

Nieuwe spelregels voor inspecties

Van controleur naar oplosser van maatschappelijke problemen

Verslag van het minisymposium Parlement & Wetenschap 'Toezicht nieuwe stijl: voor kabinet, parlement én samenleving', gehouden op 12 juni 2024 in Nieuwspoor, georganiseerd door de Tweede Kamer en Parlement & Wetenschap.

Binnenkort wordt de Wet op de rijksinspecties voorgelegd aan de Tweede Kamer. In een minisymposium spraken wetenschappers met Kamerleden en toezichthouders over de vernieuwing van toezicht en handhaving. Hoe houden toezichthouders gezag? Hoe houden sectoraal georganiseerde inspecties toezicht op een netwerksamenleving waarin belangen en organisaties met elkaar verknoot zijn? Hoe kan toezicht beter bijdragen aan bescherming van burgers? In een volle zaal met zo'n honderd bezoekers werd duidelijk dat nieuwe spelregels nodig zijn voor alle betrokkenen.

Tweede Kamervoorzitter Martin Bosma opende het symposium en benadrukte dat het thema toezicht door de toeslagenaffaire hoog op de parlementaire agenda is komen staan.

Naar responsief toezicht

Judith van Erp gaf aan het begin van de bijeenkomst een overzicht over het onderzoeksprogramma Vernieuwing van toezicht, onderdeel van de Nationale Wetenschapsagenda, waaraan zes universiteiten en alle toezichthouders meedoen. Van Erp is hoogleraar *regulatory governance* aan de Universiteit Utrecht en leidt het programma.

Burgers zien toezichthouders als een waakhond, die het voor hen kan opnemen op het moment dat ze zelf aanlopen tegen een muur van instanties, zo blijkt uit het onderzoek. Burgers vinden dat belangrijk, ze hebben veel vertrouwen in toezichthouders en hoge verwachtingen, aldus Van Erp. 'Burgers vinden het belangrijk dat een toezichthouder geen verlengstuk van de overheid is.'

Ondernemers hechten aan stevig toezicht, zo blijkt. Het is dus niet: hoe minder toezicht, hoe beter. Ondernemers vinden rechtvaardigheid, eerlijkheid en deskundigheid belangrijk, zij willen eerlijke concurrentie op een gelijk speelveld. Ondernemers moeten soms veel investeren in naleving van regels en vinden dat dit eerlijk moet gebeuren.

Toezicht geeft informatie over de naleving van wetten en regels. Dat is belangrijk voor de politiek, aldus Van Erp. Maar de politiek moet wel luisteren naar die signalen. De Rekenkamer klaagde in 2023 bijvoorbeeld dat er weinig gebeurd was met aanbevelingen van de Inspectie Justitie en Veiligheid.

Het rapport 'Toezien op publieke belangen' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2013 heeft volgens Van Erp veel losgemaakt. Toezicht moest zich meer gaan richten op de *bedoeling* van wetten en regels.

Waarom zou je optreden bij illegaal gedrag dat niet schadelijk is? Er zijn ook nieuwe risico's, waarvoor nog geen wetgeving is, maar die wel moeten worden beheerst. Van Erp noemt als voorbeeld klimaatrisico's, die volgens de Autoriteit Financiële Markten (AFM) zouden moeten meewegen in huizenprijzen.

De samenleving wordt ook complexer, waardoor belangen botsen. Het bouwen van nieuwe studentenwoningen onder een aanvliegroute van Schiphol voorziet in de woningbehoefte, maar geluidsnormen staan dat niet toe. De toezichthouder moet dan tegengestelde belangen afwegen.

Burgers gaan ook zelf informatie verzamelen. Zo kreeg de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd een dik pakket van een burger (Jason) die onderzoek had gedaan naar misstanden in de gesloten jeugdzorg.

Deze ontwikkelingen maken dat het toezicht moet veranderen, aldus Van Erp. 'De toezichthouder moet niet alleen naar de wet kijken, maar ook naar publieke belangen. We moeten naar responsief toezicht: de toezichthouder moet zich verbreden van controleur naar oplosser van maatschappelijke problemen.'

Onafhankelijkheid mag daarom geen distantie betekenen, volgens Van Erp. 'Het toezicht moet zich juist mengen in waarden en belangen, horen en afwegen, verbinding zoeken. Dat is een nieuwe invulling van onafhankelijkheid.'

Van Erp vindt het belangrijk dat de Tweede Kamer het vertrouwen in toezichthouders bestendigt door hun onafhankelijkheid wettelijk te regelen. 'Onafhankelijkheid moet van twee kanten komen', vindt zij. 'Dus geen politieke benoemingen bij de inspecties, waardoor rechtstreeks invloed wordt uitgeoefend.' De politiek moet inspecties niet sturen, maar wel gelegenheid bieden om ervaringen te delen. De Kamer kan ook controleren of aanbevelingen van toezichthouders worden opgevolgd.

Wie stuurt de toezichthouder?

Meike Bokhorst sprak daarna over het gezag van toezichthouders. Zij is senior wetenschappelijk medewerker bij de WRR en medeauteur van het al genoemde rapport 'Toeziën op publieke belangen'. Daarnaast is zij senior onderzoeker toezicht en bestuur aan de Universiteit Utrecht.

Toezichthouders spreken met burgers die zelf risico's en problemen signaleren. Maar deze burgers spreken ook met politici, die vervolgens de minister vragen om scherper toezicht. 'Er is duidelijk een spanning tussen toezicht en beleid', aldus Bokhorst. Zij vraagt zich daarom af wie er over de agenda van de toezichthouders gaat. 'Toezichthouders moeten niet alleen onafhankelijk zijn in hun oordeel, maar ook in hun programmering.' Nu stellen ministers die programmering op, maar Bokhorst stelt voor daar ook de Kamer rechtstreeks bij te betrekken. 'Niet om het toezicht aan te scherpen naar aanleiding van incidenten, maar om het werkprogramma te voeden met de signalen die ook Kamerleden opvangen van burgers.' Dat kan bijvoorbeeld bij de gesprekken over de 'Staat van de sector' die toezichthouders nu periodiek opstellen. 'We moeten naar minder incidentenpolitiek en meer reflectieve dialoog', aldus Bokhorst.

Inge van Dijk (Tweede Kamer, CDA) reageert: 'We zitten als Kamerleden in een spagaat. We willen eigenlijk minder regels, maar we willen ook consumenten beschermen. Als politicus word je vaak beloond als je handelt op incidenten.' Van Dijk noemt ook het actuele debat over de verschillende herstelroutes bij de toeslagenaffaire. 'Hoe houd je daar toezicht op?' Bokhorst adviseert om dat rechtstreeks te bespreken met de Inspectie belastingen, toeslagen en douane, die twee jaar geleden werd ingesteld.

Waar toezicht faalt

Patrick Kenis sprak over toezicht in de netwerksamenleving. Hij is hoogleraar *public governance* aan de Tilburgse universiteit.

Kenis ziet een toename van complexe maatschappelijke vraagstukken, waarbij verschillende instanties betrokken zijn. Zo kan bijvoorbeeld een woningcorporatie samenwerken met andere organisaties waar het gaat om huurders met schulden. Toezichthouders kijken naar de regels binnen hun eigen sector', aldus Kenis. 'Toezicht is dan ontoereikend of zelfs contraproductief.'

Toezicht op netwerken is belangrijk, juist omdat samenwerking zo vaak misgaat. 'We zijn altijd heel positief over samenwerking, maar uit mijn onderzoek blijkt dat tachtig procent van de netwerken falen. Organisaties schuiven de hete appel door naar andere en uiteindelijk voelt niemand zich verantwoordelijk.' Kenis noemt als voorbeeld de recente mishandeling van een pleegkind, waarbij verschillende instanties betrokken waren, maar niemand ingreep.

'Het toezicht op netwerken moet zich daarom ontwikkelen van een beer op de weg naar een helpende hand', meent Kenis. 'Ons onderzoek maakt duidelijk dat er geen behoefte is aan een nieuwe laag van toezicht voor samenwerkingsverbanden.' Hij ziet in de praktijk ook andere mogelijkheden. Zo is er 'meedenkend toezicht', waarbij de inspectie met organisaties in het netwerk afspreekt dat ze buiten de inspectiekaders mogen treden om aan hun maatschappelijke opgave te voldoen. Er is 'gezamenlijk toezicht' waarbij verschillende inspecties samenwerken. Ook ziet Kenis soms 'evolutief toezicht', waarbij organisaties onderling een soort visitatie houden. 'Maar dergelijke innovatieve vormen van toezicht komen in de praktijk verrassend weinig voor, te weinig om te kunnen zien of ze goed werken.'

Merlien Welzijn (Tweede Kamer, NSC) vond het interessant dat er in de praktijk organisch nieuwe vormen van toezicht groeien. Maar wat is het advies van Kenis aan de Tweede Kamer? Kenis: 'Samenwerking wordt vaak als oplossing voor problemen gezien, een panacee voor alles. Maar pas op. Als je om samenwerking vraagt, moet je tegelijk bedenken hoe je toezicht houdt op die samenwerking.'

Aanjagen in plaats van handhaven

Hester van de Bovenkamp onderzoekt wat het toezicht kan leren van verhalen van burgers. Zij is hoogleraar patiëntenwetenschappen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Die verhalen zijn niet alleen belangrijk voor het signaleren van misstanden. Ze leren je ook wat goede dienstverlening is en waar je dus toezicht op

moet houden. Je hoort waar mensen tegenaan lopen, maar ook waarom ze bepaalde dingen belangrijk vinden.

‘Als je luistert naar verhalen van burgers, moet je ook bereid zijn om praktijken aan te passen’, aldus Van de Bovenkamp. Het gaat om meer dan het oplossen van een klacht. Zij noemt het voorbeeld van patiënten die foto's van een borstreconstructie moesten maken voor hun verzekering. Toen dat verhaal boven kwamen, is dat afgeschaft. ‘Maar als je echt van zo'n verhaal wilt leren, moet je nadenken hoe die praktijk heeft kunnen ontstaan. Dan heb je het over doorgeschoten risicobeheersing en de houding ten opzichte van vrouwen. Vervolgens moet je kijken waar dat nog meer voorkomt.’

Verhalen verbeteren het toezicht meer dan de roep om strengere naleving. ‘Het oplossen van problemen vraagt eerder aanjagen dan handhaven. Goed toezicht gaat over luisteren naar verhalen en nadenken, en dan pas doen. Politici moeten die ruimte geven, maar ook reflecteren op de knelpunten die uit het toezicht naar voren komen.’

‘Ik word hier enthousiast van’, reageert Michiel van Nispen (Tweede Kamer, SP). ‘Dit gaat over mensen, veel minder over regels. Van Nispen was voorzitter van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening. ‘Het ging mis met de toeslagen omdat organisatorische, financiële en juridische belangen centraal stonden. Niemand zag wat het met mensen deed.’

‘Maar hoe voorkomen we dat iedereen hetzelfde gaat doen?’ vraagt Van Nispen zich af. ‘Ook ik luister naar verhalen, en probeer daar ook wat aan te doen. De Raad voor de Rechtspraak en het Juridisch Loket doen dat inmiddels ook. Is de taak van toezichthouders niet te veel aan het verschuiven naar het domein van de politiek?’

Van de Bovenkamp juicht het toe als er meer instanties naar verhalen van burgers luisteren. ‘Toezicht is niet apolitiek, er worden altijd keuzes gemaakt bij de inzet van beperkte middelen. Maar het is aan het toezicht om te signaleren en aan de Kamer om afwegingen te maken.’

Spelregels

Aan het slot van de bijeenkomst reageerde Bart Snels, inspecteur-generaal van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane, op de presentaties en de discussie. Snels vindt dat Den Haag het contact verloren heeft met de burger. ‘Geen enkele expert overziet de samenloop tussen sociale zekerheid, toeslagen en fiscaliteit. De burger is de enige die het allemaal meemaakt.’

De Wet op de rijksinspecties, die in de maak is, bevat al belangrijke verbeteringen. ‘Wij gaan daarmee over onze eigen programmering. Wij moeten ook toegang hebben tot de Kamer en tot de media. Als je de spelregels goed vastlegt, ben ik niet bang dat toezichthouders op de stoel van de politiek gaan zitten.’ Kamerleden moeten de minister niet naar de toezichthouder sturen, vindt hij. ‘Ga zelf.’

De presentaties van de sprekers zijn hier beschikbaar.

Verslag: Bram Vermeer