

## **Reactie NWA-onderzoeksprogramma *Toezicht met Gezag* op internetconsultatie wetsvoorstel kaderwet rijksinspecties**

In deze reactie geven wij, als bestuurskundige onderzoeksgroep “Toezicht met Gezag” van de Universiteit Utrecht en de Erasmus Universiteit, een korte samenvatting van wetenschappelijke inzichten. Deze inzichten hebben betrekking op het belang van onpartijdigheid, onafhankelijkheid en deskundigheid voor het gezag van en het vertrouwen in toezichthouders. Ons onderzoeksproject is gefinancierd door NWO en de Inspectieraad in het NWA-programma Vernieuwing van Toezicht.<sup>1</sup>

*Hoe belangrijk is onpartijdigheid, onafhankelijkheid en deskundigheid voor het gezag van toezichthouders en het vertrouwen van ondertoezichtstaanden en burgers in toezichthouders?*

Uit recent internationaal vergelijkend onderzoek blijkt in de eerste plaats dat het vertrouwen van Nederlandse burgers in toezicht en toezichthouders over het algemeen hoog is (Aleksovska, Grimmelhuijsen & van Erp, 2023), hoger dan in ons omringende landen zoals Duitsland, België, maar ook ‘high-trust’ landen zoals Noorwegen en Denemarken.<sup>2</sup> In de tweede plaats blijkt dat de politieke onafhankelijkheid, politieke onpartijdigheid of neutraliteit, en deskundigheid van toezichthouders belangrijke verklarende factoren zijn voor dit vertrouwen (Aleksovska, Grimmelhuijsen & van Erp, 2023; Lee & van Ryzin, 2020). Onderzoek van Tyler (2006), Kirchler (2019) en Kogler et al (2023) naar procedurele rechtvaardigheid en legitimiteit laat zien dat mensen beslissingen accepteren als de overheid een eerlijke procedure hanteert. Onafhankelijkheid is een van de hoogste gerangschikte factoren die de reputatie van de toezichthouder bepalen (Fahy, Klijn & van Erp, 2024). Toezichthouders kunnen ontevreden stakeholders geruststellen door te benadrukken dat besluiten zijn genomen op basis van eerlijke, zorgvuldige en strikte procedures (Carpenter 2010: 47).

In ons lopende onderzoek bestuderen we hoe burgers en ondernemingen het gezag van toezichthouders ervaren. Daaruit blijkt dat burgers de onafhankelijke rol van inspecties waarderen als tegenwicht tegen andere onderdelen van de overheid, zoals ministeries. Dit vergt dat inspecties besluiten nemen op basis van deskundigheid zonder politieke afwegingen. Meer concreet gezegd: om het vertrouwen van de meest kwetsbare burgers te winnen en behouden is het cruciaal dat toezichthouders zich zo onafhankelijk mogelijk van de minister en de politiek kunnen opstellen en dit ook duidelijk communiceren, omdat burgers niet altijd weten hoe onafhankelijk toezichthouders nu daadwerkelijk zijn. Alleen dan is het echt duidelijk voor burgers wat het onderscheid is tussen inspecties en ‘de overheid’, en dus waar burgers die te maken krijgen met mogelijk onwenselijke effecten van overheidsbeleid zich kunnen melden.

*Hoe belangrijk is het voor de legitimiteit van rijksinspecties dat er een deugdelijkheidstoets is voor de wijze van totstandkoming van het werkprogramma dan wel dat er directe politiek inhoudelijke invloed mogelijk is bij opstellen van het werkprogramma van rijksinspecties?*

In het wetsvoorstel wordt de legitimiteit van rijksinspecties sterk ontleend aan de relatie met de minister (“delegation perspective on legitimacy”; van Veen, 2019). Een metastudie van de literatuur over toezichthouders in Europa laat zien dat toezichthouders steeds meer bezig zijn om ook legitimiteit te verwerven in meer horizontale zin (Maman, 2022), door responsief te zijn naar de verschillende belanghebbenden van toezicht (“relational perspective on legitimacy”; van Veen, 2019). Dit betekent dat toezichthouders zich niet alleen meer verantwoorden over hun toezicht ‘naar boven toe’ (ex post), maar ook steeds meer bezig zijn met de participatieve vormgeving en representativiteit van hun toezicht (ex ante). Op die manier krijgt democratische verantwoording voorafgaand aan en

---

<sup>1</sup> <https://toezichtmetgezag.nl/>

<sup>2</sup> [https://www.tigre-project.eu/members/repository/Public/Policy\\_briefs/TiGRE\\_PolicyBrief\\_2.pdf](https://www.tigre-project.eu/members/repository/Public/Policy_briefs/TiGRE_PolicyBrief_2.pdf)

gedurende het toezicht vorm en niet uitsluitend via verticale verantwoording. Deze ontwikkeling vindt ook plaats onder Nederlandse Rijksinspecties, zien wij in ons eigen onderzoeksproject. Uit onderzoek blijkt dat horizontale vormen van responsiviteit naar de samenleving toe belangrijker zijn voor de ervaren legitimiteit van overheidsinstanties onder burgers (Brummel & de Blok, 2024) en voor de mate waarin burgers bereid zijn om de beslissingen van overheidsinstanties te accepteren (Beyers & Arras, 2021), dan responsiviteit naar de politieke principaal toe.

De ervaren legitimiteit van de Rijksinspecties onder burgers zal dus naar alle waarschijnlijkheid in grotere mate afhangen van zulke horizontale *checks en balances*, dan van de mate van controle die een minister heeft over de werkplannen. Sterker nog, wanneer een minister de bevoegdheid heeft om de werkplannen van Rijksinspecties ook om inhoudelijke redenen af te keuren, zal dit niet alleen afbreuk doen aan de ervaren legitimiteit, maar ook aan het ervaren gezag van de Rijksinspecties onder burgers en bedrijven. Onderzoek laat namelijk keer op keer zien dat het gezag van toezichthouders onder burgers en bedrijven in grote mate afhankelijk is van de mate waarin zij objectieve, politiek neutrale beslissingen nemen, die gebaseerd zijn op de eigen expertise en op empirisch bewijs (Andreeva & Willems, 2024; Binderkrantz e.a., 2023; Lee & van Ryzin, 2020; Overman, Busuioc & Wood, 2020).

Het werkprogramma komt tot stand op basis van een risicobeoordeling van inspecteurs, in consultatie met het veld en in afstemming met de verantwoordelijk minister. Daarbij is niet alleen transparantie en verantwoording achteraf van de wijze van totstandkoming van belang, maar ook participatie en legitimatie vooraf. Een maatschappelijke adviesraad van de inspectie kan bijvoorbeeld helpen om te voorkomen dat inspecties los raken van hun veld. Maatschappelijke adviesraden zouden wel vaker gevoed kunnen worden door een maatschappelijk panel of klankbord. Vanzelfsprekend dienen inspecties ook politiek responsief te zijn door rekening te houden met veranderende handhavingsprioriteiten en risicobeoordelingen en door de prioriteiten van de minister mee te wegen. Maar als de invloed van ministers bij de uiteindelijke vaststelling van het werkprogramma de uitkomst van het politieke en maatschappelijke consultatieproces en de risicobeoordeling van de inspecties doorkruist, kan dat het vertrouwen van de consultatiepartners in de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de inspectie verminderen.

*Wat zijn de verwachte effecten van de verruimde mogelijkheden om inspectieresultaten naar buiten te brengen?*

Meer zelfstandige publicatierechten hebben een positief effect op het publieke gezag van inspecties. In een recent artikel onderstreept een grote groep wetenschappers en toezichthouders het belang van ‘public engagement’ door toezichthouders in het huidige tijdsgewricht, om burgers en politici van onafhankelijke en feitelijke informatie te voorzien over opkomende risico’s en tekortkomingen van beleid (Smith e.a., 2019). Dit belang wordt ook onderschreven door de eerder genoemde literatuurstudie (Maman, 2022). Tot slot laten recent onderzoeken zien dat communicatie van inspectieresultaten ook een positief effect op de onder toezicht staande sector kan hebben (Grimmelikhuisen, De Vries & Bouwman 2024; Maman, Feldman & Levi-Faur 2023).

*Welke waarborgen zijn van belang voor een politiek onafhankelijke toezichthouder?*

Onafhankelijkheid van politieke beïnvloeding is “de mate waarin de dagelijkse besluitvorming van de toezichthouder tot stand komt zonder de inmenging van politici en hun voorkeuren” (Hanretty & Koop 2012, p.199). De literatuur onderscheidt formele en informele waarborgen (Gilardi 2008, Maggetti 2007 en 2009). Formele waarborgen zijn onder meer de benoemingstermijn en -wijze van de Inspecteur-Generaal, de formele relatie met gekozen bestuurders, de vaste financiering van de organisatie en de wettelijke bevoegdheden. Voor feitelijke onafhankelijkheid zijn deskundigheid en

competenties zoals standvastigheid en rolvastheid ook van belang. De formele, de *jure* onafhankelijkheid is een belangrijke waarborg voor de feitelijke, de *facto* onafhankelijkheid. *De jure* en *de facto* onafhankelijkheid versterken elkaar en zijn allebei nodig. Zonder formele waarborgen komt teveel aan op informeel gezag. Zonder een onafhankelijkheidscultuur en -houding, worden formele waarborgen niet waargemaakt. Onafhankelijkheid moet van twee kanten komen: politiek en sector moeten een sterke onafhankelijke toezichthouder mogelijk maken.

Onafhankelijkheid wordt vaak opgevat als beschermen tegen inmenging en als distantie. Maar onafhankelijk toezicht vraagt geen *splendid isolation*, maar juist actieve betrokkenheid om publieke belangen te definiëren en agenderen. Hiermee bedoelen wij dat toezichthouders politiek onafhankelijk, maar maatschappelijke betrokken moet handelen. Dit laatste kan bereikt worden door het aangaan van dialogen met stakeholders en transparantie over handelswijze en inspectieresultaten richting burgers, waar mogelijk.

*Welke onafhankelijkheidswaarborgen zijn nodig voor inspectietoezicht op overheidsorganisaties?*

Inspectietoezicht op de eigen overheidsorganisaties zelf dient met extra wettelijke waarborgen omkleed te zijn, zoals is vastgelegd bij de onlangs opgericht Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane. Deze extra onafhankelijkheidswaarborgen bieden vooral voor de Tweede Kamer een garantie dat de overheid geen slager is die zijn eigen vlees keurt. Het relatiestatuuut kan een extra uitwerking van die waarborgen bieden, maar heeft geen formele status.

Prof. Dr. Judith van Erp, hoogleraar Regulatory Governance, Universiteit Utrecht, programmaleider onderzoeksprogramma's Vernieuwing van Toezicht en Toezicht met Gezag

Prof. Dr. Erik Hans Klijn, emeritus hoogleraar Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. Meike Bokhorst, Universiteit Utrecht

Dr. Lauren Fahy, Universiteit Utrecht

Dr. Stephan Grimmelikhuijsen, Universiteit Utrecht

Rick Stegeman, MPhil, Universiteit Utrecht

Julia Wesdorp, MSc, Erasmus Universiteit Rotterdam

Emma Ropes, MSc, Erasmus Universiteit Rotterdam

## Referenties:

Aleksovska, M., Grimmelikhuijsen, S., & van Erp, J. (2023). Citizen perceptions of regulatory instruments and enforcement styles. Utrecht University.  
[https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/429105/TiGRE\\_D5.3\\_v1.1.pdf?sequence=1](https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/429105/TiGRE_D5.3_v1.1.pdf?sequence=1)

Andreeva, A., & Willems, J. (2024). The bureaucratic reputation scale: cross-country and cross-language validation. *Public Management Review*, 1-23.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2428718>

Beyers, J., & Arras, S. (2021). Stakeholder consultations and the legitimacy of regulatory decision-making: A survey experiment in Belgium. *Regulation & Governance*, 15(3), 877-893.  
<https://doi.org/10.1111/rego.12323>

Binderkrantz, A. E., Blom-Hansen, J., Baekgaard, M., Müller, M., & Serritzlew, S. (2023). The core of organisational reputation: taking multidimensionality, audience multiplicity, and agency subunits seriously. *Journal of European Public Policy*, 30, 1-29.  
<https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2188081>

Brummel, L., & de Blok, L. (2024). Do political and social accountability arrangements increase citizens' legitimacy perceptions? A vignette experiment in the Netherlands. *Public Management Review*, 26(11), 3365-3389. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2337843>

Carpenter, Daniel (2010). *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Princeton University Press.

Fahy, L. A., Klijn, E. H., & van Erp, J. (2024). Regulatory agency reputation acquisition: A Q Methodology analysis of the views of agency employees. *Regulation and Governance*, 19(1), 104-125.  
<https://doi.org/10.1111/rego.12603>

Grimmelikhuijsen, S., de Vries, F., & Bouwman, R. (2024). Regulators as guardians of trust? The contingent and modest positive effect of targeted transparency on citizen trust in regulated sectors. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(1), 136-149.

Kirchler, Erich (2019). 'Strengthening Tax Compliance by Balancing Authorities' Power and Trustworthiness'. SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY.

Kogler, Christoph, Jerome Olsen, Erich Kirchler, Larissa M. Batrancea, and Anca Nichita. (2023). "Perceptions of Trust and Power Are Associated with Tax Compliance: A Cross-Cultural Study." *Economic and Political Studies* 11 (3): 365–81.

Lee, D., & Van Ryzin, G. G. (2020). Bureaucratic reputation in the eyes of citizens: An analysis of US federal agencies. *International Review of Administrative Sciences*, 86(1), 183-200.  
<https://doi.org/10.1177/0020852318769127>

Maman, L. (2022). The democratic qualities of regulatory agencies. *Policy & Politics*, 50(4), 461–482 .  
<https://doi.org/10.1332/030557321X16490875448288>

Maman, L., Y. Feldman, and D. Levi-Faur (2023). Varieties of regulatory regimes and their effect on citizens' trust in firms. *Journal of European Public Policy* 30 (12), 2807-2831. Overman, S., Busuioc, M., & Wood, M. (2020). A multidimensional reputation barometer for public agencies: A validated instrument. *Public Administration Review*, 80(3), 415-425. <https://doi.org/10.1111/puar.13158>

Smith, A., Parrino, L., Vrbos, D., Nicolini, G., Bucchi, M., Carr, M., ... & Gallani, B. (2019). Communicating to and engaging with the public in regulatory science. *Efsa Journal*, 17.  
<https://doi.org/10.2903/j.efsa.2019.e170717>

Tyler, Tom R. (2006). *Why People Obey the Law*. Princeton University Press.

van Veen, A. (2019). Regulation without representation? Independent regulatory authorities and representative claim-making in the Netherlands, 1997-now. In: H. Kaal, & D. Sloopjes (Eds.), *New perspectives on power and political representation from ancient history to the present day: Repertoires of representation* (pp. 171-202). Brill.