

Negen principes voor goed toezicht



Op dit moment is er sprake van zowel te veel fraude als te veel toezichthouders en handhavers. Een absurde situatie. De effectiviteit en efficiency moeten omhoog. Negen 'richtinggevende' principes.

GERARD BAKKER, BOB HOOGENBOOM,
MARCEL PHEIJFFER*

Eind 2005 schreven wij een artikel in NRC Handelsblad over de 'zeven plagen'. Daarin introduceerden we termen als: 'beleidsvervetting', 'institutionele spaghetti' en 'de terreur van lege woorden'. Het was een aanval op beleidsrapporten met veel sociaalwenselijke teksten zonder concrete, tastbare inhoud. Het artikel lokte reacties uit, er kwam een debat en uiteindelijk een boek: *Toezichtyoga*. Daarin stellen we het wereldje van toezicht en handhaving ter discussie, op onorthodoxe wijze. Via Michael Douglas komen we uit bij een 'liggend naakt' van Jan Sluijters; via het *Ministry of Silly Walks* van Monty Python geraken we bij Arthur Docters van Leeuwen; we flitsen van Pink Floyd naar VVD-Tweede Kamerlid Charlie Aptroot.

Dit kamerlid heeft een integratie van alle toezicht- en handhavingsorganisaties bepleit. Net als Aptroot zien wij de absurde situatie dat we zowel te veel fraude en andere misdaad hebben, als te veel toezichthouders en handhavende instanties. Toezicht en handhaving zijn niet de oplossing voor maatschappelijke problemen, maar een structureel onderdeel daarvan. De effectiviteit is in hoge mate discutabel.

Als bijdrage aan een oplossing formuleren we hieronder negen 'richtinggevende' principes voor toezicht en handhaving.

1 Duidelijke toezicht- en handhavingstrategie

De grote Chinese krijgsheer Sun Tzu schreef al dat 'de generaal bepaalt waar de strijd wordt geleverd. Niet de vijand en zeker niet het toeval'. Toezichthouders en handhavers dienen als een generaal te opereren, met een duidelijke strategie.

En dat allemaal niet in hoogdravende holle frasen, maar simpelweg: welke doelen willen we bereiken, hoe zetten we schaarse middelen

in en hoe meten we effecten? Simpel, concreet, meetbaar en herkenbaar. Jaarplannen en visiedocumenten moeten meedogenloos worden gestript van overloze herhalingen van zetten over wet- en regelgeving waar men voor staat, en andere overbekende kennis. Te vaak (b)lijkt er sprake te zijn van het reageren op incidenten, waardoor men zich laat afleiden. De invloed van media en politiek wordt dan zichtbaar. Die is vaak veel te groot.

De belangrijkste strategie zou moeten zijn zichzelf overbodig te maken.

2 Zichzelf overbodig maken

De belangrijkste strategie zou moeten zijn de doelstelling zichzelf overbodig te maken. Sun Tzu zegt dat het 'de kunst van het oorlog voeren is om de vijand onschadelijk te maken zonder strijd te leveren'. Dus om hem te bewegen geen strijd aan te gaan. Dit tweede principe is even slikken omdat het haaks staat op de natuurlijke drijfveer van bureaucratieën om te expanderen. Het middel - de toezichthouder - wordt dan belangrijker dan het doel: gedragsbeïnvloeding van marktpartijen.

3 Gedragsbeïnvloeding belangrijkste doelstelling

De vele publieke normen die ten grondslag liggen aan ordeningswetgeving moeten worden geborgd binnen markten, beroepsgroepen, branches, ondernemingen en individuen. Als we erin slagen publieke normen - veelal in abstracte terminologie gegoten - meer te internaliseren, dan is dat een vorm van gedragsbeïnvloeding. Naarmate dit meer plaatsvindt, neemt de noodzaak aan 'repressieve' toezichts- en handhavingvormen af.

Toezicht en handhaving zijn niet de oplossing voor maatschappelijke problemen, maar een structureel onderdeel daarvan.

4 Communiceer met doelgroepen

Dit gebeurt in toenemende mate. Ambtelijke instellingen houden consultatierondes. Toezichthouders betrekken doelgroepen bij de inventarisatie van problemen en het bepalen van doelstellingen. Het effect hiervan is tweeledig. In de communicatie worden (on)bewust publieke normen uitgedragen en de toezichthouders krijgen meer feitelijke informatie over markten zelf. Dit is een geweldige vooruitgang in vergelijking met de toezichts- en handhavingssituaties van weleer, toen men hoofdzakelijk vanuit de eigen ivoren toren ten strijde trok.

5 Stimuleer zelftoezicht en zelfhandhaving

In de literatuur over toezicht en handhaving wordt gewerkt met het zogenaamde piramide-model. De tot nu toe geformuleerde principes hebben betrekking op afplatting van de piramide. De bovenste punt, die van de repressie, dient kleiner te worden. De strategie richt zich dus op het naar beneden drukken van de piramide, waardoor de verantwoordelijkheid steeds 'lager' in de samenleving wordt gelegd. Doel is om de kring van partijen zoals brancheverenigingen, beroepsgroepen, bedrijfsleven en mensen waarop toezicht en handhaving zich richten, steeds verder te vergroten. Het 'buitengewone' in toezicht en handhaving nieuwe stijl is het meer en meer betrekken van onder toezicht gestelden.

6 Handavingscommunicatie

Alle hiervoor genoemde principes hebben als doel de per definitie schaarse toezichts- en handavingscapaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten, door de onder toezicht gestelden in het proces te betrekken. Handavingscommunicatie is hier een vervolg op. Ofwel: de effecten van je inspanningen zichtbaar maken,

De leiding moet zich niet laten (af)leiden door incidentenpolitiek.

'verkopen' als het ware. Dit wederom teneinde normen te internaliseren.

7 Leiderschap is zichzelf

Met het zevende principe kijken we niet langer naar de omgeving, maar naar het leiderschap van toezichthouders zelf. De leiding behoort autonoom te zijn, zonder zich arrogant en zelfgenoegzaam te gedragen. Dit principe zouden we kunnen omschrijven met de woorden: Leiderschap is zichzelf. De leiding moet zich niet laten (af)leiden door incidentenpolitiek en invloeden en reacties vanuit de Tweede Kamer en media. Ze moet uiteraard wel luisteren naar de buitenwereld, soms wat bijsturen, maar bovenal de eigen, zelf uitgezette koers blijven varen.

8 Motiverend leiderschap

Discussies over toezicht en handhaving hebben een vrij elitair karakter. Of deze beperkt zich tot juristen, of tot politici en beleidsmakers en/of het management van betrokken organisaties. Daartussendoor zwermen dan enkele wetenschappers. Grote afwezigheid in het debat zijn de middenlagen van organisaties en uitvoerders. De gapende kloof tussen beleidsvoorbereiding (die van onderaf komt, onder meer door de uitvoerders) en beleidsvaststelling maakt de overheid op onderdelen ongeloofwaardig. Dus dienen management en uitvoering meer te communiceren. Om gedragsbeïnvloeding van de uitvoerders te bewerkstelligen - door hen te motiveren en te stimuleren - maar zeker ook om hun kennis en (straat)ervaring te gebruiken als slijpsteen voor beleid, doelstellingen en strategieën. Er zit veel ongebruikte kennis en inzicht in de wereld van toezicht en handhaving, omdat wij een cultuur in stand houden van academisch geschoolde beleidsambtenaren die de verbinding met de werkvloer niet kunnen maken. Het aloude handwerk wordt

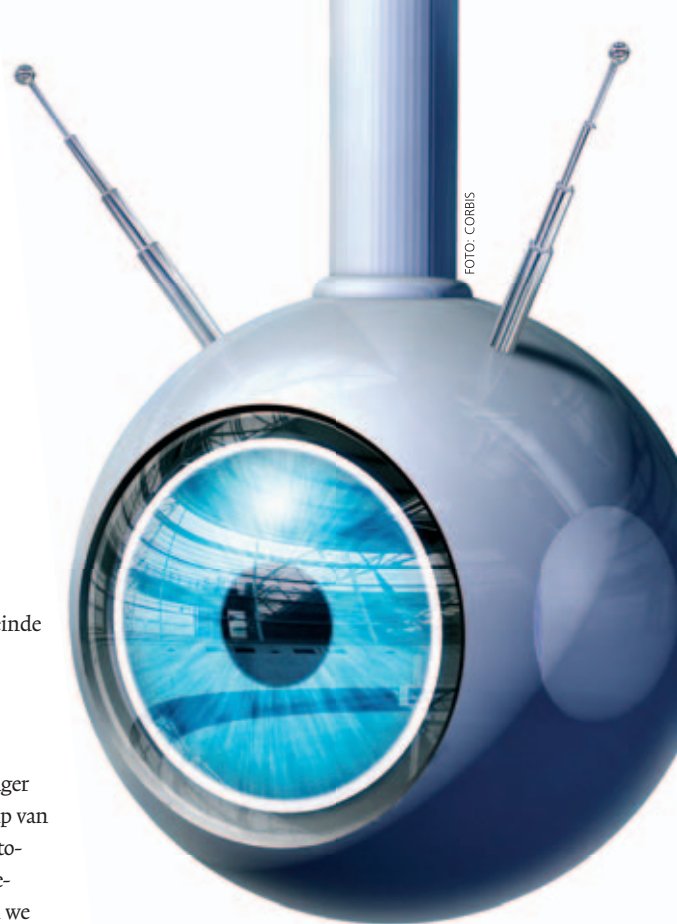


FOTO: CORBIS

op onverantwoordelijke wijze veronachtzaamd en vaak met minachting bejegend.

9 Een goede informatiepositie vergaren

Er moet structurele ontsluiting plaatsvinden van open bronnen. Non-gouvernementele organisaties (NGO's), denktanks, wetenschappelijke instellingen, onderzoeksjournalisten, ondernemers, actievoerders, recent uit een markt gestapte ondernemers, brancheverenigingen en burgers die dicht op markten, producten en problemen zitten, kunnen veel meer bij toezichts- en handavingsprocessen worden betrokken. Te vaak wordt vertrouwd op de eigen - beperkte en traditionele - informatiebronnen. ■

Dit artikel is gebaseerd op het laatste hoofdstuk van het boek *Toezichtyoga*. Het is te bestellen bij NIVRA-Nyenrode.

Noot

* Gerard Bakker is lid van het managementteam van de Douane Rotterdam. Bob Hoogenboom is hoogleraar forensisch business expertise Nyenrode Business Universiteit. Marcel Pheijffer is voorzitter van de Stichting NIVRA-Nyenrode, hoogleraar forensische accountancy Nyenrode Business Universiteit en Universiteit Leiden.