

Toekomst voor toezicht

De governancebenadering van toezicht onder de loep

Cor van Montfort

Standpunt WRR: governancebenadering van toezicht

Tussen 2013 en 2015 publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een reeks adviezen die waren gericht op extern toezicht (WRR 2013), intern toezicht (WRR 2014) en de relatie tussen intern en extern toezicht (Bokhorst 2015). In deze bundel blikken we ruim zes jaar later terug op het eerste rapport in deze serie, *Toezien op publieke belangen* (WRR 2013). De WRR pleit daarin voor een verruimd perspectief op toezicht. Dat verruimd perspectief is gebaseerd op vier uitgangspunten:

1. Stel de maatschappelijke functie centraal.
2. Breng de opbrengsten van toezicht in kaart.
3. Hanteer een governancebenadering.
4. Versterk de reflectieve functie van toezicht.

Deze ruimere, bredere benadering doet volgens de WRR meer recht aan de maatschappelijke complexiteit en dynamiek waarin het rijkstoezicht zijn functie moet vervullen en kan daardoor bijdragen aan het verhogen van zijn maatschappelijke waarde (WRR 2013: 141).

Dit hoofdstuk richt zich op het derde onderdeel, de governancebenadering (WRR 2013: 125 e.v.). Allereerst maak ik een aantal conceptuele kanttekeningen bij deze benadering. Daarna ga ik na hoe een governancebenadering van toezicht invulling kan krijgen in het dynamische krachtenveld waarin toezichthouders opereren. Tot slot sta ik stil bij de gevolgen van een aantal recente technologische en maatschappelijke ontwikkelingen voor de governancebenadering van toezicht.

In onderstaand kader zijn de verschillende elementen van deze benadering van toezicht weergegeven. Hierop kom ik terug bij mijn reflecties in de rest van dit hoofdstuk.

De governancebenadering van toezicht

De governancebenadering van toezicht waar de WRR voor pleit, bestaat uit drie elementen:

(1) een meer horizontale omgang met ondertoezichtstaande burgers, bedrijven en instellingen

“Overheidstoezicht kan niet zonder een eenzijdig dwingend handhavingsinstrumentarium, maar moet in een horizontale samenleving bovenal inzetten op constructieve interactie met

onder toezicht staande burgers, bedrijven en instellingen. Die interactie moet recht doen aan hun intrinsieke motivatie en behoefte aan eigen verantwoordelijkheidsbeleving. Toezicht geeft dan geen uitdrukking aan stelselmatig wantrouwen, evenmin aan blind vertrouwen, maar staat voor een rationele vertrouwensrelatie: gerechtvaardigd vertrouwen als het kan, gezond wantrouwen als het moet. Een governance-benadering van toezicht getuigt van een vorm van 'horizontale politiek', die naast verticale control ruimte schept voor collectief leren en het serieus nemen van de inbreng van onder toezicht staande actoren (WRR 2006). Dat betekent ook dat toezicht weerstand moet kunnen bieden aan een soms begrijpelijke, maar lang niet altijd geëigende roep om 'nieuwe strengheid' en repressieve instrumenten om naleving af te dwingen." (WRR 2013: 126)

(2) een oriëntatie op het krachtenveld waar het toezicht mee te maken heeft

Dat krachtenveld omvat ook het optreden van andere toezichthouders. Zo'n krachtenveldanalyse zou de meerwaarde van het toezicht in beeld moeten brengen:

"Die meerwaarde is in essentie een aanvulling of correctie op bestaande checks and balances, maatschappelijke (veer)krachten en prikkelstructuren. De meerwaarde kan gelegen zijn in het bevorderen van naleving en handhaving van wet- en regelgeving, maar toezicht kan ook langs andere weg publieke belangen behartigen, bijvoorbeeld door kennis te delen en leren te stimuleren." (WRR 2013: 127)

"Vanuit een governance-benadering is de wezenlijke vraag op dit moment dan ook die naar de relatie tussen het externe en interne toezicht. Welke bijdrage kan het interne toezicht leveren aan de publieke belangen waar het externe toezicht voor staat?" (WRR 2013: 128)

(3) een oriëntatie op de in het krachtenveld werkzame gedragsmechanismen

Niet alleen financiële prikkels, voorlichting en rechtshandhaving, pakkans en sanctiehoogte zijn van belang, maar vooral:

"Degenen die de regels moeten naleven moeten die regels als zinvol beschouwen en de onderliggende waarden onderschrijven. Een belangrijke factor die de verinnerlijking van regels beïnvloedt, is de legitimiteit van de autoriteit die de regels heeft opgelegd." (WRR 2013: 130)

Conceptuele reflectie

Constructieve interactie

De governancebenadering die de WRR voorstaat gaat uit van *constructieve interactie* en van inzicht in het krachtenveld, en houdt rekening met gedragsmechanismen. Deze uitgangspunten zullen in algemene zin zeker bijdragen een effectief, responsief en legitiem toezicht. Toch is nuance op zijn plaats. Als bijvoorbeeld de werkzame gedragsmechanismen zodanig zijn dat normafwijkend of anderszins ongewenst gedrag aantrekkelijker is dan handelen volgens regels en bedoeling, dan zal een constructieve interactie van de kant van de toezichthouder niet helpen. Ook als bepaald gedrag moreel net op het randje of risicovol is, maar financieel wel erg aantrekkelijk, zal de neiging om mee te gaan in een constructieve dialoog met de toezichthouder klein zijn. De governancebenadering zal aan kracht winnen als er aan de kant van de toezichthouder een alertheid is voor economische motieven en voor de menselijke zwakheden die de ondertoezichtstaanden bevattelijk maken voor verleidingen en verlokkingen (Van Montfort 2012). Met andere woorden: de constructieve dialoog mag een scherpe risicoanalyse en doortastend optreden daar waar nodig, niet in de weg zitten.

Gerechtvaardigd vertrouwen

Ten tweede is het gebruik van de passage “gerechtvaardigd vertrouwen als het kan, gezond wantrouwen als het moet” verwarrend. Zoals ik eerder betoogde (Van Montfort 2010: 14-15; Van Montfort 2011: 4) plaatst het gebruik van de termen ‘vertrouwen’ en ‘wantrouwen’ daar waar het de relatie tussen toezichthouder en ondertoezichtstaande betreft, het debat over toezicht in een verkeerd frame. Bij vertrouwen gaat het er altijd om dat je op basis van resultaten uit het verleden, erop vertrouwt dat het ook in de toekomst goed zal gaan of goed zal komen. We weten van de financiële markten dat dat een riskante handelingsstrategie is. Bij goed toezicht gaat het er juist om om vroegtijdig *nieuwe* ontwikkelingen op het spoor te komen die een risico in de toekomst zouden kunnen gaan vormen. Dat vereist goede *early warning*-systemen. En deze zijn geen teken van wantrouwen maar wezenlijk onderdeel van risicogericht toezicht. Het ontbreken van *early warning*-systemen en te veel vertrouwen op ‘in het verleden behaalde resultaten en opgespoorde risico’s’ vergroten de kans dat zowel interne als externe toezichthouders te laat misstanden op het spoor komen en daarbij ook te laat zijn met hun interventies. Dus geen ‘gerechtvaardigd vertrouwen’, maar *early warning*, goede risicoanalyse en goede monitoring zijn nodig.

Nieuwe technologie en nieuwe standaarden, zoals XBRL, open databases en *artificial intelligence* waarbij gebruik wordt gemaakt van slimme en zelflerende algoritmen, bieden steeds meer mogelijkheden op dit vlak (zie ook de paragraaf over nieuwe ontwikkelingen). Essentieel is dat de toezichthouder op basis van onderzoek en waarnemingen tijdig en voldoende zekerheid krijgt c.q. zicht heeft op risico’s op het gebied van compliance, prestaties of kwaliteit, en daarop een geschikte interventiestrategie hanteert. Een zakelijke en proactieve benadering dus (die een constructieve interactie in termen van de WRR overigens niet in de weg hoeft te staan), die bijdraagt aan het vertrouwen dat burgers in hun instellingen – inclusief de toezichthouder – kunnen hebben.

High trust, high penalty

De WRR gaat in de door hem bepleitte governancebenadering uit van het *high trust, high penalty*-principe:

“Vooraf dienen bedrijven en instellingen zoveel mogelijk vertrouwen, vrijheid en ruimte te krijgen om regels na te leven, maar wie nadien dat vertrouwen blijkt te hebben beschaamd, moet door de overheid stevig aangepakt worden. De high penalty kan dan bovendien goed uitpakken voor de schatkist in de vorm van hogere boeteopbrengsten.” (WRR 2013: 52)

De toevoeging ‘vertrouwen, vrijheid en ruimte’ is naar mijn idee overbodig en schept verwachtingen die je niet moet wekken als toezichthouder. Waarom zouden bedrijven en instellingen ‘vertrouwen, vrijheid en ruimte’ moeten krijgen om regels na te leven? Regels behoren te worden nageleefd. Het is wel verstandig dat de toezichthouder of de wetgever vooraf goed nadenkt over goede gedragsprikkelers en een uitvoeringstoets uitvoert, en daarnaast van tijd tot tijd onderzoekt waarom bepaalde regels niet of onvoldoende worden nageleefd: zijn ze niet uitvoerbaar of naleefbaar, worden ze als niet nuttig of als heel bureaucratisch ervaren, is niet naleven voordeliger dan wel naleven, et cetera?

Collectief leren en nieuwe strengheid

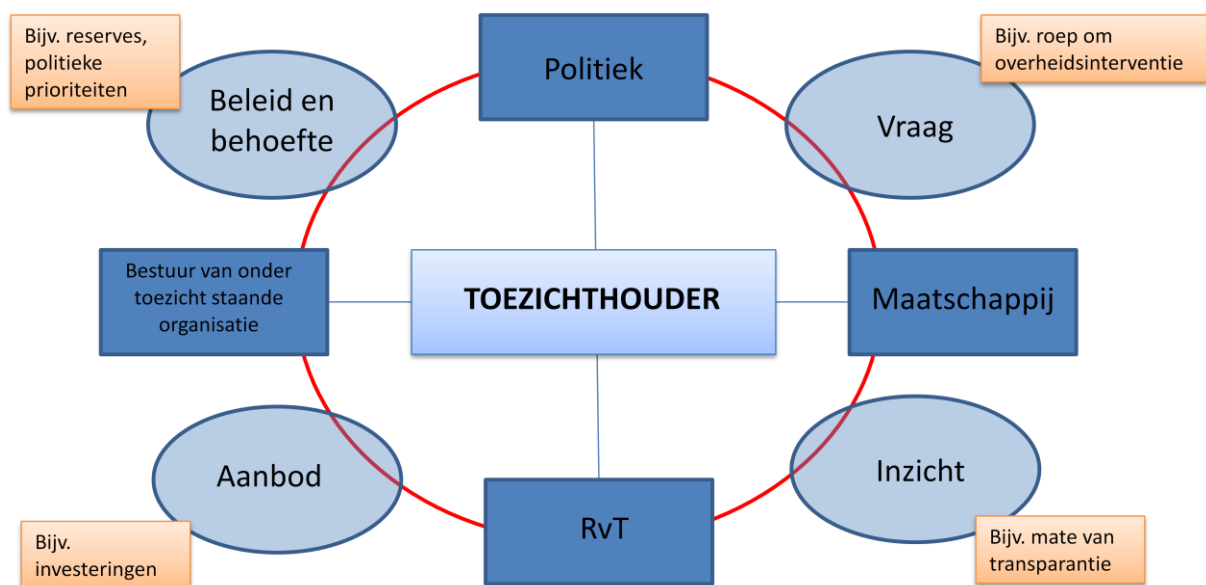
In de visie van de WRR zou toezicht ook moeten bijdragen aan collectieve leerprocessen. Dat is een cruciale functie van toezicht: de maatschappij is erbij gebaat dat niet keer op keer dezelfde fouten worden gemaakt. Tegelijkertijd hoeft 'leren' niet op gespannen voet te staan met de 'nieuwe strengheid', zoals de WRR suggereert (zie kader). De toezichthouder kan immers zowel via de wortel als via de stok als via de preek bijdragen aan leerprocessen. Boetes uitdelen (denk aan Apple en Google), prikkels wegnemen, *nudging* of een moreel appel zijn verschillende technieken die in combinatie zouden moeten worden toegepast. Het zijn geen communicerende vaten. Hoe de meest effectieve combinatie eruitziet, zal per type toezichthouder en per situatie verschillen.

De 'nieuwe strengheid' kan juist ook bijdragen dat het algemene publiek en de individuele klant een groter vertrouwen in (financiële) instellingen en dienstverleners stelt, omdat ze er dan op kunnen vertrouwen dat misstanden op tijd worden opgemerkt en aangepakt. Die nieuwe strengheid hoeft overigens niet alleen van de toezichthouder te komen. Ook allerlei vormen van maatschappelijke controle, interne checks and balances en zelfregulering kunnen daaraan bijdragen (zie ook Van Montfort 2011: 2).

Verwarring en verwachtingen

Toezichthouders bevinden zich in een krachtenveld van perspectieven en verwachtingen die de omgeving heeft van het toezicht. Figuur 1 geeft dit grafisch weer (zie ook WRR 2013: 40-42).

Figuur 1 Toezicht in een krachtenveld



Aandacht voor het krachtenveld waarin toezichthouders functioneren: geen keuze

Als we de toezichthouder – als object van studie in deze bundel – centraal stellen, dan zien we dat deze zich bevindt in een krachtenveld waarin politiek, samenleving, besturen van

ondertoezichtstaande organisaties en de raden van toezicht van diezelfde organisaties, belangrijke actoren zijn (zie figuur 1). De verschillende actoren in dit krachtenveld hebben vanuit hun eigen perspectieven allemaal verschillende verwachtingen van wat de toezichthouder zou moeten doen, waar de toezichthouder op zou moeten toezien en waar het domein van de toezichthouder begint en ophoudt. Als we dit krachtenveld overzien komt als vanzelf de vraag naar de eigenstandigheid van de toezichthouder naar boven. Hoe weet de toezichthouder zich staande te houden in dit veld van concurrerende perspectieven en belangen? Het krachtenveld dringt zich onontkoombaar aan hem op. De toezichthouder zal zich dan ook altijd expliciet moeten verhouden tot de roep om meer, minder of ander toezicht vanuit de politiek, de samenleving of de ondertoezichtstaanden. De oren sluiten is geen optie als hij met enig gezag, legitimiteit en relevantie wil spreken. Daarmee is de krachtenveldanalyse die de WRR in het kader van de governancebenadering van toezicht bepleit, niet zozeer een keuze als wel een noodzakelijkheid.

Het krachtenveld is niet statisch maar dynamisch

Dat krachtenveld waarin een veelheid van perspectieven en deelbelangen om aandacht vraagt bij de toezichthouder is bovendien geen statisch geheel. Politiek, samenleving, bestuurders en interne toezichthouders beïnvloeden elkaar voortdurend in hun verwachtingen van toezicht en dwingen de toezichthouder tot een positiebepaling. Hieronder beschrijf ik vier voorbeelden van dynamische relaties binnen het krachtenveld.

Maatschappij → politiek: Bij incidenten zal al snel vanuit de samenleving de druk op de politiek toenemen om de toezichthouder te manen tot strenger toezicht of hardere sancties. Denk bijvoorbeeld aan incidenten die zich de laatste jaren voordeden rond de kwaliteit van het onderwijs en de voedselkwaliteit of financiële uitglijders bij woningcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen. Bijna wekelijks klinkt er een roep om meer toezicht.

Maatschappij → raad van toezicht en bestuur: Een andere dynamische relatie waar een toezichthouder zich toe moet verhouden is die tussen de eisen die de maatschappij stelt ten aanzien van bijvoorbeeld transparantie over prestaties of salarissen, en de transparantie die instellingen kunnen, willen en wettelijk verplicht zijn te leveren. De toezichthouder zal enerzijds moeten meebewegen door aan maatschappelijk gewenste thema's expliciet aandacht te besteden, maar zal daarbij ook beperkt worden door zijn beperkte capaciteit en door zijn wettelijk begrensde taken en bevoegdheden. Kortom, ook aan responsiviteit zit een grens.

Bestuur → raad van toezicht: Een ander voorbeeld betreft afspraken die het bestuur en de interne toezichthouder maken over langetermijninvesteringen in bijvoorbeeld vastgoed. Waar begint de verantwoordelijkheid van de externe toezichthouder en waar houdt die van de interne toezichthouder op? Van wie komt het laatste oordeel als het gaat over de vraag of deze investeringsbeslissingen al dan niet verantwoord zijn? Zeker als de externe toezichthouder kiest voor bestuursgericht toezicht zal hij ervoor moeten waken op de stoel van de interne toezichthouder te gaan zitten (zie ook Bokhorst 2015: hoofdstuk 1). Aan de andere kant vereist risicogericht toezicht dat de toezichthouder juist proactief en in een vroeg stadium risico's op het spoor komt en ingrijpt wanneer dat nodig is. Dat geldt ook voor risico's die voortkomen uit afspraken tussen het bestuur en de interne toezichthouder.

De perspectieven van de interne en de externe toezichthouder overlappen elkaar maar gedeeltelijk. Voor beide is bijvoorbeeld de financiële continuïteit van de individuele instelling belangrijk. Maar er zijn ook belangrijke verschillen. Zo kijkt de externe toezichthouder ook naar de staat van de sector als geheel of het functioneren van het stelsel en toetst de interne toezichthouder investeringsbeslissingen aan het strategisch beleidskader van de eigen instelling. Daarom kunnen het intern toezicht en het extern toezicht elkaar niet vervangen maar wel aanvullen. Terughoudendheid in directe contacten tussen de interne en externe toezichthouder is op zijn plaats, zoals de WRR heeft laten zien (Bokhorst 2015: 9-11), maar ze kunnen wel van elkaar leren. De WRR (Bokhorst 2015) plaatst het leren centraal in de gewenste relatie tussen extern en intern toezicht. Hij pleit daarom voor een beweging van incidentgedreven toezichtrelaties op organisatieniveau naar preventie en kwaliteit gedreven leerprocessen tussen interne en externe toezichthouders op sectorniveau. Maar deze beweging, hoe vruchtbaar ook, zal in mijn visie geen antwoord bieden op de vraag naar onderscheiden verantwoordelijkheden in concrete cases waarin intern en extern toezicht vanuit verschillende perspectieven en maatschappelijke verwachtingen ook verschillende wegen en afwegingen maken.

Politiek → bestuur en raad van toezicht: Een vierde voorbeeld betreft de spagaat waarin de toezichthouder kan belanden in het spel tussen de politiek aan de ene kant en de bestuurders en interne toezichthouders van ondertoezichtstaande organisaties aan de andere kant. Vanuit de politiek wordt druk uitgeoefend op instellingen om zich te verantwoorden over beleidsprioriteiten (bijvoorbeeld 'wachtlijsten' of 'professionalisering van leraren') of over maatschappelijk heikle thema's zoals bestuurskosten, overhead of reserves. De toezichthouder komt dan vanuit zijn onafhankelijke positie voor de vraag te staan of hij deze thema's wel of niet in het toezichtkader of het toezichtprotocol meeneemt. We zien dat bijvoorbeeld terug in actuele discussies over investeringen en reserves in het onderwijs. Onderwijsinstellingen presteren gemiddeld voldoende, gebruiken hun vrijheid op legale wijze en blijven binnen de financiële kaders, maar liggen toch onder vuur omdat de samenleving en de politiek vinden dat er te veel financiële reserves zijn en te weinig geld 'in de klas' terecht komt. De kaders die de toezichthouder hanteert, hoe rationeel en logisch dan ook, passen op dat moment niet meer bij de wensen die uit het verhitte debat tussen politiek en samenleving naar voren komen.

Dit dynamische krachtenveld waarin de toezichthouder zich bevindt maakt de vraag actueel voor wie en namens wie de toezichthouder spreekt en hoe de toezichthouder aan reëel verwachtingenmanagement kan doen. In *Toeziën op publieke belangen* signaleerde de WRR dat toezichthouders verschillend opereren in dit krachtenveld:

"Veel inspecties zijn (...) het accent gaan leggen op naleving en striktere handhaving van wet- en regelgeving. Markttoezichthouders hebben er juist voor gekozen om voorbij de letter van de wet te kijken en maatschappelijke problemen meer proactief te benaderen." (WRR 2013: 40-41)

De WRR constateert dat deze verschuivingen en verschillen in het toezicht leiden tot onzekerheid bij de ondertoezichtstaanden:

"Ook onder toezicht gestelden hebben soms moeite met het oprekken of verschuiven van toezichtstaken. Dat leidt soms tot onduidelijkheid over wat ze wel en niet van de toezichthouder kunnen verwachten en wat de status is van bijvoorbeeld een advies. Het veelvuldig gebruik van

kaderwetten en open normen schept ruimte voor variatie in de uitvoering, maar vergroot ook de discretionaire ruimte van het toezicht. Dat gaat dikwijls gepaard met onzekerheid over wat wel en niet mag. Dan klinkt al gauw de roep om ‘houvast’ en ‘rechtszekerheid’.” (WRR 2013: 42)

De moeilijke opgave die intrinsiek in de governancebenadering van toezicht ligt besloten, is dan ook om wel mee te bewegen met ontwikkelingen in het omringende krachtenveld, maar tegelijkertijd effectief, geloofwaardig en betrouwbaar te blijven. Met andere woorden: de governancebenadering van toezicht vraagt van de toezichthouder een voortdurende reflectie op de balans tussen responsiviteit, legitimiteit en effectiviteit.¹ Dat zou kunnen leiden tot een gedifferentieerde benadering die sommige toezichthouders (waaronder de Inspectie van het Onderwijs) nu al toepassen. Deze houdt in dat voor bepaalde aspecten zoals financiële cijfers of basiselementen van kwaliteit, gekozen wordt voor strenge beoordeling en handhaving, terwijl voor andere aspecten – die meer gericht zijn op het realiseren van ‘extra’s’ bovenop het minimum – een meer dialooggerichte benadering wordt gekozen. Maar ook dan geldt dat dat onderscheid tussen de ‘stok’ en de ‘preek’ voor de ondertoezichtstaande heel duidelijk moet zijn wil de toezichthouder niet aan gezag en geloofwaardigheid inboeten.

Nieuwe ontwikkelingen, vernieuwd toezicht

In de governancebenadering van toezicht staan drie elementen centraal: constructieve interactie, een krachtenveldanalyse en inzicht in gedragsmechanismen (zie kader). In deze paragraaf sta ik kort stil bij drie ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de manier waarop een governancebenadering van toezicht in de nabije toekomst vorm krijgt.

Big Data en algoritmen

Nu er grote hoeveelheden data over personen, gedrag, organisaties en stelsels beschikbaar zijn, wordt het voor toezichthouders steeds aantrekkelijker en eenvoudiger om deze data ook te koppelen en daar analyses mee uit te voeren. De belangstelling voor het gebruik van algoritmen neemt in dit verband dan ook toe. We kennen allemaal de als-dan-analyses van internetaanbieders zoals Amazon, bol.com of Spotify: “Als u dit interessant vond, dat zult u onze nieuwe aanbieding vast ook interessant vinden.” Achter dit soort eenvoudige uitingen liggen vaak uiterst complexe algoritmen waarin vele variabelen met elkaar worden gecombineerd.

Het gebruik van algoritmen kan ook voor toezichthouders zeer aantrekkelijk zijn bij het maken van een risicoprofiel. Daarbij worden diverse soorten risico’s via een complex en zelfs zelflerend algoritme met elkaar gecombineerd, wat leidt tot een analyse als: “Als organisaties met vergelijkbare kenmerken als de uwe dit risicoprofiel hebben, dan zal uw organisatie ook deze risico’s vertonen. Daarom waarschuwen we nu alvast.” Bij dit type *casebased* algoritmen worden als het ware cases bij elkaar opgeteld zodat patronen zichtbaar worden en voorspellingen mogelijk worden, bijvoorbeeld over toekomstig gedrag of toekomstige risico’s. Het gebruik van *casebased* algoritmen biedt ongekende mogelijkheden om beter inzicht te krijgen in gedragsmechanismen, om complexe risicoanalyses te maken en om proactief toezicht uit te voeren aan de hand van *early warnings*. Naast de *casebased* algoritmen zijn er *rulebased* algoritmen (JenV 2018). Dat is een variant op de oude

¹ Dit aspect van zelfreflectie ontbreekt overigens in het pleidooi van de WRR voor een versterking van de reflectieve functie van toezicht (WRR 2013: 132 e.v.).

beslisboom: als persoon X voldoet aan voorwaarden A, B en C, dan heeft hij recht op bijvoorbeeld toeslag T of straf S. Deze algoritmen dragen in geautomatiseerde omgevingen ook nu al bij aan efficiënt toezicht en een efficiënte uitvoering van beleid, bijvoorbeeld bij de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) of het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Overigens heeft het vertrouwen in een goede uitvoering bij de genoemde organisaties wel een knauw gekregen als gevolg van ICT-gerelateerde problemen.

Met name de casebased algoritmen zullen van grote invloed zijn op het toezicht van de toekomst. Zij kunnen bijdragen aan een dieper inzicht in de gedragsmechanismen en daarmee aan een governancebenadering van toezicht. De keerzijde is dat ook de toezichthouder zelf zal worden gedwongen om transparant te zijn over de algoritmen die hij gebruikt, net zoals de toezichthouders ook nu al open moeten zijn over hun toezichtvisie. Maar als meer bekend is over de onderliggende algoritmen zal, net als bij al het andere toezicht, het risico ontstaan dat het gedrag zich gaat voegen naar de blik van de toezichthouder. Al zal dat bij het gebruik van complexe algoritmen lastiger zijn dan bij de enkelvoudige toetsingscriteria die nu worden gebruikt. Verder kan de legitimiteit van de toezichthouder onder druk komen te staan als politiek en samenleving de legitimiteit van de 'gedragsprofilering' (*predictive profiling*; CCV 2017) met bijbehorende proactieve interventies door de toezichthouder niet accepteren. Dus het inzicht in gedragsmechanismen dat nodig is om de governancebenadering van toezicht in praktijk te brengen heeft wel zijn grenzen en vereist een voortdurende *reality and legitimacy check*.

Toezicht op netwerken en samenwerkingsverbanden

Een tweede ontwikkeling die de vormgeving van de governancebenadering van toezicht kan beïnvloeden betreft het toezicht op en in ketens, netwerken en samenwerkingsverbanden. Het toezicht is veelal sectoraal georganiseerd, al zijn er ook voorbeelden van samenwerking, zoals bij het Samenwerkend Toezicht Jeugd. Maar de komende jaren zal daar nog veel meer in moeten worden geïnvesteerd.

Bij ketentoezicht gaat het vooral om het optimaliseren van de samenwerking tussen toezichthouders op de verschillende onderdelen. Bij netwerken en samenwerkingsverbanden ligt het meer voor de hand om na te gaan hoe de toezichtfunctie op het netwerk of samenwerkingsverband als geheel kan worden vormgegeven: door een overkoepelende toezichthouder of op andere manieren.

In de literatuur worden verschillende soorten samenwerkingsverbanden onderscheiden. Zo maken Skelcher et al. (2005) onderscheid tussen *agency*, *club* en *polity forming partnership types*:

- Het *agency* type is van bovenaf opgelegd om beleidsdoelstellingen te realiseren en is vrij zakelijk-contractueel van aard (bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden passend onderwijs);
- Het *club* type is een informele maar wel doelgerichte samenwerking tussen 'elites' (bijvoorbeeld Brainport Eindhoven);
- Het *polity forming* type betreft samenwerking die van onderop tot stand komt en waarbij deliberatie tussen allerlei groepen stakeholders centraal staat (bijvoorbeeld wijkontwikkelingsallianties waarin corporaties, gemeenten, burgers en lokale ondernemers participeren).

Een ander onderscheid dat wordt gemaakt (Provan en Kenis 2008) is dat tussen netwerken waarbij de spelers gelijkwaardig zijn, netwerken met een dominante speler en netwerken die van buitenaf worden aangestuurd.

Alle typen netwerken kennen andere criteria voor succes, en ook andere controle-, toezicht- of accountabilityprincipes. Bij het vormgeven van de toezichtfunctie bij netwerken en samenwerkingsverbanden is nog een wereld te winnen. Dat heeft er onder andere mee te maken dat er geen *one size fits all*-benadering mogelijk is omdat, zoals hierboven is geïllustreerd, netwerken sterk van aard verschillen en het toezicht toegesneden moet zijn op de specifieke kenmerken van het netwerk.

Het toezicht op de meer geformaliseerde en op de uitvoering van beleid gerichte samenwerkingsverbanden is nog relatief eenvoudig te organiseren. Zo is de Inspectie van het Onderwijs in het schooljaar 2016/2017 pilots begonnen waarbij de onderzoeken bij schoolbesturen (en hun scholen) samenlopen met het toezicht op een samenwerkingsverband waarbij dat schoolbestuur is aangesloten. “Het doel hiervan is om nog directer een verband tussen het beleid van een samenwerkingsverband en de sturing hiervan door het schoolbestuur te krijgen”, aldus de inspectie.²

Vanuit de governancebenadering van toezicht geredeneerd compliceren netwerken de gewenste krachtenveldanalyse en de interactie met de omgeving (interactie van wie en met welke omgeving?). Experimenten met netwerktoezicht en praktijkgericht onderzoek naar de relatie tussen typen netwerken en het daarbij behorende toezicht, zijn hard nodig om meer inzicht te krijgen in gepaste en effectieve vormen van toezicht op en in netwerken.

Compliance

Een derde ontwikkeling die ik hier wil noemen staat haaks op de eerste twee. Aan de ene kant zien we een toename van dataverzameling en -uitwisseling, en van fluïde, vaak publiek-private samenwerkingsvormen. Maar aan de andere kant is sprake van een tegenbeweging, namelijk een ontwikkeling in de richting van compliance, privacywaarborgen en toenemende eisen ten aanzien van gegevensbeheer. De Europese privacywetgeving en de invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in Nederland zijn op dit punt van grote invloed op het verzamelen, gebruiken en opslaan van tot personen te herleiden data. Ze laten niet veel ruimte voor de constructieve interactie die vanuit de governancebenadering van toezicht wordt bepleit. Deze ontwikkeling zou de komende jaren weleens een remmende invloed kunnen gaan hebben op de mogelijkheden voor de gegevensuitwisseling die nodig is voor een verdergaande samenwerking tussen toezichthouders, het maken van risicoanalyses en proactief toezichthouden.

De governancebenadering revisited

De governancebenadering van toezicht kan helpen bij het creëren van responsief en effectief toezicht omdat ze een toezichthouder ontvankelijk kan maken voor de specifieke kenmerken van de ondertoezichtstaande organisatie en zijn omgeving. Maar tegelijkertijd laat dit artikel zien dat deze benadering een aantal beperkingen kent en zal moeten blijken hoe ze onder invloed van een aantal nieuwe ontwikkelingen in de nabije toekomst vorm krijgt.

² <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/toezicht-op-samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs/toezicht-samenwerkingsverbanden/passend-onderwijs-de-gevolgen-voor-het-toezicht>.

Hoe dan ook geldt dat idealiter de toezichthouder niet alleen interacteert met belanghebbenden en eventueel sanctioneert, maar dat hij bijdraagt aan het leren en verbeteren van de ondertoezichtstaande organisaties. Dat kan alleen als de blik van de externe toezichthouder en de interne sturing, kwaliteitszorg en het interne toezicht voldoende op elkaar aansluiten.

Literatuur

Bokhorst, A.M. (2015). *Van incident naar preventie. Beperking en versterking van de relatie tussen intern en extern toezicht*, WRR-Policy Brief, nr. 3 Oktober 2015, Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

CCV (2017), *Predictive profiling*, CCV infosheet, September 2017.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV, 2018), Brief aan de Voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal, *Transparantie van algoritmes in gebruik bij de overheid*, 9-10-2018

Montfort, C. van (2010), *Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand. Een terugblik en een blik in de toekomst*, in: Tijdschrift voor Toezicht 2010 (1) 1, p. 6-20.

Montfort, C. van (2011), *De nieuwe strengheid*, in: Compliance & Toezicht, nr. 12, p. 2-5.

Montfort, C. van (2012), *Goed bestuur en de menselijke zwakheden*, in: Th. W.A. Camps en M.J.M. Vermeulen (red.), *Een hele onderneming*, CBMO-Tias Nimbas, Tilburg, p. 59-63.

Provan, K. G., & Kenis, P. N. (2008). *Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness*, Journal of Public Administration Research and Theory, 18(2), p. 229-252.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2013), *Toezen op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2013.

Skelcher, Mathur and Smith (2005) *The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy*, Public Administration, 83, p. 573-596.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013), *Toezen op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op toezicht*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014), *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*, Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam.