

# Versterking toezicht kan kloof burger en politiek verkleinen

Door prof. dr. Philip Eijlander

Toezicht kan worden gezien als een onmisbare schakel tussen de beleidsontwikkeling en de uitvoeringspraktijk. Toezichthouders kunnen een wezenlijke signalerende rol vervullen over de werking en de effecten van beleid en regelgeving in de praktijk.

De aandacht voor toezicht en controle is momenteel overweldigend. De voorbeelden liggen voor het opscheppen. De onderwijsinspectie wordt gevraagd toe te zien of in op de Islam gebaseerde scholen grondrechten worden gerespecteerd. Naar aanleiding van het instorten van een parkeergarage bij een Van der Valk-concern inspecteert de VROM-inspectie de bouwkundige situatie bij andere concerns van dat bedrijf. En we hebben er weer een nieuwe autoriteit bij, naast de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de Autoriteit Financiële Markten (voorheen de Stichting Toezicht Effectenverkeer) en de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit, is er nu ook een Voedselautoriteit, die de veiligheid en de kwaliteit van de voedselvoorziening moet bewaken.

Wellicht kan zelfs worden gesproken van een ontwikkeling in het openbaar bestuur van een 'plan- en beleidscultuur' naar een 'verantwoordings- en toezichtcultuur'. In dit verband noem ik ook de VBTB-operatie: van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording. Duidelijk moet worden gemaakt welke resultaten zijn bereikt met de inzet van publieke middelen. Hoe komt het dat er zoveel aandacht is voor het thema toezicht en controle? En hoe moeten we de aandacht voor toezicht en controle waar-deren?

De functie van toezicht is het bewaken van gestelde normen, eisen, standaarden. Bij toezicht gaat het om de confrontatie van een werkelijkheid, een praktijk met een norm, een eis of een standaard. Stemt de praktijk overeen met de norm? Wordt voldaan aan algemeen aanvaarde standaarden? Voorts is eigen aan toezicht dat het een secundaire activiteit betreft; het initiatief ligt bij een (andere) handelende actor. Het is vervolgens aan de toezichthouder om te bepalen of het handelen aan de maat is en of reactie nodig is.

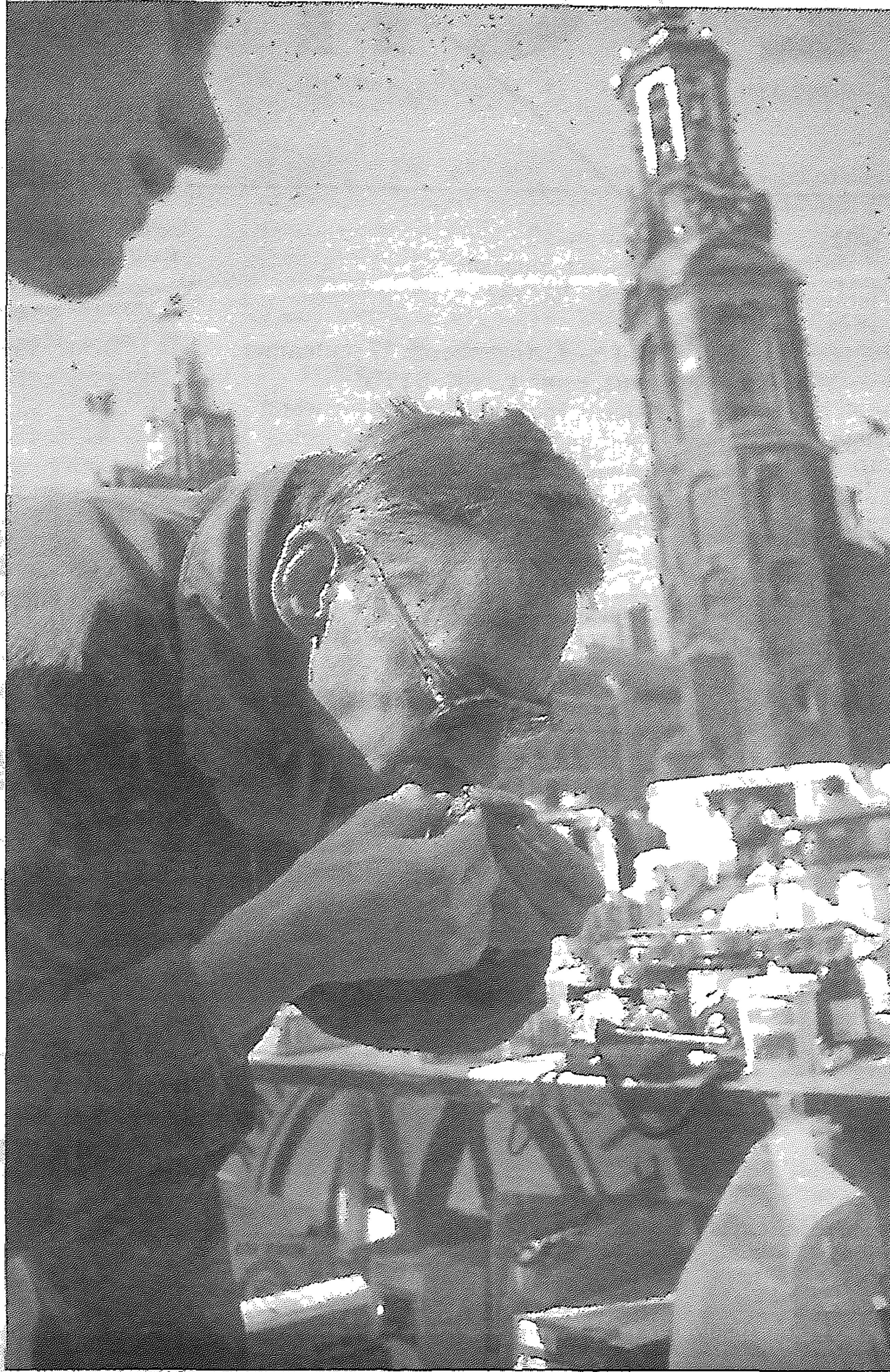
Toezicht wordt uitgeoefend in verschillende (kern)domeinen. Het gaat achtereenvolgens om:

1. Het bewaken en stimuleren van de kwaliteit van publieke dienstverlening ('wat wordt bereikt met de inzet van publieke middelen'). We kunnen dit *Kwaliteitstoezicht* noemen. We moeten bijvoorbeeld denken aan het toezicht dat wordt uitgeoefend door de Onderwijsinspectie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg op de onderwijsinstellingen en de zorgaanbieders.

2. Het toezicht op de naleving van regels (veiligheid, milieu, bouw, arbeid) ('controle op normconform gedrag'). We hebben het dan over *Nalevingstoezicht*. Het betreft een groot deel van de werkzaamheden van de VROM-inspectie en de Arbeidsinspectie. De onder toezicht gestelden zijn burgers en (vooral) bedrijven.

3. Het toezicht op de werking van markten ter bevordering van mededinging, transparantie en integriteit ('markten maken of laten werken'). Dan spreken we over *Mededingingstoezicht*. In dit - relatief nieuwe - domein hebben we te maken met het toezichtswerk van diverse autoriteiten: de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit en de (nieuwe) Autoriteit Financiële Markten. Het zijn de marktpartijen die onder toezicht staan.

De opkomst van het toezicht in het openbaar bestuur staat niet op zichzelf. Het heeft te maken met een meer fundamentele zoektocht naar nieuwe patronen van besturing en verantwoording, als alternatief voor en aanvulling op klassieke principes van besturing, zoals de vertegenwoordigende democratie en de daarmee samenhangende hiërarchische, centrale sturing en verantwoording op basis van de ministeriële verantwoordelijkheid. In onze moderne, globaliserende informatiemaatschappij kan niet meer worden volstaan met het primaat van de Haagse politiek. Politiek en bestuur hebben 'zich verplaatst' en verdeeld: naar Brussel, naar zelfstandige bestuursorganen, naar hybride organisaties op het grensvlak van het publieke domein en de markt, naar regio's en gemeenten. Gesproken wordt over het maatschappelijk pri-



De Keuringsdienst van Waren controleert op Koninginnedag de etenswaren die in Amsterdam op straat worden verkocht. Foto: Hollandse Hoogte

maat, over interactief bestuur en over de overheid als 'makelaar van belangen'. Onmiskenbaar is verder de opkomst van nieuwe vormen van directe participatie van burgers bij de besluitvorming over de publieke zaak. Zoals bijvoorbeeld: vormen van directe democratie, zelfbestuur en zelfregulering (consensuele benadering); nieuwe vormen van competitie (veiling van publieke diensten/netwerken); gebruik van kwaliteitssystemen en kwaliteitscontrole (door certificering/accreditatie); de rol van belangenorganisaties in het publiek domein (zoals ROVER, natuur- en milieuorganisaties) en de opkomst van het fenomeen maatschappelijk verantwoord ondernemen ('ethische codes').

Een goed werkende *verantwoordingsplicht* voor 'publieke zaken' is essentieel. Ontbreken van die verantwoordingsplicht leidt al gauw tot slecht bestuur. Scheltema heeft de aandacht gevraagd voor 'verantwoordingsvormen nieuwe stijl', die aansluiten bij de moderne overheidsorganisatie, waar professionaliteit en eigen inbreng centraal staan. Kwaliteitsbeoordeling (via zelfevaluatie, visitatie, benchmarks e.d.) is daarbij essentieel. Zo kan volgens hem ook worden voorkomen dat incidenten worden behandeld over de (politieke) band van de ministeriële verantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid zal veel meer als meta-systeem moeten (gaan) werken.

Voor deze bijdrage is het van belang om de vraag op te werpen op welke wijze het toezicht in dit veranderend openbaar bestuur kan worden geregeld en aan wie we de verschillende activiteiten van de verantwoordings- en toezichtsketen het beste kunnen toevertrouwen: aan politici en bestuurders?, aan de (doel)groep zelf?, aan de werking van (gecertificeerde) kwaliteitsstelsels?, aan onpartijdige, deskundige toezichthouders? En wat is de rol van burgers en maatschappelijke (belangen)organisaties?

Om deze vragen te beantwoorden keer ik terug naar de drie hiervoor onderscheiden domeinen van toezicht om de voornaamste ontwikkelingen te schetsen. Eerst het toezicht op de kwaliteit van de publieke dienstverlening: het toezicht op het functioneren en presteren van organisaties en personen die werken in sectoren als het onderwijs, de gezondheidszorg, de kinderopvang. We zien dat inspecties als de On-

derwijsinspectie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg zich willen ontwikkelen in de richting van onafhankelijk werkende, professionele publieke diensten met de blik op de wensen die leven in de samenleving. Men ziet zich minder als 'verlengstuk' van bewindslieden en departement. Dat betekent concreet dat men zelf een systematisch toezichtsbeleid ontwikkelt, de resultaten van het (instellings)toezicht openbaar zijn en dat er ruimte is om feilen in het overheidsbeleid te signaleren. Het toezicht stimuleert tot kwaliteitsverbetering en geeft een beeld van de staat van de publieke dienstverlening.

Het treffen van 'echte' sancties zal in de regel niet effectief zijn; dat zal immers de kwaliteit van de publieke dienstverlening in de instelling niet ten goede komen. Wel zullen tekortkomingen vastgesteld en naar buiten gebracht moeten worden. Transparantie voor de burger is noodzakelijk. Dit vereist een goed samenspel tussen de professionele toezichthouder en de uiteindelijk verantwoordelijke bewindspersoon. Resumerend zou ik in dit domein willen spreken over een modernisering van het toezicht in de richting van signalerend en stimulerend toezicht gericht op de verbetering van de kwaliteit van de publieke dienstverlening.

In het domein van het nalevingstoezicht gaat het om het toezicht (door inspecties) op de naleving van regels inzake veiligheid, milieu, arbeid, bouw door burgers en - vooral - bedrijven. Rapporten over incidenten en rampen (Bijlmerramp, Herculesramp, Vuurwerkkramp Enschede, Cafébrand Volendam) hebben diverse feilen in dit domein van toezicht laten zien. Ik noem de voornaamste: te weinig capaciteit voor het toezicht, onvoldoende expertise, gebrekkige samenwerking tussen toezichthouders, gebrek aan toezichtsbeleid, rapporten/bevindingen die 'onder de pet worden gehouden', vermenging tussen toezicht en bestuur en politiek (geen onafhankelijk toezicht), en geen bestuurlijke follow-up als vervolg op geconstateerde tekortkomingen. Het blijft vaak bij het schrijven van brieven met het signaleren van gebreken en het geven van waarschuwingen, maar het bestuur 'pakt niet door'. Sancties blijven meestal uit.

De verantwoordelijkheid voor de uitoefening

van toezicht in dit domein is verspreid over de verschillende bestuursniveaus (rijk, provincies en gemeenten). Het zogenoemde eerstelijns-toezicht berust op bepaalde terreinen bij de gemeentelijke overheid. De vraag is of met name kleine gemeenten wel voldoende zijn berekend op soms complexe toezichtsactiviteiten en of dus soms niet de toezichtsactiviteit opschaling naar een hoger bestuurlijk niveau verdient.

Eén kant van de medaille betreft de gewenste professionaliteit en onafhankelijkheid van de toezichthouders en de vermaatschappelijking van het toezicht. Wat gebeurt er met signalen en klachten van burgers en maatschappelijke organisaties en zijn resultaten van controles ook voor hen kenbaar? De pogingen om de toezichthouders minder in het bestuurlijk-politieke domein te positioneren en meer in de samenleving in te bedden verdienen mijns inziens steun. Dit zou ook ten goede kunnen komen aan het andere problematische aspect: de bestuurlijke reactie op de uitkomsten van het toezicht. Hoe kan worden bevorderd dat het bestuur (uiteindelijk) ook optreedt waar dat nodig is? Aandacht en druk vanuit de samenleving kunnen helpen, maar mogelijk moet ook worden gedacht aan andere, meer institutionele zaken, zoals de versterking van de rol van de burgemeester, betere afstemming tussen het eerste- en tweedelijns-toezicht of zo iets als een bestuurlijk Openbaar Ministerie die in dit domein waakt over de rechtshandhaving. Stevige controle op de naleving van regels en passende bestuurlijke interventies kunnen in een rechtsstaat niet worden gemist.

Dan naar het derde (en jongste) toezichtsdomein, dat van het mededingingstoezicht gericht op de bevordering van de werking van markten en de borging van publiek belang. Op diverse terreinen wordt al gewerkt met of nog overwogen om te komen tot bewakende, regulerende toezichthouders die de mededingingsaspecten bewaken. De autoriteiten op dit terrein worden - uiteraard - gecontroleerd door de rechter op verzoek van (markt)partijen. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het functioneren van het stelsel van mededingingstoezicht berust bij bewindslieden. De vraag is of er nog andere (verantwoordings)mechanismen nodig zijn om te voorkomen dat deze 'regulators' te veel macht krijgen. Zo is wel bepleit om bestuursleden van mededingingsautoriteiten (rechtstreeks) te laten spreken met het parlement. Een stap verder zou zijn om dergelijke bestuurders te laten kiezen. Voorop staat dat ook zij zich dienen te verantwoorden. Aldus kan worden voorkomen dat de nieuwe 'regulators' een vijfde, ongecontroleerde macht in de staat gaan vormen.

Toezicht kan worden gezien als een onmisbare schakel tussen de beleidsontwikkeling en de uitvoeringspraktijk. Toezichthouders kunnen een wezenlijke signalerende rol vervullen over de werking en de effecten van beleid en regelgeving in de praktijk. Zo kunnen ze bijdragen aan het verkleinen van 'de kloof' tussen het Haagse beleid en de dagelijkse, weerbarstige werkelijkheid. Bovendien kunnen toezichthouders een preventieve functie vervullen: zij kunnen - mits ze serieus genomen worden - voorkomen dat het kalf verdrinken wordt voordat de put is gedempt.

Dergelijke toezichtsarrangementen passen bij een overheid die resultaatgericht wil werken, open en eerlijk naar de burger is en die wil leren van gemaakte fouten.

De auteur is hoogleraar Wetgevingsvraagstukken en directeur van het Schoordijk Instituut van de Universiteit van Tilburg. Bovenstaande tekst is een verkorte weergave van de lezing die de auteur 7 mei jl. hield op het Landelijk Congres Bestuurskunde.

## Perspectief

Onder redactie van Rien Fraanje  
 Artikelen op deze pagina geven alleen de mening van de auteur weer. De redactie behoudt zich het recht voor artikelen te wijzigen, te redigeren of in te korten.  
 U kunt uw bijdrage (maximaal 800 woorden) sturen naar Staatscourant, Postbus 20020, 2500 EA DEN HAAG of staatscourant@sdu.nl onder vermelding van Perspectief.