Universiteit Utrecht

Erasmus University Rotterdam

Wetenschapsagenda Toezicht

Prof. dr. Judith van Erp
Prof. dr. Martijn van der Steen

USBO advies

Agenda

April 2018

Wetenschapsagenda Toezicht

Prof. dr. Judith van Erp (Universiteit Utrecht)
Prof. dr. Martijn van der Steen (Erasmus Universiteit Rotterdam)

April 2018

INHOUDSOPGAVE

Wetenschapsagenda Toezicht **7**
1. Een vernieuwd verhaal voor het toezicht 7
2. Waarom een wetenschapsagenda Toezicht? 11
3. De wetenschapsagenda voor het toezicht 17
4. De wetenschapsagenda als platform voor samenwerking tussen toezicht en wetenschap 27

Bijlage **31**
Totstandkoming wetenschapsagenda 31

Titel:
Wetenschapsagenda Toezicht

Auteurs:
Judith van Erp
(Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap,
Universiteit Utrecht)
Martijn van der Steen
(Departement Bestuurskunde en Sociologie,
Erasmus Universiteit Rotterdam)

Met medewerking van:
Aline Bos, David Schelfhout

Datum:
13 april 2018

Voorwoord

Wetenschap en toezicht op weg naar een sterk verbond

Hoe kunnen we de verbinding tussen toezicht en wetenschap verstevigen? Hoe kunnen we gezamenlijk wetenschappelijke kennis ontwikkelen en delen? Dat zijn vragen die al langer bij de rijksinspecties leven en die voor ons als Inspectieraad aanleiding waren om samen met prof. Judith van Erp en prof. Martijn van der Steen het initiatief te nemen voor het ontwikkelen van een Wetenschapsagenda Toezicht.

Natuurlijk hebben individuele inspecties, zoals de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd i.o., al langer verbinding met de wetenschappelijke wereld op hun terrein. Maar veel toezichtvragen zijn niet aan één domein gebonden en hebben betrekking op het ‘vak’ toezicht. Bovendien moeten we allemaal ons toezicht innoveren om aan te haken bij de uitdagingen van deze tijd. Ook voor dat doel is het essentieel om de verbinding tussen wetenschap en toezicht te verstevigen. Een gezamenlijke Wetenschapsagenda Toezicht past naadloos in het programma Innovatie Toezicht, dat de Inspectieraad in samenwerking met anderen de komende periode wil ontwikkelen en uitvoeren.

Veel toezichthouders gaan aan het werk op basis van een idee over hoe een bepaald vraagstuk in elkaar zit. Wetenschappelijk onderzoek kan dat idee falsifiëren of bevestigen en ervoor zorgen dat toezichthouders beter beslagen en met effectievere aanpakken ten ijs komen. Aan de andere kant kunnen wij als toezichthouders thema's aanreiken die in onze praktijk spelen en daarmee het wetenschappelijk werk voeden. De Wetenschapsagenda Toezicht is dus geen eenrichtingsverkeer, maar in hoge mate tweerichtingsverkeer. Beide werelden – wetenschap en toezicht – kunnen er hun voordeel mee doen.

Ons doel was het op gang brengen van een dialoog tussen wetenschap en toezicht over strategische en bestuurlijke vraagstukken en de agendering van deze vraagstukken in wetenschappelijke netwerken. Prof. Judith van Erp en Prof. Martijn van der Steen hebben die dialoog de afgelopen periode georganiseerd. Het doet mij goed dat er zo breed is deelgenomen aan deze dialoog. Vanuit de wetenschap, maar ook door andere toezichthouders dan alleen de rijksinspecties. Dat biedt de gelegenheid om de agenda in de toekomst te verbreden naar bijvoorbeeld de markttoezichthouders.

Het resultaat ligt nu voor ons. De agenda benoemt de gezamenlijke thema's waar toezicht en wetenschap elkaar verder kunnen brengen. Een belangrijke stap op weg naar het einddoel: een sterk verbond tussen wetenschap en toezicht.

Ronnie van Diemen,
Inspecteur-Generaal van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd i.o.,
DB lid Inspectieraad, met de Wetenschapsagenda Toezicht in portefeuille

Wetenschapsagenda Toezicht

Het toezicht heeft te maken met een duale werkelijkheid. Toezicht wekt tegelijkertijd vertrouwen én wantrouwen; moet op de achtergrond opereren, maar ook zichtbaar ingrijpen; ziet zich geconfronteerd met nieuwe risico's én kansen. Die spanningsvolle context vraagt om fundamentele kennis ten aanzien van effectiviteit en legitimiteit van toezicht in deze tijd. De Wetenschapsagenda Toezicht verbindt vragen die zijn opgekomen vanuit toezichthouders aan wetenschappelijke onderzoeksagenda's en agendeert de gezamenlijke thema's waar toezicht en wetenschap elkaar verder kunnen brengen.

1. EEN VERNIEUWD VERHAAL VOOR HET TOEZICHT

Onafhankelijk publiek toezicht is een kerninstitutie van de rechtsstaat. Toezicht waarborgt de veiligheid van producten, de betrouwbaarheid van diensten en beschermt tegen risico's. Daarmee is het één van de pijlers van maatschappelijk vertrouwen. Dat is nodig om welvaart en stabiliteit te borgen en ontwrichting en crises te voorkomen. Maatschappelijke betrokken hechten grote waarde aan goed toezicht en gaan er over algemeen ook vanuit dat het toezicht in Nederland goed is. Ze verwachten dat het voedsel veilig is, dat het onderwijs goed is, dat de financiële markten gecontroleerd worden, dat de detentiefaciliteiten deugen en dat de zorg volgens de standaarden verleend wordt. Dat zijn geen thema's die individuele burgers of cliënten dagelijks moeten bespreken met de betreffende 'dienstverleners': de kwaliteit wordt vanzelfsprekend verondersteld "dankzij" een goed werkende toezichtspraktijk. Die vaak onzichtbare maar toch aanwezig

veronderstelde kwaliteit van het toezicht verlaagt maatschappelijke transactiekosten en vergroot maatschappelijke dynamiek.

Tegelijkertijd staat toezicht onder druk. Er is toenemende complexiteit in de economie. Globalisering en innovatie creëren nieuwe risico's, die sneller, schadelijker, en minder beheersbaar zijn. Wetgeving loopt vaker achter de feiten aan. Het handhaven van wet- en regelgeving is niet altijd meer voldoende om publieke belangen te borgen. Dat vraagt om nieuwe vormen voor de maatschappelijke functie van het toezicht. Omdat de samenleving verandert moet het toezicht mee bewegen: deels om de vernieuwing niet in de weg te staan en 'bij de tijd te blijven', maar ook om te borgen dat in de vernieuwing en verandering maatschappelijke kernwaarden niet verloren gaan. Toezicht kent een duale verhouding tot innovatie, vernieuwing en complexiteit: borging van publieke waarden vereist vaak combinaties van meebewegen en tegendruk.

Dezelfde factoren die complexiteit in de samenleving vergroten, bieden ook mogelijkheden voor verbetering van het toezicht. Digitalisering maakt toezicht soms lastiger, maar biedt ook nieuwe kansen. Complexe netwerken zijn lastig te overzien, maar zijn ook een vehikel voor nieuwe, effectieve interventies. Globalisering creëert specifieke uitdagingen, maar biedt ook mogelijkheden om in nieuwe allianties tot oplossingen voor toezichtvragen te komen. Zo kan de maatschappelijke dynamiek worden uitgedrukt in twee verhalen: een complicerend verhaal dat wijst op nieuwe maatschappelijke uitdagingen en waaruit druk op het toezicht ontstaat; en een verhaal dat nieuwe mogelijkheden, middelen en kansen voor effectief toezicht biedt. Beide verhalen zijn gelijktijdig aan de orde. De kunst voor het toezicht is om in beide verhalen te acteren en balans te zoeken tussen kansen en beperkingen, tussen behoud en vernieuwing.

Rondom toezicht spelen voortdurend vragen van legitimiteit. Burgers willen profiteren van de mogelijkheden van de globaliserende markteconomie, maar tegelijkertijd worden beschermd. Terwijl beleid steeds meer toezicht vereist worden uitgaven aan toezicht veelal als een last beschouwd. Er is op momenten krachtige maatschappelijke roep om "stevig toezicht", terwijl evenzeer een krachtige roep is om meer ruimte en minder toezichtslast. Er is behoefte aan transparantie en zichtbaarheid van het toezicht in de media, maar dat staat in contrast met de beslotenheid van toezicht en het tempo van juridische besluitvorming. Ook wordt de kennis en expertise, waarop toezicht is gebaseerd, regelmatig ter discussie gesteld in het *post-truth* tijdperk: betrokkenen schermen met al dan niet geloofwaardige onderzoeken of eigen ervaringskennis die het oordeel van de toezichthouder in twijfel trekken. Ook daarbij geldt dat er enerzijds

maatschappelijke steun en waardering voor een goed functionerend toezicht is, maar anderzijds maatschappelijke druk en weerstand tegen de werking van toezicht. Dit zorgt ervoor dat publiek vertrouwen in het toezicht kwetsbaar is.

Zo is er steeds sprake van een duale werkelijkheid, waarin toezicht ruimte biedt en maatschappelijke vernieuwing mogelijk maakt, maar tegelijkertijd publieke belangen waarborgt en vertrouwen borgt. Toezicht moet zich vernieuwen, om wendbaarder en flexibeler te worden, zich beter te verbinden met maatschappelijke controle, en responsiever te worden naar publieke verwachtingen. Dat gebeurt in een politieke en maatschappelijke context waarin toezicht gewaardeerd én gewantrouwd wordt, en waarin toezicht tegelijkertijd stevig en op de achtergrond moet zijn. In die duale werkelijkheid moeten toezichtorganisaties – en ook in individuele inspecteurs – hun weg zien te vinden. Dat vraagt om fundamentele kennis ten aanzien van effectiviteit en legitimiteit van toezicht in deze tijd.

2. WAAROM EEN WETENSCHAPSAGENDA TOEZICHT?

Toezicht grijpt diep in de samenleving in. Dat maakt wetenschappelijke onderbouwing van dit ingrijpen noodzakelijk: toezicht moet werken volgens de *state of the art*. Er is binnen het toezicht een sterke behoefte aan innovatieve, kennisgedreven, risicogerichte aanpakken. Die vragen om nieuwe competenties en deskundigheden van toezichtsprofessionals. Wetenschappelijke kennis kan bijdragen aan professionalisering van het toezichtsvak, zowel ten aanzien van effectiviteit als ten aanzien van legitimiteit.

"De overtuigingen over wat wel en niet werkt zijn erg sterk - bij toezichthouders en in de maatschappij. Dat maakt het lastig om wetenschappelijke inzichten toegepast te krijgen."

- Femke de Vries (bijzonder hoogleraar toezicht RuG)

Wetenschappelijke kennis kan ook bijdragen aan de sterk gevoelde behoefte aan versterking van de onafhankelijkheid van toezicht ten opzichte van beleid, politiek en het veld. Ingrijpen op basis van gevalideerde, objectieve kennis versterkt de positie van toezichthouders en maakt hen minder afhankelijk van de waan van de dag. Het biedt tegenwicht tegen de roep om korte termijn oplossingen voor problemen die meer doordachte en bestendige antwoorden vragen.

Enerzijds is de Nederlandse 'toezichtswetenschap' goed ontwikkeld. Toezicht krijgt onder andere aandacht in de criminologie, bestuurskunde, rechtssociologie, empirische rechtswetenschap, psychologie, en economie. Het Nederlandse onderzoek naar toezicht in deze afzonderlijke disciplines behoort tot de internationale top. Ook technische vakgebieden, zoals data science, beginnen verbanden te leggen met het toezichtdomein. Datzelfde geldt voor het domein van de gedragspsychologie.

Er bestaan ook diverse samenwerkingsverbanden tussen wetenschap en toezicht. Die bestaan in de eerste plaats binnen inspecties, markttoezichthouders en de Belastingdienst. Er zijn bijvoorbeeld de Academische Werkplaats Toezicht bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, gedragswetenschappers bij de Autoriteit Financiële Markten, De Nederlandsche Bank en de Nederlandse Zorgautoriteit; *academic partners* bij de Kansspelautoriteit en promotieplaatsen bij diverse toezichthouders. Samenwerking is ook organisatie-overstijgend, zoals de Vide-leerstoel Toezicht aan de RUG en het interdepartementale programma Handhaving en Gedrag, dat zich richt op de ontwikkeling en verspreiding van wetenschappelijke kennis over gedrag in relatie tot

regelnaleving. Ook het Tijdschrift voor Toezicht en het Vide Academisch Netwerk Toezicht dragen bij aan kennisdeling. De Inspectieraad – het samenwerkingsverband van Rijksinspecties – heeft in 2014 een gezamenlijke Kennisagenda vastgesteld, die in de afgelopen jaren deels is uitgevoerd. Van belang zijn ook diverse opleidingstrajecten waarin wetenschappelijke kennis met de praktijk wordt gedeeld, bij de Inspectieraad, het CCV en executive opleidingsprogramma's bij onder andere de Universiteit Utrecht en de NSOB. Er gebeurt dus al veel in termen van wetenschappelijke activiteit in en rond het toezicht.

Anderzijds leeft breed de indruk dat de wetenschappelijke onderbouwing van toezicht achterblijft in vergelijking met andere onderdelen in het openbaar bestuur, bijvoorbeeld bij wetenschappelijke kennis en onderzoek in het domein van de gezondheidszorg, het economisch beleid, of criminaliteitsbeleid. Ook geldt dat binnen de wetenschap veiligheid en overtredingsgedrag van individuen zeer veel wetenschappelijke aandacht krijgen, terwijl er ten aanzien van economisch verkeer en organisaties, en de verbinding tussen macro- meso- en microfactoren van gedrag binnen organisaties, nog veel wetenschappelijke vragen onbeantwoord zijn. Juist deze thema's zijn voor toezicht relevant.

Daarom is er op veel plaatsen de behoefte om een volgende stap te zetten. Uit een uitgebreide inventarisatie ten behoeve van deze wetenschapsagenda blijkt dat er behoefte is aan méér wetenschappelijke kennis ten behoeve van toezicht, meer fundamentele en vernieuwende kennis en meer kennisoverdracht en –uitwisseling. Zo is er nog relatief weinig financiering vanuit de reguliere onderzoeksfondsen via NWO (zogenaamde tweede geldstroomfinanciering). Deze is volgens betrokkenen uit de wetenschap nodig is om de internationale positie van het Nederlandse toezichtsonderzoek te ondersteunen en nieuwe disciplinaire invalshoeken uit te nodigen. Dergelijke onderzoeksgelden zijn in belangrijke mate bepalend voor de richting die wetenschappers in hun werk kiezen. Het verder vergroten van de diversiteit aan disciplines bij de beantwoording van onderzoeksvragen rondom toezicht kan bijdragen aan wetenschappelijk vernieuwende kennis.

Een zelfde vraag zien we, hoewel minder helder gearticuleerd, aan de kant van de samenleving. Het maatschappelijk belang van goed toezicht rechtvaardigt dat toezichtvragen een prominentere plek krijgen in wetenschapsprogrammering, bovenop de meer projectmatige en toepassingsgerichte onderzoeksprogrammering van toezichthouders. Toezicht verdient structurele en systematische wetenschappelijke aandacht, ook vanuit publieke onderzoeksmiddelen voor meer fundamenteel onderzoek. Inspecties investeren fors in de stand van hun kennis door een substantieel deel van

hun middelen vrij te maken voor onderzoek en expertise-ontwikkeling. Dat gebeurt alleen vaak wel in directe relatie tot actuele en domeinspecifieke vraagstukken die bij de toezichthouder spelen. Wetenschappers doen dan onderzoek dat in de praktijk relevant is en vaak ook direct “helpt”, maar dat minder ingaat op de achterliggende, meer principiële vragen. Het is vanwege de achtergrond van de vraag – en de herkomst van de middelen – vaak ook een vraag die relevant is voor één organisatie. Zo is er relatief weinig ruimte voor vergelijkende onderzoeksvraagstellingen of voor afstand van de dagelijkse praktijk. De kennis die in dergelijke trajecten tot stand komt vindt tenslotte vaak moeilijk zijn weg naar andere organisaties. Er is geen echte nexus van kennisuitwisseling tussen inspecties en markttoezichthouders onderling. En ook voor de betreffende wetenschappers is dat geen kernactiviteit. Zij verrichten projectmatige onderzoeken voor toezichtorganisaties, maar hebben geen wezenlijke prikkel om tot uitwisseling, stapeling of combinatie van onderzoeken te komen.

Met het oog op deze ontwikkelingen, en de combinatie van zorgen en kansen die daaruit voortkomt, is deze wetenschapsagenda voor het toezicht ontwikkeld. Deze agenda verbindt vragen die zijn opgekomen vanuit toezichthouders aan wetenschappelijke onderzoeksagenda’s. Ze agendeert de gezamenlijke thema’s waar toezicht en wetenschap elkaar verder kunnen brengen. De agenda creëert beweging en ruimte voor meer fundamentele onderzoeksprogramma’s op het terrein van het toezicht, die zich onttrekken aan de directe actualiteit. Ze biedt een basis voor duurzame investering van wetenschapsgelden en de bijdrage van toezichthouders aan meer gecoördineerde, systematische kennisontwikkeling op domeinoverstijgende vraagstukken van toezicht. Daarmee biedt de agenda een aanvulling op domeingebonden en projectmatig onderzoek op de afzonderlijke werkterreinen van de verschillende toezichthouders.

De wetenschapsagenda is afgebakend tot vragen over publiek toezicht door inspecties en markttoezichthouders. Intern toezicht, dus toezicht binnen organisaties door raden van toezicht en raden van commissarissen, privaat toezicht door accountants, en interbestuurlijk toezicht tussen overheden, vallen niet direct binnen het domein van deze wetenschapsagenda. Hetzelfde geldt voor toezicht op veiligheid binnen de openbare ruimte. Op termijn kan de wetenschapsagenda wel worden verbreed naar deze onderwerpen.

De totstandkoming van de Wetenschapsagenda Toezicht[1]

Het initiatief tot de Wetenschapsagenda Toezicht is genomen naar aanleiding van een tweetal 'diners pensants' waarin Inspecteurs-Generaal met hoogleraren uit verschillende disciplines reflecteerden op de kennisbehoefte van inspecties. De Wetenschapsagenda Toezicht kwam vervolgens tot stand in samenspraak met een groot aantal partijen, die via uiteenlopende kanalen hun input leverden. We spraken uitgebreid met toezichthouders, wetenschappers en personen die zich continu op het snijvlak van wetenschap en praktijk begeven. De bereidheid om mee te denken en input te leveren was bijzonder groot. Betrokkenen deden hun inbreng voor de wetenschapsagenda via (A) de digitale consultatieronde, (B) de dialoogsessies en/of (C) de interviewronde.

A. Digitale consultatie – We trapten af met een breed uitgezette digitale consultatieronde. Via een e-mail kregen geadresseerden een digitale link naar een vragenlijst met vijf open vragen. Die vragen gingen over inhoudelijke thema's die volgens respondenten een plek verdienen in de Wetenschapsagenda Toezicht én over goede voorbeelden van uitwisseling tussen de toezichthouders en wetenschappers. Vijfentachtig personen leverden via deze weg hun input. Vrijwel alle inspecties en markttoezichthouders waren vertegenwoordigd, andere respondenten waren werkzaam bij gemeenten, provincies, of onderzoeksbureaus. Hun input hebben we systematisch geordend en geanalyseerd.

B. Dialoogsessies – In vier dialoogsessies gingen we vervolgens in gesprek met wetenschappers, toezichthouders en beleidsmakers. In groepen van zeven tot veertien deelnemers startten we met de belangrijkste uitkomsten uit de digitale consultatie en de 'diners pensants': wat waren daarin de belangrijkste thema's? Vervolgens verkenden en verdiepten we deze thema's met de deelnemers aan de dialoogsessies. Daarbij hadden we ook aandacht voor manieren om de uitwisseling van kennis tussen wetenschappers en toezichthouders verder te versterken. Van elke dialoogsessie maakten we een uitgebreid verslag. De uitkomsten gaven we een plek bij het opstellen van deze wetenschapsagenda.

C. Expert Interviews – Parallel aan de voorgaande trajecten gingen we in gesprek met personen die vanuit hun rol goed zicht hebben op kennisuitwisseling tussen wetenschap en (toezichts)praktijk. In zeventien interviews spraken we met toezichthouders, wetenschappers en/of personen in de domeinen toezicht, veiligheid en justitie die constant bezig zijn met de verbinding tussen wetenschap en praktijk. We gingen op zoek naar *good practices*, voorbeelden van een passende en werkbare vormgeving van die uitwisseling. In die gevallen waarin de respondent vanuit zijn of haar achtergrond ook expertise had over toezicht, gingen we in deze gesprekken ook in op inhoudelijke vragen voor de Wetenschapsagenda Toezicht. De interviewverslagen hebben we wederom systematisch geanalyseerd.

[1] De namen van de deelnemers zijn opgenomen in de bijlage. In deze bijlage is ook extra informatie over de totstandkoming van de Wetenschapsagenda Toezicht te vinden.

Voorgaande stappen leidden tot rijke informatie over zowel inhoudelijke thema's voor de wetenschapsagenda, als ook voor het praktisch vormgeven van de uitwisseling tussen wetenschap en toezichtspraktijk. De informatie uit de verschillende databronnen zorgde voor steeds verdere verdieping en bevestiging van de meest centrale thema's en zorgde zo voor een stevige en breed gedragen basis voor de wetenschapsagenda die wij presenteren.
Met het proces is bovendien geborgd dat de Wetenschapsagenda Toezicht aansluit bij bestaande wetenschappelijke onderzoeksprogramma's naar toezicht, zoals het onderzoeksprogramma Handhaving en Gedrag van inspecties en de Belastingdienst, het programma Effectief Toezicht van ZonMW, en de centrale thema's in het onderzoeksprogramma van het WODC. Ook sluit de wetenschapsagenda inhoudelijk aan bij de Nationale Wetenschapsagenda Route Veerkrachtige Samenlevingen. De wetenschapsagenda kan ook inbreng leveren voor professioneel leren in de bestaande kennisinfrastructuur van toezichthouders.

3. DE WETENSCHAPSAGENDA VOOR HET TOEZICHT

Missie: in welke kennisbehoefte voorziet de wetenschapsagenda?

Zowel in toezichtbeleid, als in onderzoek, is de afgelopen jaren veel aandacht uitgegaan naar effectiviteit en efficiëntie van toezicht, onder invloed van bezuinigingen en fusies. Het onderzoek binnen bestaande onderzoeksprogramma's en –financiering door inspecties heeft vaak een toegepast karakter en is gericht op instrumentele kennis: kennis die gericht is op het oplossen van problemen of het beantwoorden van vragen over 'wat werkt', ten behoeve van de wetenschappelijke onderbouwing van concrete interventies en aanpakken. De vragen die in de digitale consultatie zijn ingebracht hebben vaak ook een instrumenteel karakter. Op een deel van de in de consultatie geagendeerde vragen is het antwoord bovendien al beschikbaar, maar kennelijk nog geen onderdeel van het repertoire van toezichthouders.

Zowel in de dialoogsessies als in de interviews met experts is een krachtig signaal afgegeven dat de wetenschapsagenda niet primair gericht zou moeten zijn op het verbeteren van het bestaande instrumentarium. Het wordt breed gedeeld dat de wetenschapsagenda meer fundamentele vragen zou moeten adresseren over de maatschappelijke waarde van toezicht in de complexe, gefragmenteerde samenleving. De grote basiswaarden van het openbaar bestuur, zoals gelijkheid en rechtvaardigheid, onafhankelijkheid, en objectiviteit, spelen een belangrijke rol bij het borgen van vertrouwen en legitimiteit van toezicht, naast de nieuwe waarden adaptiviteit en flexibiliteit. De wetenschapsagenda moet zich daarom met name richten op strategische kennis: kennis die reflectie mogelijk maakt op de positie, missie en doelen van toezichthouders. Wetenschappelijk onderzoek zou zich vooral moeten richten op *strategic non-urgent issues*, die versterkend zijn aan nu levende problematiek: thema's die wel van strategisch belang zijn, maar die in de praktijk veelal bij toezichthouders 'van het bordje vallen'. Ook is de behoefte uitgesproken aan langlopend onderzoek; onderzoek naar thema's waarvan nu nog niet zeker is of ze van belang zullen zijn, maar die mogelijk over een aantal jaar hoog op de agenda zullen staan of conceptueel onderzoek dat een bijdrage kan leveren aan innovatie van toezicht, zoals het burgerperspectief, risicogestuurd toezicht, big data en procedurele rechtvaardigheid oftewel *fairness*.

Tegelijkertijd wordt in alle gesprekken veelvuldig gesignaleerd dat dergelijke reflectieve kennis vaak te weinig wordt benut in de praktijk. Het genereren van fundamentele kennis doet een groter beroep op het overbruggen van de kloof met de toezichtspraktijk. Daarom is in deze wetenschapsagenda ook aandacht voor de kennisinfrastructuur waarin, in interactie tussen

wetenschap en toezichtpraktijk, wetenschappelijke kennis van een handelingsperspectief kan worden voorzien. Het overbruggen van de kloof tussen wetenschap en praktijk moet echter van twee kanten komen. In deze wetenschapsagenda worden twee manieren voorgesteld om de kloof te overbruggen. In de eerste plaats meer cocreatie van onderzoek, door het gezamenlijk formuleren en uitvoeren van onderzoek. In de tweede plaats het verbinden van fundamentele met toegepaste vragen. Een andere visie op de rol en positie van toezicht in de maatschappij heeft immers consequenties voor de wijze waarop toezicht in de praktijk wordt ingevuld. De kracht van de wetenschapsagenda is dat deze de instrumentele vragen verbindt met het grotere geheel van strategische vragen over toezicht en, daarbuiten, het openbaar bestuur. De wetenschapsagenda agendeert en verbindt daarom zowel onderzoeken met een kortere doorlooptijd als grotere vragen met een langere doorlooptijd, zodat de kortere-termijn vragen onderdeel zijn van een groter geheel.

Themaclusters voor wetenschappelijk onderzoek

Hierna presenteren we de belangrijkste themaclusters voor wetenschappelijk onderzoek, zoals die uit onze analyse van de digitale consultatie, de dialoogsessies en de interviews naar voren komen.

Thema 1 *Goed toezicht te midden van toenemende maatschappelijke complexiteit*

Globalisering, de toenemende dynamiek als gevolg van snelle technologische ontwikkelingen en innovatie, en de pluriformiteit van verhoudingen in de netwerksamenleving, leiden tot een omgeving die vaak als vluchtig, onzeker, complex en ambigu wordt gekarakteriseerd. De onafhankelijkheid, objectiviteit, distantie en zorgvuldigheid die van toezichthouders wordt verwacht, staan soms op gespannen voet met de snelheid en betrokkenheid die nodig zijn voor adequate bescherming tegen risico's. Hierdoor ontstaan spanningen tussen rechtmatigheid, legitimiteit, en effectiviteit van toezicht, die vragen opwerpen over de positionering van toezichthouders in veranderende constellaties. Dit alles leidt tot de vraag hoe het rechtsstatelijk karakter van toezicht nieuwe invulling kan krijgen in meer vloeibare verhoudingen.

De samenleving vraagt om een verschuiving van *output* naar *outcome*: van het bevorderen van naleving van wet- en regelgeving naar het voorkomen van schadelijk gedrag en het bevorderen van kwaliteit en veiligheid. Deze verschuiving leidt tot

Toezicht verleggen van de achterkant naar de voorkant; van repressie naar preventie; van problemen oplossen naar problemen voorkomen.

- Bron: digitale consultatie

identiteits- en positioneringsvragen. Heeft toezicht een waarborgfunctie en is de toezichthouder een onpartijdige scheidsrechter, of heeft zij een kwaliteitsfunctie, met de toezichthouder als deelnemer aan een kwaliteitssysteem? Omdat de maatschappelijke complexiteit eerder toe- dan af lijkt te nemen, ontstaat hier een dwingende agenda voor het toezicht. Wat is goed toezicht in een context van toenemende maatschappelijke complexiteit? Ook het meten van de maatschappelijke opbrengst van toezicht vraagt om nieuwe instrumenten en meetmethoden om de (economische en maatschappelijke) waarde van toezicht voor de samenleving vast te kunnen stellen. Onderzoek kan deze waarde beter zichtbaar maken en bijdragen aan verantwoording: wat is het belang van toezicht voor de economie, veiligheid, vertrouwen?

"Toezicht moet uitgaan van maatschappelijke behoeften in plaats van wettelijke voorschriften. Toezicht gaat óók over risico's die niet in regelgeving zijn opgenomen."

- Bron: digitale consultatie

Van toezicht wordt, naast bescherming, tegelijkertijd óók verwacht dat het ruimte biedt voor innovatie en experiment, of hier zelfs actief sturing aan geeft. Wetgeving heeft hierbij steeds minder het karakter van het fijnmazig regelen van hoe het moet. Er wordt meer gewerkt met open normen die in het toezicht moeten worden ingevuld en die zodoende ruimte inbouwen voor maatschappelijke dynamiek. Open normen zijn niet nieuw, maar de intensiteit ervan is dat wel, en de grotere beslisruimte leidt tot legitimiteitsvragen aan de kant van het toezicht. De ruimte die in de wetgeving op deze manier is ingebouwd past goed bij de maatschappelijke complexiteit, maar verplaatst belangrijke vragen en dilemma's naar het domein van het toezicht. Daar moeten toezichthouders nieuwe manieren vinden om normen met draagvlak, overtuigingskracht en legitimiteit te ontwikkelen. Wat is dan het goede repertoire voor de toezichthouder en hoe verhoudt zich dat tot politiek bestuur en beleid? Hier is dringend behoefte aan wetenschappelijk onderzoek en reflectie.

Open normen zijn een manier om *gekende* complexiteit te temmen als antwoord op een vraagstuk dat in beeld is. Recentelijk ontdekken we echter steeds vaker *nieuwe* onderwerpen en risico's die zich aandienen, of waarin cruciale elementen van het probleem ingrijpend van karakter veranderen, zoals radicale innovaties. Toezicht vindt plaats in de context van een dynamischer, 'turbulenter' omgeving met meer innovatie en hoogtechnologische, globaliserende markten. Dit doet een groter

beroep op de reflectieve functie van toezicht, niet alleen ten aanzien van technologische risico's, maar ook van risicopercepties van burgers en nieuwe maatschappelijke problemen. De reflectieve rol behelst het signaleren en agenderen van maatschappelijke problemen en benoemen van lacunes in wet- en regelgeving. Deze proactieve rol, waarmee toezichthouders nog relatief beperkt ervaring hebben, leidt tot een meer onafhankelijke positionering van toezichthouders ten opzichte van beleid en politiek. Wat zijn hiervan de gevolgen voor sturings- en verantwoordingsrelaties?

"Om vrijwillige naleving te beïnvloeden, is het nodig om de goede netwerken op te zetten zonder daarbij aan onafhankelijkheid in te boeten."

- Bron: digitale consultatie

Tot nu toe hebben we maatschappelijke complexiteit vooral geduid als een veranderende aard van de vraagstukken waarvoor het toezicht staat. Het geldt echter ook voor de constellatie van partijen, van het ecosysteem waarin het toezicht opereert. Toezichthouders bevinden zich in een maatschappelijk krachtenveld waarin horizontale en verticale relaties zich vermengen. Alleen hiërarchisch *command and control* toezicht is in een dergelijk speelveld niet langer effectief; toezicht werkt vaker via preventie dan via sanctionering. De wens tot betrokkenheid van burgers neemt toe en moet structureler worden georganiseerd. Dat is mogelijk een wens van de toezichthouder, maar ook een maatschappelijke realiteit die vanuit de samenleving zelf tot stand komt, bijvoorbeeld in initiatieven waarin mensen data verzamelen en delen en zo de geluidscontouren, luchtkwaliteit of aardbevingen goed in de gaten houden. Ze melden zich niet op uitnodiging van de inspectie, maar worden uit eigen beweging actief. Hoe verhoudt het toezicht tot dergelijke dynamiek? Wat is de positie van de toezichthouder in horizontale netwerken, waarin samenwerking voor de hand ligt, maar tevens de hiërarchie in bevoegdheden en verantwoordelijkheid ook onverminderd van kracht is; netwerken of niet, de inspectie heeft en houdt altijd de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid om op momenten te sanctioneren. Hoe werkt die verhouding in netwerken?

"Het toezicht moet zich niet alleen ingrijpend aanpassen op technologisch en economisch gebied (digitalisering, robotisering, globalisering), maar ook op sociaal gebied (netwerksamenleving)."

- Bron: digitale consultatie

Een vergelijkbare kwestie zien we ten aanzien van transparantie. Bij toezichthouders leeft breed de wens om de transparantie van toezicht te vergroten. Dit brengt echter evidente dilemma's met zich

mee. Toezicht is immers ook afhankelijk van vertrouwelijkheid: wat achter de schermen gebeurt, is soms effectiever en rechtsbescherming en privacy vragen soms om geheimhouding. Dat is deels een kwestie van privacy en manieren om informatiestromen goed te organiseren, maar het is ook een kwestie van verhoudingen en vertrouwen. Werken partijen nog met de inspectie mee als ze weten dat hun gegevens vervolgens omwille van goedbedoelde transparantie openbaar zijn? De grotere beschikbaarheid en transparantie van data, maakt ook beter zichtbaar welke risico's en nalevingsproblemen er zijn en kan tot wantrouwen leiden. De vraag is hoe het toezicht interactiever en responsiever kan worden, met meer participatie van stakeholders op strategisch niveau en meer dialoog. Dat alles vindt plaats in de bijzondere context van de toezichthouder als organisatie met bijzondere bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Wat is dan de betekenis van transparantie en vertrouwen en hoe krijgt die vorm?

"Toezichthouders krijgen concurrentie uit verschillende hoeken. Door steeds meer ogen wordt toegezien op maatschappelijke activiteiten. Deze vermaatschappelijking van het toezicht leidt tot vragen over de specifieke meerwaarde van toezicht."

- Bron: dialoogsessies

Naarmate er meer 'toezichthouders' zijn, wordt de vraag naar het bestaansrecht en de toegevoegde waarde van publiek toezicht prominenter. Dit betekent dat er nieuwe invulling moet worden gegeven aan het publieke belang van toezicht: wanneer is publiek toezicht écht nodig en wat kan worden overgelaten aan anderen? Ook dat zijn geen nieuwe vragen, maar in de context van toenemende maatschappelijke complexiteit krijgen deze vragen wel nieuw gewicht. Datzelfde geldt voor de internationale context van het toezicht. Europese en internationale regelgeving en private normering spelen een steeds belangrijkere rol in het werk van de toezichthouder. Nu technologieën convergeren, wordt toezicht vaker domeinoverstijgend en grensoverschrijdend. Horizontale en hybride samenwerkingsverbanden, nationaal, publiek-privaat, en internationaal, winnen aan belang. Tegelijkertijd klinkt vanuit de maatschappij een roep om 'verticaal' getinte autoriteit in de vorm van strenger straffen, inclusief de schandpaal en moreel leiderschap, ook in het toezicht. Dit leidt tot vragen met betrekking tot gezag in horizontale verhoudingen. Hoe blijven toezichthouders gezaghebbend in netwerken? En hoe kunnen deze effectief worden vormgegeven? Groeiende afhankelijkheden leiden ook tot vragen over legitimiteit en verantwoording. Hoe kunnen

toezichthouders hun toegevoegde waarde overtuigend voor het voetlicht brengen als toezicht deels door anderen vorm krijgt?

"We hebben vragen rond het omgaan met risico's. Wat doen toezichthouders met risico's die maatschappelijk heel sterk leven, ook al zeggen de data dat ze van weinig belang zijn? Hoe zijn media van invloed op risicopercepties? Wat zijn effectieve vormen van communicatie over risico's met het publiek?"

- Bron: digitale consultatie

In de derde plaats is de vraag van belang hoe publiek vertrouwen vorm krijgt in de dynamiek van de risicosamenleving. Toezichthouders ontwikkelen steeds verfijndere methoden van risico-analyse, maar voor burgers lijken andere factoren te bepalen of zij zich veilig voelen. Hoe kan technische expertise in het toezicht tot zijn recht komen zonder dat toezicht technocratisch wordt en hoe kan toezicht burgers het vertrouwen geven dat ze beschermd worden? Een gedragsperspectief kan behulpzaam zijn bij de vraag hoe risicopercepties tot stand komen, en welke rol toezicht hierin speelt. Onderzoek naar risicocommunicatie kan in beeld brengen hoe toezichthouders om moeten gaan met de kloof tussen wat burgers belangrijk vinden en meer technische risicoanalyse: hoe 'responsief' moet toezicht zijn?

Vertrouwen komt in het bijzonder onder druk te staan bij crises. Toezichthouders voelen dan de druk om meer prioriteit te geven aan onderwerpen waarop problemen aan het licht zijn gekomen, waardoor ze andere zaken moeten laten liggen. Dat kan weer leiden tot méér incidenten elders, tot het moment dat zich een institutionele crisis voordoet. De vraag naar factoren en respons-strategieën die ertoe bijdragen dat toezichthouders in dergelijke crises hun reputatie en legitimiteit behouden en het vertrouwen kunnen herstellen, is, gezien de toegenomen complexiteit in combinatie met de druk op capaciteit, van bijzonder belang.

Thema 2 *Slim toezicht in een complexe informatiesamenleving*

De ontwikkeling naar een gedigitaliseerde, hoogtechnologische samenleving stelt het toezicht voor grote uitdagingen. Enerzijds is de vraag hoe toezicht op gedigitaliseerde productieprocessen en dienstverlening in de platformeconomie plaats moet vinden. Toezicht is historisch gezien altijd gericht op rechtspersonen. Steeds vaker vinden economische transacties echter plaats in informele verhoudingen, zoals buurtzorg, Airbnb, *crowdfunding*. Ook worden formele organisaties vaker vervangen door technologie, zoals blockchaintechnologie of algoritmes. Organisaties veranderen van langlevende rechtspersonen naar meer fluïde of virtuele entiteiten of netwerken. De vraag is of een toezichtssysteem bestaand uit en gericht op formele arrangementen nog voldoet, of hoe dit zou moeten worden aangepast. Hoe moet bijvoorbeeld toezicht op werkgeverschap in algoritmegestuurde arbeidsrelaties er uit zien? En leiden deze nieuwe verhoudingen tot nieuwe risico's ten aanzien van publieke waarden, zoals privacy? Is het toezicht hiervoor voldoende toegerust?

"Tot welke ingrijpende veranderingen in het toezicht leidt de toepassing van robotisering? Hoe kan big data gebruikt worden om toezichtstrategieën in te richten? Hoe is online monitoring te gebruiken in toezicht?"

- Bron: digitale consultatie

Vanzelfsprekend kan toezicht technologie en informatie ook benutten. Toezicht moet inspelen op de veranderde situatie van een schaarste, naar een overvloed van data en informatie. Technologie compliceert, maar biedt ook enorme kansen voor effectiever toezicht. Kan *blockchain* bijvoorbeeld het toezicht ten goede komen? Kunnen *social media*, algoritmen, of satellietbeelden, een rol spelen bij het toezicht? Dit thema leent zich bij uitstek voor onderzoek vanuit technische disciplines, *data science*, digitale technologie, *virtual reality* en biometrie. Onderzoek vanuit deze disciplines kan bijdragen aan vernieuwing van methodieken, maar het is van belang dat de verbinding wordt gelegd met de juridische en ethische vragen die hierbij ook spelen, bijvoorbeeld bij het gebruik van big data.

Een heel ander thema is de beschikbaarheid en benutting van toezichtsinformatie voor de ontwikkeling van databestanden voor wetenschappelijk onderzoek. Integratie en standaardisatie van gegevensbestanden kan wetenschappelijke kennis en onderzoek naar toezicht versterken en ook onderzoekers aantrekken uit disciplines die zich tot dusver minder met toezicht bezighouden, en internationale onderzoeksnetwerken versterken. In andere onderzoeksvelden binnen het veiligheidsdomein, bijvoorbeeld justitiële veld, is men veel verder in het reguleren van data, en bijvoorbeeld het opstellen van protocollen voor gebruik en openbaarmaking van data. Dat is ook aanleiding gebleken voor intensieve samenwerking tussen wetenschappelijke onderzoekers bij universiteiten en bij toezichthouders, waardoor kennisbenutting wordt bevorderd. Vanuit dit, maar ook vanuit andere velden, kan worden bekeken welke nieuwe aanpakken, methoden en technieken er zijn voor *datasharing*, en welke infrastructuren en protocollen voor het beschikbaar maken van data voor wetenschappers.

"Met big data krijgen toezichthouders straks ook informatie die niet direct voor de toezichthouder bedoeld is. Waar trekken toezichthouders de streep tussen kunnen weten en willen weten? Ik vrees dat toezichthouders niet goed zijn toegerust op de beantwoording van dergelijke ethische vragen."

- Bron: digitale consultatie

Thema 3: *Effectiviteit van de toezichtsprofessie*

De bovenstaande thema's krijgen hun weerslag in instrumentelere vragen over effectiviteit van toezicht. De ontwikkeling van wetenschappelijke kennis ten aanzien van de positie en legitimiteit van toezichthouders, en ten aanzien van innovatie van het toezicht, moeten immers uiteindelijk hun vertaalslag krijgen in de toezichtsprofessie.

In de eerste plaats liggen er nog belangrijke vragen over het professioneel handelen van toezichthouders als *streetlevel bureaucrats* in moderne verhoudingen. Binnen de rechtssociologie bestaat een rijke onderzoekstraditie naar de oordeelsvorming en het optreden van inspecteurs, die kan worden vernieuwd vanuit bijvoorbeeld gedragsperspectief. Het opereren in een ambigue netwerksamenleving vraagt van toezichthouders ook andere professionele vaardigheden en een 'moreel kompas'. Integriteit en ethisch handelen van toezichthouders krijgt in Nederland opvallend

weinig wetenschappelijke aandacht. Al dit onderzoek kan een bijdrage leveren aan professioneel handelen en vakmanschap, doordat het aanzet tot reflectie over de werkwijzen en toezichtspraktijk.

"'Een belangrijk element van naleving is gedrag en cultuur in organisaties. In ons toezicht hebben we nog geen uitontwikkeld en geïmplementeerd programma van hoe we hiermee het beste om kunnen gaan. Bovendien richt veel literatuur over gedragsprincipes en gedragskennis zich op individuen in plaats van op bedrijven."

- Bron: digitale consultatie

Ook onderzoek naar motieven van naleving bij onder toezicht gestelde individuen en binnen organisaties en de effecten van interventies op die onder toezicht gestelden, kent een rijke onderzoekstraditie. Op deze terreinen leven nog veel onbeantwoorde vragen, die de effectiviteit van het toezicht ten goede kunnen komen. Deze vragen hebben bijvoorbeeld betrekking op de rol van bedrijfscultuur, beloningssystemen, bestuur, *corporate governance*, en *compliance* systemen bij de totstandkoming van naleving en overtredingen in organisaties en de wijze waarop publiek toezicht hierbij kan aansluiten in risico-analyses of interventies. Voortzetting van deze onderzoeksagenda is van belang, maar ook vernieuwing, door de agendering van nieuwe thema's, zoals motieven van naleving in horizontale, informele dienstverleningsarrangementen, of de rol van gender, of nieuwe perspectieven, zoals in onderzoek naar *biases* van toezichthouders vanuit gedragsperspectief, of de introductie van een levensloopperspectief op organisaties. Veel respondenten geven aan behoefte te hebben aan kennis uit de gedragswetenschappen om 'de juiste beïnvloedingstechnieken in te kunnen zetten', *nudging*, het stimuleren van vrijwillige naleving. Het besef dat gedrag en organisatiecultuur een belangrijke factor zijn voor naleving, leidt tot de wens deze te beïnvloeden, maar een gebrek aan kennis over de wijze waarop het externe toezicht hier invloed uit op zou kunnen oefenen.

Er is onder toezichthouders ook grote behoefte aan wetenschappelijk onderbouwde effectmetingen, waarbij met name vragen leven rondom de operationalisatie van 'effectiviteit' vanuit publieke belangen en waarden. Hoe kan toezicht niet alleen overtredingen voorkomen, maar ook bijdragen aan kwaliteit, in een complexe en dynamische omgeving waarin enkel de naleving van formele wet- en regelgeving geen voldoende waarborg meer wordt geacht? Veel toezichthouders hebben het idee dat zij deze vraag praktisch wel invulling geven, maar dat het niet goed lukt om

opbrengsten in termen van publieke waarde in effectmeting uit te drukken. Toezicht wordt ingericht om publieke waarde te realiseren, maar de effectmeting is vaak op een 'lager' en eenvoudiger niveau van concrete *output*. In de formulering van bruikbare *outcome*-indicatoren, die aangeven wanneer sprake is van een maatschappelijk gewenste ontwikkeling, ligt een rol voor de wetenschap. Eenzelfde vraag geldt ten aanzien van het lerend vermogen van organisaties en professionals, waarbij de ervaring is dat bestaande vormen van verantwoording, dat lerend vermogen in de weg staan.

"Door dataficering heb je meer zicht op risico's en nalevings-problemen. Je ziet ook beter wat er blijft liggen. Dat geeft veel druk, want vaak wordt dat soort informatie ook openbaar. Hoe creëer je draagvlak voor wat je niet doet? De prioritering en verantwoording daarvan moeten van een hoger niveau zijn."

- Bron: dialoogsessie

Ook is behoefte aan de ontwikkeling van nieuwe methodieken en databronnen voor risico-analyse en effectmeting en inzicht in de organisatorische consequenties van het gebruik van verschillende databronnen – het waarderen en borgen van ervaringskennis en professionele intuïtie naast digitale en grootschalige databestanden. Professionele, wetenschappelijk onderbouwde methodieken kunnen ook weer bijdragen aan de onder het eerste thema genoemde legitimiteitsvragen.

4. DE WETENSCHAPSAGENDA ALS PLATFORM VOOR SAMENWERKING TUSSEN TOEZICHT EN WETENSCHAP

Op diverse fronten wordt samengewerkt tussen wetenschap en toezicht – zowel in geïnstitutionaliseerde onderzoeksprogramma's, zoals Handhaving en Gedrag en ZonMW, als in gezamenlijke onderzoeksprojecten, als in personele uitwisseling, zoals promovendiplaatsen bij Inspecties, en leerstoelen op het gebied van toezicht. Toch komt uit de brede inventarisatie ten behoeve van deze wetenschapsagenda een krachtig signaal naar voren dat de wisselwerking tussen wetenschap en toezicht veel intensiever zou moeten zijn dan tot dusver het geval is.

Allereerst is het actief opzoeken en benutten van de nieuwste wetenschappelijke kennis nog niet op alle terreinen van toezicht een vanzelfsprekendheid. Veel kennisvragen die in de digitale consultatie naar voren zijn gebracht, zijn bijvoorbeeld al in wetenschappelijk onderzoek beantwoord. Het is dus zaak de bestaande kennis nog beter te vertalen naar bestaande praktijken en beter te delen binnen toezichthoudende organisaties. Het *up to date* houden van kennis over toezicht zou een vanzelfsprekend onderdeel moeten zijn van een professionele toezichtspraktijk. De in de digitale consultatie geformuleerde suggesties en behoeften richten zich opvallend vaak op toegankelijkheid, laagdrempeligheid, overzichtelijkheid of zelfs beschikbaarheid van kennis in de vorm van een kennisbank, database, handzame samenvattingen, of bundelingen. Toegankelijker en vernieuwender vormen van kennisoverdracht, zoals MOOCs en linkedin groepen, maar ook factsheets met onderzoeksresultaten of Memoranda met rapportages van onderzoeksmethoden en - technieken zoals het WODC die uitgeeft, kunnen hieraan bijdragen. Het wezenlijke probleem ligt echter niet alleen bij een gebrek aan beschikbaarheid van kennis. Uit de geformuleerde behoefte aan overzicht spreekt ook de kloof tussen wetenschap en toezichtpraktijk, waarbij kennis door wetenschappers wordt geproduceerd en vervolgens door toezichthouders wordt geconsumeerd.

In de gespreksronde en dialoogsessies is in reactie hierop, naar voren gebracht dat dit bestaande model van vraag en aanbod van kennis te weinig bijdraagt aan kennis die daadwerkelijk wordt benut. Enerzijds leidt een model waarin toezichthouders als opdrachtgever vragen aandragen waarmee wetenschappers aan de slag gaan, tot een focus op instrumentele kennis. Inspecties willen inzichten vaak té snel vertalen in operationele modellen en werkwijzen, wat ten koste gaat van fundamentele veranderingen. Strategische of fundamentele kennis vraagt om reflectie en kan soms ook 'schuren'. Soms druist kennis ook in tegen bestaande opvattingen bij toezichthouders zelf en hum omgeving – bijvoorbeeld de gedachte dat strenger straffen effectief zou zijn. Het is dan lastig om die opvattingen te doorbreken. De vraag hoe wetenschappelijke inzichten beter kunnen worden

benut, is in feite óók een gedragswetenschappelijk vraagstuk dat zich richt op toezichthouders en hun stakeholders.

Anderzijds staat wetenschappelijk onderzoek vaak te ver af van de toezichtspraktijk, en zijn bestaande vormen van kennisoverdracht te eenzijdig; incidenteel en oppervlakkig. De wetenschapsagenda zou moeten leiden tot 'benutbare' kennis die geworteld is in de praktijk, en tot stand gekomen in een partnerschap van wetenschappers en practitioners. Wetenschappelijk onderbouwde interventies; experimenten, en pilots, zijn flexibel, spelen in op de actualiteit, en bieden mogelijkheid tot co-creatie van kennis waardoor toezichthouders dichter bij het onderzoeksproces worden betrokken en de kans op kennisbenutting groter is.

Intensievere wisselwerking kan tot stand komen door meer dialoog en ontmoeting tussen wetenschappers en toezichthouders in kenniskringen. Bestaande *good practices* bínnen toezichthoudende organisaties zijn academische *research partners* bij markttoezichthouders; *science practitioners* bij inspecties; kennismakelaars binnen inspecties; academische werkplaatsen voor co-creatie van onderzoek; leerstoelen en promovendi bij inspecties; en kennistafels van het programma Handhaving en Gedrag waarin nieuwe thema's worden verkend en geagendeerd. Een belangrijke vorm van kennisoverdracht kan ook tot stand komen in postacademisch onderwijs omdat hier vraag en aanbod van kennis letterlijk bij elkaar komen. De Academie voor Wetgeving voor wetgevingsjuristen, en SSR in het justitiële veld, zijn succesvolle voorbeelden van leeromgevingen die zijn geïnstitutionaliseerd in de beroepspraktijk, waardoor de nieuwste wetenschappelijke inzichten structureel worden verbonden met de beroepspraktijk.

Samenwerking met wetenschappers hoeft niet uitsluitend tot uitdrukking te komen in het produceren van nieuwe kennis. Wetenschappers kunnen ook reflectie bieden op werkwijzen, strategieën en innovaties binnen inspecties, om collectief leren te bevorderen. Samenwerking met wetenschappers, zo leert de ervaring bij bijvoorbeeld de Academische Werkplaats Toezicht van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, dwingt toezichthouders in de praktijk om scherpere doelen te stellen en vooraf beter na te denken over de veronderstelde werkingsmechanismen van nieuwe interventies, en hierover systematisch data te verzamelen.

De uitwisseling institutionaliseren in een platform

Deze functies vragen om een platform waarin wetenschappers vanuit verschillende disciplines en toezichthouders domeinoverstijgende kennis kunnen uitwisselen. Het is belangrijk dat een platform

tússen de verschillende inspecties en markttoezichthouders staat, zodat zij gezamenlijk kunnen profiteren van de kennis die binnen individuele organisaties wordt ontwikkeld over het toezichtsvak. Een platform maakt ook duurzame uitwisseling mogelijk: voor het overnemen van nieuwe inzichten, die soms botsen met bestaande, is ruimte, tijd, en reflectie nodig, waarin de bestaande incidentele ontmoetingen niet voorzien. Ook voor het gezamenlijk agenderen en uitvoeren van onderzoek binnen de thema's die in deze agenda zijn benoemd, is het nodig dat wetenschappers en toezichthouders elkaar op structurele basis ontmoeten en elkaar goed leren kennen.

We bevelen de inspecties en markttoezichthouders daarom aan om de uitwisseling tussen wetenschap en toezicht verder te institutionaliseren in een platform-organisatie. Daarbij kan inspiratie worden geput uit het model van de Academie voor Wetgeving, waarbinnen in een combinatie van gespecialiseerd onderwijs; uitwisseling met wetenschappers; en onderzoek, de wetenschappelijke attitude van wetgevingsjuristen wordt versterkt. Ook binnen de inspecties zijn goede ervaringen opgedaan met dergelijke Academies. De reeds bestaande Academie voor Toezicht zou kunnen worden benut om deze platformfunctie te vervullen en te verbreden naar de markttoezichthouders.

Naast dit institutionele spoor, kan een inhoudelijk spoor worden gestart om concrete onderzoeksprojecten te ontwikkelen. We bevelen de Inspectieraad daartoe aan om, samen met markttoezichthouders, de aansluiting te zoeken bij NWO en de Nationale Wetenschapsagenda, om de daar beschikbare middelen aan te wenden voor onderzoek naar toezicht.

Voorbeelden van uitwisseling wetenschap en toezichtspraktijk

Academische werkplaatsen IGJ en IvhO

Zowel de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Inspectie van het Onderwijs (IvhO) hebben in de afgelopen jaren positieve ervaringen opgedaan met zogenaamde 'academische werkplaatsen'. In die academische werkplaatsen komen wetenschap, toezicht en beleidspraktijk samen. We zoomen hier kort nader in op de Academische Werkplaats Toezicht van de IGJ. Voor onderzoek in het kader van de Academische Werkplaats Toezicht heeft ZonMw het programma *Effectief Toezicht* opgezet. Het centrale doel dat de werkplaats wil bereiken is drieledig: het professionaliseren van toezicht door het evalueren van de praktijk; het bijdragen aan de ontwikkeling van toezichtmethoden en (analyse-)instrumenten; en het uitbreiden en verspreiden van de wetenschappelijke kennis over toezicht.
Bijzondere aandacht binnen de academische werkplaats gaat uit naar het overbruggen van de kloof tussen wetenschap en praktijk. Een van de krachtigste mechanismen daartoe is de deelname van inspecteurs aan onderzoek; in onderzoekprojecten en voor enkelen als onderdeel van een promotietraject. Volgens de werkplaats is bij uitstek de *science practitioner*, de inspecteur die onderzoek doet naar zijn eigen praktijk, in staat om kennis te vergroten, te verspreiden en toe te passen in de praktijk.

Innovatie- en datalab ILT

In september 2017 kondigde de Inspectie Leefomgeving & Transport (ILT) de oprichting van zijn 'innovatie- en datalab' (ID-lab) aan. Daarin analyseert de ILT met behulp van de nieuwste technieken big data. Het doel van de inzet van die technieken is het kunnen voorspellen waar toezicht nodig is. Binnen het ID-lab werken twaalf onderzoekers, die zich bezighouden met bijvoorbeeld statistiek, netwerkanalyse en speltheorie. Voor het ID-lab werkt de ILT nauw samen met de Universiteit Leiden. Daartoe sloten ILT en de Universiteit Leiden een convenant, waarin is vastgelegd dat twee promovendi van het Leiden Centre of Datascience (LCDS) de ruimte krijgen om bij de inspectie te promoveren op onderzoeken naar datascience. Daar staat tegenover dat ILT de opleidingsfaciliteiten van het LCDS mag gebruiken. Op die manier is de samenwerking voor beide partijen aantrekkelijk. De ILT beschrijft het initiatief dan ook als een "win-winsituatie".

Bron:
https://www.toezine.nl/artikel/228/ilt-verbetert-datagedreven-toezicht-met-datalab/

Samenwerking AFM en UU: 'psychologie van het toezicht'

Sinds september 2016 werken de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Universiteit Utrecht structureel samen op het snijvlak van sociale psychologie en toezicht. Op meerdere manieren wordt binnen deze samenwerking geprobeerd de meest recente wetenschappelijke inzichten te benutten voor de praktijk van toezichthouden. Zo zijn twee UU-medewerkers in deeltijd in dienst van de AFM, en biedt de samenwerking ruimte voor een promotietraject naar bias in oordeelsvorming. Ook doen ieder jaar psychologiestudenten van de UU hun afstudeeronderzoek bij de AFM, waardoor zij toegang krijgen tot voor hun carrière bijzonder interessante casuïstiek.

Bron:
https://www.uu.nl/nieuws/samenwerking-universiteit-utrecht-en-autoriteit-financiele-markten

Bijlage
Totstandkoming wetenschapsagenda

De Wetenschapsagenda Toezicht stelden we op in samenspraak met een groot aantal partijen, die via uiteenlopende kanalen hun input leverden. Deze bijlage biedt een overzicht de activiteiten die we ondernamen voor de ontwikkeling van deze wetenschapsagenda en laat zien wie daarbij betrokken waren.

‘DINERS PENSANTS’ INSPECTEURS-GENERAAL EN HOOGLERAREN

De ontwikkeling van de wetenschapsagenda startte met twee ‘diners pensants’. De concrete aanleiding voor deze diners was de opdracht van het kabinet in zijn reactie op het WRR-toezichtrapport ‘Toezien op Publieke Belangen’ van 2014:
“Het kabinet acht het van groot belang dat wetenschap en toezichthoudende praktijk dichter bij elkaar worden gebracht. Toezichthouders dienen innovatieve, kennisgedreven organisaties te zijn. Zij moeten in staat zijn heldere analyses te maken van ontwikkelingen en tijdig zaken signaleren. Zij moeten ook ‘lerende’ organisaties zijn.”

Tijdens de ‘diners pensants’ spraken inspecteurs-generaal en hoogleraren uit verschillende disciplines over thema’s waarop de betrekkingen tussen wetenschap en toezicht versterkt kunnen worden. De rode draden in de gesprekken waren uitdagingen rondom de positionering van toezichthouders ten opzichte van diverse stakeholders en nieuwe risico’s. Dit leeft bij alle inspecties en is ook onderwerp van de agenda’s van de aanwezige hoogleraren. De diners legden de basis voor de ontwikkeling van de wetenschapsagenda toezicht.

Deelnemers aan de ‘diners pensants’
- Rick van Baaren (hoogleraar Sociale en Cultuurpsychologie Radboud Universiteit);
- Jan van den Bos (voorzitter Inspectieraad; Inspecteur-Generaal Inspectie Leefomgeving en Transport);
- Ronnie van Diemen (Inspecteur-Generaal Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd);
- Naomi Ellemers (Universiteitshoogleraar Sociale Psychologie Universiteit Utrecht);

— Judith van Erp (hoogleraar Publieke Instituties Universiteit Utrecht, gespreksleider);
— Ira Helsloot (hoogleraar Besturen van Veiligheid Radboud Universiteit);
— Jan van den Heuvel (Bestuursvoorzitter Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming);
— Marc Kuipers (Inspecteur-Generaal Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid);
— Mirko Noordegraaf (hoogleraar Publiek Management Universiteit Utrecht);
— Peter Mascini (hoogleraar Empirical Legal Studies Erasmus Universiteit);
— Barbara Siregar (directeur Erfgoedinspectie);
— Peter Spijkerman (directeur-hoofdinspecteur Agentschap Telecom);
— Martijn van der Steen (hoogleraar Strategie en Toekomst Erasmus Universiteit, gespreksleider);
— Esther Versluis (hoogleraar European Regulatory Governance Universiteit Maastricht);
— Monique Vogelzang (Inspecteur-Generaal Onderwijsinspectie).

DIGITALE SURVEY (85 RESPONDENTEN)

Na de 'diners pensants' organiseerden we in november/december 2017 een breed uitgezette, digitale consultatieronde. Via een e-mail brachten we de ontwikkeling van de wetenschapsagenda onder de aandacht. Daarbij kregen geadresseerden een digitale link naar een vragenlijst met vijf open vragen, over inhoudelijke thema's die volgens respondenten een plek verdienen in de Wetenschapsagenda Toezicht én over goede voorbeelden van uitwisseling tussen de toezichthouders en wetenschappers. Meer precies ging het om de volgende vragen:

1. Wat beschouwt u als de belangrijkste uitdaging binnen het toezicht?
2. Welke wetenschappelijke kennis over het vak van toezichthouden (niet domeingerelateerd) is nu nog niet of zeer beperkt aanwezig in de toezichtspraktijk, maar zou volgens u wel van waarde zijn?
3. In vervolg op voorgaande vraag: welke onderzoeksvraag, op het terrein van het vak van toezichthouden, zou u willen voorstellen voor de Wetenschapsagenda Toezicht?
4. Kent u voorbeelden waarin de uitwisseling tussen toezichtspraktijk en wetenschap goed werkt? Zo ja, welke voorbeelden zijn dat dan?
5. Wat zou u helpen om kennis over het vak van toezichthouden meer te benutten in uw werkpraktijk?

De digitale survey met deze vijf vragen werd verspreid onder deelnemers van de Pilot Strategisch Toezicht, onder deelnemers en alumni van het NSOB-leeratelier Toezicht en onder deelnemers en alumni van de leergang 'Toezicht in de 21e eeuw' van Universiteit Utrecht. Daarnaast werd de link naar de vragenlijst actief gedeeld via social media, waaronder via de LinkedIn groep 'Toezicht, opsporing en handhaving'. Vijfentachtig personen leverden via deze weg hun input. Zij waren voornamelijk werkzaam bij toezichthouders, maar ook bij de gemeente, provincie, of onderzoeksbureaus. Hun input hebben we systematisch geordend en geanalyseerd. De analyse van deze resultaten fungeerde vervolgens als inhoudelijk startpunt voor de dialoogsessies (zie volgende paragraaf).

Respondenten digitale survey (organisatie en aantal respondenten uit de betreffende organisatie)[2]:
Inspectie Leefomgeving en Transport (18); Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (10); Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (8); Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (7); Zelfstandig adviseur / onderzoeker (5); Regionale Omgevingsdiensten (4); Inspectie van het Onderwijs (3); Provincies (3); Agentschap Telecom (2); Autoriteit Woningcorporaties (onderdeel ILT) (2); Inspectie Justitie en Veiligheid (2); Autoriteit Financiële Markten (2); Bureau Inspectieraad (2); Autoriteit Consument en Markt; Nederlandse Zorgautoriteit; De Nederlandsche Bank; Belastingdienst; Nederlandse Emissieautoriteit; Kansspelautoriteit; Staatstoezicht op de Mijnen; Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties; Gemeente.

DIALOOGSESSIES (44 DEELNEMERS)

De input uit de 'diners pensant' en de digitale consultatie gebruikten we vervolgens als startpunt voor een viertal dialoogsessies met wetenschappers en toezichthouders. In groepsgesprekken met zeven tot veertien deelnemers verdiepten we de opgehaalde thema's. Dat deden we via werkvormen waarin alle deelnemers werden uitgenodigd om hun eigen inbreng te leveren en op de inbreng van elkaar te reageren. Van deze dialoogsessies maakten we verslagen, die vervolgens een belangrijke bron van informatie vormden voor de huidige Wetenschapsagenda Toezicht.

Deelnemers dialoogsessies

- Nico Aten (Erfgoedinspectie);
- William van Berkel (Inspectie Leefomgeving en Transport); Meike Bokhorst (WRR/UU);
- Caelesta Braun (UL); Martin de Bree (EUR);
- Jeroen van den Broek (Rekenkamer, VIDE);
- Jeanet Bruil (NWO);
- Bert Bulder (Inspectie van het Onderwijs);
- Judith van Erp (UU, gespreksleiding);
- Harry Geritz (Nederlandse Emissie Autoriteit);
- Wilco de Graaf (Inspectie SZW);
- Martijn Groenleer (Tilburg University);
- Rein Halbertsma (Kansspelautoriteit);
- Hanneke Hermsen (Belastingdienst);
- Marc Hertogh (RUG);
- Martine Hoogesteeger (NVWA, VIDE);
- Wim Huisman (VU);
- Hadewych van Kempen (Bureau Inspectieraad);
- Freek Keppels (ACM);
- Erik-Hans Klijn (EUR);
- Peter van der Knaap (VIDE);
- Michael Kowalski (Inspectie Justitie en Veiligheid);
- Robert Lambregts (Agentschap Telecom);
- Marcus van Leeuwen (NWO);
- Paul van Lieshout (Inspectie SZW);
- Thierry Louis (Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming);
- Loes de Maat (NVWA, VIDE);
- Freke Manschot (AFM);
- Marlies van de Meent (NWO);
- Sipko Mülder (VIDE, IGJ);
- Warna Munzebrock (Agentschap Telecom);
- Antoon Opperhuizen (NVWA);
- Karina Raaijmakers (VIDE, AFM);
- David Schelfhout (UU, verslag);
- Thomas Schillemans (UU);
- Els Schram (Inspectie van het Onderwijs);
- Frédérique Six (VU);
- Martijn van der Steen (EUR, gespreksleiding);
- Armand Stokman (Inspectie Leefomgeving & Transport);
- Jessica van Swigchem (Staatstoezicht op de Mijnen);
- Bert Verweij (Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming);
- Haiko van der Voort (TU Delft);
- Inge de Wolf (Onderwijsinspectie, Universiteit Maastricht);
- Gerard Zandbergen (Inspectie van het Onderwijs);
- Wilte Zijlstra (Autoriteit Financiële Markten)

[2] Bij acht personen is de organisatie waar zij werkzaam zijn niet ingevuld.

EXPERT INTERVIEWS (ZEVENTIEN RESPONDENTEN)

Parallel aan de dialoogsessies interviewden experts, die vanuit hun rol goed zicht hebben op kennisuitwisseling tussen wetenschap en (toezichts)praktijk. In zeventien interviews spraken we met toezichthouders, wetenschappers en/of personen in de domeinen toezicht, veiligheid en justitie die constant bezig zijn met de verbinding tussen wetenschap en praktijk. We gingen op zoek naar *good practices*, voorbeelden van een passende en werkbare vormgeving van die uitwisseling. In die gevallen waarin de respondent vanuit zijn of haar achtergrond ook expertise had over toezicht, gingen we in deze gesprekken ook in op inhoudelijke vragen voor de Wetenschapsagenda Toezicht. De interviewdata hebben we wederom systematisch geanalyseerd.

Respondenten expert interviews

- Prof. Bas van Bavel
  (Hoogleraar Transities van Economie en Samenleving, Universiteit Utrecht; programmadirecteur strategisch thema 'Institutions');
- Jorik van Bijlert
  (Adviseur nalevingsexpertise, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid);
- Prof. Hans de Bruijn
  (Hoogleraar Bestuurskunde, TU Delft; bestuurslid domein Sociale en Geesteswetenschappen, NWO);
- Rob van Dorp
  (Coördinerend Specialistisch Adviseur, Inspectie Leefomgeving & Transport);
- Prof. Paul 't Hart
  (Hoogleraar bestuurskunde, Universtieit Utrecht; Fellow, Australia and New Zealand School of Government);
- Henk Huisjes
  (Bijzonder lector kennistransfer, Politieacademie);
- Jolanda Huizer
  (Programmasecretaris Effectief Toezicht, ZonMW);
- Prof. Frans Leeuw
  (Directeur Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie & Veiligheid);
- Rutger Leukfeldt
  (Postdoctoraal onderzoeker, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving);
- Prof. Ian Leistikow
  (Bijzonder hoogleraar Overheidstoezicht op Kwaliteit en Veiligheid van de Gezondheidszorg; senior inspecteur Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd);
- Gerben van Nijendaal
  (Plaatsvervangend secretaris Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen);
- Boudewijn Steur
  (Clusterhoofd strategie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties);
- Annemieke Venderbosch
  (Directeur programma Politie & Wetenschap);
- Suzan Verberk
  (Wetenschappelijk adviseur, Raad voor de Rechtspraak);
- Wendy Verdonk
  (Coördinerend Specialistisch Adviseur, Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit);
- Prof. Femke de Vries
  (&Samhoud consultancy en hoogleraar Toezicht Rijksuniversiteit Groningen);
- Koen Wienk
  (Hoofd afdeling Kennis & Onderzoek, Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek, NVWA);

— Prof. Inge de Wolf
(Onderwijsinspectie en hoogleraar Education Systems Universiteit Maastricht);
— Marco Zannoni
(Directeur COT - Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement).

© USBO advies, Universiteit Utrecht, Bijlhouwerstraat 6, 3511 ZC Utrecht
Foto omslag: © iStock.com/ooyoo