ropes

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

Essay serie nr. 2

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 door het Nationale Wetenschapsagenda programma Vernieuwing van Toezicht. Subsidienummer NWA.1334.19.007.

Auteurs:

Rick Stegeman, Julia Wesdorp & Emma Ropes

Met dank aan prof. dr. Erik Hans Klijn en prof. dr. Judith van Erp voor aanvullend commentaar.

Voor meer informatie: toezichtmetgezag.nl
Of neem contact met ons op via:
r.g.h.stegeman@uu.nl / wesdorp@essb.eur.nl /
ropes@essb.eur.nl

De originele versie van dit essay is gepubliceerd in Tijdschrift voor Toezicht (2023, aflevering 3-4).
Doi: 10.5553/TvT/187987052023014003011.

Licentie: CC-BY-NC.

Inhoud

1.	Inleiding	4
2.	De theorie: reputatie als perspectief op toezicht.....	6
2.2	Veelheid aan publieken.....	7
2.3	Intersubjectiviteit	7
2.4	Multidimensionaliteit	8
2.5	Reputatietheorie als perspectief op toezicht	9
3.	Wat reputatietheorie ons leert over het toezicht van nu.....	10
4.	Reputatie in de toezichtspraktijk.....	14
4.1	Effecten van reputatie	15
4.2	Managen van de eigen reputatie	15
5.	Conclusie	18
	Voetnoten	20

| Inleiding

1

De laatste jaren is het onder bestuurskundigen gemeengoed geworden dat reputatie een belangrijke rol speelt in het toezicht van nu. Zij stellen dat de reputatie van een toezichthouder grote invloed heeft op diens effectiviteit en legitimiteit en dat toezichthouders daarom oog zouden moeten hebben voor hun eigen reputatie.¹ Opvallend is dat wij in gesprekken met toezichthouders, toezicht ondervindende organisaties en andere stakeholders uit het veld geregeld enige scepsis constateren wanneer het gaat over de rol van reputatie in het hedendaagse toezicht. Onder deze groepen lijkt de heersende opvatting te zijn dat toezichthouders zich vooral niet te veel bezig moeten houden met het beeld dat anderen van hen hebben, maar moeten opereren vanuit een besef van de publieke waarden.

Om dit verschil in opvattingen over de rol van reputatie in het toezicht beter te begrijpen helpt het om te kijken hoe er in het maatschappelijk debat doorgaans wordt gesproken over de reputatie van toezichthouders. In krantenartikelen gaat het dan vaak over het hebben van ‘een goede naam’.² Toezichthouders zouden ‘reputatieverlies’ moeten voorkomen³ door geen ‘missers’ te maken,⁴ geen ‘tikken op de vingers [te] krijgen’⁵ of niet ‘teruggefloten te worden’;⁶ door geen ‘paniekerige’⁷ of ‘eigenwijze’⁸ opstelling aan te nemen. Al deze bespiegelingen over de reputatie van toezichthouders hebben een ding gemeen: ze benaderen reputatie vanuit het perspectief van de toezichthouder in plaats van het perspectief van diens stakeholders. De focus ligt op hoe toezichthouders hun reputatie strategisch kunnen beïnvloeden, of ‘managen’, in plaats van op wat stakeholders daadwerkelijk van toezichthouders verwachten. Dit terwijl een reputatie nou juist bestaat uit de veelheid aan opvattingen die relevante stakeholders hebben over de toezichthouder in kwestie. Dit verschil in perspectief verklaart volgens ons ook het verschil in opvattingen over de rol die reputatie zou moeten spelen in het toezicht van nu. Daarom willen wij in dit essay een alternatief schetsen voor het idee dat ‘reputatiemanagement’ hetzelfde is als het willen ‘beïnvloeden van de beeldvorming over de eigen organisatie’. Wij stellen dat ‘oog hebben voor de eigen reputatie’ ook begrepen kan worden als ‘oog hebben voor de veelheid aan perspectieven en verwachtingen waar toezichthouders mee te maken krijgen’. Zo bezien gaat reputatiemanagement niet alleen over beeldvorming, maar over het zich rekenschap geven van en het afwegen van deze veelheid aan verwachtingen.⁹ Dit laatste is cruciaal in het toezicht van nu.

Om dit duidelijk te maken belichten wij eerst de kernelementen van de belangrijkste theorie over de rol van reputatie in de publieke sector, met daarbij een specifieke focus op toezichthouders. Vervolgens beschrijven we kort enkele recente ontwikkelingen in het toezicht, alsook een casus uit de toezichtpraktijk, om te laten zien dat deze theorie een nuttig theoretisch perspectief biedt om het toezicht van nu beter te begrijpen. Ten slotte richten we ons op het wetenschappelijk onderzoek naar de rol van reputatie in de toezichtpraktijk, dat laat zien wat een goede reputatie oplevert voor toezichthouders en hoe toezichthouders trachten een goede reputatie te cultiveren. Dit brengt ons tot de conclusie dat oog hebben voor de eigen reputatie noodzakelijk is voor effectief en legitiem toezicht.

De theorie: reputatie als perspectief op toezicht

2

Hoewel de opvatting dat reputatie een belangrijke rol speelt voor publieke organisaties inmiddels gemeengoed is geworden binnen de bestuurskunde, was dit lange tijd niet het geval. De reden hiervoor is dat dit concept binnen de bestuurskunde sterk werd gelinkt aan beeldvorming, wat natuurlijk niet overeenkomt met de oriëntatie die zou moeten gelden voor publieke organisaties.¹⁰ We verwachten namelijk van publieke organisaties dat ze zich primair bezighouden met het oplossen van problemen, en niet slechts met het beïnvloeden van de beeldvorming over problemen.

Sinds de publicatie van *Reputation and Power* in 2010, een invloedrijk boek geschreven door Daniel Carpenter, zijn bestuurskundigen heel anders aan gaan kijken tegen het concept reputatie.¹¹ Niet alleen laat Carpenter zien dat publieke organisaties, zoals toezichthouders, in de praktijk wel degelijk worden gedreven door reputatieoverwegingen, belangrijker nog is dat Carpenter duidelijk maakt dat oog hebben voor de eigen reputatie noodzakelijk is voor toezichthouders. Om dit uit te leggen bespreken we in deze paragraaf de drie kernelementen van Carpenters reputatietheorie: de veelheid aan publieken, intersubjectiviteit en multidimensionaliteit.

2.2 Veelheid aan publieken

Het eerste kernelement van Carpenters reputatietheorie is de focus op de veelheid aan ‘publieken’ (stakeholders) van toezichthouders. Carpenter verzet zich namelijk sterk tegen het idee dat toezichthouders één bepaald belang dienen. Denk aan het cliché van de toezichthouder die zich volledig dienstbaar aan de verantwoordelijk minister opstelt, of van de toezichthouder die de oren te veel laat hangen naar de eigen sector. Zich afzettend tegen deze simplistische kijk op toezicht, schetst Carpenter een veel genuanceerder beeld: dat van de toezichthouder die zich moet verhouden tot een veelheid aan publieken. Deze veelheid aan publieken bestaat onder andere uit toezicht ondervindende organisaties, belangengroepen, de minister, beleidsmakers, politici, media en burgers. Volgens Carpenter maakt elke externe actor die een toezichthouder op enige manier kan beïnvloeden of van wie een toezichthouder op enige manier afhankelijk is, deel uit van de publieken van een toezichthouder. Denk hierbij aan media die in nieuwsberichten een oordeel kunnen vormen over een toezichthouder, toezicht ondervindende organisaties die de aanwijzingen van een toezichthouder wel of niet kunnen opvolgen, of burgers die wel of niet informatie kunnen delen met een toezichthouder. De crux zit in het feit dat verschillende publieken ook verschillende verwachtingen hebben. De reputatie van een toezichthouder wordt dus niet bepaald door één publiek, maar krijgt vorm in een netwerk van publieken.¹²

2.3 Intersubjectiviteit

Het tweede kernelement van Carpenters reputatietheorie is het idee dat de reputatie van een toezichthouder niet primair is gestoeld op objectieve maatstaven, zoals de vastgestelde doeltreffendheid van de toezichthouder, maar met name op de percepties die publieken hebben van het handelen van een toezichthouder. Verschillende publieken hebben namelijk andere opvattingen van waar de toezichthouder voor staat, waar de

toezichthouder voor staat, waar de toezichthouder toe in staat is en hoe ver de toezichthouder wil gaan om dit doel te bereiken. Dit verwachtingskader van publieken ‘kleurt’ hun interpretatie van het handelen van een toezichthouder. Het gevolg hiervan is dat een handeling van een toezichthouder heel anders begrepen kan worden door diverse publieken, en misschien ook wel anders dan de toezichthouder bedoeld had.¹³ Kennis over deze percepties en verwachtingen is cruciaal voor het begrijpen van en inspelen op de verwachtingen van de verschillende publieken.

Hoewel de verschillende publieken van een toezichthouder allen een eigen beeld vormen van deze toezichthouder, is een reputatie niet iets volledig subjectiefs. Carpenter legt uit dat reputatie intersubjectief is. Dit betekent dat een reputatie individuele percepties overstijgt. Concreet gezegd: een reputatie is het ‘heersende beeld’ van een toezichthouder dat ‘doorschemert’ uit de verschillende percepties die de vele publieken van deze toezichthouder hebben. Dit ‘heersende beeld’ is per definitie een vrij algemeen en tot op zekere hoogte multi-interpretabel beeld, omdat het gebaseerd is op een veelvoud aan perspectieven. Een toezichthouder kan dus tot op zekere hoogte verschillende gezichten hebben voor verschillende publieken. Toch zal er uit deze verschillende percepties van publieken een algemeen beeld doorschemeren: de reputatie van de toezichthouder. Dit maakt een reputatie, bestaande uit een veelheid aan verschillende perspectieven, tot een in zekere mate op zichzelf staande en ook stabiele sociale constructie.

2.4 Multidimensionaliteit

Het derde kernelement van Carpenters reputatietheorie is het idee dat reputatie een multidimensionaal construct is. Meer specifiek stelt Carpenter dat er vier clusters of dimensies onderscheiden kunnen worden in de percepties die publieken van toezichthouders hebben, namelijk de performatieve, technische, morele en procedureel-juridische dimensie. De performatieve dimensie betreft de mate waarin de toezichthouder als doeltreffend wordt gezien, ofwel diens vermogen om vastgestelde doelen ook daadwerkelijk te realiseren. De technische dimensie betreft de mate waarin de toezichthouder als kundig wordt gezien, wat refereert aan diens vermogen om analytisch en methodisch te werk te gaan. De morele dimensie betreft de mate waarin de doelen die de toezichthouder nastreeft, alsook de middelen die de toezichthouder daarvoor gebruikt, als moreel verantwoord worden gezien. De procedureel-juridische dimensie betreft de mate waarin de toezichthouder als rechtmatig wordt gezien, wat verwijst naar diens vermogen om te handelen volgens geldende wetgeving en procedures.

Publieken beoordelen toezichthouders dus op hoe effectief, deskundig, ethisch en rechtmatig zij handelen. Hoewel er enige overlap bestaat tussen bepaalde dimensies, maakt dit onderscheid duidelijk dat toezichthouders beoordeeld worden op verschillende aspecten van hun handelen.¹⁴ In de praktijk zullen deze aspecten geregeld op gespannen voet met elkaar staan, en zullen verschillende soorten publieken belang hechten aan verschillende dimensies van reputatie. Dit maakt dat toezichthouders in het uitvoeren van hun taak vrijwel altijd een afweging moeten maken tussen de verschillende belangen van verschillende publieken. Dit stelt toezichthouders voor complexe keuzes en dilemma's.

Dit maakt een reputatie, bestaande uit een veelheid aan verschillende perspectieven, tot een in zekere mate op zichzelf staande en ook stabiele sociale constructie.

2.5 Reputatietheorie als perspectief op toezicht

Hoewel Carpenters reputatietheorie van toepassing is op elke soort publieke organisatie, stelt Carpenter dat toezichthouders zich meer bewust moeten zijn van de reputatie die ze hebben onder hun publieken. Dit komt volgens Carpenter doordat toezichthouders doorgaans een zeer omvangrijke taakopdracht hebben, namelijk het toezien op hele industrieën of sectoren, maar een relatief beperkte staf. In tegenstelling tot andere typen overheidsorganisaties en semipublieke organisaties die direct contact hebben met de burgers die zij dienen, zoals rechtbanken of ziekenhuizen, hebben toezichthouders niet de capaciteit om direct in contact te staan met alle toezicht ondervindende organisaties binnen hun sector. Dit maakt reputatie een essentieel instrument voor toezichthouders om hun taakopdracht uit te kunnen voeren. Juist omdat een toezichthouder niet fysiek toezicht kan houden op alle organisaties binnen zijn sector, zal het beeld dat deze organisaties van de toezichthouder hebben sterk bepalend zijn voor hoe legitiem en gezaghebbend zij de toezichthouder vinden (en dus voor het nalevingsgedrag dat zij vertonen).¹⁵ Voor toezichthouders geldt dus des te meer: wanneer je er niet bent, spreekt je reputatie voor je.

Deze toelichting van Carpenters reputatietheorie maakt duidelijk dat de reputatie van een toezichthouder bestaat uit het geheel aan percepties die zijn publieken hebben van de verschillende aspecten van het functioneren van deze toezichthouder. Simpel gezegd, de reputatietheorie van Carpenter biedt een analytische lens om de relatie tussen een toezichthouder en zijn externe publieken te begrijpen.¹⁶ Deze theorie moet dan ook niet begrepen worden als een nihilistisch perspectief op toezicht, in de zin dat reputatie iets geheel subjectiefs zou zijn dat de toezichthouder niet kan beïnvloeden. Ook niet als een opportunistisch perspectief op toezicht, in de zin dat toezichthouders zich vooral moeten richten op het beheersen van de beeldvorming over de eigen organisatie. Maar als een realistisch perspectief op toezicht, omdat het oog heeft voor de vele spanningen waar toezichthouders zich toe moeten verhouden: tussen de verschillende soorten publieken en de verschillende dimensies van reputatie waar zij belang aan hechten. Maar hoe helpt deze theorie ons om de toezichtpraktijk inzichtelijk te maken? Wat levert het toezichthouders concreet op als zij oog hebben voor hun eigen reputatie?

Wat reputatietheorie ons
leert over het toezicht
van nu

3

Carpenters reputatietheorie wordt steeds vaker gebruikt om de toezichtpraktijk inzichtelijk te maken.¹⁷ Dit is niet verrassend: reputatietheorie is namelijk bij uitstek geschikt om het toezicht van nu te begrijpen. Dit maakt deze theorie niet alleen nuttig voor bestuurskundigen, ook toezichthouders zelf kunnen er hun voordeel mee doen. In deze paragraaf maken we dit concreet door kort in te gaan op een aantal recente maatschappelijke ontwikkelingen die een sterke invloed hebben gehad op het toezicht, en deze te linken aan het belang van reputatie in het toezicht van nu.

Allereerst zien we dat er een verandering heeft plaatsgevonden in de manier waarop er wordt nagedacht over de functie van toezicht. In plaats van nadruk op de doelmatigheid van het toezicht en de dienstbaarheid van het toezicht aan het openbaar bestuur, wordt er steeds meer nadruk gelegd op het realiseren van publieke waarden door toezichthouders en op de reflectieve functie van toezicht.¹⁸ Dit betekent dat wij steeds meer verwachten van toezichthouders dat zij tekortkomingen in de wetgeving en uitvoering signaleren; dat zij niet slechts oog hebben voor specifieke risico's maar ook voor systeemrisico's. Toezichthouders geven op verschillende manieren invulling aan deze rol. Zo stellen zij 'Staat van de sector'-rapporten op, zoals de Staat van het Onderwijs¹⁹ en de Staat van Gezond Werk.²⁰ Ook het opstellen van openbare risicoanalyses en wetgevingsbrieven zijn manieren waarop toezichthouders invulling geven aan deze reflectieve functie.²¹

Het effectief kunnen signaleren en agenderen van zulke risico's vereist tevens de betrokkenheid van toezicht ondervindende organisaties, belangengroepen en burgers in het toezicht. Dit brengt ons op een tweede belangrijke ontwikkeling, namelijk de toegenomen horizontalisering van het toezicht.²² Dit kan met name verklaard worden door het feit dat veel uitvoerende taken zijn verzelfstandigd, geprivatiseerd of gedecentraliseerd, waardoor private en semipublieke organisaties medeverantwoordelijk zijn geworden voor de uitvoering van publieke taken. In sectoren waar dit heeft plaatsgevonden, is de klassieke, top-down manier van toezicht houden ontoereikend geworden. Een gevolg daarvan is dat in deze sectoren een wederzijdse afhankelijkheid is ontstaan tussen toezichthouder en toezicht ondervindende organisaties, alsook tussen toezichthouder en derde partijen zoals belangengroepen, bijvoorbeeld op het gebied van informatieverstrekking en in het ontwikkelen van normen.²³

Met name de invloed van derde, informelere partijen is sterk toegenomen in de afgelopen jaren.²⁴ Deze partijen kijken en denken mee met toezichthouders, en doen zelfs pogingen om het handelen van toezichthouders ter discussie te stellen, bijvoorbeeld door middel van een officieel handhavingsverzoek, het starten van een rechtszaak of het uiten van kritiek.²⁵ Deze partijen worden als 'informeel' gecategoriseerd omdat ze geen officieel mandaat hebben om zelf toezicht te houden, maar wel vaak een invloedrijke rol hebben in het toezicht.²⁶ Diverse soorten publieken kunnen deze rol op zich nemen; denk aan burgers (zoals omwonenden), non-gouvernementele organisaties (zoals Greenpeace) en belangenorganisaties (zoals vakbonden). De media spelen hierin vaak een faciliterende rol door partijen een platform te bieden om hun boodschap bij de toezichthouder, toezicht ondervindende organisaties of het grotere publiek te krijgen.

Dit brengt ons bij de derde ontwikkeling: de groeiende invloed van de media op het toezicht. De media vervullen twee verschillende rollen in het toezicht van nu: de rol van intermediair, die een boodschap van zender naar ontvanger overbrengt, en de rol van publiek, dat ook zelf oordeelt over het handelen van toezichthouders.²⁷ Beide rollen zijn in de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden: de media zijn het handelen van toezichthouders vaker onder het vergrootglas gaan leggen, en zowel toezichthouders als externe actoren zijn de media vaker als platform gaan gebruiken om hun eigen boodschap wereldkundig te maken.²⁸ We zien dan ook dat toezichthouders geregeld in de schijnwerpers staan en zich publiekelijk moeten verantwoorden.

Carpenters reputatietheorie biedt een nuttig hulpmiddel voor toezichthouders die moeten opereren onder meer horizontale verhoudingen, en waarvan verwacht wordt dat zij hun reflectieve functie realiseren. Het aannemen van een reputatieperspectief kan toezichthouders namelijk helpen om het eigen handelen te bezien vanuit het perspectief van het netwerk waarin zij opereren. Begrijpen hoe verschillende publieken kijken naar het toezicht binnen een bepaald domein, kan toezichthouders helpen om dit domein beter te overzien en te doorgronden. Het stelt hen in staat om ogenschijnlijk dominante deelbelangen (zoals het belang van een invloedrijk bedrijf dat een prominent podium krijgt in de media) te overstijgen. Oog hebben voor de perspectieven van diverse publieken is niet alleen een voorwaarde voor effectief toezicht, waarbij de toezichthouder succesvol weet in te spelen op de specifieke attitudes van zijn publieken (dit wordt ook wel responsief toezicht genoemd),²⁹ het is ook een voorwaarde voor onafhankelijk en reflectief toezicht, waarbij de toezichthouder weloverwogen verschillende deelbelangen weet te verenigen of tegen elkaar af te wegen. Om dit nog concreter te maken, laten wij hieronder aan de hand van een casus zien hoe reputatietheorie kan worden toegepast op de toezichtspraktijk (zie box 1).

Box 1 Casus: NVWA-toezicht op slachthuizen

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) houdt onder andere toezicht op de voedselveiligheid en het dierenwelzijn in slachthuizen. De NVWA rapporteerde dat zij in de eerste helft van 2022 in totaal 5700 tekortkomingen heeft gesignaleerd in de 39 grootste slachthuizen, waar 95% van al het vee in Nederland wordt geslacht. Dit leidde in 401 gevallen tot een waarschuwing of boete.³⁰

De reputatie van de NVWA in dit toezichtdomein wordt bepaald door verschillende publieken. Stichting Wakker Dier, die zich inzet voor dierenwelzijn, verbaast zich erover dat er 'maar in een klein aantal gevallen maatregelen worden opgelegd' en stelt dat er 'voor slachthuizen nu geen reden is om iets te veranderen in de bedrijfsvoering'.³¹ Verder stelt Wakker Dier dat een belangrijke oorzaak van het dierenleed in slachterijen ligt in het feit dat 'de slachtlijnen te snel staan', waardoor medewerkers meer fouten maken. Nepluvi, de branchevereniging van de pluimvee-industrie, wijst erop dat het aantal controles de afgelopen jaren fors is toegenomen, maar dat het aantal waarschuwingen en boetes is afgenomen.³²

Box 1 Casus: NVWA-toezicht op slachthuizen (vervolg)

Volgens Nepluvi gaat het ook lang niet altijd om ernstige tekortkomingen, maar bijvoorbeeld om ‘een sticker die aan de verkeerde kant van de deur zit’. De branchevereniging stoort zich vooral aan het feit dat de NVWA ‘vaak geen veterinaire medewerker beschikbaar heeft voor het verplichte toezicht, waardoor slachterijen minder kunnen slachten dan ze willen’.³³ Dit brengt de NVWA in een behoorlijk lastige positie, aangezien zij in dit domein te maken heeft met publieken met sterk uiteenlopende verwachtingen. Reputatietheorie biedt een nuttig theoretisch kader om deze verwachtingen in kaart te brengen. Op het eerste gezicht lijkt dit conflict vooral te gaan over de performatieve dimensie van de reputatie van de NVWA: terwijl Wakker Dier ervoor pleit dat het toezicht veel strenger moet, benadrukt Nepluvi dat het toezicht al strenger is geworden. Ook de NVWA richt zich in haar rapportage³⁴ vooral op de performatieve dimensie, door volledig in te zoomen op het aantal gesignaleerde tekortkomingen en genomen maatregelen.

De gelaagdheid van het concept reputatie helpt ons om te zien dat dit conflict gaat over meer dan alleen het aantal controles en de hoogte van boetes. De kritiek van Wakker Dier richt zich namelijk ook op de morele dimensie, implicerend dat het minimaliseren van dierenleed het belangrijkste doel is dat het NVWA-toezicht zou moeten dienen. De kritiek van Nepluvi richt zich ook op de procedurele en technische dimensies, stellend dat de NVWA haar energie zou moeten richten op het werven van veterinaire medewerkers in plaats van op het controleren op stickers. Hoewel tal van publieken nog niet eens zijn meegenomen (denk aan veterinaire artsen, politici, media) laat deze sterk versimpelde analyse van de casus wel zien dat een eenzijdige focus op de performatieve dimensie geen recht doet aan de complexiteit van deze casus.

Dit illustreert hoe het concept reputatie helpt om de toezichtpraktijk inzichtelijk te maken. Door in kaart te brengen welke dimensies van reputatie van belang zijn voor welke publieken, wordt duidelijk hoe deze publieken zich tot elkaar verhouden. Het in kaart brengen van dit spanningsveld is in het belang van de publieken, omdat dit toezichthouders helpt om de perspectieven van alle relevante stakeholders mee te nemen in het vormgeven van hun toezicht, en niet slechts de dominantste of voor de hand liggendste perspectieven. Bovendien is dit in het belang van toezichthouders zelf, omdat een goed begrip van de verschillende perspectieven nodig is om een effectieve en onafhankelijke afweging te kunnen maken als toezichthouder. Wanneer dit onvoldoende gebeurt, lopen toezichthouders het risico om publieken verkeerd te begrijpen (en daarmee ineffectief te zijn), of juist om een speelbal van hun publieken te worden (en daarmee onvoldoende onafhankelijk te zijn).

Reputatie in de toezichtspraktijk

4

In de vorige paragraaf hebben we laten zien dat reputatietheorie een nuttig theoretisch perspectief biedt om het toezicht van nu beter te begrijpen. Toezichthouders kunnen hier hun voordeel mee doen. Het in kaart brengen van welke dimensies van reputatie van belang zijn voor welke publieken, kan bijdragen aan effectief en reflectief toezicht (zie box 1). In deze paragraaf gaan we nog wat dieper in op de rol van reputatie in de toezichtpraktijk door te kijken naar wat onderzoek tot dusver heeft uitgewezen over de effecten van reputatie, alsook over hoe toezichthouders hun eigen reputatie cultiveren.

4.1 Effecten van reputatie

Onderzoek laat zien dat reputatie invloed heeft op de mate van politieke autonomie die de toezichthouder ervaart.³⁵ Om specifiek te zijn: wanneer een toezichthouder gezien wordt als geschikter dan andere organisaties om een specifiek soort problematiek op te lossen, heeft dit vaak een positieve uitwerking op zijn bevoegdheden. Het mandaat van toezichthouders is dus niet statisch, maar is onder andere afhankelijk van hoe de reputatie van de toezichthouder in kwestie zich ontwikkelt.

Bovendien bestaat er een verband tussen de reputatie en de legitimiteit van toezichthouders. Specifiek zien we dat het cultiveren van de performatieve en technische dimensies van hun reputatie de ‘output-legitimiteit’ van toezichthouders bevordert, en dat het cultiveren van de procedurele en morele dimensies van hun reputatie de ‘throughput-legitimiteit’ van toezichthouders bevordert.³⁶ Simpel gezegd verwijst output-legitimiteit naar de legitimiteit die toezichthouders ontlenen aan de uitkomsten die ze weten te realiseren; een reputatie voor doeltreffendheid en expertise hebben hier een aantoonbaar positief effect op. Throughput-legitimiteit verwijst naar de legitimiteit die toezichthouders ontlenen aan de manier waarop ze deze uitkomsten realiseren; een reputatie voor eerlijkheid en rechtmatigheid dragen hieraan bij.

Ten slotte biedt onderzoek ook enig bewijs dat de reputatie van toezichthouders invloed heeft op de mate waarin toezicht ondervindende organisaties bereid zijn om de besluiten van toezichthouders na te leven,³⁷ de mate waarin publieken vertrouwen hebben in toezicht,³⁸ en de mate waarin andere organisaties bereid zijn om samen te werken met een toezichthouder.³⁹ Kortom, onderzoek laat zien dat het hebben van een goede reputatie zich vertaalt in meer politieke autonomie, legitimiteit en gezag voor toezichthouders.

4.2 Managen van de eigen reputatie

Reputatiemanagement gaat dus over meer dan het willen beïnvloeden van de beeldvorming over de eigen organisatie; het gaat om het oog hebben voor de perspectieven van relevante publieken en is noodzakelijk voor de effectiviteit en legitimiteit van toezichthouders. In deze laatste paragraaf beschrijven we de literatuur over welke strategieën toezichthouders gebruiken om hun eigen reputatie te ‘managen’. Een aantal van deze strategieën lijkt primair gericht te zijn op het beïnvloeden van het beeld over de eigen organisatie; in de conclusie zullen wij betogen dat reputatiemanagement geen doel op zich zou moeten zijn, maar in dienst zou moeten staan van de missie van toezichthouders: het realiseren van publieke waarden.

Allereerst zijn er studies die laten zien dat er bepaalde patronen zichtbaar zijn in de manier waarop toezichthouders omgaan met reputational threats, oftewel bedreigingen van de reputatie. Hiermee wordt niet slechts gedoeld op negatieve uitlatingen over de toezichthouder, maar ook op andere zaken die zijn reputatie onder druk kunnen zetten, zoals toezicht ondervindende organisaties die openlijk de geldende wet- en regelgeving overtreden. Toezichthouders blijken namelijk vooral prioriteit te geven aan bedreigingen die gericht zijn op hun kerntaken in plaats van meer perifere taken, en aan bedreigingen die geuit worden door publieken die veel middelen kunnen mobiliseren om de reputatie van de toezichthouder onder druk te zetten.⁴⁰ Een voorbeeld: De Nederlandsche Bank (DNB) zal waarschijnlijk eerder de oren spitsen wanneer een bekend econoom bij Nieuwsuur bepleit dat zij onvoldoende streng is in haar controle op financiële instellingen, dan wanneer een student economie in een online opinieartikel stelt dat de kwaliteitscontrole op bankbiljetten tekortschiet. Dit is natuurlijk niet erg verrassend, omdat er ook veel meer op het spel staat wanneer de kerntaken in het geding zijn.⁴¹

Aandacht schenken aan een bedreiging is echter niet hetzelfde als expliciet reageren op deze bedreiging. Als we kijken naar hoe toezichthouders reageren op bedreigingen van hun reputatie, dan zien we dat het van cruciaal belang is om wat voor soort bedreiging het gaat. Wanneer het gaat om niet-naleving van belangrijke regels, dan zullen toezichthouders vrijwel altijd een duidelijk signaal willen zenden naar de overtreder.⁴² Wanneer het echter gaat om bedreigingen van de reputatie van de toezichthouder in de media, dan valt een ander patroon op. Meer specifiek zien we dat toezichthouders doorgaans vrij minimaal of zelfs helemaal niet reageren wanneer zij publiekelijk worden bekritiseerd op een dimensie van hun reputatie die sterk ontwikkeld is.⁴³ Een in het verleden opgebouwde reputatie fungeert in dit soort gevallen als een ‘buffer’ tegen kritiek. Pas wanneer mediakritiek gericht op de kerncompetenties van de toezichthouder langer aan blijft houden, of wanneer mediakritiek zich richt op de competenties van de toezichthouder die nog in ontwikkeling zijn, zien we dat toezichthouders hierop actief gaan reageren, bijvoorbeeld door verantwoordelijkheid te nemen en aan te geven welke acties worden of zijn ondernomen.⁴⁴

Naast het reageren op externe bedreigingen van hun reputatie zijn toezichthouders ook actief bezig met het beïnvloeden van hun eigen reputaties.⁴⁵ Grofweg kunnen we een onderscheid maken tussen twee vormen van proactief reputatiemanagement: het strategisch gebruik maken van communicatie en het strategisch vormgeven van daadwerkelijke handhaving.

Moshe Maor⁴⁶ stelt dat het strategisch gebruik van communicatie door toezichthouders gezien kan worden als een spectrum dat loopt van ‘strategische stilte’ aan het ene uiteinde tot ‘strategische spraakzaamheid’ aan het andere uiteinde. Met de term ‘strategische stilte’ wordt verwezen naar situaties waarin toezichthouders zich stilhouden over bepaalde onderwerpen om de aandacht van deze onderwerpen af te houden en zo eventuele reputatieschade te voorkomen.⁴⁷ De term ‘strategische spraakzaamheid’ omvat een breder palet aan gedragingen, zoals het expliciet ontkennen dat er een probleem is, het expliciet ontkennen van verantwoordelijkheid voor een probleem, of het expliciet claimen van successen behaald door anderen.⁴⁸ Juist vanwege

grijke rol van percepties in het vormen van reputatie kunnen deze verschillende vormen van strategische communicatie grote invloed hebben op de reputatie van toezichthouders (gunstig dan wel ongunstig).

Ook in het daadwerkelijke handhaven spelen overwegingen omtrent de eigen reputatie een rol. In grote lijnen zijn afwegingen die te maken hebben met taakopdracht, mandaat en capaciteit bepalend voor hoe toezichthouders hun handhaving vormgeven.⁴⁹ Wel laat onderzoek zien dat toezichthouders variëren in de timing en zichtbaarheid van handhavingsbesluiten om bepaalde signalen te zenden naar hun publieken, en daarmee het beeld dat publieken van hen hebben te beïnvloeden.⁵⁰ Bovendien hebben onderzoekers een aantal casussen in kaart gebracht die laten zien dat overwegingen omtrent reputatie ook een rol spelen in het vormgeven van de risicoselectie en de keuze voor een handhavingsstijl.⁵¹ We zien dus dat toezichthouders niet alleen in hun communicatie, maar zelfs in het vormgeven van hun handhaving tot op zekere hoogte inspelen op de perspectieven en verwachtingen die publieken van hen hebben.

| Conclusie

5

We begonnen dit essay met de constatering dat toezichthouders doorgaans ietwat sceptisch lijken te zijn over het theoretische en het praktische nut van het concept ‘reputatie’. Deze scepsis lijkt voort te komen uit het idee dat reputatiemanagement hetzelfde is als window dressing, oftewel: beeldvorming. In plaats van het beïnvloeden van het beeld dat anderen van hen hebben zouden toezichthouders zich bezig moeten houden met het oplossen van daadwerkelijke problemen. Sterker nog, wanneer toezichthouders te veel gericht zijn op wat anderen van hen vinden, kan dit hun onafhankelijkheid in gevaar brengen.

Dit zijn reële gevaren. Een te sterke focus op het beeld dat anderen van de eigen organisatie hebben, en alles op alles zetten om dit beeld te beïnvloeden, kan inderdaad perverse effecten hebben. Men kan zich bijvoorbeeld afvragen in hoeverre bepaalde reputatiemanagementstrategieën, zoals het strategisch zwijgen over een bepaald onderwerp of het proberen te claimen van de successen van anderen, passend zijn voor het doel dat toezichthouders nastreven. Het managen van de eigen reputatie zou dan ook geen doel op zich moeten zijn voor toezichthouders.⁵²

Desalniettemin hebben wij ook laten zien dat het vandaag de dag onontkoombaar is voor toezichthouders om oog te hebben voor hun reputatie. In essentie bestaat een reputatie namelijk uit de veelheid aan verwachtingen die publieken hebben over de effectiviteit, deskundigheid, moraliteit en rechtmatigheid van toezichthouders. De multidimensionaliteit van het concept reputatie helpt toezichthouders om in kaart te brengen welke dimensies van reputatie van belang zijn voor welke publieken, en dus hoe deze publieken zich tot elkaar verhouden. Het in kaart brengen van dit spanningsveld is in het belang van de publieken, omdat dit een voorwaarde is voor responsief toezicht, maar zeker ook in het belang van de toezichthouder, omdat dit een voorwaarde is voor onafhankelijk toezicht.

Zo bezien valt ‘oog hebben voor de eigen reputatie’ niet te reduceren tot ‘beeldvorming’, maar kan dit ook gezien worden als een informele en continue vorm van sociale verantwoording door de toezichthouder.⁵³ Simpel gezegd: oog hebben voor de eigen reputatie komt neer op het zich rekenschap geven van en afwegen van de verschillende verwachtingen van publieken. Zowel in directe interacties met onder toezicht staanden, als in het afleggen van publieke verantwoording, kan het oog hebben voor de eigen reputatie toezichthouders helpen om tot effectieve en eigenstandige afwegingen te komen. De vraag is dus niet of toezichthouders zich moeten bekommeren om hun eigen reputatie, maar vooral op welke manier zij dit het beste kunnen doen.

In de komende jaren zullen wij deze vraag verder onderzoeken in het NWA-programma ‘Toezicht met Gezag’.⁵⁴ In het bijzonder onderzoeken we wat de bouwstenen zijn van reputatie in het toezicht, hoe reputatie van invloed is op naleving, en hoe toezichthouders hun eigen reputatie onder verschillende soorten publieken kunnen beïnvloeden. Dit doen we samen met een consortium van toezichthouders, waarbij we ons specifiek richten op de Nederlandse toezichtpraktijk. We hopen niet alleen om nieuwe wetenschappelijke inzichten over de rol van reputatie in het toezicht te verwerven, maar ook om nieuwe handelingsperspectieven te ontwikkelen die toezichthouders kunnen benutten om een effectieve, deskundige, rechtvaardige en rechtmatige reputatie op te bouwen.

Voetnoten

- ¹ E.O. Bustos, 'Organizational reputation in the Public Administration: a systematic literature review', *Public Administration Review* 2021, nr. 4, p. 731-751.
- ² 'Rapport Financiën kritisch op "onvoldoende transparant" DNB', *Het Financieele Dagblad* 14 december 2021.
- ³ 'Privacywaakhond mist tanden op moment suprême', *Het Financieele Dagblad* 25 mei 2018.
- ⁴ 'Rapport Financiën kritisch op "onvoldoende transparant" DNB', *Het Financieele Dagblad* 14 december 2021.
- ⁵ 'Eigenwijze toezichthouder bewijst zichzelf geen dienst', *Het Financieele Dagblad* 26 november 2020.
- ⁶ 'Privacywaakhond mist tanden op moment suprême', *Het Financieele Dagblad* 25 mei 2018.
- ⁷ 'Dilemma voor de ECB: inflatie bestrijden of banken redden', NOS 16 maart 2023.
- ⁸ 'Rapport Financiën kritisch op "onvoldoende transparant" DNB', *Het Financieele Dagblad* 14 december 2021.
- ⁹ E.M. Busuioc & M. Lodge, 'The reputational basis of public accountability', *Governance* 2016, nr. 2, p. 247-263.
- ¹⁰ A. Waeraas & M. Maor, *Organizational Reputation in the Public Sector*, Londen: Routledge 2015.
- ¹¹ D.P. Carpenter, *Reputation and Power. Organizational image and pharmaceutical image at the FDA*, Princeton (NJ): Princeton University Press 2010.
- ¹² J. Boon, K. Verhoest & J. Wynen, 'What determines the audiences that public service organizations target for reputation management?', *Policy & Politics* 2019, nr. 2, p. 295-314.
- ¹³ J. Etienne, 'Ambiguity and relational signals in regulator-regulatee relationships', *Regulation & Governance* 2013, nr. 1, p. 30-47; A. Kasdorp & L. Schakel, 'Ambiguous signaling in regulatory conversations. How miscommunication and hierarchy hamper voluntary regulatee cooperation', *Administration & Society* 2022, nr. 5, p. 903-938; P. Mascini & E. van Wijk, 'Responsive regulation at the Dutch Food and Consumer Product Safety Authority: An empirical assessment of assumptions underlying the theory', *Regulation & Governance* 2009, nr. 1, p. 27-47.
- ¹⁴ S. Overman, M. Busuioc & M. Wood, 'A multidimensional reputation barometer for public agencies: A validated instrument', *Public Administration Review* 2020, nr. 3, p. 415-425.
- ¹⁵ Carpenter 2010.
- ¹⁶ Waeraas & Maor 2015.
- ¹⁷ Bustos 2021.
- ¹⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Toe zien op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013.
- ¹⁹ *Rapport De Staat van het Onderwijs 2023*, Onderwijsinspectie 2023.
- ²⁰ *Rapport Staat van gezond werk*, Nederlandse Arbeidsinspectie 2023.
- ²¹ Zie bijv. ILT-brede risicoanalyse 2022 (www.ilent.nl) of de Wetgevingsbrief 2023 van de Kansspelautoriteit (<https://kansspelautoriteit.nl>).

- ²² WRR 2013.
- ²³ H. Boutelier, H. Heskens & J. van der Toorn, *Responsief met een bite. Voorbij de toezichtsparadox*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2019.
- ²⁴ D. Levi-Faur, 'Regulatory networks and regulatory agencification: Towards a single European regulatory space', *Journal of European Public Policy* 2011, nr. 6, p. 40-59.
- ²⁵ J. van Erp & K. van Wingerde, 'De responsieve toezichthouder', *TvT* 2013, afl. 4, p. 26-32; C. Hood, *The Blame Game. Spin, Bureaucracy and Self-Preservation in Government*, Princeton, NJ: Princeton University Press 2011.
- ²⁶ P. Grabosky, 'Beyond responsive regulation: The expanding role of non-state actors in the regulatory process', *Regulation & Governance* 2013, nr. 1, p. 114-123.
- ²⁷ E.H. Klijn & I. Korthagen, 'Governance and media attention: a research agenda about how media affect (network) governance processes', *Perspectives on Public Management and Governance* 2018, nr. 2, p. 103-113; A. Opperhuizen, E.H. Klijn & K. Schouten, 'How do media, political and regulatory agendas influence one another in high-risk policy issues?', *Policy & Politics* 2020, nr. 3, p. 461-483.
- ²⁸ J.J.H. Beckers & J.J.H. van Erp, 'Mediaberichtgeving over witteboordencriminaliteit. There's no such thing as bad publicity', *TvT* 2012, afl. 1, p. 22-39; M.J.W. van Twist, E.H. Klijn & M. van der Steen, *Over hijgerigheid en lange adem; een verkenning van de relatie tussen toezicht en media*, WRR 2013.
- ²⁹ Van Erp & Van Wingerde 2013.
- ³⁰ 'NVWA-slachthuismonitor: Veel overtredingen in slachthuizen in eerste helft 2022', NVWA nieuwsbericht 22 mei 2023.
- ³¹ '5700 overtredingen in slachthuizen in zes maanden: "Het moet beter"', NOS 22 mei 2023.
- ³² NOS 2023.
- ³³ NOS 2023.
- ³⁴ NVWA 2023.
- ³⁵ M.L.P. Groenleer, 'Agency autonomy actually: managerial strategies, legitimacy, and the early development of the European Union's agencies for drug and food safety regulation', *International Public Management Journal* 2014, nr. 2, p. 255-92.
- ³⁶ E.M. Busuioc & D. Rimkuté, 'Meeting expectations in the EU regulatory state? Regulatory communications amid conflicting institutional demands', *Journal of European Public Policy* 2020, nr. 4, p. 547-568; T. Capelos, C. Provost, M. Parouti, J. Barnett, J. Chenoweth, C. Fife-Schaw & T. Kelay, 'Ingredients of institutional reputations and citizen engagement with regulators', *Regulation and Governance* 2016, nr. 4, p. 350-67.
- ³⁷ Capelos e.a. 2016.
- ³⁸ F. Six & K. Verhoest, 'Trust in regulatory regimes: Scoping the field', in F. Six & V. Koen (red.), *Trust in Regulatory Regimes*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2016, p. 1-36.
- ³⁹ E.M. Busuioc, 'Friend or foe? Inter-agency cooperation, organizational reputation, and turf', *Public Administration* 2016, nr. 1, p. 40-56.

⁴⁰ T. Bach, M. Jugl, D. Kohler & K. Wegrich, 'Regulatory agencies, reputational threats, and communicative responses', *Regulation & Governance* 2022, nr. 4, p. 1042-1057; D. Rimkuté, 'Organizational reputation and risk regulation: the effect of reputational threats on agency scientific outputs', *Public Administration* 2018, nr. 1, p. 70-83; R. van der Veer, 'Audience heterogeneity, costly signaling, and threat prioritization: bureaucratic reputation-building in the EU', *Journal of Public Administration and Theory* 2021, nr. 1, p. 21-37.

⁴¹ Busuioc & Lodge 2016.

⁴² Busuioc & Lodge 2016; Van der Veer 2021.

⁴³ Bach e.a. 2021; M. Müller & C. Braun, 'Guiding or following the crowd? Strategic communication as reputational and regulatory strategy', *Journal of Public Administration Research and Theory* 2021, nr. 4, p. 670-686; H.H. Salomonsen, S. Boye & J. Boon, 'Caught up or protected by the past? How reputational histories matter for agencies' media reputations', *Journal of Public Administration Research and Theory* 2021, nr. 3, p. 506-522.

⁴⁴ D. Lee, 'Managing bureaucratic reputation in the face of crises. An experimental examination of the effect of strategic communication', *Public Administration Review* 2022, nr. 6, p. 1124-1137; M. Maor, S. Gilad & P.B.N. Bloom, 'Organizational reputation, regulatory talk, and strategic silence', *Journal of Public Administration Research and Theory* 2013, nr. 3, p. 581-608.

⁴⁵ Waeraas & Maor 2015.

⁴⁶ M. Maor, 'Taking Stock: Strategic communication by regulatory agencies as a form of reputation management', in: M. Maggetti, F. Di Mascio & A. Natalini (red.), *Handbook on Regulatory Authorities*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2022, p. 272-283.

⁴⁷ Maor e.a. 2013.

⁴⁸ Hood 2011.

⁴⁹ J. Etienne, 'The politics of detection in business regulation', *Journal of Public Administration Research* 2015, nr. 1, p. 257-284.

⁵⁰ M. Maor & R. Sulitzeanu-Kenan, 'The effect of salient reputational threats on the pace of FDA enforcement', *Governance* 2013, nr. 1, p. 31-61.

⁵¹ J. Boon, 'Reputation management as an interplay of structure and agency: A strategic-relational approach', *Regulation & Governance* 2022, nr. 4, p. 1-17; Carpenter 2010; Etienne 2015.

⁵² S. Zavattaro & J. Eshuis, 'Public administration in the reputation era: a conceptual exploration', *Public Administration Quarterly* 2021, nr. 4, p. 418-438.

⁵³ Busuioc & Lodge 2016.

⁵⁴ Zie de website van het NWA-onderzoeksprogramma Toezicht met Gezag, <https://toezichtmetgezag.nl/>.

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

Toezicht Met Gezag
Essay serie nr. 2

Auteurs:

Rick Stegeman, Julia Wesdorp & Emma Ropes

Voor meer informatie: toezichtmetgezag.nl

Of neem contact met ons op via: r.g.h.stegeman@uu.nl / wesdorp@essb.eur.nl / ropes@essb.eur.nl

Erasmus
University
Rotterdam



Universiteit
Utrecht

