

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

REDE

in verkorte vorm uitgesproken op

29 maart 2016

Bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Toezicht

aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van

de Rijksuniversiteit Groningen

Femke de Vries

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

Mijnheer de Rector Magnificus,
Bestuursleden van de vereniging VIDE,
Dames en heren,

Geoffrey Chaucer schreef in de 14e eeuw al in een van zijn beroemde Canterbury Tales dat een te grote bekendheid met iets of iemand kan leiden tot minachting.¹ “*Familiarity breeds contempt*”, luidt niet voor niets een bekend Engels gezegde. Toch zetten toezichthouders in Nederland zich de laatste jaren massaal in om de kennis over hun werk en hun organisatie in de buitenwereld te vergroten. Toezicht houden achter de schermen is uit de tijd.² Transparantie is al sinds 2001 een van de elementen van goed toezicht in de Kaderstellende Visie op Toezicht van het kabinet.³ Transparant betekent in deze Visie het uitleggen van keuzes, het openbaar maken van toezichtresultaten en het afleggen van verantwoording.

De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid noemde in 2013 in zijn gezaghebbende rapport ‘Toezien op publieke belangen’, transparantie en verantwoording voorwaarden voor goed toezicht⁴. Regelmatig leiden incidenten in het toezicht tot de roep om meer transparantie of de aanbeveling om de wettelijke mogelijkheden voor het delen van toezichtinformatie te vergroten. Zo leidde onderzoek naar de zaak van de Twentse neuroloog Jansen Steur tot de aanbeveling een specifieke wettelijke mogelijkheid te creëren voor actieve openbaarmaking door de Inspectie voor de Gezondheidszorg.⁵ De parlementaire enquêtecommissie Financieel Stelsel deed, na onderzoek naar het optreden van financiële toezichthouders

¹ G. Chaucer, Tale of Melibee in The Canterbury Tales, (1386).

² A. Ottow, Market and competition authorities. Good agency principles, (2015) p. 100.

³ Tweede Kamer 2000-2011, 27831, nr. 1, Kaderstellende Visie op Toezicht (KVOT). Goed Toezicht moet volgens het kabinet voldoen aan de principes onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit. In de tweede KVOT worden daaraan nog toegevoegd: selectief, slagvaardig en samenwerkend. Tweede Kamer, 2005-2006, nr. 15, Minder last, meer effect.

⁴ WRR, Toezien op publieke belangen, (2013) p. 156.

⁵ J. Legemaate, Verantwoordelijkheid nemen voor kwaliteit, (2009) p. 28.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

in de crisis, de aanbeveling om de regels rond geheimhouding in het financiële toezicht te versoepelen.⁶

Transparantie lijkt een noodzakelijke voorwaarde te zijn geworden voor goed toezicht. En de veronderstelling lijkt vaak te zijn dat het vertrouwen in de toezichthouder hierbij gebaat is. Dat duidt er op dat het bijna zeven eeuwen oude Engelse gezegde achterhaald is. Maar is dat ook daadwerkelijk het geval en is het schijnbaar ongeclausuleerde geloof van toezichthouders in de voordelen van transparantie gerechtvaardigd?

In deze rede zal ik betogen dat de inzet van transparantie door toezichthouders nog te veel op intuïtie is gebaseerd. Er is aanleiding om het effect van transparantie wetenschappelijk te onderzoeken. Daardoor kunnen toezichthouders transparantie beter in zetten en bezien hoe transparantie kan bijdragen aan het vertrouwen in de toezichthouder. Ik bespreek achtereenvolgens wat onder transparantie wordt verstaan, wat de veronderstelde voor- en nadelen van transparantie zijn, hoe dit zich verhoudt tot de toezichtpraktijk en wat het verband is tussen transparantie en vertrouwen in de toezichthouder. Ik sluit af met aanbevelingen aan toezichthouders en suggesties voor nader wetenschappelijk onderzoek.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 980, nr. 61, p. 60.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

1. Wat is transparantie?

Om de vraag te kunnen beantwoorden of transparantie bijdraagt aan het vertrouwen in de toezichthouder zal ik twee begrippen definiëren: Transparantie en vertrouwen. In zijn proefschrift over de verhouding tussen transparantie en vertrouwen in de overheid definieert Grimmelikhuijsen transparantie als volgt: *“Transparency is the availability of information about an organisation or actor allowing external actors to monitor the internal workings or performance of that organization.”*⁷ Het gaat bij transparantie dus om de beschikbaarheid van informatie die externe actoren in staat stelt om de interne werking of prestatie van de organisatie te monitoren. In de literatuur wordt daarbij ook wel onderscheid gemaakt tussen transparantie over het proces van besluitvorming aan de ene kant en transparantie over de inhoud en de uitkomsten van het overheidsoptreden aan de andere kant.

Het woord transparantie suggereert dat informatie op een neutrale wijze wordt weergegeven. Dit lijkt in de praktijk een illusie. In elke vorm van bekendmaking van informatie zit inherent enige duiding door de manier waarop informatie bekend wordt gemaakt of door de selectie van de informatie. Duiding van de betekenis van de informatie is daarom onvermijdelijk en belangrijk.

⁷ S.G. Grimmelikhuijsen, Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government, (2012) p. 55.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

Incidenten in asielzoekerscentra: ondermijning van de veiligheid of geen reden tot zorg?

Een interessant voorbeeld dat het belang van een goede duiding van informatie onderstreept zijn de reacties op de recente bekendmaking van de cijfers van incidenten in asielzoekerscentra (azc's). Het COA maakte in januari dit jaar bekend dat het 8000 meldingen van incidenten had geregistreerd. De staatssecretaris zei de cijfers openbaar te maken omdat hij transparant wilde zijn en niet het verwijt wilde krijgen zaken onder de pet te houden. Deze cijfers leidden tot zeer heftige reacties onder meer vanuit de politiek. Het aantal incidenten zou duiden op een ondermijning van de Nederlandse veiligheid. Daar stonden tegenover de relativerende woorden van de voorzitter van de asielcommissie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, burgemeester Wienen van Katwijk. Hij stelde dat er geen reden is voor grote zorg. In zijn gemeente ging het om slechts twee winkeldiefstallen die buiten het azc hadden plaatsgevonden. Dit voorbeeld laat zien dat informatie op heel verschillende manieren geïnterpreteerd kan worden en dat het voor een juiste interpretatie van belang is dat informatie ook zorgvuldig geduid wordt. Zeker als die informatie geaggregeerd wordt verstrekt met gebruikmaking van multi-interpretabele begrippen als "incidenten". Een incident kan immers evengoed een ernstig strafbaar feit zijn als de hiervoor genoemde winkeldiefstal. Overigens leidde de bekendmaking van deze cijfers ook onmiddellijk tot de oproep om informatie over incidenten rond azc's bij te houden en periodiek te verstrekken.

Transparantie is in zekere zin een containerbegrip waar ieder het zijne onder verstaat. Waaruit die transparantie zou kunnen of zelfs moeten bestaan is een interessante vraag. Het hiervoor genoemde voorbeeld van de incidenten in azc's laat zien dat transparantie leidt tot verzoeken om nog meer transparantie. Transparantie lijkt een moeilijk te stillen honger en het niet voldoen aan die behoefte leidt al snel tot de kritiek

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

onvoldoende transparant te zijn of het verwijt informatie achter te houden. Meijer et al. wijzen er op dat de informatiebehoefte per gebruiker zal verschillen. De ene gebruiker zal behoefte hebben aan ruwe data op basis waarvan hij zelf zijn analyses kan maken. Voor de andere gebruiker zal de informatie pas bruikbaar zijn als de betekenis daarvan is gedeut. Het bieden van transparantie is bovendien geen statisch proces, maar wordt beïnvloed door strategische, cognitieve en institutionele factoren. Zo'n strategische factor is bijvoorbeeld het feit dat machtsverhoudingen wijzigen indien toegang wordt gegeven tot informatie.⁸ In de praktijk zullen de mate van transparantie en de daarbij behorende waarborgen vaak het resultaat zijn van een proces van geven en nemen.

Op welke terreinen een overheidsinstantie precies transparant is, zal onder meer het resultaat zijn van het wettelijk kader, traditie en de organisatiecultuur en zal per instantie sterk verschillen. In dat licht is het interessant te bekijken of de mate van transparantie van een overheidsinstantie zou kunnen worden gemeten en zo meer kan worden geobjectiveerd. Het raamwerk voor transparantie van banken-toezichthouders van Liedorp et al. biedt daarvoor een bruikbaar instrument. Zij beschrijven aan de hand van vijf elementen op welke terreinen de banken-toezichthouders transparant zouden kunnen zijn en verbinden daar scores aan.

⁸ A.J. Meijer, Understanding the complex dynamics of transparency, Public administration review, May-June 2014 p. 429-439.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

Vijf elementen van transparantie banken toezichthouders (Liedorp et al.)

| | Transparantie over: |
|--------------|---|
| Economisch | Financiële rapportages banken Methode van risico-analyse Uitkomsten risico-beoordeling |
| Politiek | Verklaring van officiële doelen toezicht Relevante toezichtwetgeving Institutionele overeenkomsten tussen regering en toezichthouder |
| Beleidsmatig | Onmiddellijke publicatie genomen formele maatregelen Informatie over andere toezichtbeslissingen |
| Procedureel | Toezichtstrategie Handhavingsstrategie (bijvoorbeeld interventie-ladder) Verslag van beraadslagingen over toezicht |
| Operationeel | Regelmatige rapportage aan parlement over al of niet behalen doelen Regelmatige publicatie van interne evaluaties Regelmatige publicatie van externe evaluaties |

Het accent in dit model ligt vooral op het ter beschikking stellen van informatie door of over de toezichthouder. Die informatie ziet op toezichtbeleid, de staat van de onder toezicht staande instellingen, de resultaten van het toezicht en de kwaliteit van de toezichthouder. Het model ziet niet op het ook daadwerkelijk faciliteren van het gebruik van de informatie of een debat met de gebruikers van de informatie. Dat is wel noodzakelijk als het streven is door transparantie bij te dragen aan een 'open overheid'. Dan gaat het er immers ook om de burger in staat te stellen de informatie daadwerkelijk te gebruiken. Bovendien zal de kwaliteit en de bruikbaarheid van de informatie toenemen wanneer deze gebruikt wordt en er een 'feedback-loop' ontstaat. Alleen dan wordt immers

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

duidelijk of de informatie voorziet in een behoefte en of daaraan de juiste duiding wordt gegeven. Deze elementen zouden een nuttige aanvulling zijn op het model.

Hoewel transparantie zoals Frissen het uitdrukt inmiddels een 'hoera-woord' is – je kunt er bijna niet tegen zijn-, lopen de meningen over de zegeningen van transparantie uiteen. Dit debat zal in de volgende paragrafen uiteen worden gezet.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

2. Wat pleit voor transparantie?

De argumenten voor transparantie door de overheid zijn grofweg te bundelen in twee categorieën: argumenten die zien op *legitimiteit en verantwoording* en argumenten die de *instrumentele* kant van transparantie belichten.

2.1 Legitimiteit en verantwoording

Een van de belangrijkste argumenten voor transparantie van overheidsoptreden is de veronderstelling dat transparantie bijdraagt aan de legitimiteit van de overheid. Legitimiteit wordt in dit kader wel gedefinieerd als het geloof van het publiek dat de besluitvormers het recht hebben beslissingen te nemen en dat die beslissingen geaccepteerd worden.⁹ Om dat geloof te behouden zullen overheden wel moeten laten zien hoe zij zich van hun taak kwijten. Transparantie wordt ook wel gezien als intrinsieke waarde van democratische regeringen waarbij de gedachte is dat burgers recht hebben op overheidsinformatie. Er is in die gedachte geen specifiek doel gediend met transparantie anders dan burgers geven waar ze recht op hebben.

Transparantie van overheidsoptreden zou daarnaast een vereiste zijn om corruptie tegen te gaan. Of zoals een van de leden van het Amerikaanse Hooggerechtshof het in 1917 al uitdrukte: *“Sunlight is the best disinfectant.”*¹⁰ Het kan verder onzekerheid over het optreden van de overheid wegnemen en zou daardoor bijdragen aan het vertrouwen in de overheid hetgeen als zodanig weer goed is voor de economie.¹¹ Specifiek voor toezichthouders worden transparantie en verantwoording

⁹ J de Fine Licht, Policy Area as a Potential Moderator of Transparency Effects: An Experiment, *Public administration review*, p. 111. Zie ook Tyler's definitie van legitimiteit: “a psychological property of an authority, institution, or social arrangement that leads those connected to it to believe that it is appropriate, proper and just. T. Tyler, *Why people obey the law* (2006).

¹⁰ J. Eisinger, Disclosure and transparency aren't delivering as promised. *International New York Times*, 13 februari 2015, p. 15.

¹¹ H. Prast, R. Mosch, F.W. van Raaij, Vertrouwen, cement van de samenleving en aanjager van de economie, DNB/UvT november 2005. Specifiek voor het financieel toezicht kan daarnaast nog worden genoemd dat helderheid over de regels en de toepassing daarvan bijdraagt aan de stabiliteit van het financiële stelsel.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

vaak gezien als de logische pendant van de onafhankelijkheid ten opzichte van de minister. Wie veel bevoegdheden heeft, zal over het gebruik daarvan ook uitgebreid verantwoording moeten afleggen.¹² Voor toezichthouders geldt bovendien dat, naarmate ze meer inzicht geven in de overwegingen bij hun besluiten, de kans op ‘*regulatory capture*’ wordt verkleind. Zo draagt transparantie bij aan het verkleinen van het risico dat een te nauwe relatie met de onder toezicht gestelde de onafhankelijke oordeelsvorming beïnvloedt.

2.2 Transparantie als instrument

Transparantie dient niet alleen om verantwoording af te leggen, maar is ook een instrument om maatschappelijke doelen te bereiken. Het feit dat de overheid transparant is over de interpretatie van wet- en regelgeving stelt de burger in staat de regels na te leven. De gedachte is ook dat marktpartijen op basis van de beschikbare informatie goed geïnformeerde beslissingen kunnen nemen. Transparantie heeft in deze theorie een economische rationale en is een voorwaarde voor een goede marktwerking. Dat het gedrag van marktdeelnemers niet altijd rationeel is en tot de gewenste uitkomsten leidt zal in paragraaf 4.1 aan de orde komen.

Een andere theorie die de voordelen van transparantie benadrukt is die van ‘procedurele rechtvaardigheid’ die vooral door Tyler is ontwikkeld. Wanneer de burger het proces waaraan hij wordt onderworpen als rechtvaardig beschouwt, zal hij eerder bereid zijn de bijbehorende uitkomst te accepteren.¹³ Er vanuit gaande dat transparantie bijdraagt aan die gevoelde rechtvaardigheid, zal transparantie via procedurele rechtvaardigheid leiden tot meer regelnaleving.¹⁴ Uit onderzoek blijkt dat transparantie er ook toe leidt dat (publieke) organisaties hun gedrag aanpassen, nog los van de

¹² M. Aelen, *Beginnelsen van goed markttoezicht*, (2013).

¹³ Zie o.a. Tyler (2006).

¹⁴ Dat effect is overigens niet vanzelfsprekend. Transparantie kan ook het gevoel van procedurele rechtvaardigheid verminderen wanneer burgers zich realiseren dat ze geen invloed hebben op het proces.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

vraag of de informatie over hun handelen ook daadwerkelijk wordt geraadpleegd. De kans dat ze worden aangesproken op hun prestaties is een voldoende prikkel om hun gedrag aan te passen.¹⁵

Transparantie past daarnaast in de gedachte dat de overheid meer gebruik zou moeten maken van maatschappelijke krachten. Door Bovens ook wel de oplossing van vele ogen genoemd.¹⁶ De burger wordt door meer transparantie in staat gesteld consequenties te verbinden aan toezichtinformatie over een individuele instelling. Die consequenties kunnen bestaan uit het zoeken naar een andere aanbieder ('*exit*') of het in gesprek gaan met de aanbieder over de kwaliteit van zijn product ('*voice*'). De burger kan ook misstanden signaleren en zo een toezichthoudende rol vervullen.

Overigens is niet iedereen overtuigd van de motieven die de overheid heeft bij het betrachten van transparantie. Transparantie wordt door sceptici ook wel gezien als '*blame avoidance*'. De lokale overheid die publiceert welke ondernemingen beschikken over een vergunning om gevaarlijke stoffen op te slaan, kan niet worden verweten dat zij omwonenden niet heeft geïnformeerd.

¹⁵ A.J. Meijer, *Vreemde ogen dwingen*, (2004) p. 108.

¹⁶ M.A.P. Bovens, *De digitale republiek. Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*, (2003) p. 63.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

3. Wat pleit tegen transparantie?

Hoewel de argumenten voor transparantie overtuigend klinken is het pleidooi voor meer transparantie niet onomstreden.

De Fine Licht stelt bijvoorbeeld dat de veronderstelde relatie tussen transparantie en legitimiteit vooral gebaseerd is op intuïtie. *“We find that the common notion of a straightforward positive correlation between transparency and legitimacy is rather naïve. The effect is highly dependent on the context and may indeed be negative as well as positive.”*¹⁷ De stevige band tussen transparantie, legitimiteit en vertrouwen lijkt even vaak te worden verondersteld als te worden betwist.

Lamme noemt transparantie zelfs het slechtste idee van de laatste twintig jaar.¹⁸ Transparantie over risico's zou leiden tot grote onzekerheid en zou funest zijn voor vertrouwen. En hij is niet de enige die sceptisch is over de (neven-) effecten van transparantie. Frissen stelt in zijn recente boek 'Het geheim van de laatste staat' de zucht naar transparantie ter discussie. *“Het is (..) duidelijk dat transparantie veel, zo niet alles met wantrouwen van doen heeft.”* Transparantie zou tegenkracht moeten opleveren maar leidt vooral tot veel bureaucratie en controledwang, aldus Frissen. *“De transparante samenleving is een volmaakte controlesamenleving.”*¹⁹ Het is duidelijk dat transparantie op gespannen voet kan staan met het recht op privacy.

Anderen wijzen op het risico dat de overheid door grote openheid over haar optreden voortdurend kleine vergissingen worden aangerekend en op het gevaar van een *'inquisitie democratie'*.²⁰ Meijer beschrijft hoe het transparant maken van

¹⁷ Fine Licht, J. de, Naurin, D., Esaiasson, P., Gilljam, M. When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context bound relationship Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 27, No. 1, January 2014 p. 111–134.

¹⁸ <http://fd.nl/fd-outlook/1098146/transparantie-is-het-slechtste-idee-van-de-laatste-twintig-jaar>

¹⁹ P. Frissen, Het geheim van de laatste staat. Kritiek van de transparantie. (2016), p. 63-64.

²⁰ Meijer (2004) p. 30.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

prestaties kan leiden tot onterechte schuldtoewijzing. De overheid wordt in dat geval verantwoordelijk gehouden voor de uitkomst. Daarnaast kan transparantie leiden tot te hoge verwachtingen van burgers ten aanzien van publieke organisaties, de angst om fouten te maken bij die organisaties en toenemende kosten voor het verzamelen en ontsluiten van informatie.²¹ Toezichthouders zouden daarnaast terughoudend kunnen worden bij het formuleren van hun oordeel op het moment dat zij weten dat hun rapport bekend wordt. Zo gaven inspecteurs van de Inspectie van het Onderwijs aan dat ze hun kwalificaties van scholen wijzigden op het moment dat inspectierapporten openbaar werden.²² Dat kan ertoe leiden dat het oordeel minder scherp wordt dan noodzakelijk is voor het bereiken van gedragsverandering bij de onder toezicht gestelde.

Feit is dat toezichthouders worstelen met het begrip transparantie. Zo stelde DNB-president Knot in de Machiavellilezing “(..) als centrale bank en toezichthouder zullen wij (..) nooit volledig kunnen beantwoorden aan de eisen van transparantie en accountability.”²³ Knot noemt in dit verband als belemmering de wettelijke geheimhoudingsplicht van de financiële toezichthouders en het feit dat ondernemingen er op moeten kunnen vertrouwen dat concurrentiegevoelige informatie bij de toezichthouder in goede handen is. Ottow wijst er op dat paradoxaal genoeg de toegenomen zichtbaarheid van toezichthouders ook leidt tot meer zorgen over de resultaten van de toezichthouders.²⁴ Transparantie lijkt dus niet automatisch te leiden tot vertrouwen in de toezichthouder. Maar hoe ziet transparantie er uit in de praktijk van de Nederlandse toezichthouders?

²¹ Meijer (2004) p. 36.

²² Meijer (2004) p. 59.

²³ K. Knot, Machiavelli-lezing, 12 februari 2013.

²⁴ Ottow (2015) p. 83.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

4. De werking van transparantie in de toezichtspraktijk

Het interessante aan de verhouding tussen toezicht en transparantie is dat toezicht van oudsher voorkomt uit een gebrek aan transparantie in de verhouding tussen burgers en bedrijven. Dat gebrek aan transparantie wordt ook wel aangeduid met de term informatie-asymmetrie. Doordat de burger niet over alle informatie van ondernemingen kan beschikken of over onvoldoende deskundigheid beschikt kan hij niet optimaal zijn afwegingen maken. De gemiddelde burger zal bijvoorbeeld niet in staat zijn de kwaliteit van een ziekenhuis of de financiële gezondheid van een bank adequaat te beoordelen. Daarom worden zijn belangen beschermd door toezichthouders. Enkele van die toezichthouders hebben vervolgens de expliciete taak gekregen transparant te zijn over de stand van het maatschappelijk doel dat ze proberen te beschermen. De nog jonge Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Straling bijvoorbeeld heeft blijkens haar website als *taak* open en transparant te zijn over nucleaire veiligheid. De autoriteit zal zo de informatie-asymmetrie tussen burgers en bedrijven weer enigszins opheffen.

De functies die transparantie vervult bij de uitoefening van de toezichttaak worden goed geïllustreerd door de volgende twee voorbeelden.

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) kondigde in oktober 2015 aan dat ze in 2020 alle relevante informatie over toezicht en uitvoering openbaar wil maken. Die openheid ziet niet alleen op de resultaten van het toezicht maar ook op het functioneren van de eigen organisatie van de NVWA. Dat bleek toen een interne videoboodschap voor medewerkers van de NVWA publiek beschikbaar werd gesteld. In die videoboodschap vertelde de Inspecteur-generaal van de NVWA onder meer over problemen in de IT-voorzieningen en medewerkers die niet langer trots zijn op de eigen organisatie.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

Hij noemde de NVWA een toezichthouder die zelf onder toezicht staat.²⁵

Eerder dat jaar werd bekend gemaakt dat de Belastingdienst opener gaat communiceren over fouten in de eigen organisatie en de bedrijfsvoering. “Zodat mensen zien wat goed gaat en wat niet”, aldus de staatssecretaris van Financiën.²⁶

De genoemde voorbeelden zijn illustratief voor de twee soorten transparantie die in het kader van toezicht kunnen worden onderscheiden:

- 1) transparantie over de bevindingen van het toezicht
- 2) transparantie over de effectiviteit en het functioneren van de eigen organisatie

Deze vormen van transparantie vervullen twee functies. Een *instrumentele* functie en een *verantwoordingsfunctie*. De instrumentele functie houdt in dat het bekend maken van informatie wordt ingezet om de doelen van de toezichthouder te bereiken. In het kader van de verantwoordingsfunctie wordt transparantie ingezet om verantwoording af te leggen over het behalen van de maatschappelijke doelen, de kwaliteit van het werk van de toezichthouder en het gebruik van de middelen die hem ter beschikking staan.²⁷ Ik zet hierna uiteen hoe beide functies werken. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat er niet altijd een strikte scheiding is aan te brengen tussen beide functies. Bepaalde vormen van transparantie zijn zowel instrumenteel als dienen ter verantwoording.

Het belang van de functie verschilt afhankelijk van de relatie tussen de toezichthouder en zijn stakeholders. De instrumentele rol zal vooral van belang zijn in de verhouding tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde en in de verhouding tussen toezichthouder en publiek. Terwijl de

²⁵ Animatie verbeterplan NVWA. <https://www.youtube.com/watch?v=3S4uxNwr3QM>

²⁶ Belastingdienst voortaan transparanter over eigen fouten. <http://www.parool.nl/binnenland/belastingdienst-voortaan-transparanter-over-eigen-fouten~a3655664/>

²⁷ Onder kwaliteit versta ik ook het door de toezichthouder voldoen aan de juridische eisen die gelden voor de toezichthouder.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

verantwoordingsfunctie met name (maar niet uitsluitend) een rol speelt in de verhouding tussen toezichthouder en politiek.

4.1 Transparantie als instrument voor de toezichthouder

Ik sta eerst stil bij de instrumentele functie. Deze functie wordt zowel ingezet in de verhouding tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde als in de verhouding tussen toezichthouder en het publiek.

In de verhouding tussen *toezichthouder en onder toezicht gestelde* wordt geprobeerd door transparantie het gedrag van onder toezicht gestelden te beïnvloeden. Dat kan door transparant te zijn over de manier waarop de toezichthouder wetgeving interpreteert en te laten zien welke normen hij aanlegt. Voorbeelden daarvan zijn de publicatie van leidraden of beleidsuitingen. De onder toezicht gestelde wordt daarmee in staat gesteld om zich aan de wet- en regelgeving te houden.

Een meer indringende vorm van de instrumentele functie is het bekendmaken van toezicht- of inspectieresultaten. Een aantal toezichthouders publiceert de resultaten van toezichtonderzoeken op het niveau van individuele instellingen of ondernemingen. Ook wel aangeduid met de term '*naming and shaming*' of in geval van positieve resultaten '*naming and faming*'.

Bekende voorbeelden daarvan zijn de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. De Inspectie van het Onderwijs bijvoorbeeld publiceert op haar website de zogeheten toezichtkaart. Door middel van die kaart kan de consument verschillende scholen met elkaar vergelijken en de inspectierapporten inzien. Scholen met een slecht toezichtresultaat zijn zelfs verplicht om de samenvatting van

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

het inspectierapport toe te sturen aan ouders van leerlingen.²⁸ Andere toezichthouders, zoals de financiële toezichthouders DNB en AFM worden door wet- en regelgeving beperkt in het publiceren van de toezichtresultaten over individuele ondernemingen of instellingen.²⁹ Daarop mag slechts een uitzondering worden gemaakt in het geval een boete is opgelegd of een dwangsom is verbeurd.³⁰ Zij publiceren overigens wel geaggregeerde informatie over de door hen uitgevoerde thematische onderzoeken.

Het publiceren van namen van overtreders en opgelegde sancties is de laatste tien jaar een belangrijk onderdeel geworden van de handhavingsstrategie van veel toezichthouders. Ondernemingen zijn in het algemeen gevoelig voor de reputatieschade die ontstaat als gevolg van deze *'naming & shaming'*. Publicatie van toezichtresultaten zal leiden tot betere naleving door de bedrijven die een goede reputatie belangrijk vinden.

Onderzoek door Van Erp laat overigens zien dat het effect van een gepubliceerde boete op de reputatie van een onderneming van veel factoren afhankelijk is, zoals de aard en de omvang van de overtreding maar ook de bestaande reputatie van de onderneming en het overige nieuws dat verschijnt ten tijde van de publicatie van de boete. Zij schetst bovendien dat het reputatie-effect voor kleine ondernemingen groter kan zijn dan voor grote ondernemingen. Over kleine ondernemingen verschijnt na de publiciteit over de sanctie weinig nieuwe informatie die de berichtgeving over de opgelegde sanctie verdringt.³¹ Van Wingerde concludeert uit onderzoek naar de afschrikwekkende werking van sancties in de afvalbranche dat

²⁸ Inspectie van het Onderwijs, Jaarwerkplan 2016

<http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Documents+algemeen/2015/jaarwerkplan-2016.pdf>

²⁹ Voor de AFM is dit slechts anders bij gegevens die zijn verkregen in het kader van de Wet toezicht accountsorganisaties. Daar geldt dat op grond van artikel 48a toezichtbevindingen openbaar kunnen worden gemaakt.

³⁰ Voor een last onder dwangsom opgelegd op basis van de Wet handhaving consumentenbescherming geldt dat deze kan worden gepubliceerd zodra hij is opgelegd.

³¹ J. van Erp, Naming en shaming in het markttoezicht, (2009) p. 118.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

voor zover er een afschrikwekkende werking van sancties uitgaat, deze via de omgeving tot uitdrukking komt. Vooral via negatieve publiciteit en reputatieschade. Zij wijst er echter op dat dit effect afhankelijk is van de sociale responsiviteit van ondernemingen en de mate waarin sancties aansluiten bij de belangen van de maatschappelijke omgeving. Sommige overtredingen zetten het proces van maatschappelijke controle niet of nauwelijks in werking. Van Wingerde noemt in dat verband dat geur- en geluidsoverlast veel aandacht krijgen. Meer schadelijke maar minder zichtbare overtredingen zoals overschrijding van emissienormen en het illegaal mengen van afvalstoffen, krijgen die aandacht nauwelijks. Sancties voor die twee laatste categorieën overtredingen zullen daardoor het proces van maatschappelijke controle niet vanzelf in werking stellen.³² De werking van sancties is dus sterk afhankelijk van de vraag hoe zwaar de maatschappij aan de betreffende overtreding tilt.

Waardeverlies door reputatieschade

Met name ten aanzien van het toezicht in de financiële sector wordt nogal eens de vraag opgeroepen of boetes hoog genoeg zijn om daadwerkelijk effect te bereiken. Onderzoek in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk wijst uit dat de schade als gevolg van een opgelegde boete niet alleen bestaat uit het bedrag van de boete maar in belangrijke mate uit een daling van de marktwaarde van de onderneming waaraan een boete is opgelegd door publicatie van die boete. De daling van de marktwaarde als gevolg van publicatie van de sanctie, zou volgens Brits onderzoek ongeveer negen keer de hoogte van de boete bedragen.

Opvallend daarbij was dat de waardedaling van het aandeel zich alleen voor deed bij een boete die was opgelegd wegens '*misconduct*' waardoor handelspartners (waaronder ook klanten) waren benadeeld. Bijvoorbeeld bij gevallen van '*misselling*' van financiële producten en fouten in de

³² Van Wingerde (2012) p. 314.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

verslaggeving. De opgelegde boete leidt in dat geval tot een negatieve beoordeling van de kwaliteit van de onderneming door klanten en investeerders. Die beoordeling vertaalt zich in een lagere prijs voor het aandeel. Het effect van een gepubliceerde boete op de marktwaarde was niet zichtbaar in gevallen waarin boetes waren opgelegd zonder dat handelspartners direct waren benadeeld, zoals bij boetes opgelegd wegens het schenden van maatschappelijke doelen zoals bestrijding van witwassen.³³ Dit effect lijkt in lijn met hetgeen door Van Wingerde is vastgesteld bij haar onderzoek in de afvalbranche.

Het bekendmaken van toezichtresultaten of zelfs toezichtinspanningen is niet alleen instrumenteel richting de ondernemingen die het rechtstreeks betreft maar kan ook bijdragen aan de gepercipieerde pakkans bij anderen. Een zichtbare toezichthouder zal immers uitstralen dat hij bereid is om te handhaven. Transparantie kan ook op die manier een bijdrage leveren aan het verkleinen van het handhavingstekort.

De instrumentele functie van transparantie speelt ook een rol in de relatie tussen *de toezichthouder en het publiek*. De gedachte achter het publiceren van toezichtresultaten is namelijk ook dat deze informatie het publiek in staat stelt de juiste keuzes te maken. Het geven van informatie zou de consument helpen kiezen en zo bijdragen aan de marktwerking. "*Choice empowers voice.*"³⁴ De burger kan de informatie gebruiken om te kiezen naar welke school hij zijn kinderen stuurt of welk ziekenhuis hij bezoekt. Hij wordt door toezichthouders zelfs gewaarschuwd voor bepaalde partijen of voor het feit dat een instelling onder verhoogd toezicht staat.

³³ J. Armour, C. Meyer en A. Polo, Regulatory Sanctions and Reputational Damage in Financial Markets, 28-12-2011.

³⁴ J. Le Grand, The Blair Legacy? Choice and Competition in Public Services. Transcript of Public Lecture. London School of Economics 21st February 2006.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

Zo publiceert de Inspectie voor de Gezondheidszorg geregeld berichten over zorgaanbieders die onder verhoogd toezicht zijn geplaatst. Begin dit jaar publiceerde de IGZ het bericht dat een instelling voor begeleiding van verstandelijk gehandicapten onder verscherpt toezicht was gesteld wegens tekortkomingen in de zorg en het onvoldoende sturen op verbeteringen. In het bericht zet de Inspectie uiteen dat bij de bewuste instelling de huisvesting en de deskundigheid van medewerkers te kort schiet. Het bericht op de website van de IGZ bevat bovendien een link naar het drieënveertig pagina's tellende onderzoeksrapport van de inspectie.

De NVWA publiceert eveneens geregeld resultaten van inspecties, zoals recent de eindoordelen van inspecties bij visafslagen. De NVWA zegt over deze vorm van transparantie letterlijk: *“Door het publiceren van inspectiegegevens biedt de NVWA consumenten een mogelijkheid om te kiezen. Deze vorm van openbaarmaking geeft inzicht in het werk van de NVWA en stimuleert ondernemers om de regels na te leven.”* Uit dit bericht blijkt dat transparantie zowel een instrumenteel als een verantwoordingsoogmerk kan hebben (“het inzicht geven in het werk van de NVWA”).

Een interessante vraag is natuurlijk in hoeverre de burger daadwerkelijk gebruik maakt van de veelheid aan informatie die hem op de websites van de toezichthouders ter beschikking staat. Helpt het de burger om zijn weg te vinden in het woud van zorg- of onderwijsaanbieders? Of wordt hij letterlijk verblind door de hoeveelheid informatie die hem ter beschikking staat. Hoopgevend is het bericht van de NVWA dat de app met haar horecakaart maar liefst honderdduizend keer werd gedownload. Met deze app konden consumenten op zoek naar een lunchroom die bij inspecties voldeed aan de eisen van voedselveiligheid. De hoeveelheid downloads wijst er op dat consumenten geïnteresseerd zijn in het gebruiken van de informatie van de NVWA als die op een toegankelijke manier

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

wordt aangeboden. Ondernemers met een positieve score zetten die score in om reclame te maken, aldus de NVWA.³⁵

Uit onderzoek blijkt echter dat burgers in het algemeen niet actief op zoek zijn naar informatie en informatie bovendien selectief wordt geïnterpreteerd.³⁶ Onderzoek van Van Erp uit 2009 liet zien dat ondernemingen waartegen de AFM had gewaarschuwd toch aan nieuwe klanten konden komen.³⁷ Dat heeft bijvoorbeeld te maken met het feit dat het publiek niet actief websites van toezichthouders bezoekt en met het grote vertrouwen van sommige consumenten in de 'eigen' aanbieder zodat een waarschuwing weinig effect heeft. In dit verband is het interessant een parallel te trekken met het wetenschappelijk onderzoek naar consumentengedrag. De consument blijkt geen rationele beslisser en het aanbieden van informatie leidt niet per definitie tot het maken van de juiste keuzes. Het lijkt onwaarschijnlijk dat diezelfde burger op basis van informatie van de toezichthouder wel rationeel de juiste keuzes weet te maken. Nog los van de vraag hoe de beschikbare informatie effectief onder zijn aandacht kan worden gebracht.

Beperkt gebruik prestatie-indicatoren onderwijs door ouders

De Inspectie van het Onderwijs publiceert sinds jaar en dag zeer uitgebreide informatie over prestatie-indicatoren van scholen. De gedachte daarachter was onder meer dat deze informatie gebruikt kan worden bij schoolkeuzes van ouders voor hun kinderen. Onderzoek heeft echter uitgewezen dat de informatie over de kwaliteit van het onderwijs niet per se

³⁵ <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/hoe-nvwa-werkt/dossier/jaarverslag-2014/effect-van-openbaarmaking-bij-lunchrooms>.

³⁶ K. van den Bos, 'Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is? Een essay over de sociaal-psychologische werking van vertrouwen en de mens als informatiegarend individu', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011).

³⁷ Van Erp (2009).

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

overeenkomt met de informatie die ouders en kinderen bij die keuze gebruiken. Waar de Inspectie vooral publiceert over 'harde' indicatoren zoals leerresultaten, hebben ouders juist behoefte aan informatie over zachte kwaliteitskenmerken zoals verkeersveiligheid en het schoolklimaat. (Janssens 2005).

Dat de burger in de praktijk relatief weinig gebruik maakt van informatie van toezichthouders betekent trouwens niet dat de hij niet in de gelegenheid zou moeten worden gesteld om dat te doen. Het faciliteren van de keuzes van de consument op basis van de informatie waarover de toezichthouder beschikt, kan immers in theorie bijdragen aan het bereiken van toezichtdoelen. Bijvoorbeeld wanneer ondernemers die in strijd met wet- en regelgeving handelen, daarvoor zouden worden 'gestraft' doordat klanten wegblijven. Dit zelfregulerende mechanisme is echter geen automatisme. De klant is lang niet altijd bereid of in staat om gebruik te maken van zijn mogelijkheden tot 'exit' of 'voice'. In sommige sectoren zijn de mogelijkheden voor de klant –als hij daartoe al bereid zou zijn- beperkt. Het is bijvoorbeeld als deelnemer aan een verplichte pensioenregeling niet mogelijk om bij een pensioenfonds te vertrekken en ook in de zorg is de consument niet volledig vrij om zijn eigen aanbieder te kiezen door afspraken van verzekeringsmaatschappijen met bepaalde aanbieders.

Om de instrumentele functie van transparantie vis-a-vis de consument optimaal te benutten, moeten toezichthouders goed nadenken over hoe de informatie over toezichtresultaten wordt gepresenteerd en aangeboden en welke soort informatie de consument gebruikt om zijn keuzes te maken.

Gedragswetenschappelijk onderzoek laat zien dat de manier waarop de informatie wordt aangeboden telt. Er is echter geen aanleiding voor hoge verwachtingen van het gebruik van toezichtinformatie door de consument. De mobiliteit van de consument is in veel sectoren beperkt. De consument zal

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

bovendien bij zijn keuzes vaak andere factoren meewegen dan de criteria die de toezichthouder aanlegt.

Van Erp belicht in haar recente oratie ook de kansen voor toezichthouders om gebruik te maken van de kracht van anderen in de moderne open samenleving. Zij wijst daarmee op een ander aspect van de instrumentele functie van transparantie: de toezichthouder doet steeds vaker een beroep op het publiek om zaken te melden. Veel toezichthouders kennen een meldpunt waar burgers of bedrijven onregelmatigheden kunnen melden.

De burger als toezichthouder: de geur-app

Een interessant voorbeeld is het initiatief van de provincie Groningen om een geur-app te ontwikkelen. Met deze app kunnen omwonenden van bedrijven stankoverlast melden. De app is volgens de Provincie een van de middelen om het toezicht op bedrijven en de handhaving van milieuregels aan te scherpen.

De eerder al aangehaalde gedachte van Bovens dat ‘vele ogen licht werk maken’ wordt zo door steeds meer toezichthouders omarmd. Burgers kunnen niet alleen zaken melden maar ook informatie van de toezichthouder combineren met andere informatie om zo tot een eigen oordeel te komen. De WRR signaleerde in zijn rapport *Vertrouwen in burgers* uit 2012 al kansen voor meer burgerparticipatie in de netwerksamenleving. De voorwaarde daarvoor zou wel zijn dat de informatieachterstand van burgers zodanig wordt beperkt dat ze effectief tegenspel kunnen bieden. De WRR bepleit dan ook meer transparantie over ‘voor de samenleving relevante aspecten’ door ondernemingen zelf. Goedwillende ondernemingen zouden zich zo kunnen onderscheiden. De toegenomen transparantie zou er volgens de WRR zelfs toe kunnen leiden dat het aantal toezichthouders en hun

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

takenpakket kan worden beperkt.³⁸ Hier legt de WRR dus een verband met het oorspronkelijke bestaansrecht van toezicht: het compenseren voor de informatie-asymmetrie tussen burgers en ondernemingen. De gedachte lijkt hier dat wanneer die informatie-asymmetrie wordt weggenomen door transparantie, de rol van het toezicht kan afnemen. Uit het nog beperkte gebruik van toezichtinformatie door het publiek blijkt dat deze conclusie nog niet vanzelfsprekend is. Een interessante vraag is of dat gebruik zou toenemen wanneer de informatie door de onderneming zelf wordt aangeboden.

Verder is van belang om te onderzoeken of transparantie een noodzakelijke voorwaarde is om het beroep dat toezichthouders doen op de burger succesvol te laten zijn of juist niet. De WRR merkte in zijn rapport over burgerparticipatie op dat terugkoppeling een wenselijke prikkel is voor burgerparticipatie.³⁹ De animo om meldingen te doen zal waarschijnlijk toenemen als burgers geregeld op individueel of geaggregeerd niveau een terugkoppeling ontvangen van wat er met hun melding is gedaan. Transparantie in de vorm van terugkoppeling aan de melder is dus mogelijk een voorwaarde voor de bereidheid tot melden. Maar dat zal niet altijd het geval zijn. Een klokkenluider-achtig meldpunt zoals recent door DNB geïntroduceerd voor het melden van integriteitsschendingen in de financiële sector zal juist gebaat zijn bij geheimhouding. De beoogde melders zijn afkomstig uit de financiële sector en er zal hen veel aan gelegen zijn dat de melding niet te herleiden is. Het onderzoeken van het effect van transparantie op de meldingsbereidheid aan toezichthouders lijkt zinvol.

Een laatste element van de instrumentele functie van transparantie is dat het publiceren van toezichtresultaten wordt gezien als instrument om het vertrouwen in de onder toezicht staande sector te vergroten. Van Twist stelt dat het communiceren over standpunten door toezichthouders meer is

³⁸ WRR, *Vertrouwen in burgers*, (2012) p. 206.

³⁹ *Vertrouwen in burgers* (2012) p. 207.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

dan voorlichting. Hij ziet het als een instrument om de primaire taak van de toezichthouder te vervullen: het borgen van vertrouwen in een systeem. Toezicht is in zijn optiek niet alleen het controleren van de naleving maar ook het verspreiden van vertrouwen in het systeem.⁴⁰ Vertrouwen is hier dus het beoogde product van het toezicht. In haar jaarverslag over 2014 legt de Inspectie voor de Gezondheidszorg een verband tussen het publiceren van rapporten over individuele zorgaanbieders en de ambitie om het vertrouwen van burgers in de zorg te verhogen.⁴¹ Het publiceren door de ECB van de uitkomsten van de zogeheten Asset Quality Review (AQR) had mede tot doel het vertrouwen in de gezondheid van de Europese financiële sector te herstellen. Uit onderzoek van DNB blijkt overigens dat het vertrouwen van het publiek in de Nederlandse bankensector niet is gestegen na publicatie van de resultaten van de AQR.⁴² Er is in de meting echter geen expliciet verband gelegd tussen de AQR en het vertrouwen. Het vertrouwen kan wellicht door de AQR zijn gestegen maar door andere incidenten in de bankensector zijn gedaald. Het is mogelijk dat het vertrouwen in de financiële sector van andere landen en het vertrouwen van anderen dan het brede publiek - zoals bijvoorbeeld beleggers - wel is toegenomen als gevolg van de AQR.

De ambitie van toezichthouders om door transparantie bij te dragen aan vertrouwen vraagt om nader onderzoek naar de manier waarop dat doel kan worden bereikt.

⁴⁰ M. van Twist, E.H. Klijn en M. van der Steen, Over hijgerigheid en lange adem. Een verkenning van de relatie tussen toezicht en media, Den Haag, 2013, p. 46.

⁴¹ Inspectie voor de gezondheidszorg, Jaarbeeld 2014, p. 7.
<http://www.igz.nl/organisatie/jaarverslagen/>

⁴² Cijfers gepresenteerd op DNB Banking seminar februari 2016 en gepubliceerd in de staat van het toezicht op 24 maart 2016.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

4.2 De verantwoordingsfunctie

Naast een instrumentele functie heeft het publiceren van toezichtresultaten een verantwoordingsfunctie. Door toezichtresultaten te publiceren laat de toezichthouder zien hoe het staat met de realisatie van zijn toezichtdoelen. Transparantie is een noodzakelijke voorwaarde maar is niet voldoende om verantwoording af te leggen. Bij de aanvaarding van deze leerstoel betoogde mijn voorganger Winter dat het publiceren van toezichtresultaten alleen niet voldoende is om daadwerkelijk verantwoording af te leggen over het behalen van de maatschappelijke opdracht. Voor het afleggen van verantwoording is nodig dat toezichthouders meten welke effecten zij behalen. Dat bepleit ook de WRR. Door meer zicht op de effecten van toezicht kan een bijdrage worden geleverd aan de publieke verantwoording. Die verantwoording is nodig voor een goede politieke afweging van lasten en opbrengsten en zou toezichthouders in staat stellen beter te laten zien welke verwachtingen van toezicht wel en niet realistisch zijn.⁴³ Ook vijf jaar na de oratie van Winter valt op het gebied van effectmeting en het afleggen van verantwoording over die effecten overigens nog veel te verbeteren.

Het besef dat de door toezichthouders zo gekoesterde onafhankelijkheid gepaard moet gaan met het afleggen van verantwoording lijkt overigens over de gehele linie van de Nederlandse toezichthouders en inspecties goed doorgedrongen. Zij publiceren jaarverslagen waarin zij uitgebreid verslag doen van de inspanningen die zij zich hebben getroost. Daartoe zijn ze ook wettelijk verplicht op grond van de Kaderwet ZBO. De aandacht in die verslagen voor behaalde effecten neemt de afgelopen jaren zienderogen toe. De Inspectie van het Onderwijs publiceert traditioneel jaarlijks een Onderwijsverslag met de titel Staat van het onderwijs. Deze praktijk krijgt in verschillende vormen navolging van andere

⁴³ Toezien op publieke belangen, (2013) p. 13.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

toezichthouders⁴⁴. Een noodzakelijke voorwaarde voor het afleggen van verantwoording is dat ook het gesprek wordt gevoerd over de verantwoording. Het debat over toezicht is nu nog vaak incident-gedreven. Alleen door het gesprek over de effecten van toezicht over de gehele linie, zal helder worden of de maatschappelijke verwachtingen reëel zijn en of de toezichthouder voldoende doet om ze te realiseren.

Naast deze verantwoording op meta-niveau is ook de uitleg die de toezichthouder in individuele gevallen geeft van zijn handelen, een verschijningsvorm van de verantwoordingsfunctie. Bijvoorbeeld doordat het bestuursorgaan bij individuele besluiten en beslissingen op bezwaar de overwegingen voor zijn besluit begrijpelijk verwoordt.

Een andere verschijningsvorm van de verantwoordingsfunctie is het publiceren van onderzoeken naar het eigen functioneren van toezichthouders en inspecties. Zo gaf de Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank opdracht tot het doen van een extern onderzoek naar het optreden van DNB voorafgaand aan de nationalisatie van de bank verzekeraar SNS Reaal. De uitkomsten van het onderzoek werden integraal gepubliceerd.⁴⁵ Ook het rapport van de commissie Borstlap over het functioneren van de Nederlandse Zorgautoriteit is integraal gepubliceerd. De minister meldt in haar begeleidende brief dat het rapport de kans biedt feit en gerucht, fictie en realiteit uit elkaar te rafelen en duidelijke suggesties te doen waar het beter moet en beter kan. De aankondiging van de staatsecretaris van Financiën dat de Belastingdienst meer

⁴⁴ Zo kondigde DNB aan haar ZBO-verantwoording met ingang van het voorjaar van 2016 te vervangen door een 'staat van het toezicht' waarin ze verantwoording aflegt over de realisatie van haar toezichtstrategie.

http://www.dnb.nl/binaries/DNB%20Toezicht%20vooruitblik%202016_tcm46-333676.pdf

⁴⁵ R.J. Hoekstra en J. Frijns, Het rapport van de evaluatiecommissie nationalisatie SNS Reaal. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/01/23/het-rapport-van-de-evaluatiecommissie-nationalisatie-sns-reaal> en Het rapport van de commissie intern functioneren NZA.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/09/02/het-rapport-van-de-onderzoekscommissie-intern-functieoneren-nza>

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

openheid gaat betrachten over gemaakte fouten past ook in deze nog relatief jong traditie van openheid over het eigen functioneren.

De gedachte achter de toegenomen transparantie van de Belastingdienst lijkt overigens, behalve het informeren van het publiek, ook het stimuleren van een lerende organisatie. Wie immers krampachtig probeert om fouten binnenshuis te houden, mist kansen om de organisatie te laten leren en zal de eigen medewerkers het gevoel geven dat fouten het daglicht niet kunnen verdragen. Daarmee is een belangrijk argument voor transparantie gegeven. In een in 2005 verschenen rapport over het lekken van vertrouwelijke informatie uit de Defensieorganisatie, wordt nadrukkelijk het verband gelegd tussen een ‘gesloten cultuur’ en de waarde van gelekte informatie voor de media. Hoe geslotener een organisatiecultuur, hoe groter de waarde van de informatie die onbedoeld naar buiten komt.⁴⁶ Transparantie kan in dit verband worden gezien als een vlucht voorwaarts. Naar informatie die je zelf naar buiten brengt hoeft niet meer te worden gevist. De commissie adviseert daarom een actief openbaarmakingsbeleid.

De vraag is natuurlijk of het regelmatig communiceren over wat goed gaat, de acceptatie van (vermeende) ‘fouten’ van de toezichthouder zou kunnen vergroten. Kan de toezichthouder door positieve berichtgeving krediet opbouwen in de samenleving? Dit lijkt wel de veronderstelling van staatssecretaris Wiebes, verantwoordelijk voor de Belastingdienst. In een interview met NRC zegt hij: *“Als mensen maar weten dat de Belastingdienst op zichzelf heel goed functioneert, maar elke dag wel een paar fouten maakt – en die meld je ook – dan accepteren ze dat.”*⁴⁷ In dit verband is interessant wat Van Twist zegt over de verhouding tussen toezicht en media. Hij stelt dat bij gebrek aan eigen

⁴⁶ Cultuur ondersteund door structuur, het wapen tegen lekken, Defensie, 8 november 2005. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30300-X-24-b2>.

⁴⁷ <http://www.nrc.nl/nieuws/2014/07/12/wiebes-belastingdienst-lijkt-op-geplaagde-noord-zuidlijn>

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

waarneming over toezicht de 'relatieve beeldvormende kracht' van mediaberichtgeving groter is dan voor onderwerpen waarvan mensen zelf een sterke eigen waarneming hebben. Het publiek heeft zelf in het algemeen weinig directe waarnemingen van toezicht. Berichtgeving in de media gaat bovendien vaak over tekortschietend toezicht. Er doet zich een probleem voor en de vraag is onmiddellijk 'waar was het toezicht'? Positieve berichtgeving haalt over het algemeen niet de voorpagina. Van Twist wijst er terecht op dat de negatieve berichtgeving vervolgens weer de basis is voor de duiding van het volgende verhaal over dezelfde toezichthouder. Zo blijft het toezicht in een negatief '*frame*' waarbij eerdere beelden bepalen hoe het nieuwe handelen van de toezichthouder wordt beoordeeld. Van Twist concludeert daaruit dat een passieve 'beeldstrategie' een hoge prijs heeft die jarenlang betaald wordt.⁴⁸ De toezichthouder zal dus zelf moeten werken aan zijn eigen merk. Dat voorkomt ook dat de toezichthouder alleen bij incidenten naar buiten treedt en zo per definitie in de verdediging is. Dat merk wordt dan mede bepalend voor hoe toekomstig optreden wordt gewaardeerd. De veronderstelling lijkt hier dat de toezichthouder inderdaad enig krediet kan opbouwen om vervolgens incidenten te doorstaan.

De conclusie van dit overzicht van de functies van transparantie is dat transparantie in relatie tot het toezicht veel gezichten heeft. Figuur 1 vat de verschillende functies samen en geeft weer in welke relatie ze een rol spelen.

⁴⁸ M. van Twist (2012) p. 49-56.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

Figuur 1 Overzicht functies van transparantie

| INSTRUMENTELE FUNCTIE | | |
|-------------------------------|--|---|
| TRANSPARANTIE GERICHT OP | INFORMATIE | MET ALS DOEL |
| PUBLIEK | TOEZICHT BEVINDINGEN | INFORMEREN T.B.V MAKEN EIGEN KEUZES BEVORDEREN VERTROUWEN IN DE ONDER TOEZICHT STAANDE SECTOR |
| ONDER TOEZICHT GESTELDE | INTERPRETATIE WET- EN REGELGEVING TOEZICHT BEVINDINGEN | HELDERHEID OVER INTERPRETATIE WET- EN REGELGEVING AFDWINGEN NORMCONFORM GEDRAG BESTRAFFING |

| VERANTWOORDINGSFUNCTIE | | |
|--|---|---|
| TRANSPARANTIE GERICHT OP | INFORMATIE | VERANTWOORDING OVER |
| PUBLIEK | TOEZICHTBEVINDINGEN: AANTALLEN ONDERZOEKEN EN SANCTIES | EFFECTEN VAN TOEZICHT/ BEREIKEN MAATSCHAPPELIJKE DOELEN |
| ONDER TOEZICHT GESTELDE/ POLITIEK | TOEZICHTBEVINDINGEN AANTALLEN ONDERZOEKEN EN SANCTIES | BEREIKEN MAATSCHAPPELIJKE DOELEN GELIJKE BEHANDELING ONDER TOEZICHT GESTELDEN |
| | KOSTEN/BESTEDING MENSEN EN MIDDELEN | EFFICIËNT GEBRUIK MIDDELEN |

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

5. Geen onbeperkte transparantie in de toezichtpraktijk

Hoewel als gezegd toezichthouders massaal inzetten op meer transparantie is volledige transparantie in de toezichtpraktijk niet altijd haalbaar of wenselijk.

Het bekend maken van de werkwijze en beoordelingscriteria van toezichthouders kan ook ongewenste effecten hebben. Het gevaar bestaat immers dat door publicatie van prestatie-indicatoren de onder toezicht gestelden en degenen die met deze partijen te maken hebben, zich alleen nog richten op die indicatoren. Ook wel de *performance paradox* genoemd. Het is in ieder geval een verwijt dat onderwijsinstellingen en de Inspectie van het Onderwijs regelmatig treft.⁴⁹ Scholen zouden strategisch gedrag gaan vertonen, bijvoorbeeld het selecteren van leerlingen, om zo goed te scoren op de indicatoren van de inspecties. Ook andere toezichthouders wordt overigens wel verweten dat hun toezicht ertoe leidt dat de onder toezicht gestelde alleen nog bezig is met het voldoen aan de (formele) toezichteisen. Dat verwijt beperkt zich overigens niet tot situaties waarin inspectie-resultaten worden gepubliceerd.

Transparantie kan ook leiden tot een sterke versimpeling van de beoordelingscriteria die door toezichthouders worden gehanteerd. Door de bekendmaking van beoordelingscriteria zal een grote nadruk komen te liggen op uniformiteit en uitlegbaarheid van scores. Dan blijft er weinig ruimte voor complexe beoordelingscriteria. Het voldoen aan wettelijke normen is echter niet altijd objectief of meetbaar vast te stellen. Dat geldt zeker nu steeds meer normen door de wetgever open worden gelaten. De complexiteit van de afwegingen van de toezichthouder kan groot zijn. En in sommige gevallen strijden verschillende belangen met elkaar of moet de toezichthouder zelf de *'timing'* van zijn ingrijpen

⁴⁹ <http://www.nu.nl/politiek/3921712/onderwijsinspectie-moet-af-van-focus-toetsresultaten.html>. Overigens blijkt uit onderzoek dat de neveneffecten van het sturen op prestatieindicatoren in het onderwijs relatief gering zijn. <http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/publicaties/2015/11/kamerbrief-over-ongewenste-effecten-van-het-sturen-op-cijfers.pdf>

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

bepalen om te voorkomen dat hij met zijn ingrijpen meer schade aanricht dan hij probeert te voorkomen. De afweging tussen die belangen is niet altijd eenvoudig uit te leggen. Denk bijvoorbeeld aan het zogeheten toezichthouderdilemma waarbij de toezichthouder afziet van ingrijpen op de korte termijn om grotere problemen in de toekomst te voorkomen.

Complexiteit van afwegingen: het toezichthouderdilemma

Een sprekend voorbeeld van een toezichthouderdilemma is de vraag of DNB toestemming moest geven voor het aflossen van participatiecertificaten door SNS Reaal terwijl er zorgen waren over de financiële positie van de bank-verzekeraar. Het aflossen van die certificaten zou leiden tot een verdere verslechtering van de financiële positie en daarmee tot meer schade in geval van een faillissement of nationalisatie. Het niet aflossen van de certificaten zou leiden tot publieke onrust en een mogelijke run op de bank in een fase waarin nog naarstig naar oplossingen werd gezocht.⁵⁰ DNB besloot toestemming te geven tot aflossing van de certificaten om zo onrust over de financiële gezondheid van SNS Reaal te voorkomen. Op 31 januari 2013 werd SNS Reaal genationaliseerd. De afweging niet in te grijpen om erger te voorkomen, is als het later toch misgaat vaak lastig uit te leggen. De waarde van de argumenten die op het moment van de beslissing golden zal zijn afgenomen en de onzekerheden die bestonden ten tijde van de beslissing zijn verdwenen. Plotseling is duidelijk wat de toezichthouder had moeten doen: ingrijpen. Dat die beslissing ten tijde van het dilemma niet zo eenvoudig was, wordt dan gemakkelijk over het hoofd gezien. Overigens oordeelde in deze casus de evaluatiecommissie nationalisatie SNS Reaal dat DNB terecht toestemming had gegeven voor de aflossing van de certificaten ondanks de gevolgen daarvan voor de financiële positie van de onderneming.

⁵⁰ R.J. Hoekstra en J. Frijns, Het rapport van de evaluatiecommissie SNS Reaal (2014) p. 100-101.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

Uit dit voorbeeld blijkt dat toezicht regelmatig een complexe afweging van factoren is. Het zal niet altijd eenvoudig zijn die afweging goed uit te leggen.

Volledige transparantie zou toezichthouders bovendien onder omstandigheden kunnen belemmeren in hun werk wanneer ondernemingen hierdoor terughoudend worden om informatie te verstrekken. De gedachte dat ondernemingen zich vrij moeten kunnen voelen om concurrentiegevoelige informatie te delen met de toezichthouder is daarom een van de redenen achter de geheimhoudingsplicht waaraan de financiële toezichthouders en de Belastingdienst gebonden zijn. Daarnaast geldt dat een toezichthouder in de onderzoeksfase relatief ongestoord achter de schermen moet kunnen werken. Transparantie in de fase waarin de toezichthouder zijn oordeel vormt over de feiten, kan ertoe leiden dat hij gedwongen wordt sneller in te grijpen terwijl dat mogelijk niet het meest effectief is. De wetenschap dat al zijn afwegingen openbaar kunnen worden, kan er bovendien toe leiden dat de toezichthouder zich beperkt voelt in zijn gedachtenvorming en terughoudend is om de nadelen van de door hem voorziene oplossing aan het papier toe te vertrouwen.⁵¹

Een ander argument tegen het bekendmaken van toezichtresultaten dat vaak wordt genoemd is dat het een onevenredig zwaar effect kan hebben op de reputatie van de onder toezicht gestelde. De vraag is of het doel van het toezicht rechtvaardigt dat individuele toezichtresultaten bekend worden gemaakt. Weegt de informatieverstrekking aan het publiek op tegen de reputatieschade voor de onderneming? Dat geldt te meer in de internetsamenleving waarin de verspreiding van informatie razendsnel gaat en in geval van fouten niet terug te draaien is. In de literatuur woedt overigens een al jarenlange discussie over de vraag of publicatie van opgelegde toezichtmaatregelen of –resultaten zelfstandig als sanctie heeft te gelden. Aangezien in deze discussie inmiddels

⁵¹ Zie ook P.B.M. Robben, Toezicht in een glazen huis (2010).

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

alle argumenten wel zijn gewisseld, laat ik die hier verder buiten beschouwing.⁵²

De transparantie die toezichthouders betrachten zal alleen al om de zojuist genoemde redenen in de praktijk niet ongeclausuleerd zijn. Dat roept de vraag op of de verwachtingen rond transparantie niet te hoog gespannen zijn. In 2012 zei 80% van de ondervraagden in een enquête van DNB te verwachten dat de toezichthouder zou waarschuwen in het geval een bank in problemen verkeert. Het zal niet verbazen dat die verwachting niet terecht is. Een waarschuwing door de banktoezichthouder over een bank in problemen kan immers uitmonden in een *'bank run'*. Bij een vergelijkbare meting door de AFM in 2015 geeft meer dan 90% van de respondenten aan te vinden dat de AFM transparant moet zijn over haar handelen. Drie kwart vindt dat de AFM namen moet noemen van de ondernemingen waar ze onderzoek doet. Opvallend is dat men daarbij het risico dat die waarschuwing soms achteraf ten onrechte kan zijn, voor lief neemt. Minder dan de helft is het eens met de stelling dat de AFM achter de schermen moet optreden als een financiële instelling zich niet aan de regels houdt. Deze uitkomsten wijzen er op dat de verwachtingen van de consument ten aanzien van transparantie door de toezichthouder hoog zijn. In die hoge verwachtingen schuilt het gevaar van teleurstelling en het verwijt onvoldoende transparant te zijn. De indruk kan ontstaan dat er bewust zaken worden *'achter gehouden'* of dat de toezichthouder de onder toezicht gestelde probeert te beschermen. Alleen al de wetenschap van hoge verwachtingen bij het publiek pleit er voor dat toezichthouders zich duidelijk uitspreken over welke mate van transparantie dat publiek precies mag verwachten. Of het door een aantal toezichthouders gebezigde uitgangspunt *"transparant waar mogelijk"* daarvoor voldoende is, valt te betwijfelen. Overigens is dan nog steeds de vraag of werkelijkheid en verwachtingen met elkaar in lijn kunnen worden gebracht. Zal de burger niet altijd het gevoel hebben

⁵² Zie o.a. D.R. Doorenbos *Naming en shaming* (2007).

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

dat er 'meer' is dan de toezichthouder wil prijsgeven? De behoefte aan informatie in de samenleving lijkt onbeperkt terwijl tegelijkertijd het gebruik daarvan zoals we in het voorgaande hebben gezien beperkt is.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

6. De juridische grondslagen voor transparantie lopen uiteen

Op grond van het voorgaande kan de indruk zijn ontstaan dat de mate van transparantie die de toezichthouder betracht een discretionaire keuze is van diezelfde toezichthouder. Dat is slechts ten dele het geval. Op grond van de Wet openbaarheid bestuur (Wob) kan een ieder een bestuursorgaan verzoeken informatie over 'bestuurlijke aangelegenheden' openbaar te maken. De Wob verplicht bestuursorganen dus desgevraagd informatie openbaar te maken. De verzoeker hoeft daarbij niet aan te tonen dat hij een belang heeft. Openbaarmaking is in het algemeen belang en daarmee in het belang van een goede en democratische bestuursvoering. Alleen de financiële toezichtwetgeving kent een generieke uitzondering van deze openbaarmakingsverplichting voor zover het informatie betreft die is verkregen bij de uitoefening van de wettelijke taak van de financiële toezichthouders. Voor de overige toezichthouders geldt dat een verzoek om informatie wordt ingewilligd tenzij sprake is van de in artikel 10 van de Wob genoemde absolute en relatieve weigeringsgronden. Onder de *absolute* weigeringsgronden vallen onder andere de bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld. Deze informatie hoeft niet te worden verstrekt. Informatie hoeft op grond van de *relatieve* uitzonderingsgrond onder andere niet te worden verstrekt indien het belang van informatieverstrekking niet opweegt tegen het belang van inspectie, controle en toezicht. Op die relatieve uitzonderingsgrond kan bijvoorbeeld een beroep worden gedaan als het verstrekken van informatie de toezichtstrategie zou schaden. Of het beroep op een relatieve uitzonderingsgrond zal slagen, zal afhangen van de omstandigheden van het geval.

Het paardenvlees-schandaal: openbaarmaking van de afnemers van Selten

In december 2015 besliste de rechter op grond van artikel 3 van de Wob dat de NVWA informatie over de afnemers van de Brabantse vleeshandelaar Selten bekend moest maken. De NVWA had dit geweigerd omdat openbaarmaking de betrokken afnemers onevenredig zou benadelen (artikel 10 lid 2 g Wob). Selten bleek paardenvlees te hebben vermengd met rundvlees waardoor 50 miljoen kilo rundvlees moest worden teruggehaald. De affaire leidde tot ophef over voedselveiligheid en het toezicht van de NVWA. De NVWA had in eerste instantie geweigerd de namen van de afnemers openbaar te maken vanwege het gevaar op reputatieschade van de betreffende afnemers en het risico dat zij ook ten onrechte als overtreders zouden worden gepercipieerd. De belangenorganisatie Foodwatch vorderde die bekendmaking alsnog. De rechtbank oordeelde dat het belang van een publieke en democratische bestuursvoering in dit geval onder meer inhield dat moet kunnen worden gecontroleerd of de NVWA haar wettelijke taken naar behoren heeft uitgevoerd.⁵³ De rechtbank vond dat de NVWA onvoldoende had aangetoond dat de betrokken bedrijven door de publicatie reputatieschade zouden leiden. Dit betekende dat de NVWA een lijst met de namen van 1800 directe en indirecte afnemers van Selten openbaar moest maken.

De Wob biedt niet alleen een wettelijke grondslag voor openbaarmaking op verzoek. Artikel 8 van de Wob maakt het voor bestuursorganen ook mogelijk informatie uit eigen beweging openbaar te maken “zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering”. Het bestuursorgaan moet daarbij wel de afweging maken tussen het belang dat gediend is met openbaarmaking en de overige belangen. Op grond van het tweede lid van dit artikel moet hij er voor zorgen dat de informatie begrijpelijk is en

⁵³ ECLI: NL: RBAMS:2015:8599.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

belanghebbenden en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt. De toezichthouders die niet beschikken over een expliciete wettelijke bevoegdheid om informatie openbaar te maken, maken gebruik van dit artikel om bijvoorbeeld toezichtresultaten of inspectierapporten te publiceren. Over de vraag of artikel 8 ook de basis kan zijn voor publicatie van sanctiebesluiten, wordt in de literatuur van mening verschild.⁵⁴ Feit is dat een aantal toezichthouders, zoals de IGZ en de NVWA individuele inspectierapporten en opgelegde sancties publiceert op basis van dit artikel van de Wob.

Een aantal andere toezichthouders publiceert niet op grond van de Wob maar beschikt over een specifieke wettelijke bevoegdheid of de verplichting om informatie openbaar te maken. De financiële toezichthouders DNB en AFM bijvoorbeeld zijn op grond van de Wet op het financieel toezicht verplicht om opgelegde boetes en verbeurde dwangsommen te publiceren tenzij publicatie in strijd is of zou kunnen komen met de doelstellingen van de wet. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) maakt op grond van de instellingswet ACM besluiten tot het opleggen van boetes en bindende aanwijzingen openbaar tenzij publicatie naar de mening van de ACM in strijd zou komen met het doel van het toezicht. De instellingswet bepaalt daarnaast dat andere besluiten openbaar gemaakt *kunnen* worden. De Wet op het onderwijstoezicht schrijft voor dat de Inspectie inspectierapporten openbaar maakt.

Soms betreft de verplichting tot openbaarmaking van toezichtinformatie heel specifieke informatie. Artikel 19.2 van de Wet Milieubeheer schrijft bijvoorbeeld voor dat in het geval van een gebeurtenis waardoor een onmiddellijke bedreiging van het leven of de gezondheid van personen, van het milieu of van grote materiële belangen is ontstaan, de burgemeester, aan de personen die getroffen kunnen worden informatie

⁵⁴ Zie voor een overzicht van opinies J.J. Reuveny, Naming en shaming en de Wet openbaarheid bestuur in Genoemd en gedoemd? Over actieve openbaarmaking door bestuursorganen, (2012).

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

verstrekt over de maatregelen die zijn getroffen en de daaruit voortvloeiende nadelige gevolgen. Daarnaast vloeit een aantal openbaarmakingen verplicht voort uit Europese regelgeving. Zo publiceert de Europese Commissie de lijst van luchtvaartmaatschappijen waaraan een exploitatieverbod is opgelegd omdat ze niet aan de geldende veiligheidseisen voldoen. De Europese richtlijn voor nucleaire veiligheid van kerninstallaties bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat informatie over nucleaire veiligheid van kerninstallaties en de regulering ervan beschikbaar wordt gesteld voor het publiek en vooral de lokale autoriteiten, bevolking en belanghebbende partijen in de buurt van een nucleaire installatie.

Zelfs dit summiere (en alles behalve volledige) overzicht laat zien dat de wettelijke bevoegdheden voor openbaarmaking, de afwegingsgronden die daarbij gelden en de keuzevrijheid voor de toezichthouder zeer uiteenlopen. De regering antwoordt op eenzelfde constatering van de Raad van State, dat er nog geen algemene regeling voor openbaarmaking is vanwege de specifieke kenmerken van de verschillende onder toezicht staande sectoren. Ze zegt echter toe zo'n algemene regeling te verkennen. Met de inmiddels voorgestelde wijziging van de Gezondheidswet wordt daartoe een aanzet gegeven. De wijziging geeft een algemene wettelijke grondslag voor openbaarmaking van gegevens door de NVWA, de IGZ en de Inspectie Jeugdzorg. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de wetgever met openbaarmaking beoogt de naleving van regelgeving te bevorderen, het publiek inzicht te geven in het toezicht en de uitvoering van het toezicht. Door de wijziging hoeven de toezichthouders die taken onder deze wet uitvoeren - anders dan bij publicatie op grond van de Wob - niet meer per individueel geval de afweging te maken of tot publicatie kan worden overgegaan. In een AMvB zal worden geregeld voor welk bestuursorgaan dat belast is met het staatstoezicht op de volksgezondheid en voor welke regelgeving 'de onder hem berustende informatie' openbaar wordt gemaakt. Hiermee wordt een eerste stap gezet richting een meer uniform wettelijk kader voor openbaarmaking. De gewijzigde wet

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

schrijft generiek voor welke soorten informatie openbaar gemaakt worden. Het gaat bijvoorbeeld om uitkomsten van controles, indeling in nalevingscategorieën en kennisgevingen van intensivering van het toezicht. Dat met het wetsvoorstel niet alleen is beoogd de instrumentele functie te versterken maar ook de verantwoordingsfunctie van transparantie blijkt uit het feit dat ook adviezen aan bestuursorganen bekend worden gemaakt.

Behalve de wettelijke grondslag voor openbaarmaking, verschilt ook het transparantiebeleid tussen de toezichthouders. Lang niet alle toezichthouders hebben een uitgewerkt transparantiebeleid waarin zij aangeven hoe zij van de wettelijke mogelijkheden gebruik maken. De verschillen in wettelijke grondslag en beleid kunnen leiden tot onduidelijkheid bij het publiek over de (on)mogelijkheden van openbaarmaking van de verschillende toezichthouders. Waar de ene toezichthouder transparant kan of zelfs moet zijn over zijn toezichtbevindingen, is de andere toezichthouder verplicht ze geheim te houden. Dat kan leiden tot onbegrip over de weigering van een toezichthouder om bepaalde informatie bekend te maken en omgekeerd tot onbegrip over het feit dat hij die juist wel bekend maakt. Dat die verkeerde verwachtingen ook hun weerslag kunnen hebben op het vertrouwen in de toezichthouder zal ik hierna bespreken.

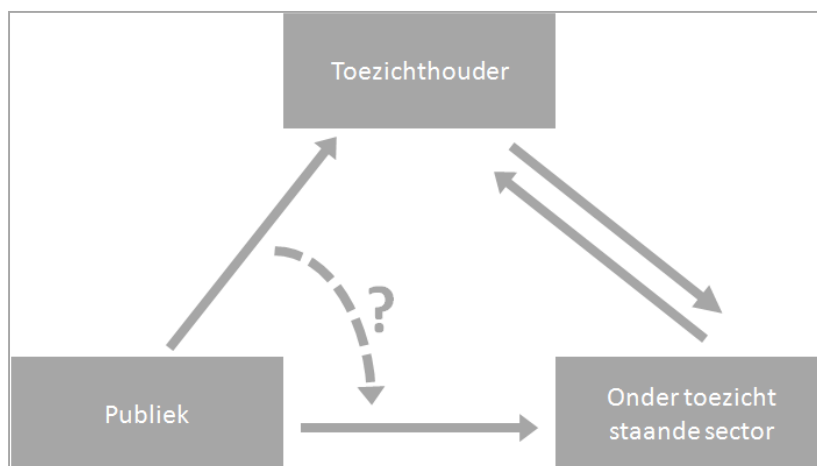
Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

7. De relatie tussen transparantie en vertrouwen

De centrale vraag in deze rede is hoe transparantie het vertrouwen in het toezicht en de toezichthouder beïnvloedt. Om die vraag te beantwoorden is het van belang te bekijken in welke relaties dat vertrouwen een rol speelt en vervolgens het begrip vertrouwen te definiëren. In zekere zin is sprake van een vertrouwensdriehoek tussen toezichthouder, onder toezicht gestelde en de burger. In elk van de zijden van deze driehoek speelt vertrouwen een belangrijke rol. Daarbij beïnvloedt mogelijk het vertrouwen binnen de ene relatie ook het vertrouwen binnen de andere relaties. Ik onderscheid de volgende relaties waarbinnen het concept vertrouwen een rol speelt:

- 1) het vertrouwen van het publiek in de toezichthouder
- 2) het vertrouwen van het publiek in de onder toezicht staande sector
- 3) het vertrouwen tussen de onder toezicht gestelde en de toezichthouder

Figuur 2. Vertrouwensdriehoek



7.1 Maar wat is eigenlijk vertrouwen?

Er zijn veel verschillende definities van vertrouwen. De vorm die vertrouwen aanneemt kan enigszins verschillen in de hiervoor geschetste relaties. Ik neem de definitie van Rousseau

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

et al. als uitgangspunt. *“Trust is a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions or behavior of another.”*⁵⁵

Vrij vertaald in het kader van deze rede is vertrouwen van (1) het publiek in de toezichthouder het accepteren van een bepaalde mate van kwetsbaarheid door, op basis van positieve verwachtingen te accepteren dat de toezichthouder zijn belang beschermt. De burger accepteert in de democratische rechtstaat dat de toezichthoudende rol niet (uitsluitend) bij hemzelf ligt maar bij een daartoe aangewezen toezichthoudende instantie is belegd. Dit neemt overigens niet weg dat hij op basis van de informatie van de onder toezicht staande en de toezichthouder ook zelf een zekere vorm van toezicht kan uitoefenen door middel van het eerder beschreven mechanisme van ‘exit’ en ‘voice’. De bevoegdheid om naleving van regelgeving af te dwingen anders dan door ‘exit’ en ‘voice’ is belegd bij de toezichthouder die tot taak heeft de maatschappelijke belangen te beschermen.

In de verhouding tussen (2) het publiek en de onder toezicht staande sector bestaat vertrouwen uit het accepteren van een bepaalde mate van kwetsbaarheid door positieve verwachtingen over het product of de dienst die de onder toezicht staande sector aanbiedt. De individuele burger zal immers in veel gevallen niet de precieze kenmerken of kwaliteit van het product of de dienst die wordt aangeboden kunnen doorgronden. Het afnemen van die dienst of het kopen van dat product brengt dus een bepaalde kwetsbaarheid met zich.

In de relatie tussen (3) toezichthouder en onder toezicht gestelde zie ik vertrouwen van de onder toezicht gestelde als de bereidheid om kwetsbaarheid te accepteren op basis van positieve verwachtingen over de kwaliteit van het toezicht en de intenties van de toezichthouder. De kwetsbaarheid bestaat

⁵⁵ D.M. Rousseau, S.B. Sitkin, R.S. Burt, C. Camerer, Not so different after all: a cross discipline view of trust. *Academy of Management Review*, 23 (3) 1998, p. 395.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

in deze relatie uit het feit dat de onder toezicht gestelde zich onderwerpt aan toezicht door de toezichthouder en het daaruit voortvloeiende oordeel. Dat hij zich tegen dat oordeel kan verzetten staat er niet aan in de weg dat hij dat oordeel in beginsel accepteert door zich onder toezicht te stellen of toezicht te accepteren.

Natuurlijk is er in het algemeen ook sprake van een zekere mate van vertrouwen van de toezichthouder in de onder toezicht gestelde. Veel toezicht is gebaseerd op de veronderstelling dat ook de onder toezicht gestelde 'het goede' wil doen en wet- en regelgeving wil naleven. De mate waarin dit vertrouwen gerechtvaardigd is en wat dat betekent voor het toezicht is vaak onderwerp van discussie. Deze vorm van vertrouwen valt buiten het bestek van mijn rede omdat er geen directe relatie is met transparantie.⁵⁶

7.2 Vormen van vertrouwen

Voor een bespreking van vertrouwen in de drie relaties is nog van belang dat ook vertrouwen verschillende vormen kent. Uit onderzoek naar het vertrouwen dat mensen hebben in organisaties blijkt dat dit vertrouwen wordt bepaald door de vraag of organisaties worden gezien als competent en integer. Deze twee vormen van vertrouwen: vertrouwen in de deskundigheid van de organisatie en vertrouwen in de integriteit van de organisatie kunnen los van elkaar worden gezien. Handelen van een organisatie kan het vertrouwen in de deskundigheid beschadigen terwijl door hetzelfde handelen het vertrouwen in de integriteit van een organisatie toeneemt. Terwel et al. illustreren dit aan de hand van een voorbeeld waarin een organisatie excuses aanbiedt voor een gemaakte fout. Hoewel het vertrouwen in de deskundigheid van de organisatie hiermee afneemt, zal het vertrouwen in de integriteit van de organisatie toenemen. Het is dus belangrijk ons te realiseren dat er verschillende vormen van vertrouwen zijn.

⁵⁶ Zie voor een beschouwing over vertrouwen als basis voor toezicht: F.E. Six, *Vertrouwen in toezicht*, Tijdschrift voor toezicht (2010) (1) 4.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

Terwel et al. beschrijven bovendien dat mensen geneigd zijn positieve informatie over *deskundigheid* zwaarder te wegen dan negatieve informatie. Voor informatie over de *integriteit* van een organisatie werkt het mechanisme echter precies andersom. Negatieve informatie wordt zwaarder gewogen dan positieve informatie over de integriteit van een organisatie. Positieve biases zijn dus sterker op het terrein van deskundigheid. Negatieve biases zijn sterker als het gaat om integriteit.⁵⁷

Terwel et al. stellen dat wanneer de integriteit van een organisatie in twijfel wordt getrokken, mensen sceptisch zullen zijn over het standpunt dat de organisatie inneemt en geneigd zullen zijn een tegengesteld standpunt in te nemen. Hoewel dit onderzoek geen betrekking had op het vertrouwen in toezichthouders, lijkt het niet onaannemelijk dat hetzelfde mechanisme werkt in de relatie tussen het publiek en de toezichthouder. Vertrouwen is dus van belang voor de effectiviteit van de toezichthouder.

Dat blijkt ook uit het feit dat DNB de mate waarin zij haar toezichtambitie realiseert mede afmeet aan haar gezag in de financiële sector en het vertrouwen in DNB als toezichthouder.⁵⁸ President Knot van DNB zegt daarover in zijn eerder genoemde Machiavelli-lezing: *“Want als het vertrouwen taant, brokkelt het draagvlak af en neemt de effectiviteit van het beleid af. En minstens zo belangrijk: dan kan ook de stabiliteit van het financiële stelsel in het geding komen, inclusief die van de banken die daarvan deel uitmaken.”* Knot legt een rechtstreeks verband tussen vertrouwen en de effectiviteit van toezicht en tussen vertrouwen en het draagvlak voor toezicht.

⁵⁷ Terwel, B.W. , Harinck, F. , Ellemers N. en Daamen, D. D. L. Competence-Based and Integrity-Based Trust as Predictors of Acceptance of Carbon Dioxide Capture and Storage (CCS), Risk Analysis, Vol. 29, No. 8, 2009.

⁵⁸ DNB ZBO-verantwoording 2014 http://www.dnb.nl/binaries/ZBO-verantwoording%202014_tcm46-319670.pdf.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

7.3 Het vertrouwen van het publiek in de toezichthouder

Wanneer het publiek niet meer vertrouwt op de kwaliteit van het toezicht komt de legitimiteit van het toezicht ter discussie te staan. In dat geval kan het maatschappelijke doel dat de toezichthouder nastreeft in gevaar komen. Dit kan goed worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld in het financiële toezicht. De spaarder die niet vertrouwt op het oordeel van de toezichthouder zal aarzelen om zijn geld toe te vertrouwen aan een bank die onder toezicht staat van diezelfde toezichthouder. Een aantasting van het vertrouwen in de toezichthouder leidt op die manier tot een aantasting van het vertrouwen in de bank en brengt het maatschappelijke doel (een stabiele financiële sector) in gevaar.

Vertrouwen in (het oordeel van) de toezichthouder zal ook een noodzakelijke voorwaarde zijn voor het goed benutten van de instrumentele functie van transparantie. Wanneer de gebruiker twijfelt aan de juistheid van die informatie zal deze immers minder vaak worden gebruikt waarvoor hij bedoeld is: het publiek informeren en in staat stellen tot het maken van keuzes. Alvorens in het vervolg van deze rede de vraag te beantwoorden hoe transparantie het vertrouwen in de toezichthouder beïnvloedt, is het goed om stil te staan bij de vraag of vertrouwen in de toezichthouder per definitie een nastrevenswaardig doel is.

Het begrip vertrouwen lijkt in het algemeen net als transparantie, vooral een positieve lading te hebben. Maar een te veel aan vertrouwen in de toezichthouder kan ook leiden tot onrealistische verwachtingen in wat het toezicht kan bewerkstelligen. Dat vertrouwen zal vervolgens ernstig beschadigd worden wanneer blijkt dat het toezicht niet alle risico's kan voorkomen. Bovendien is de vraag of een burger die te veel vertrouwen stelt in de toezichthouder, zich voldoende bewust blijft van zijn eigen verantwoordelijkheid.⁵⁹

⁵⁹ Vergelijk C. de Jager die stelt dat vertrouwen in de financiële sector niet per se een nastrevenswaardig doel is maar eerder een realistische mate van vertrouwen die ook enig

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

Opvallend is in dat licht dat bij een onderzoek onder consumenten door de AFM zo'n drie op de vijf aangaf te denken dat de AFM alle financiële producten controleert voor ze aan consumenten worden aangeboden. Dit is echter geen taak van de toezichthouder. De verwachting over de taken van de toezichthouder is dus niet altijd realistisch. Hoge verwachtingen die niet worden nagekomen zullen het vertrouwen in de toezichthouder en mogelijk ook in de onder toezicht staande sector beschadigen. Hoe gek het misschien ook klinkt: het vertrouwen van de burger in de toezichthouder moet niet onbeperkt zijn. Er moet echter wel sprake zijn van een bepaalde mate van vertrouwen in de toezichthouder.

In de volgende paragraaf zal uiteen worden gezet dat het toezicht op een aantal terreinen expliciet tot doel heeft het vertrouwen in een onder toezicht staande sector te bevorderen. Het is een relevante vraag of vertrouwen van de burger in de toezichthouder daarvoor een noodzakelijke voorwaarde is. Dat lijkt voor de hand te liggen maar er is weinig empirisch onderzoek gedaan naar deze relatie. Robben stelt dat mede door transparantie over incidenten in de zorg en de rol van het toezicht daarin, in de maatschappij een negatief beeld bestaat over de kwaliteit van de zorg.⁶⁰ Incidenten in het toezicht lijken mede het vertrouwen in de onder toezicht staande sector aan te tasten.

7.4 Het vertrouwen van het publiek in de onder toezicht staande sector

Het vertrouwen in de toezichthouder moet niet worden verward met het bevorderen van vertrouwen in een markt of sector. Een aantal toezichthouders heeft de expliciete ambitie het vertrouwen te vergroten in de sector waar zij toezicht op houdt. Zo luidt de titel van de missie van DNB "Werken aan vertrouwen" en luidt een van de toezichtambities: het toezicht

wantrouwen impliceert. C.E. de Jager, De financiële sector: weg (van) vertrouwen of op weg naar vertrouwen, THEMIS 2015-6, p. 244-257.

⁶⁰ Robben (2010) p. 22.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

bevordert het vertrouwen in de Nederlandse financiële sector. De IGZ heeft als doel een gezond vertrouwen in de Nederlandse zorg.⁶¹ De Inspectie van het Onderwijs stelt op haar website dat leerlingen, studenten en ouders erop moeten kunnen vertrouwen dat het onderwijs op een school goed is. Vertrouwen is dus een van de beoogde producten van toezicht. Of zoals Van Twist zegt: toezicht is niet alleen het controleren van naleving maar ook het verspreiden van vertrouwen in het systeem. Hij wijst in dit kader op de lastige paradox waarmee toezichthouders te maken hebben. *“De paradox van [de toezichtrol] is dat het aantonen van deugdelijkheid verloopt via het ontmaskeren en tonen van de misstanden.”*⁶²

Communicatie over toezichtresultaten kan er zo toe leiden dat het vertrouwen in de onder toezicht staande sector wordt aangetast. De toezichthouder zal immers de misstanden in een sector aan het licht brengen. Bovendien kunnen berichten die bedoeld zijn om het vertrouwen te versterken ertoe leiden dat het tegenovergestelde beeld ontstaat. Het aan het licht brengen van een misstand zal de toezichthouder bijvoorbeeld niet alleen maar complimenten opleveren maar ook onmiddellijk de vraag oproepen waarom niet eerder is ingegrepen.

Wanneer het oordeel van de toezichthouder voldoende vertrouwen wekkend is zal dat vermoedelijk bijdragen aan het vertrouwen in de onder toezicht staande sector. De eerder aangehaalde negatieve bias bij berichten over integriteit zal vermoedelijk ook hier van kracht zijn met als gevolg dat negatieve constatering over de integriteit van de onder toezicht staande sector een grote impact hebben. Aan de andere kant kan een toezichthouder ook communiceren over positieve toezichtresultaten: ondernemingen die wél voldoen aan de kwaliteits- of wettelijke eisen. Van Twist wijst in dat verband wel op de paradox dat positieve berichten van de toezichthouder met scepsis zullen worden bekeken. Van de

⁶¹ Meerjarenbeleidsplan IGZ 2016-2019, Gezond vertrouwen.

⁶² Van Twist (2013) p. 8.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

toezichthouder wordt tenslotte een kritische houding verwacht.⁶³

Het zou ook hier goed zijn de precieze werking van transparantie op het vertrouwen nader te onderzoeken. Daarmee wil ik overigens niet suggereren dat die transparantie niet zou moeten worden betracht als er een negatieve werking op het vertrouwen van uit zou gaan. In dat geval is het echter wel de moeite waard om te onderzoeken of de wijze van communiceren het negatieve effect kan beperken zonder overigens afbreuk te doen aan het doel van transparantie.

7.5 Vertrouwen van de onder toezicht gestelde in de toezichthouder

De derde en laatste vertrouwensrelatie is die tussen onder toezicht gestelde en toezichthouder. Vertrouwen van de onder toezicht gestelde in de toezichthouder is noodzakelijk voor effectief toezicht. Onderzoek van Tyler laat zien dat vertrouwen in de autoriteiten een van de factoren is die van invloed is op het gevoel van procedurele rechtvaardigheid. Die procedurele rechtvaardigheid leidt op zijn beurt tot betere naleving. Vertrouwen in de toezichthouder heeft daarmee een positief effect op de naleving van regels. Toezicht is ten minste gedeeltelijk gebaseerd op het 'moreel gezag' van de toezichthouder. Een toezichthouder zonder 'license to operate' zal publieke doelen niet (makkelijk) realiseren. De onder toezicht gestelde die geen vertrouwen heeft in de competenties of integriteit van de toezichthouder zal minder geneigd zijn de regels na te leven en de legitimiteit van de toezichthouder te aanvaarden. Wat dan over blijft is de inzet van het formele instrumentarium van de toezichthouder. In de praktijk zal de toezichthouder zich echter van meer dan alleen dat formele instrumentarium bedienen. Juist bij de informele beïnvloeding door de toezichthouder is legitimiteit een voorwaarde.

⁶³ Van Twist (2013) p. 57.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

Ik heb het belang van vertrouwen in de verschillende toezichtrelaties uiteen gezet. Transparantie over toezichtresultaten en over het functioneren van de toezichthouder zal dit vertrouwen beïnvloeden. Toch is naar de invloed van transparantie op dat vertrouwen nauwelijks onderzoek gedaan. Transparantie kan tegengestelde en onbedoelde effecten hebben op het vertrouwen in het toezicht en de onder toezicht gestelde. Zo zal bijvoorbeeld het bekend maken van ingrijpen van de toezichthouder in een bepaalde sector wellicht tot meer vertrouwen in de toezichthouder leiden maar tot minder vertrouwen in de onder toezicht gestelde. Het regelmatig publiceren van het opleggen van boetes kan de indruk wekken van een daadkrachtige toezichthouder maar kan ook het beeld achterlaten van een sector waar misstanden aan de orde van de dag zijn. Onderzoek van Van Erp wijst bovendien uit dat het publiceren van boetes ook tot wantrouwen van de onder toezicht gestelde kan leiden. Wanneer de toezichthouder vooral kleine administratieve overtredingen beboet en publiceert zal dat de vraag oproepen of de toezichthouder wel de juiste prioriteiten stelt.

De gevolgen van transparantie voor vertrouwen zijn duidelijk niet eenduidig. De relatie tussen vertrouwen en transparantie zal in de volgende paragraaf nader worden verkend aan de hand van empirisch onderzoek.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

8. Toezicht en vertrouwen: theorie en praktijk

8.1 Verschillende vormen van vertrouwen en de relatie met overheidstransparantie

Uit onderzoek van De Fine Licht blijkt dat transparantie van het proces van besluitvorming kan bijdragen aan het gevoel van legitimiteit van overheidsoptreden in vergelijking tot een situatie waarin geen sprake is van transparantie. Tegelijkertijd bestaat bij transparantie van het proces een grotere kans op teleurstelling. Die teleurstelling kan bijvoorbeeld verband houden met het feit dat het proces van besluitvorming minder rationeel is dan verwacht of een gebrek aan mogelijkheden om invloed uit te oefenen op dat proces. Haar onderzoek laat zien dat transparantie over de beweegredenen van de overheid een grotere positieve invloed heeft op legitimiteit van de overheid. Het is zelfs zo dat een relatief geringe mate van transparantie over de beweegredenen van de overheid hetzelfde effect heeft als transparantie over het proces, maar zonder de negatieve neveneffecten. Zij concludeert daarom dat: *“(..) the increased insight need not be derived from fishbowl transparency, with full openness on the decision-making process.*⁶⁴ Volledige transparantie van (het proces van) besluitvorming zal een minder positief effect hebben op legitimiteit dan uitsluitend een beperkte uitleg van de rationale van het besluit. Haar onderzoek wijst er ook op dat het effect van transparantie afhangt van het onderwerp. Zij beschrijft dat transparantie over afwegingen rond zogenaamde ‘taboe-onderwerpen’ per definitie leiden tot een daling van het gevoel van legitimiteit van de overheid. Denk bijvoorbeeld aan de afweging tussen geld en verkeersveiligheid of gezondheid.⁶⁵ Dat zou er op kunnen duiden dat het effect van transparantie op vertrouwen kan verschillen per toezichthouder, afhankelijk van het belang

⁶⁴ De Fine Licht (2014) p. 111.

⁶⁵ J. de Fine Licht, Policy Area as a Potential Moderator of Transparency Effects: An Experiment, Public administration review, Vol. 74, Iss. 3, p, 362.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

dat hij beoogt te beschermen en de afweging waar hij transparant over is.

Empirisch onderzoek van Grimmelikhuijsen laat zien wat het effect van overheidstransparantie is op vertrouwen.⁶⁶ Uit zijn onderzoek blijkt dat transparantie over proces of inhoud een verschillend effect heeft op vertrouwen. Transparantie over het proces van besluitvorming door de overheid leidt tot een toename van vertrouwen in de *integriteit* van de overheid maar tegelijkertijd tot een daling van het vertrouwen in de *deskundigheid* van de overheid. Inzicht in de beraadslagingen van de overheid laat immers zien dat niet alles goed gaat, terwijl de burger wel hoge verwachtingen heeft van de kwaliteit van de besluitvorming van de overheid. Minder transparantie kan er daarentegen toe leiden dat de burger meer vertrouwen heeft in de deskundigheid van de overheid maar zal er toe leiden dat de overheid minder eerlijk wordt gevonden.⁶⁷ Openheid bevordert het vertrouwen in het één maar schaadt het vertrouwen in het ander. Dat gegeven stelt de toezichthouders potentieel voor een lastig dilemma. Welke vorm van vertrouwen moet worden nagestreefd: vertrouwen in de competentie van de toezichthouder of vertrouwen in diens integriteit? Moet transparantie vooral het beeld ondersteunen van een deskundige toezichthouder, van een eerlijke toezichthouder of van beiden? En kan het effect van transparantie op korte termijn verschillen van het effect op lange termijn?

Onderzoek van Meijer en Grimmelikhuijsen laat overigens zien dat het effect van transparantie op vertrouwen ook afhankelijk is van de kennis van de respondenten over de overheid en hun grondhouding ten opzichte van die overheid. In hun onderzoek werden het effect van transparantie getoetst op verschillende groepen burgers. Transparantie bleek een positief effect te hebben op het vertrouwen in de goede bedoelingen van de

⁶⁶ Grimmelikhuijsen onderscheidt 3 vormen van vertrouwen: competence (deskundigheid), benevolence (goede bedoelingen van de overheid) en honesty (eerlijkheid).

⁶⁷ Grimmelikhuijsen (2012) p. 282.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

overheid, bij burgers met weinig kennis en een negatieve grondhouding ten opzichte van de overheid. Het vertrouwen van burgers met veel kennis nam niet verder toe door transparantie. Wanneer deze groep werd geconfronteerd met een minder transparante overheid nam hun vertrouwen in de deskundigheid van de overheid echter af. Het onderzoek zag op het bekend maken van positieve uitkomsten van overheidsoptreden. De onderzoekers wijzen er op dat het effect anders kan uitpakken bij negatieve uitkomsten van overheidsoptreden.

Dit onderzoek laat zien dat het ook voor toezichthouders de moeite waard is te onderzoeken op welke groepen burgers zij de bekendmaking van toezichtresultaten moeten richten en welke middelen zij moeten inzetten wanneer zij het vertrouwen in de toezichthouder willen vergroten.⁶⁸ In het laatste deel van mijn rede zal ik ingaan op het weinige empirische onderzoek dat al is gedaan naar de relatie tussen transparantie en vertrouwen in het toezicht.

8.2 Vertrouwen van het publiek in de NVWA en in voedselveiligheid

In 2009 werd een evaluatie uitgevoerd van het openbaarmakingsbeleid van de Voedsel- en Warenautoriteit. Dit beleid was bedoeld om marktpartijen transparantie te bieden, naleving te verhogen én bij te dragen aan het vertrouwen van consumenten in het handelen van de overheid, in het voedsel en in andere producten en diensten. Uit dit onderzoek bleek dat het vertrouwen in zowel de Voedsel- en Warenautoriteit als in de voedsel- en productveiligheid hoog was. Opvallend was de uitkomst van het onderzoek dat openbaarmaking dit vertrouwen niet verder vergroot. Drie kwart van de consumenten zegt dat openbaarmaking bijdraagt

⁶⁸ S.G. Grimmelikhijzen en A.J. Meijer, Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness : Evidence from an Online Experiment, Journal of Public Administration Research and Theory, 24, 2012, p. 152-253.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

aan hun vertrouwen in de toezichthouder en de voedselveiligheid. Metingen laten echter zien dat dit vertrouwen even groot is bij de consumenten die niet bekend zijn met openbaarmaking door de NVWA.⁶⁹ Overigens wijt de verantwoordelijke minister het uitblijven van een effect van transparantie aan onvoldoende bekendheid van het publiek met het feit dat de toezichthouder zijn inspectieresultaten bekend maakt. Daarop volgde de aanbeveling om de informatie een prominentere plek te geven op de website. De NVWA heeft inmiddels veel gedaan om de kenbaarheid van inspectieresultaten te vergroten, het gebruik daarvan te stimuleren en de bekendheid van de NVWA als toezichthouder te vergroten. Naast de eerder in deze rede genoemde app zijn er twitterende inspecteurs die uitleg geven over de interpretatie van wet- en regelgeving of tijdens een *'tweetmeet'* in gesprek gaan over het werk van de toezichthouder. Het zou interessant zijn te kijken of de bekendheid daarmee is toegenomen en of die bekendheid inderdaad heeft bijgedragen aan het vertrouwen van het publiek in het toezicht en de voedsel- en productveiligheid.

Het effect van transparantie op vertrouwen zal volgens het onderzoek van Grimmelikhuijsen en Meijer klein zijn bij mensen met een positieve grondhouding richting de toezichthouder en veel kennis van zaken. Als we de lijn uit dat onderzoek doortrekken zou transparantie wel kunnen leiden tot een stijging van het vertrouwen bij het publiek met weinig kennis en een negatieve grondhouding. Van deze groep is echter weer niet aannemelijk dat ze op eigen initiatief de website van de NVWA bezoeken. Als het mechanisme van transparantie en vertrouwen inderdaad werkt zoals hier wordt verondersteld, dan doen toezichthouders er goed aan zich te

⁶⁹ Zweers, J.S., Haeften, M. van, Wils, J., Openbaarmaking van controlegegevens van de VWA. Een evaluatie van de beleidsdoelstellingen. Eindrapport. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van VWS (2009).

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

verdiepen in alternatieve manieren om het brede publiek te bereiken.

Het zal bij het meten van het effect van transparantie overigens niet eenvoudig zijn het effect van transparantie op vertrouwen in de voedselveiligheid te isoleren van de gevolgen van incidenten zoals de hiervoor besproken paardenvleesaffaire. De vraag is wat dan precies wordt gemeten. Het vertrouwen in de voedselveiligheid zou goed de som kunnen zijn van toegenomen vertrouwen door transparantie en afgenomen vertrouwen door een schandaal in de vleesindustrie. Op korte termijn maakt dat het effect van transparantie lastig te meten. Anderzijds is het abstraheren van dit soort affaires op lange termijn wellicht ook geen zinvolle exercitie. Toezicht is immers geen garantie en incidenten zijn niet te voorkomen. De toezichthouder zal moeten leren leven met het effect van die incidenten op het vertrouwen in zijn toezicht.

8.3 Vertrouwen in de AFM

De AFM heeft begin 2016 een eerste onderzoek gedaan naar de vraag welke vorm van transparantie bijdraagt aan vertrouwen in de toezichthouder. In dit onderzoek kregen ongeveer 1000 respondenten verschillende teksten over de AFM voorgelegd. De teksten hadden betrekking op het opleggen van een boete, het intrekken van een opgelegde boete en op de mededeling van de AFM dat zij zelf fouten had gemaakt bij het toezien op de herbeoordeling van rentederivaten door banken. Hiermee wordt dus zowel het effect getoetst van bekendmaking van toezichtinformatie als van informatie over het functioneren van de eigen organisatie. Drie groepen respondenten kregen een tekst waarbij in de drie hiervoor genoemde situaties de nadruk was gelegd op het proces. Drie andere groepen kregen een tekst waarbij de nadruk was gelegd op het “waarom” van de besluiten van de AFM. Tot slot werd bij een controlegroep het vertrouwen in de AFM gemeten zonder dat zij een tekst over de AFM te zien

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

kregen. Bij het meten van vertrouwen werd onderscheid gemaakt tussen vertrouwen in de deskundigheid van de AFM, de goede bedoelingen van de AFM ('benevolence') en het vertrouwen in de integriteit van de AFM.

De respondenten die inzicht kregen in de beweegredenen van de AFM ("het waarom") geven in alle drie de voorgelegde situaties een hogere score op de vraag hoeveel vertrouwen zij hebben in de AFM dan de respondenten die alleen worden geïnformeerd over het gevolgde proces. De groep die een tekst kreeg over "het waarom" van het optreden van de AFM in het dossier rente-derivaten scoorde op haar beurt lager op vertrouwen dan de groep die een tekst kreeg over het waarom van het opleggen dan wel de intrekking van de opgelegde boete. Alle groepen die informatie kregen over het waarom van het handelen van de AFM scoorden het vertrouwen in de AFM hoger dan de controlegroep die vooraf geen tekst over de AFM kreeg voorgelegd.

De groep die uitsluitend procesinformatie kreeg over het optreden van de AFM scoort het vertrouwen dus over de hele linie lager dan de groep die informatie kreeg over de beweegredenen van de AFM. Binnen deze groep zijn echter ook verschillen te zien tussen de voorgelegde situaties. De groep die alleen procesinformatie kreeg over fouten in het rente-derivatendossier, scoort het laagste. Deze groep scoort bovendien als enige lager op vertrouwen dan de controlegroep die vooraf in het geheel geen communicatie over de AFM kreeg.

Het delen van procesinformatie over tekortkomingen van de AFM in het dossier rente-derivaten leidt vooral tot lagere scores op het vertrouwen in de deskundigheid en de vraag of AFM handelt in het maatschappelijk belang ('benevolence'). De score op het vertrouwen in de integriteit van de AFM scoort in deze situatie beduidend hoger dan de twee andere vormen van vertrouwen. De score op het vertrouwen in de integriteit is in deze situatie ongeveer gelijk aan het vertrouwen van de controlegroep. Wanneer echter informatie wordt gegeven over

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

het waarom, is de score op vertrouwen in de integriteit van de AFM bij transparantie over tekortkomingen van de AFM beduidend hoger dan de controlegroep.

Het is nog te vroeg om op basis van dit onderzoek vergaande conclusies te trekken. De uitkomsten van dit onderzoek lijken het beeld te bevestigen dat vooral communiceren over “het waarom” van overheidsoptreden bijdraagt aan vertrouwen, meer dan communicatie over het proces. Wanneer over het waarom van het handelen van de toezichthouder wordt gecommuniceerd, is ook bij communicatie over gemaakte fouten, het vertrouwen hoger dan in de controlegroep. Communiceren over het proces alleen leidt in de meeste gevallen tot hogere scores op vertrouwen dan wanneer er in het geheel niet gecommuniceerd wordt.

Transparantie loont dus over het algemeen. Het positieve effect kan worden vergroot door transparant te zijn over de beweegredenen van de toezichthouder. Het effect van transparantie is echter onder omstandigheden negatief. Die omstandigheid doet zich voor wanneer de toezichthouder bij gemaakte fouten volstaat met communicatie over het proces. Dan leidt communicatie tot een lager vertrouwen dan wanneer er niet gecommuniceerd wordt. Dat negatieve effect is vooral zichtbaar in het vertrouwen in de deskundigheid en het vertrouwen in de goede bedoelingen van de toezichthouder en is niet te zien bij het vertrouwen in de integriteit van de toezichthouder.

In alle gevallen lijkt de toezichthouder er dus goed aan te doen in communicatie voldoende aandacht te besteden aan het ‘waarom’ van zijn handelen. Dan is de positieve bijdrage aan vertrouwen maximaal. Wanneer wordt gecommuniceerd over tekortkomingen in het toezicht is het belangrijk de informatie niet te beperken tot procesinformatie om een daling van vertrouwen te voorkomen.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

9. Transparantie en vertrouwen in de toezichthouder

In deze rede heb ik uiteen gezet dat transparantie op verschillende manieren door toezichthouders wordt ingezet: als instrument in het toezicht en als middel voor de toezichthouder om zich te verantwoorden. Transparantie kan een middel zijn om naleving te bevorderen, het publiek te informeren en is een voorwaarde voor verantwoording. Daarnaast kan transparantie bijdragen aan het lerend vermogen van de toezichthouder. Door het op gang brengen van een dialoog over de resultaten van het toezicht, maar ook door naar de eigen organisatie uit te stralen dat fouten mogen worden gemaakt.

Transparantie kan ook het vertrouwen in de toezichthouder beïnvloeden: in positieve en in negatieve zin. Dat vertrouwen is voor toezichthouders een noodzakelijke voorwaarde om hun maatschappelijke doelen te bereiken. Er kan daarbij onderscheid worden gemaakt tussen vertrouwen in de deskundigheid en in de integriteit van de toezichthouder. Of transparantie over toezicht bijdraagt aan vertrouwen of dat vertrouwen schaadt, zal afhangen van de inhoud, de manier van communiceren van de toezichthouder en de kennis van de ontvanger. Het effect van transparantie kan bovendien afhangen van de vraag of sprake is van 'positieve' of 'negatieve' informatie. De relatie tussen transparantie en vertrouwen is bepaald niet eendimensionaal. Dit onderstreept het belang om nader onderzoek te doen naar het effect van transparantie op het vertrouwen in de toezichthouder. Niet om transparantie per definitie te beperken wanneer dit een negatief effect heeft op het vertrouwen maar wel om te zorgen dat met transparantie daadwerkelijk het beoogde doel wordt bereikt. Meer duidelijkheid over het effect van transparantie kan de toezichthouder helpen om zijn inspanningen op het gebied van transparantie te richten en negatieve vertrouwenseffecten zo mogelijk te beperken.

Wat dat effect ook zal zijn, het is in ieder geval van groot belang dat de toezichthouder duidelijk maakt welke mate van

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

transparantie het publiek van hem kan verwachten. Het niet (kunnen) voldoen aan verwachtingen op het gebied van transparantie zal leiden tot teleurstelling en het gevoel dat er informatie wordt achtergehouden. Dat zal zowel het vertrouwen in de toezichthouder aantasten als het vertrouwen in de onder toezicht staande sector.

Deze teleurstelling kan ook het gevolg zijn van verschillen in wetgeving. Waar de ene toezichthouder volledig transparant kan of zelfs moet zijn, is de andere toezichthouder gebonden aan strikte geheimhoudingsbepalingen. Het ligt voor de hand om waar het kan de wettelijke uitgangspunten voor de toezichthouders zoveel mogelijk gelijk te trekken. Dat zal de kansen om transparantie in te zetten als toezicht-instrument vergroten en voorkomt teleurstellingen bij het publiek.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

10. Kansen voor een vruchtbare samenwerking tussen toezicht en wetenschap

Zoals uit mijn betoog blijkt hoeven toezichthouders niet meer overtuigd te worden van het belang van transparantie als middel om verantwoording af te leggen en gedrag te beïnvloeden. Er is echter wel aanleiding een aantal aanbevelingen te doen voor de toezichtpraktijk.

- 1) **Onderzoek de effecten van transparantie op vertrouwen:** een van de doelen van transparantie is het vertrouwen in de toezichthouder te vergroten. Het is daarom verstandig stil te staan bij vragen als: waarop moet transparantie zien en hoe moet transparantie worden vormgegeven om dat vertrouwen te bereiken? Transparantie kan immers ook leiden tot daling van vertrouwen in de toezichthouder. Mogelijk verschilt het effect van transparantie per toezichttaak of toezichthouder. Empirisch onderzoek naar de effecten van transparantie op vertrouwen is daarom wenselijk. Daarnaast is het zinvol te onderzoeken hoe het vertrouwen in de toezichthouder het vertrouwen in de onder toezicht staande sector beïnvloedt.
- 2) **Wees duidelijk over wat transparantie inhoudt:** het publiek heeft hoog gespannen verwachtingen over transparantie. Een toezichthouder moet echter noodgedwongen afwegingen maken tussen effectiviteit, transparantie en rechtsbescherming van onder toezicht gestelden. Toezicht kan daardoor nooit volledige transparantie bieden. Om teleurstellingen te voorkomen doet de toezichthouder er goed aan om aan te geven waarover hij transparant kan zijn en waarover niet. Het publiceren van publicatiebeleid is een voorwaarde voor het scheppen van die duidelijkheid. Onderzoek naar een uniform wettelijk kader voor alle toezichthouders kan daar verder aan bijdragen.
- 3) **Koppel transparantie aan debat:** transparantie is meer dan alleen het ter beschikking stellen van informatie. De

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

informatie zal voor een juiste interpretatie altijd moeten worden geduid. Daarvoor is het van belang dat het gesprek over de informatie plaatsvindt. Dat zal de toezichthouder helpen om het toezicht en het gebruik van de informatie te verbeteren. Daarnaast zal het debat ook helpen bij het creëren van de juiste verwachtingen over toezicht en daarmee een bijdrage leveren aan het vertrouwen in de toezichthouder.

- 4) **Maak gebruik van kennis over menselijk gedrag:** als openbaar maken van toezichtresultaten bedoeld is als instrument om de keuzes van de consument te faciliteren, dan doet de toezichthouder er goed aan nog beter na te denken over hoe die keuzes tot stand komen. De gedragswetenschap kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren.
- 5) **Wissel ervaringen uit tussen toezichthouders:** toezicht is zowel een wetenschap als vakmanschap. En de sleutel voor goed vakmanschap ligt in het combineren van inzichten uit de wetenschap met de ervaringen uit de praktijk. Dat onderstreept hoe belangrijk het is om ervaringen te delen tussen toezichthouders. De vereniging VIDE biedt daarvoor een prachtig podium.

Ik rond af.

Het programma Public Trust and Public Law van de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Groningen is niet voor niets gebaseerd op het uitgangspunt dat de overheid alleen effectief kan zijn als burgers overheidsinstellingen vertrouwen. Dat geldt evenzeer voor toezichthouders. Dat vertrouwen is echter niet meer vanzelfsprekend. Ik heb in deze rede betoogd dat transparantie het vertrouwen in de toezichthouder op verschillende manieren kan beïnvloeden. Ik hoop inzichtelijk te hebben gemaakt waar kansen liggen om het onderzoek naar vertrouwen en transparantie verder vorm te geven.

Mischien is het niet voor niets, dat dame Prudence een van de hoofdpersonen is in Chaucer's Tale of Melibee, waaruit ik aan het begin van deze rede citeerde. Prudentia, al sinds de oude

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

Grieken een van de kardinale deugden. Niet alleen in de betekenis van voorzichtigheid maar ook in de betekenis van wijsheid en verstandigheid. Hoewel transparantie ook voor de toezichthouder een groot goed is, lijkt wijsheid van belang om met die transparantie ook het juiste doel te bereiken.

Ik heb gezegd.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

Literatuur

Aelen, M., *Beginselen van goed markttoezicht*, Boom, Den Haag, 2014.

Armour, J., Mayer, C., Polo, A., *Regulatory Sanctions and Reputational Damage in Financial Markets*, 28-12-2011.

Bos, K. van den, 'Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is? Een essay over de sociaal-psychologische werking van vertrouwen en de mens als informatiegarend individu', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

Bovens, M.A.P., *De digitale republiek: democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*, Amsterdam University Press 2003.

Breton, A. en Wintrobe, R., *The logic of bureaucratic conduct*, Cambridge University Press, 1982, p. 61-87.

Crujisen, C. van der, Haan, J. de en Jansen, D-J, Mosch, R., *Knowledge and opinions about banking supervision: Evidence from a survey of Dutch households*, *Journal of Financial Stability* 9 (2013) 219– 229.

Crujisen, C. van der, Haan, J. de en Jansen, D-J., *Trust and Financial Crisis experiences*, DNB Working Paper, augustus 2013.

Crujisen, C. van der en Eijffinger, S. , *Actual versus perceived transparency: The case of the European Central Bank*, DNB Working Paper 2008.

Curtin, D. en Meijer, A. J., *Does Transparency Strengthen Legitimacy? A Critical Analysis of European Union Policy Documents* (2006). *Information Polity*, 2006.

Erp, J. van, *Naming en shaming in het markttoezicht*, Boom, Den Haag 2009.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

Eisinger, J., Disclosure and transparency aren't delivering as promised. *International New York Times*, 13 februari 2015, p. 15.

Fine Licht, J. de, Naurin, D., Esaiasson, P., Gilljam, M. When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context bound relationship Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 27, No. 1, January 2014 p. 111–134.

Fine Licht, J. de, Policy Area as a Potential Moderator of Transparency Effects: An Experiment, *Public administration review*, Vol. 74, Iss. 3, p, 361–371.

Frissen, P., *Het geheim van de laatste staat. Kritiek van de transparantie*. Boom, Den Haag 2016.

Graaf, D. de, Putte, B. van den, Werff, S. van der, *Het motiverende effect van normatieve en afschrikwekkende boodschappen*, Boom, Den Haag 2011.

Grimmelikhuijsen, S. G., *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government*, Utrecht 2012.

Grimmelikhuijsen, S. G., Meijer, A.J., Effects of transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24, 2012, p. 137-157.

Hoekstra, R.J. en Frijns, J., *Het rapport van de evaluatiecommissie nationalisatie SNS Reaal*.

Jager, C.E. de, *De financiële sector: weg (van) vertrouwen of op weg naar vertrouwen*, THEMIS 2015-6, p. 244-257.

Janssens, F.G.J., *Toezicht in discussie. Over onderwijstoezicht en Educational Governance. Oratie bij het aanvaarden van het ambt van bijzonder hoogleraar Onderwijstoezicht aan de Universiteit Twente*, 29 september 2005.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

Kirat, T., Rezaee, A., Do financial markets react to regulatory sanctions? Evidence from France CNRS-Institut de recherche interdisciplinaire en sciences sociales, Université Paris Dauphine-PSL, Institut Supérieur de Gestion, Parijs, juni, 2015

Knot, K., Machiavelli-lezing Den Haag, 12 februari 2013
<http://www.stichtingmachiavelli.nl/documents/Machiavellilezing%20Klaas%20Knot%202012.pdf>

Le Grand, J., The Blair Legacy? Choice and Competition in Public Services. Transcript of Public Lecture. London School of Economics, 21st February 2006.

Liedorp, F., Mosch, R. Cruijssen, van der C., Haan, de J. Transparency of Banking Supervisors, IMF Economic Review Vol. 61, No. 2 2013.

Meijer, A.J., Understanding the complex dynamics of transparency, Public administration review, May-June 2014 p. 429-439.

Meijer, A.J., Vreemde ogen dwingen. De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector, Boom, Den Haag 2004.

Meijer, A.J., Brandsma, G.J. en Grimmelikhuijsen, S.G., Transparantie als fictieve verantwoording. Bestuurswetenschappen, (2010) 64 (4), p. 8-27.

Meijer, A.J., Curtin, D. en Hillebrandt, M., Open government: connecting vision and voice, International review of administrative sciences, 2012, 78, 10-27.

Meijer, A. J. en Erp, J. van, Overheids- en burgertoezicht in de kennissamenleving: pleidooi voor een LAT-relatie.

Ottow, A. 'Toezicht onder vuur'. Lezing ter ere van het vijfjarig bestaan van het Tijdschrift voor Toezicht, Den Haag, 8 september 2015. Tijdschrift voor toezicht 2015-3, p. 24-30.

Ottow, A. Market & competition authorities. Good Agency Principles, Oxford University Press, 2015.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

Prast, H., Mosch, R., Raaij, F.W., Vertrouwen, cement van de samenleving en aanjager van de economie, DNB/UvT november 2005.

Ridder, J., de, Een goede raad voor toezicht, Boom, Den Haag 2004.

Robben, P.B.M., Toezicht in een glazen huis, Rotterdam, 2010.

Rousseau, D.M. Sitkin, S.B., Burt, R.S. Camerer, C., Not so different after all: a cross discipline view of trust. *Academy of Management Review*, 23 (3) 1998, p. 393—404.

Scholtes, H.H.M., Transparantie: Icoon van een dolende overheid, Textera, Den Haag, 2012

Six, F.E., Vertrouwen in toezicht, *Tijdschrift voor toezicht* (2010) (1) 4.

Terwel, B.W., Harinck, F. Ellemers, N. en Daamen, D. D. L., Voice in Political Decision-Making: The Effect of Group Voice on Perceived Trustworthiness of Decision Makers and Subsequent Acceptance of Decisions, *Journal of Experimental Psychology* 2010, Vol. 16, No. 2, 173–186.

Terwel, B.W. , Harinck, F. , Ellemers N. en Daamen, D. D. L. Competence-Based and Integrity-Based Trust as Predictors of Acceptance of Carbon Dioxide Capture and Storage (CCS), *Risk Analysis*, Vol. 29, No. 8, 2009

Twist, van M., Kleijn, E.H. en Steen, M. van der, Over hijgerigheid en lange adem. Een verkenning van de relatie tussen toezicht en media, Den Haag 2013.

T. Tyler, *Why people obey the law*, Oxford University Press, 2006.

Vries, F. de, en Aelen, M., Ontwikkelingen in de publieke verantwoording door financieel toezichthouders, *Tijdschrift voor Toezicht*, 2016.

Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?

Wingerde, C.G., van, De afschrikking voorbij, WLP, Nijmegen, 2012.

Winter, H.B., Zicht op toezicht, Groningen, 2010.

Zweers, J.S. , Haefen, M. van, Wils, J., Openbaarmaking van controlegegevens van de VWA. Een evaluatie van de beleidsdoelstellingen. Eindrapport. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van VWS (2009).

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

Vertrouwen in burgers, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press, 2012.

NWO/Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs, Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten Themaproject 4: Ouderbetrokkenheid bij schoolbeleid
Eindrapport, januari 2012.