

# Het lastige gesprek

## Een reactie op ‘Toeziën op publieke belangen’ vanuit het perspectief van de burger

Alex Brenninkmeijer

De WRR bepleit in zijn rapport om oog te hebben voor het maatschappelijke krachtenveld waarin toezicht opereert. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor interactie en overleg met maatschappelijke actoren en in het bijzonder de burger. Een belangrijke vraag is dan: hoe moet de overheid omgaan met de belangen van burgers bij het toezicht? Daarover spraken Gustaaf Biezeveld en Karin van Wingerde namens de redactie van *Tijdschrift voor Toezicht* met de Nationale ombudsman, de heer Alex Brenninkmeijer.<sup>1</sup> Wat vindt hij van het WRR-rapport? Wat betekent het rapport voor de ontwikkeling van het toezicht de komende jaren? Hoe moet de overheid inspelen op en gehoor geven aan de wensen en verwachtingen van burgers ten aanzien van het toezicht?

### Wat is uw algemene indruk van het rapport?

Het rapport is sterk beschrijvend, maar in die beschrijving ook mooi, volledig, evenwichtig en een goed vertrekpunt. Een heel waardevolle inventarisatie. Tegelijkertijd is het ook een heel braaf rapport. Hiermee geef ik ook direct de toekomst aan, namelijk dat ik graag had gewild dat de WRR een beetje buiten de lijntjes zou treden. Ik mis toch een beetje de vonk, dat je denkt: ‘Hé, er is iets dat wat verder reikt’. Als ik de ondertitel ‘naar een verruimd perspectief op rijks-toezicht’ zie, denk ik: ‘Wat is dat perspectief dan?’ Dus ik vind wel dat de WRR daar iets over had moeten zeggen. Er wordt nu gediscussieerd over de vraag of er een nieuwe visie moet komen, maar wie moet die visie formuleren? De WRR had daaraan best een *boost* kunnen geven door een steen in de vijver te gooien. Dat had ik wel waardevol gevonden.

### Wat mist u dan precies in het rapport?

Toezicht ontwikkelt zich in een bepaalde maatschappelijke context. De visie op die maatschappelijke context is sterk bepalend voor de betekenis van toezicht. Het rapport roept ten onrechte het beeld op alsof alles op rijksniveau gebeurt. Dat is natuurlijk helemaal niet zo. De maatschappelijke context voor toezicht is veel ruimer: het gaat om globaal, Europees, nationaal, regionaal, lokaal en de verbin-

1 Het gesprek vond plaats op woensdag 9 oktober 2013. Met dank aan Simone Kruit, student-assistent Criminologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam die de transcriptie van het interview voor haar rekening nam.

ding daartussen. Toezicht speelt zich af in een globaliserende wereld waarin heel veel gedecentraliseerd wordt. Dit kenmerkende element van de maatschappelijke context is essentieel voor mijn kijk op toezicht.

Een ander kenmerkend element van de maatschappelijke context is voor mij 'complexiteit'. In het jaarverslag 2012 van de Nationale ombudsman constateerde ik dat op alle domeinen van het overheidsbeleid wet- en regelgeving, financiering en toezicht zodanig complex zijn geworden, dat op al die domeinen deskundigen uiteindelijk ook zeggen 'we snappen het niet meer'. Het is gewoon te ingewikkeld geworden. Je zou kunnen zeggen dat het kader waarbinnen toezicht plaatsvindt, zodanig ingewikkeld begint te worden dat er geen heldere uitgangspunten meer zijn.

### **Zou u iets meer kunnen zeggen over complexiteit en toezicht?**

Complexiteit verbind ik met het onderwerp 'chaos'. Hans Boutellier spreekt in dit verband van de improvisatiemaatschappij.<sup>2</sup> Die improvisatie is in feite een oplossing voor wanorde, voor de chaotische processen waarin de complexiteit overgaat. Het belangrijkste mechanisme dat daarbij speelt, is dat kleine oorzaken grote gevolgen hebben. Dat zie je in heel veel beleidsprocessen. Maar het geldt ook voor incidenten die leiden tot meer toezicht. Er gebeurt iets kleins, een vonk in Enschede en je hebt een vuurwerkramp, een sterretje in Volendam en je hebt de cafébrand. Zo zijn er heel veel kleine aanleidingen die tot heel grote gevolgen leiden. Hierbij zie je dan telkens weer de regel-risicoreflex: gebeurt er iets, dan moet er heel veel geregeld worden. Dat vergroot de complexiteit en de kans dat je de eerstvolgende keer nog vaster komt te zitten. De complexiteit van de maatschappelijke context bepaalt daarom mede mijn kijk op toezicht.

Tegenover dat model van complexiteit en chaos plaats ik de beheersingsgedachte: dat je denkt aan een bestuurlijke rechtsorde waarmee je de werkelijkheid kunt beheersen, die je verticaal en in een piramidevorm benadert, waarbij toezicht ergens in de top van de piramide zit. Je zou kunnen zeggen: er wordt toezicht gehouden op de samenleving. Maar iedereen voelt aan dat die piramide eigenlijk omgekeerd raakt. Dat de samenleving helemaal bovenaan staat en dat het toezicht haast machteloos onderaan bungelt en dan eens een keertje hier iets doet en dan weer daar, enzovoort. Dit leidt dan tot wat je bij Boutellier ook tegenkomt: de noodzaak van zelfordening in horizontale verbanden in de netwerksamenleving.<sup>3</sup> Dus ik heb naast elkaar staan: beheersing, verticale verhoudingen en de hiërarchische piramide en in de tweede lijn zelfordening, horizontale verhoudingen in de netwerksamenleving. Dat is de maatschappelijke context die je in het rapport ook tegenkomt. De WRR sluit uiteindelijk aan bij het idee van toezicht in een net-

2 H. Boutellier, *De improvisatiemaatschappij. Over sociale organisatie van een onbegrensde wereld*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011.

3 Boutellier 2011.

Alex Brenninkmeijer

werkordening en in horizontale verhoudingen. Hiermee zet de WRR een beeld neer dat aansluit bij mijn visie en bij wat er gebeurt.

### **Als onze Nationale ombudsman bekijkt u de overheid zo veel mogelijk vanuit het perspectief van burgers. Hoe zit het met de beleving van toezicht vanuit de ogen van de burger?**

Als Ombudsman ervaar ik dagelijks dat voor de burger onze samenleving, en met name de rol van de overheid in de samenleving, steeds onbegrijpelijker begint te worden. Volgens mij was het tien, twintig, dertig jaar geleden gemakkelijker om te begrijpen wat de overheid in de samenleving doet. Nu lijkt het er steeds meer op dat de taak van de overheid onderhevig is aan versplintering. De WRR bespreekt bijvoorbeeld de Q-koorts en de rol van de overheid bij de Q-koorts. Daar speelde de vraag: wat is nou de rol van de Voedsel en Waren Autoriteit bij het ingrijpen als het gaat om de verspreiding van zoönose? Is dat voor burgers te begrijpen? Neen. Hetzelfde zie je op het terrein van de gezondheidszorg. Mensen die in de problemen zijn gekomen met zorginstellingen en zorgverleners, begrijpen niet meer wat de rol is van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ).

Wij zijn gewend om te spreken van toezichthouders, maar er is geen burger die zal spreken over 'de toezichthouder'. De burger zoekt vertrouwen, die zoekt een anker, die zoekt toegang tot de overheid. Dat is wat de burger wil. Het toezicht zoals dat nu is georganiseerd en wordt uitgeoefend, spreekt burgers helemaal niet aan. Dat vind ik eigenlijk de belangrijkste probleemstelling: we hebben in deze tijd steeds meer verstandige burgers die betrokken zijn bij de publieke zaak, maar die burgers herkennen steeds minder wat er in die instituties gebeurt wat verbinding heeft met hun dagelijks leven. Dit heeft, denk ik, ook veel te maken met een derde ontwikkeling: we zitten in een periode van overrationalisering.

### **Wat bedoelt u hier precies mee?**

Hiermee bedoel ik dat we de werkelijkheid bekijken met een rationalistische blik en dat dit rationalisme is doorgeschoten en dat overschat wordt wat je met ratio kunt. Dit breng ik in verbinding met het idee van 'overtuigend gezag'. De staat moet gezaghebbend zijn en de instituties van de staat moeten overtuigend gezag uitoefenen. Niet primair door macht of autoriteit, maar door een gelegitimeerde rol in de samenleving te vervullen.

De kernvraag is: hoe kun je gelegitimeerd gezag uitoefenen? Hiervoor ben ik aansluiting gaan zoeken bij Aristoteles.<sup>4</sup> Hij heeft zich beziggehouden met de retorica. Hierin komen drie componenten tevoorschijn: *logos*, *pathos* en *ethos*. Volgens Aristoteles zouden die in een bepaalde harmonie met elkaar moeten zijn, wil je overtuigend kunnen zijn. Waarbij opvalt dat de wortel, de grondslag van *logos*, *pathos* en *ethos* totaal verschillend is. *Logos* zetelt in de *ratio*, maar *pathos* is ge-

4 A.F.M. Brenninkmeijer, B. de Graaf, S. Roeser & W.F. Passchier, *Omgaan met omgevingsrisico's en onzekerheden. Hoe doen we dat samen?*, Den Haag: Bureau KLB 2012.

zeteld in de onderbuik om het zo te zeggen, in het gevoelsleven van de mens. Ethos zetelt in het hart, maar vooral ook in de actie: wat doe je, waar sta je voor, enzovoort. Mijn stelling is dat die retorica van Aristoteles in deze tijd heel erg belangrijk is om de verbinding te vinden tussen het rationele, het emotionele in de samenleving rond bepaalde onderwerpen en de waarden, waar staan we voor? Als ik zeg 'we leven in een tijd van overrationalisering', bedoel ik dat we ten onrechte geen goede plaats weten te geven aan de emoties én vooral dat de waarden zoek zijn.

Random misstanden, missers of incidenten kan veel emotie loskomen in de samenleving. We zien vaak dat de overheid die emotie niet weet te kanaliseren. Emoties worden enerzijds gebagatelliseerd: 'zie je, daar heb je ze weer'. Anderzijds worden ze politiek uitgebuit, want iedere keer, bij ieder incident krijg je dat de risico-regelreflex wordt opgeblazen van 'nu moet er wat komen'. Doordat we aan die *pathos* niet een goede plek kunnen geven, worden de normale verstandige processen van het vormen van goede regels, het inrichten van goede instituties, het vinden van duurzaamheid verstoord. Anders gezegd: we verliezen een oriëntatie op wat herkenbaar is als verstandig toezicht. Dus toezicht als overtuigend gezag bij het beheersen van, of bij het toezicht op, maatschappelijke processen.

### **U geeft aan dat de waarden zoek zijn. Kunt u daar iets meer over zeggen in relatie tot het WRR-onderzoek?**

De titel van het rapport is 'Toe zien op publieke belangen'. Wat zijn publieke belangen? Voor mij zijn dat de *waarden*. Of, beter gezegd, niet alleen de waarden, maar ook 'standaarden'. Ik heb gemerkt dat in de toezicht sfeer het aan de ene kant gaat om het beschermen van ethische waarden, maar aan de andere kant ook het tot ontwikkeling laten komen van toepasselijke standaarden en normen. Op het terrein van de gezondheidszorg speelde enige tijd geleden de vraag: wat is een goede *intensive care*? En langs welke normen houdt de IGZ toezicht op de kwaliteit van de *intensive care*? Wie stelt die veldnormen vast? Die normstelling is niet iets dat de IGZ bedenkt. Dat zou uit de samenleving of uit de beroepsgroep moeten komen. Maar deze discussie maakte mij duidelijk dat in toezicht ook zit het genereren van normen, een normenkader op basis waarvan een beoordeling plaatsvindt van de professionaliteit en de zuiverheid van handelen.

### **Onafhankelijkheid van het toezicht is een thema dat in het rapport wordt besproken. U bent zelf een Hoog College van Staat waarbij onafhankelijkheid heel belangrijk is. Hoe onafhankelijk is het toezicht in Nederland?**

De WRR benoemt terecht als een van de kernwaarden van toezicht *onafhankelijkheid*. Die onafhankelijkheid staat sterk onder druk. Dit heeft alles te maken met een heel principieel punt: toezicht op rijksniveau is verbonden met ministeriële verantwoordelijkheid. Als het gaat om de belangen van de burgers, de publieke belangen, is dat een duivels verband. Ik ben geneigd om te zeggen dat de meeste

Alex Brenninkmeijer

toezichthouders op rijksniveau te veel op de schoot van de bewindspersoon zitten en dat men problemen probeert te vermijden. De echt kritische rol proberen zij misschien achter de schermen wel te vervullen, maar voor de burger is dat niet zichtbaar. Dat is een probleem, want zoals de WRR ook zegt, toezicht vormt in deze tijd, in de netwerksamenleving, een heel belangrijk onderdeel van *checks and balances*. Als een tegenkracht. Niet alleen in juridisch-normatieve zin, maar ook, volgens de sociologische benadering, als maatschappelijk verschijnsel. Iedere kracht roept tegenkracht op. En dat zijn eigenlijk de processen die plaatsvinden in de samenleving, die losstaan van wat men in Den Haag ervan denkt. Er is nu een roep om tegenkracht.

Om die tegenkracht te kunnen zijn, zal het toezicht onafhankelijk moeten zijn. Hiervoor zal de toezichthouder los moeten worden gemaakt van de ministeriële kolommen en van de ministeriële verantwoordelijkheid. Net zoals het toezicht op decentraal niveau los moet worden gemaakt van de provincies en gemeenten en politieke functionarissen. Dus van de uitvoerende macht. In mijn visie past bij een netwerksamenleving een staatsrechtelijk bestel met krachtige, onafhankelijke spelers – een Raad van State, een Rekenkamer, een Ombudsman, toezichthouders – die functioneren in een netwerkstructuur.

Hierbij hoort ook een andere manier van verantwoording door toezichthouders dan via een politieke bestuurder. Kijk naar het model Rekenkamer, kijk naar het model van de Nationale ombudsman. Ik leg verantwoording af aan de Tweede Kamer. Zo gaat het bij *agencies* in de Verenigde Staten ook. Ik zou het heel gezond vinden, dat het gesprek plaatsvindt, het lastige gesprek, tussen de toezichthouder en de volksvertegenwoordiging. De politieke bestuurder kan erbij zitten, maar niet als eindverantwoordelijke. Binnen in de netwerkstructuur heeft ieder zijn eigen rol. Dit betekent dus ook dat bij falend toezicht de bestuurder niet per se hoeft te vallen.

### **Wat zou u adviseren voor de rol van een toezichthouder?**

De toezichthouder moet een speler worden in een netwerkstructuur. Om zich hier staande te kunnen houden als een goede speler, moet hij uitgaan van professionele waarden en verbinding zoeken met de belangrijkste andere spelers, waaronder de burger. Een verruimd perspectief op toezicht betekent voor mij een radicale keuze om waarden voorop te zetten. Want als we het hebben over de grote risico's voor burgers, en wat is nou het gevoel van burgers ten aanzien van de risico's waar ze voor staan in de natuur, in het geld, in de politiek ook, dan is het dat ze missen dat de belangrijke spelers zich oriënteren op waarden. In de financiële wereld is het *catch as catch can*. Het woord 'graaien' in de huidige tijd, dat staat voor het verwijt dat de waarden ontbreken. Men doet maar. En men komt er ook nog mee weg. En toezichthouders, die zijn machteloos. Nou, dat kan niet. Het financieel toezicht zou dus terug moeten naar de waarden waar het uiteindelijk om gaat. En die waarden moeten ook opnieuw uitgevonden worden of opnieuw

geëxpliciteerd worden en in verbinding gebracht worden met de dagelijkse praktijk. Op zo'n manier dat de burgers dat herkennen.

Toezicht wordt tegenwoordig vaak geplaatst in het teken van de *homo economicus*, in die zin dat toezicht effectief is wanneer de *homo economicus* voldoende geprikkeld wordt. Dus als de sanctie maar hoog genoeg is, dan lukt het wel. Iedereen weet vanuit de criminologie dat sancties maar een heel betrekkelijke betekenis hebben. Uit een bundel met essays over hoe mensen beslissen, die de WRR heeft uitgebracht, komt een minder rationele beslisser naar voren. Dat de meeste mensen handelen conform hun waarden.<sup>5</sup>

Daarom zie ik als kern van het toezicht, en dat is mijn advies, het entameren van een lastig gesprek met degene waar je toezicht op houdt, met je opdrachtgevers, maar uiteindelijk ook met burgers. Dus in gesprekken de gesprekspartner bevragen op zijn waarden, en zaken op zo'n manier aan de orde stellen dat deze er niet omheen kan om uit dilemma's waarvoor hij zich geplaatst ziet, te komen door de juiste keuzen te maken. Een dergelijke rolopvatting brengt mee dat de toezichthouder zich ook binnen de netwerkstructuur waarin hij functioneert, aan de betrokken partijen (burgers, maatschappelijke organisaties en onder toezicht staanden) moet verantwoorden voor zijn handelen.

Het zou heel mooi zijn als deze kijk op het toezicht en de toezichthouder de uitkomst zou zijn van de discussie waartoe het WRR-rapport aanzet.

5 W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas & H.M. Prast, *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2009.