

Tilburg University

## Lastige dilemma's dwingen toezichthouders tot duidelijke keuzes

Eijlander, Ph.; van Gestel, R.A.J.

*Published in:*  
Dilemma's rond toezicht

*Publication date:*  
2002

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Eijlander, P., & van Gestel, R. A. J. (2002). Lastige dilemma's dwingen toezichthouders tot duidelijke keuzes. In P. Eijlander (Ed.), *Dilemma's rond toezicht: Opstellen over de werking van toezichtsarrangementen* (pp. 145-153). SDU.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## 10. LASTIGE DILEMMA'S DWINGEN TOEZICHT- HOUDERS TOT DUIDELIJKE KEUZES

*Philip Eijlander, Rob van Gestel, Walter Ligthart en Sietske Waslander*

*Nu we aan het eind van dit boek zijn gekomen en het 'slagveld' overzien willen we nog eens terugkeren naar ons centrale thema: dilemma's rond toezicht. Drie kwesties zijn daarbij aan de orde.*

*In de eerste plaats is het van belang om op deze plaats nog eens nader te analyseren wat eigenlijk de belangrijkste oorzaken zijn waardoor de dilemma's (kunnen) ontstaan. Met andere woorden: waar komen ze eigenlijk uit voort?*

*In de tweede plaats willen we vaststellen hoe de dilemma's er meer in het bijzonder uitzien. Zijn er opvallende terugkerende kenmerken te bespeuren die zich op vrijwel alle beleidsterreinen voordoen of zijn er niet of nauwelijks gemeenschappelijke probleempunten die toezichthouders bij hun werk ontmoeten?*

*In de derde en laatste plaats willen we bezien welke lessen we uit de verschillende bijdragen kunnen leren voor de toekomst van het toezicht en de rol van de overheid daarbij. In hoeverre kan voorkomen worden dat de overheid zich als een koppige ezel alsmäär blijft stoten aan dezelfde steen?*

### 10.1 Waaruit komen de dilemma's voort?

Hoewel de bijdragen van de verschillende auteurs een rijk geschakeerd beeld van de dilemma's rond toezicht bieden, is het niet zo dat daaruit geen enkele algemene conclusie kan worden getrokken omtrent de reden voor het ontstaan daarvan. Naar onze mening zijn er grosso modo drie clusters van oorzaken voor dilemma's van toezichthouders te onderscheiden.

Om te beginnen moet worden vastgesteld dat de verschillende functies van en motieven voor het uitoefenen van toezicht in de praktijk nogal eens door elkaar lopen. Dit blijkt duidelijk uit sommige bijdragen aan dit boek. Zo zien we bij het toezicht op het spoor dat verschillende motieven en vormen van toezicht bij de discussie over de inrichting van het toezichtsarrangement door elkaar lopen. Het gaat achtereenvolgens om: eerlijke concurrentie (mededingingstoezicht), spoorwegveiligheid en de naleving van concessies (nalevingstoezicht), de taakuitvoering van de taakorganisaties, waaronder de capaciteitstoedeling (bestuurlijk toezicht). Hier zien

we een duidelijke spanning tussen enerzijds de behoefte om een samenhangend toezichtsarrangement te ontwerpen en anderzijds de onderkenning van de verscheidenheid van toezichtsfuncties en daarmee samenhangend ook de benodigde expertise. Ook bij de IGZ is sprake van een worsteling tussen de keuze voor de nadruk op algemeen toezicht, thematisch toezicht of interventietoezicht naar aanleiding van incidenten en calamiteiten. Iets soortgelijks valt te bespeuren bij het toezicht op het terrein van het onderwijs waarbij een combinatie van rollen als controleur en adviseur de toezichthouder dikwijls zwaar lijkt te vallen.

Op zichzelf lijkt voor de verschillende afzonderlijke functies van en motieven voor toezicht vaak wel wat te zeggen. In de praktijk blijkt het echter problematisch om als toezichthouder tegelijkertijd verschillende rollen te moeten vervullen die niet zelden met elkaar op gespannen voet staan. Hoe kan de Inspecteur van het onderwijs controlerend en/of sanctionerend optreden bij een school die naar beste vermogen diens adviezen heeft opgevolgd, maar waarbij dat uiteindelijk verkeerd heeft uitgepakt waar het de kwaliteit van het onderwijs betreft? Vaak is dit niet zozeer een kwestie van het al dan niet hebben van bevoegdheden als wel van wederzijds vertrouwen en menselijke verhoudingen die het moeilijk maken om als toezichthouder plotsklaps een gedaanteverwisseling door te maken. Hier geldt het dilemma van de twee Seelen in einer Brust.

Is het voor de toezichthouder zelf vaak al niet eenvoudig om tot een heldere en eenduidige functie en rol opvatting te komen, nog moeilijker wordt dit wanneer men bedenkt dat er vaak ook externe factoren zijn – waarop de toezichthouder zelf weinig invloed heeft – die inwerken op het toezicht en de bestendigheid ervan onder druk zetten. In dit verband kan onder andere gedacht worden aan de discussie die naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam is ontstaan over het fenomeen gedogen. Waar de politiek gedogen lange tijd heeft beschouwd als het ‘smeermiddel’ van de samenleving, lijkt er na deze incidenten ineens een omslag te zijn ontstaan waarin gedogen als een bedreiging voor de rechtsstaat en als schadelijk voor de nalevingsbereidheid van goedwillende burgers wordt beschouwd. In het stuk over maatschappelijke veiligheid komt dit tot uitdrukking in met gevaar van rechtlijnigheid van politie en justitie waarbij normconformiteit een doel in zichzelf wordt. De burger mag zich als het om het thema veiligheid gaat niet gedragen als een consument die van de overheid van alles eist, zonder daaraan een eigen bijdrage te leveren. Het gevaar is hier dat toezicht de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven uitholt.

Heel prominent doet zich de invloed van buiten op het Nederlands toezicht ook voor bij de indirecte invloed van Europa op de organisatie en de uitoefening van het toezicht. Uit de bijdrage over de gang van zaken bij ESF-subsidies blijkt dat toezichthouders soms gevangen kunnen zitten tussen Nederland en Europa. Ener-

zijds bestaat de noodzaak om Europese regels waarin bepaalde eisen zijn neergelegd omtrent toezicht, na te leven en scherp te controleren. Tegelijkertijd wordt van hen verwacht dat zij zich flexibel opstellen waar het nationaal belang vraagt om creatieve regeltoepassing, omdat Nederland zich anders tekort zou doen ten opzichte van andere landen. Ook in toezichtsland lijkt het hemd in dit opzicht soms nader dan de rok.

Een derde soort van oorzaak voor het ontstaan van toezichtdilemma's ligt in het feit dat toezicht onderdeel uitmaakt van een *reguleringsketen*, waarin de verschillende schakels samen de keten sterk of juist zwak maken. Zo zijn toezichthouders vaak niet alleen afhankelijk van de kwaliteit, omvang en mate van gedetailleerdheid van de geldende regels die zij moeten controleren, maar ook van de beschikbaarheid van menskracht en middelen. In de bijdrage over de zachte kanten van toezicht komt dit aspect sterk naar voren. Veelzeggend is het voorbeeld van de juniorambtenaar in Volendam, die in organisatorisch opzicht en qua begeleiding en opleiding volstrekt aan zijn lot werd overgelaten waar het ging om de controle op de brandveiligheid van horecagelegenheden. Als we het vak toezichthouden serieus willen nemen, zullen we daaruit ook de consequentie moeten trekken van een professionele, goed ingerichte infrastructuur voor het toezicht.

## 10.2 Welke dilemma's kunnen worden onderkend?

Volgens Van Dale is een dilemma: een toestand waarin tussen twee wegen die beide grote bezwaren opleveren een keuze moet worden gemaakt. Het gaat met andere woorden om netelige vraagstukken waarbij aan iedere uitweg bezwaren kleven en er eigenlijk nooit een volledig bevredigend antwoord is. De verschillende bijdragen aan dit boek illustreren dit. Een mooi voorbeeld is de situatie waarin de inspecteur zich bevindt bij het integraal schooltoezicht op basisschool De Spits, zoals beschreven in de bijdrage van Erna Scholtes, Sietske Waslander en Paul Zoontjens. De inspecteur staat in deze casus voor een dilemma. Óf hij past het geldende toezichtskader stringent toe en komt op grond daarvan tot de conclusie dat de school meer zwak dan sterk scoort. Óf hij gaat af op het beeld van tevredenheid bij de ouders, homogeniteit onder de leerkrachten en goede resultaten met individuele leerlingen. Eigenlijk kan de inspecteur het in dit geval nooit goed doen. Kiest hij voor toezicht 'volgens het boekje' dan zal dat door directie, leerkrachten en ouders waarschijnlijk niet begrepen worden. Doet hij het tegenovergestelde en gaat hij af op zijn eigen indruk en die van de schoolleiding en de ouders, dan negeert hij zijn wettelijke taakopdracht.

Een ander dilemma komt naar voren in de bijdrage van Hein Abeln en Philip Eijlander over de gezondheidszorg en de overgang van de Inspectie van een 'silent service' naar een 'public service'. De Inspectie staat niet zelden voor de lastige afweging op welk moment bepaalde informatie in de openbaarheid moet worden gebracht. Het niet naar buiten brengen van bepaalde rapporten kan soms het belang van de volksgezondheid schaden, terwijl het wel in de openbaarheid brengen onder omstandigheden de politieke positie van de Minister in gevaar kan brengen. De schrijvers bepleiten een benadering waarin uiteindelijk steeds het belang van de gezondheidszorg voorop staat en niet de loyaliteit aan de uiteindelijk verantwoordelijke minister. Tegelijkertijd beseffen zij dat een minister om goed te kunnen functioneren op een bepaalde mate van vertrouwen bij het ambtelijke apparaat moet kunnen rekenen. Ambtenaren zullen dus niet lichtvaardig of calculerend mogen omgaan met politiek gevoelige informatie.

Als we nu het geheel aan bijdragen op ons laten inwerken kunnen we vaststellen dat zich een aantal verschillende soorten dilemma's laten onderscheiden die niet casusgebonden zijn, maar die juist een meer algemeen karakter lijken te hebben.

Wat we om te beginnen in verschillende bijdragen terug zien is een worsteling van toezichthouders met de *stijl van toezichtuitoefening*. Moet het toezicht vooral afstandelijk, zakelijk en streng zijn of eerder begrijpend, meelevend en communicatief? Ook hier lijkt niet één goed antwoord mogelijk. Uit de bijdrage van Rob van Gestel en Walter Ligthart volgt, dat niet in zijn algemeenheid gezegd kan worden dat een harde, bevelende stijl van toezicht – waarbij de nadruk ligt op bevoegdheden en dwangmiddelen – betere resultaten oplevert dan een zachte benadering, waarin samenwerking en voorlichting voorop staan. De keuze tussen deze verschillende benaderingswijzen blijkt volgens de literatuur in de eerste plaats afhankelijk van de acceptatie van de regels door de onder toezicht gestelde, de erkenning van de autoriteit van de toezichthouder en het openstaan voor adviezen. Daarnaast zal door de toezichthouder gekeken moeten worden naar het motief voor normafwijkend gedrag; is dat onwil, onwetendheid of calculatie? De conclusie is dat de keuze voor een bepaalde stijl van toezicht vooral situationeel bepaald is en een zekere mate van Fingerspitzengefühl, ervaring en professionaliteit van de toezichthouder verlangt die niet in regels kan worden vastgelegd. Juist op die punten is investering in het vak van toezichthouden belangrijk.

Ook ten aanzien van het *niveau en de bestuurlijke schaal* waarop het toezicht wordt *uitgeoefend* tekenen zich dilemma's af. Moet het toezicht dicht bij de burger staan of juist op afstand en moet het binnen de overheid centraal of decentraal worden gepositioneerd, of is het onder omstandigheden zelfs beter om het toezicht op Europees niveau te organiseren? Uit de bijdrage van Paul Sinning en Leo Zaal

volgt dat het vergroten van de betrokkenheid van de burger bij het 'toezicht op straat' een positieve invloed kan hebben op het (subjectieve) gevoel van veiligheid van de burger, terwijl ook het feit dat burgers elkaar gaan aanspreken op de normaleleving een goede invloed kan hebben. Dit pleit voor de organisatie van het toezicht dicht bij de burger. Daar staat tegenover dat op het terrein van de maatschappelijke veiligheid ook wel de nadelen zijn gebleken van overwegend lokaal georganiseerd toezicht. Andere belangen, zoals die van werkgelegenheid en economie, blijken in bijvoorbeeld de gemeentelijke politiek niet zelden invloed te kunnen hebben op de bereidheid van handhavers om gevolg te geven aan door toezichthouders geconstateerde regelovertredingen.

Waar het gaat om de Europese context kan uit de ESF-casus worden geconcludeerd dat gesjoemel met subsidies waarschijnlijk niet snel in de openbaarheid was gekomen wanneer Brussel niet zelf toezichthouders op pad zou hebben gestuurd om controle op de besteding van deze gelden overeenkomstig de bedoeling van de (communautaire) wetgever uit te oefenen. Hoewel gelet op de beginselen van subsidiariteit en gemeenschapstrouw het initiatief bij het toezicht op het niveau van de lidstaten behoort te liggen, bleek dat het geen overbodige luxe was dat Europese inspectie-instellingen af en toe eens over de lidstatelijke schouder meekeken.

Een dilemma dat zich eveneens in verschillende casusposities heeft voorgedaan is dat van de *positionering van het toezicht ten opzichte van de overheid en de samenleving*. Moet het toezicht zich primair richten op de overheid en de (uiteindelijk) verantwoordelijke Minister of vooral op de burgers en de samenleving? Hierboven hebben we reeds het voorbeeld uit de IGZ-casus genoemd met betrekking tot de openbaarmaking van politiek gevoelige informatie die toezichthouders hebben verzameld. Ook in andere hoofdstukken zien we het dilemma van de positionering van het toezicht, en de vraag voor wie het toezicht er eigenlijk is, bij herhaling terugkeren.

In het stuk over het burgerperspectief op toezicht van Jurgen de Poorter en Hans Peters wordt geconcludeerd dat de relatie tussen de burger en de toezichthouder op het gebied van het economisch toezicht vaak wat onevenwichtig is. Aan de ene kant heeft de toezichthouder behoefte aan de burger als bondgenoot, bijvoorbeeld waar het gaat om het aanbrenge van overtredingen van mededingingsregels. Aan de andere kant blijft er steeds het gevaar bestaan van 'de rancuneuze aanbrenge' die nog een rekening te vereffenen heeft en daarvoor de toezichthouder wil misbruiken. Ook hier lijkt de wijsheid in het midden te liggen. Het totaal negeren van tips en klachten, noch het blind afgaan daarop is een verantwoorde strategie voor het uitoefenen van behoorlijk toezicht.

Ten aanzien van de *methoden en instrumenten van het toezicht* geldt als dilemma of de toezichthouder zich moet concentreren op eigen onderzoek van het norm-

conforme gedrag op de werkvloer of dat hij, mede gelet op een beperkte capaciteit, moet vertrouwen op vormen van systeemtoezicht en de keuze moet maken voor 'metatoezicht' door gebruik van bijvoorbeeld certificatie, zelfevaluatie en visitatie-resultaten vanuit het veld zelf. In de bijdrage van Guido Evers en Mark Vos wordt duidelijk gemaakt dat een instrument als certificatie niet zozeer beter of slechter is dan toezicht, maar vooral anders. Systeemcertificatie kan bijvoorbeeld wel vertrouwen bieden in de vraag of een organisatie in staat is op een goede manier te functioneren, maar dit garandeert nog niet dat ook de gewenste producten worden geleverd. Het vertrouwen in certificaten wordt bovendien met name ondersteund door het belang dat betrokkenen zelf in certificatie stellen. Dit kan in het geval dat de overheid in sterke mate de inhoud van de eisen bepaalt of certificatie aan de branche oplegt. Door een tweedelijns toezicht op de certificatie-instellingen waarbij de overheid vooral gebruik maakt van de activiteiten van de Stichting Raad voor de Accreditatie wordt het inzicht in de effecten van de wettelijke eisen nog eens verminderd. Er zou, volgens de auteurs, daarom tenminste steekproefsgewijs toezicht moeten worden gehouden door de overheid op de publieke taken om zekerheid te verkrijgen over de uitvoering daarvan alsmede over de waarde van certificatieactiviteiten.

Een ander typisch sectoroverstijgend toezichtdilemma betreft de verhouding tussen *voorspelbaarheid en transparantie van het toezicht* in de richting van de onder toezicht gestelden. Enerzijds geldt dat er behoefte is aan het verrassingselement en dat het soms nuttig kan zijn wanneer toezichthouders burgers of bedrijven in zekere zin overrompelen om de kans op windowdressing en het voorspiegelen van een te mooi beeld van de werkelijkheid met betrekking tot het nalevinggedrag te voorkomen. Anderzijds is het wel van belang dat de toezichtstrategie als zodanig aanwezig is en bekend bij de onder toezicht gestelden. De behoefte aan transparantie wat betreft de methode van onderzoek die toezichthouders (mogen) hanteren, betekent echter nog niet dat het verstandig is om louter planmatig te werken en bijvoorbeeld ieder controlebezoek van tevoren aan te kondigen aan de betrokkenen. Hier lijkt de aanbeveling voor minimumcriteria voor (milieu)inspecties van het Europees Parlement en de Raad een aardig evenwicht te hebben gevonden tussen bijvoorbeeld het ontwikkelen van toezichtplannen en protocollen en de ruimte voor toezichthouders om op geëigende momenten (steekproefsgewijze) controles te verrichten.

Een dilemma wat al eerder naar voren kwam heeft betrekking op de *problematiek van de rolwisseling* en de kameleontische eigenschappen die toezichthouders soms moeten hebben om recht te doen aan een veelheid van soms tegenstrijdige verwachtingen. Toezicht is ook het managen van deze (soms tegenstrijdige) verwachtingen. Omdat toezichthouders in de praktijk niet alleen feitenonderzoek plegen te verrichten, maar ook beoordelaar en soms zelfs interveniënt zijn is het belangrijk

dat de toezichthouder net als de acteur de juiste rol in het bijbehorende stuk speelt. Omdat toezichthouders niet tegelijkertijd signalerend, controlerend, handhavend en adviserend te werk kunnen gaan komt het aan op een goede inschatting van de vereiste rol. Hiervoor wezen wij al eerder op de rol van de inspecteur voor het onderwijs die vaak niet kan volstaan met louter feitenonderzoek op grond van objectief meetbare criteria. Zo menen de auteurs dat hij ook vaak een eigen inschatting moet maken waar het gaat om de vraag of scholen voldoen aan de kwaliteitseisen op grond van de wet en (mede) op basis daarvan een advies dient uit te brengen aan de gecontroleerde instelling. De schrijvers van het stuk over maatschappelijke veiligheid gaan zelfs zo ver dat zij de toezichthouders op straat bestempelen als managers van (verwachtingen in) de publieke ruimte.

Een laatste dilemma dat inherent is aan de uitoefening van toezicht is dat toezichthouders steeds de balans moeten zien te vinden tussen *vertrouwen en samenwerking* enerzijds en *wantrouwen, distantie en objectiviteit* anderzijds. Staat de toezichthouder boven de partijen en gaat hij uit van niet-naleving totdat het tegendeel bewezen is of is de toezichthouder deel van het netwerk op een bepaald terrein en opereert hij primair op basis van horizontale verhoudingen? In de bijdrage over certificatie komt dit onder andere tot uitdrukking in de rol van de eerste lijns toezichthouder die op grond van een wettelijke taakopdracht belast is met de controle op de naleving van wetten of vergunningvoorschriften. Hoe kan deze een juiste balans vinden? Hij moet rekening houden met door certificatie-instellingen uitgevoerde audits bij zaken als risico-inventarisatie en risicoselectie. Tegelijkertijd moet hij waken voor een blind vertrouwen in een privaat controle-instrumentarium dat niet uitgaat van wantrouwen, maar juist van het organiseren van vertrouwen en reputatie.

### 10.3 Lessen voor de toekomst?

Wat zijn nu de algemene lessen die te trekken zijn uit het voorgaande, waar zitten de lacunes in de beschikbare kennis over toezicht en hoe kunnen deze in de toekomst worden gedicht?

Een eerste opvallende constatering is dat we, hoewel de belangstelling voor het thema toezicht de laatste jaren explosief is gegroeid, vaak nog te weinig weten van de empirie. Wat denken en doen toezichthouders eigenlijk in de praktijk van alledag? Als daarop nog onvoldoende zicht bestaat is eigenlijk de eerste voorwaarde om van elkaars ervaringen te kunnen leren niet vervuld. Welke consequentie dient hieruit te worden getrokken? Wij menen dat er in elk geval meer en vooral systematischer onderzoek zal moeten worden verricht naar de bij het toezicht gehanteerde onderzoeksmethoden, de overeenkomsten en verschillen tussen het nalevingstoe-



zicht, het toezicht op de mededinging en het toezicht op de kwaliteit van de publieke dienstverlening en de ervaringen die in andere landen zijn opgedaan.

Er wordt veel en vaak gezegd dat methodieken van risico-analyse belangrijk zijn, maar er zijn nog te weinig concrete handvatten voor de praktijk. Hier ligt de taak voor wetenschap en advieswereld om mee te werken aan het ontwikkelen van deze methodieken en hulpmiddelen die het toezicht kunnen vergemakkelijken. Bij dit laatste geldt namelijk dat helaas moet worden vastgesteld dat veel bestaande leidraden en handboeken voor 'goed' toezicht onvoldoende toegesneden zijn op de behoeften in het veld en vaak nog te grofmazig zijn. In het verlengde hiervan is het noodzakelijk dat de verschillende aspecten van de professionaliteit van uiteenlopende toezichthouders met verschillende functies beter in kaart worden gebracht. Waar bevinden zich de leemten in de kennis en vaardigheden van de verschillende soorten toezichthouders? En hoe kan die kennis worden gestapeld?

Een taak waarbij wetenschappelijke instituten en adviesbureaus eveneens een rol kunnen vervullen betreft het verduidelijken van de verschillende schakels in de reguleringsketen en de wijze waarop die ook in samenhang kunnen worden gemanaged. Duidelijk is bijvoorbeeld wel dat er in de praktijk een verband bestaat tussen de kwaliteit en kwantiteit van de regelgeving enerzijds en de mogelijkheden en beperkingen voor goed toezicht anderzijds, maar over hoe dit verband er precies uitziet is nog veel minder bekend. Iets soortgelijks geldt voor de schakels in de keten die volgen op de uitoefening van toezicht, zoals de sanctionering en de terugkoppeling van toezichtbevindingen naar de ontwikkeling van het beleid. Is het nu werkelijk zo dat regels die (meer) ruimte laten voor eigen verantwoordelijkheid van burgers beter worden nageleefd en dus minder toezicht van overheidswege behoeven? Of geldt soms eerder het tegendeel, omdat het publiek belang vereist dat kritisch wordt nagegaan op welke wijze die eigen verantwoordelijkheid invulling krijgt? Nemen we bijvoorbeeld de Kwaliteitswet zorginstellingen waarin de begrippen patiëntgerichte en doelmatige zorg centraal staan, dan is helder dat de wetgever een ruime mate van vrijheid heeft willen laten aan de zorginstellingen. Dit roept echter ook de vraag op of niet meer en beter toezicht zou moeten worden gehouden op de manier waarop die zorgplicht in de praktijk wordt geëffectueerd.

Dan is er nog de *verplaatsing van de toezichtfunctie*. Bij een grotere invloed van Europa, die op bijna alle beleidsterreinen te constateren valt, zal het in de toekomst steeds vaker wringen dat het toezicht op implementatiewetgeving primair nationaal wordt uitgevoerd. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor internationalisering in het algemeen: wangedrag van multinationals kun je niet langer (alleen) vanuit het staatselijk perspectief benaderen als je de effectiviteit wilt waarborgen. Welke strategie is hier gewenst? Moeten we het in de toekomst hebben van grensoverschrijdende samenwerking op basis van vrijwilligheid tussen toezichthouders of moeten er

Europese supertoezichthouders komen die op afstand van de lidstaten opereren en zelf op onderzoek uitgaan om het belang van de gemeenschap als geheel bij regelnaleving te waarborgen?

Wanneer we tot een afronding komen wordt het tijd om de vraag naar de 'harde kern' van het toezicht als borging van het publiek belang te beantwoorden. Welke dwingende keuzes moeten door toezichthouders in elk geval worden gemaakt om verantwoord toezicht uit te kunnen oefenen? Wat ons betreft dient daarbij voorop te staan dat toezichthouders niet de waan van de dag (of de politiek) moeten volgen, maar op consistente wijze en betrekkelijk onverstoortbaar de algemeen geldende of aanvaarde normen moeten bewaken met het oog op de borging van publieke belangen. Wat vergt dit nu? In elk geval zal er sprake moeten zijn van een herkenbaar, weloverwogen en houvast biedend toezichtbeleid. Dat beleid zal geëxpliciteerd dienen te worden opdat toezichthouders op resultaten kunnen worden afgerekend, anderen lering uit het beleid kunnen trekken en er in de samenleving geen verkeerde verwachtingen worden gewekt. Een onvoorwaardelijke keuze van toezichthoudende instellingen zou ten slotte moeten zijn die in de permanente investering in opleiding en professionaliteit van hun medewerkers. Alleen zo kan toezicht werkelijk een vak apart worden.