

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/141863>

Please be advised that this information was generated on 2019-10-22 and may be subject to change.

# dwaars

## Toezicht en vertrouwen

Het toetsen van het feitelijke handelen aan de voor dat handelen geldende eisen, noemen wij 'toezicht'. Zonder heldere eisen gaat een dergelijke toetsing niet. Waar moeten we die normen vinden? In wetten en beleidsprogramma's, in juridisch procedurele bepalingen aangaande de behoorlijkheid van bestuurlijk handelen en in de aanwijzingen over de wijzen van verslaglegging ter realisering van de verantwoordingsplicht. Het is echter de vraag of we daar genoeg aan hebben. Kenmerkend voor de afgelopen decennia is dat er ten aanzien van dergelijke normen de nodige onduidelijkheid is geschapen. Een korte blik over het (slag)veld levert het volgende op: beleidsprogramma's uitgewerkt in kaderwetten met vage doel- en formuleringen, nieuwe interactieve arrangementen die ruimte laten voor blijmoedige en vertrouwensvolle interpretaties van behoorlijk handelen en een veelheid van actoren in zelfstandigheid en semi-zelfstandigheid, waarvan de (onderlinge) bevoegdheden en verantwoordelijkheid onvoldoende helder zijn gemaakt. Wat is het gevolg daarvan? Het is voorspelbaar: de aldus gecreëerde onduidelijkheid moet dan weer worden gecompenseerd door nadere wetgeving waarin we 'ouderwetse' bepalingen ten aanzien van de onderlinge gezagsverhoudingen terugvinden. De thans in de Eerste Kamer in behandeling zijnde Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen is daarvan een goed voorbeeld: een wereld van – qua karakter –

vacuüm door een gebrek aan gezagsvolle definiëring van de toetsingsnormen. Deze wordt dan aan anderen dan de wetgever overgelaten. Soms vullen dan controle-organen die ruimte in met eigen normen en prioriteiten. Het komt voor dat daarbij bepaalde typen van normen een overheersende rol gaan spelen, bijvoorbeeld die van bepaalde professies. Gevolg daarvan kan zijn dat de bestuursmoraal wordt gedomineerd door de normen uit de professionele morales: er tekent zich dan een soort van compartimentalisering van de bestuursmoraal in professionele rollen af.

Ontbrekende consensus kan ook andere negatieve gevolgen hebben. Het kan resulteren in controleregels en toezichtarrangementen die sterk de sfeer van

*In de column geven de leden van de redactie hun persoonlijke opvattingen weer.*

*Zij hopen daarmee een aanzet te geven voor reflectie of debat.*



Prof. dr. M.L. Bemelmans-Vidéc

zeer uiteenlopende organen moet in hun bevoegdheden, verantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht worden gedisciplineerd.

Het is goed dat de aandacht voor het fenomeen toezicht de laatste jaren sterk gegroeid is. Prikkel daarvoor waren rapportages naar aanleiding van grote rampen (als Volendam) en rapporten van de Algemene Rekenkamer over toezichtbeleid en toezichtorganen. Deze zetten de regering aan tot een 'professionaliseringslag' - zoals zij dat noemde - met de publicatie van onder andere een kaderstellende visie op toezicht. In de regeringsnota wordt vastgesteld dat de beslissing of toezicht intern of extern (aan de overheid) moet worden gepositioneerd, afhankelijk is van (onder meer) 'de mate waarin beleidskaders en wettelijke normen op basis waarvan toezicht wordt gehouden in voldoende mate uitgekristalliseerd en geëxpliciteerd zijn'. Het is goed dat het klimaat veranderd is, en normen weer hardop mogen worden uitgesproken. Daarmee zijn we er echter nog beslist niet. Vaak wordt uit het oog verloren dat consensus een belangrijke voorwaarde is voor effectief toezicht. Het is van groot belang dat er ten aanzien van de normen een voldoende mate van consensus bestaat: hoe meer consensus, hoe meer ruimte voor vertrouwen; hoe minder consensus, hoe groter de noodzaak van toezicht en controle. Tegelijkertijd zal het ook in de consensusloze situatie lastig worden om goed en overtuigend controle uit te oefenen. Immers, waar consensus ontbreekt, zal de prioritering en sanctionering in de toezichtpraktijk niet overtuigend en effectief zijn. Er ontstaat dan gemakkelijk een

de procedurele ethiek ademen: regelgeving die in wezen veel van de verantwoordelijkheid van het individu delegeert aan de organisatie. Een organisatie kan een 'inner sense of morality' echter niet opleggen, het moet dóórstralen in haar gehele optreden en in de visie die aan de beleidsopvattingen ten grondslag ligt. En dat vraagt dan weer om een grote mate van consensus. Het moge duidelijk zijn: het vinden van een zekere consensus is bestuurlijk van levensbelang. Niet alleen het vinden van consensus is echter van belang, ook het daaraan zien vast te houden. De beleids- en bestuurtheorieën hebben de laatste jaren teveel last van modieuze grilligheid. Toezicht en waan van de dag staan haaks op elkaar. Het pleidooi voor relatieve continuïteit in de 'bestuursmoraal' brengt weer een waarde in beeld die zich de laatste decennia minder in de politieke, en overigens ook wetenschappelijke, belangstelling heeft mogen verheugen. Het gaat om de waarde van de continuïteit die de socioloog Max Weber bestempeld heeft als een van de pijlers van gezag. Deze dient snel te worden herontdekt.