

Artikel

Verantwoording door toezichthouders

Lessen voor Nederland uit internationaal onderzoek

Machiel van der Heijden, Sjors Overman en Thomas Schillemans*

78

Toezichthouders hebben onafhankelijkheid nodig om deskundig en ongebonden toezicht te kunnen uitoefenen. Deze noodzaak staat op enigszins gespannen voet met principes van de democratische rechtsstaat, waardoor passende vormen van verantwoording nodig zijn om de uitvoering van publieke taken door toezichthouders inzichtelijk te maken en op de noodzakelijke democratische controle toe te zien. Dit artikel bespreekt de kernthema's en kerninzichten uit internationaal onderzoek naar verantwoording door inspecties en (markt) toezichthouders. Allereerst laten we zien dat er achter het schijnbaar eenduidige begrip 'verantwoording' een baaierd aan gerelateerde subbetekenissen schuil gaat. Door dit conceptuele landschap te doorgronden geeft het artikel een aantal handvatten waarmee actuele beleidsvragen over de positionering van toezicht, en passende verantwoording door toezichthouders, kunnen worden bezien. Op die basis bieden we vervolgens een overzicht van conceptuele aangrijpingspunten en empirische vraagstukken die in de internationale literatuur over toezicht en verantwoording naar voren komen. Drie thema's staan hierin centraal: de spanning tussen verantwoording en onafhankelijkheid; de positionering van nationale toezichthouders in internationale netwerken en regelsystemen; en de groeiende inzichten in gedragseffecten en gedragsprocessen van (verantwoording door) toezicht.

* Dr. M van der Heijden is universitair docent publiek management aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht. Dr. S. Overman is universitair docent bestuurskunde aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht. Prof. dr. T. Schillemans is hoogleraar Verantwoording, gedrag en instituties aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht. De volgorde van auteurs is alfabetisch.

Inleiding

In een ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid, was de Raad van State (RvS) duidelijk: bij nieuwe wetgeving zou het uitgangspunt moeten zijn dat er

'geen bevoegdheden bij onafhankelijke toezichthouders worden belegd als de publieke verantwoording over hun handelen niet duidelijk is geregeld. Met betrekking tot bestaande toezichthouders moet nader worden bezien hoe de publieke verantwoording kan worden verbeterd'.¹

Aanleiding voor dit advies was de constatering dat markttoezichthouders, door verdergaande Europese regulering en de daarmee gepaard gaande institutionele structuren, steeds meer zijn losgezongen van nationale verantwoordingsstructuren.² Volgens de RvS is het onduidelijk welke Europese en/of nationale verantwoordingsmechanismen hiervoor in de plaats zijn gekomen.³ De discussie over verantwoording door toezichthouders is gerechtvaardigd. Toezichthouders hebben vergaande bevoegdheden om onderzoek te doen naar misstanden en om sancties op te leggen, zoals boetes of bestuursdwang. Daarnaast maken toezichthouders steeds meer gebruik van hun beleidsvormende en (pseudo)regelgevende bevoegdheden.⁴ Bij regulering wordt vaak met

- 1 Raad van State, *Ongevraagd advies Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid*, Den Haag: RvS 2020, p. 20.
- 2 A.T. Ottow & S.A.C.M. Lavrijssen, 'Het Europees recht als hoeder van de onafhankelijkheid van nationale toezichthouders', *TvT* 2011, afl. 3, p. 34-50.
- 3 Raad van State 2020, p. 20.
- 4 C. Prins, 'Toezichthouders en publieke verantwoording', *NJB* 2021/1799, afl. 25.

open normen gewerkt en vullen nationale (en Europese) toezichthouders wettelijke bepalingen nader in. Zo moet de Autoriteit Consument & Markt (ACM) zelf invulling geven aan begrippen als ‘relevante markt’ of ‘marktmacht’⁵ en doet de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) hetzelfde voor begrippen uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) als ‘gerechtvaardigd belang’. De beoordelingsruimte die toezichthouders hiervoor hebben, roept vragen op over democratische controle en politieke verantwoordelijkheid. Om de publieke belangen die toezichthouders dienen ook democratisch, bestuurlijk en juridisch te kunnen waarborgen is verantwoording een belangrijk instrument.⁶ De verplichting voor toezichthouders om informatie te verstrekken over hun handelen, waarna een discussie kan volgen over dit handelen met eventuele beloningen of sancties,⁷ geeft diverse partijen de mogelijkheid om tegenmacht te bieden. Die tegenmacht vinden we zowel intern (via bijvoorbeeld raden van toezicht) als extern (via bijvoorbeeld het ministerie); evenals verticaal en horizontaal.⁸

Zowel de praktijk van als de wetenschappelijke discussie over verantwoording door toezichthouders lijkt zich inmiddels op een keerpunt te bevinden. Mede onder invloed van twee grote ontwikkelingen – verzelfstandiging en internationalisering van het toezicht – draaide de discussie in voorgaande jaren vooral om de institutionele veranderingen in verantwoording en de juiste institutionele inbedding van verantwoordingsregimes. Recent zien we in toenemende mate aandacht voor nieuwe aspecten in deze discussie, die samenvalt met enkele grote uitdagingen die we identificeren in dit artikel. Zo zien we meer focus op de relatie tussen verantwoording, reputatie en gezag⁹ en op verantwoording en gedrag.¹⁰

Deze ontwikkelingen in het wetenschappelijk debat dragen bij aan een beter begrip van de rol die verantwoording speelt in het toezicht. Toezichthouders dienen gepaste afstand te houden tot politiek en bestuur, om zo op basis van deskundigheid tot een onafhankelijk oordeel te komen,¹¹ maar handelen tegelijkertijd in een in-

ternationaal, complex speelveld.¹² In dit licht is bijvoorbeeld de oproep tot bredere, horizontale vormen van verantwoording voor toezichthouders steeds sterker geworden. Welke concrete verantwoordingsmechanismen hier een rol in moeten spelen, blijft vaak echter minder duidelijk.

Dit artikel draagt bij aan deze discussie door lessen te trekken uit internationaal onderzoek naar toezicht en verantwoording. Allereerst doen we dit door een aantal conceptuele kernvragen rond verantwoording te bespreken om onduidelijkheden weg te nemen die een rol spelen in het debat. We bieden een kritische bespreking van het concept verantwoording en een uiteenzetting van de verschillende manieren waarop onderzoekers in de (bredere) verantwoordingsliteratuur hiernaar kijken. Om conceptuele orde te scheppen, presenteren we vier conceptuele vragen over de aard en complexiteit van verantwoording voor toezichthouders. Naast het veelvoud aan verantwoordingsrelaties waar toezichthouders mee te maken hebben, komen hierdoor ook verschillende vormen van verantwoording (politiek, juridisch, professioneel, en maatschappelijk) scherper in beeld.

Op die basis verkent het tweede deel van het artikel de internationale empirische literatuur over dit thema. Hier laten we zien dat veel van de vragen die in Nederland spelen rond verantwoording van toezicht ook internationaal op de agenda staan. Naast de discussie rond verzelfstandiging, speelt de internationalisering van toezicht hier een grote rol, waarbij voor Europese toezichthouders de rol van de Europese Unie (EU) steeds prominenter is geworden. Ook is, onder invloed van nieuwe ontwikkelingen uit de gedragswetenschap, de focus op het verloop en de effecten van verantwoording op het niveau van het *individueel* gedrag van inspecteurs of ondertoezichtgestelden steeds belangrijker geworden. Gegeven de huidige nadruk van veel bestuurskundige onderzoekers op het organisatieniveau en institutionele relaties is dit gedragsgestuurd perspectief op verantwoording nodig om de effecten van institutionele verantwoordingsregimes echt te doorgronden.¹³

Een belangrijke afbakening van deze bijdrage is dat we ons richten op het publieke toezicht, zoals dat wordt uitgeoefend door zelfstandige (markt)autoriteiten en inspecties. Interbestuurlijk toezicht, toezicht op overheidshandelen, of intern toezicht binnen overheids- of marktorganisaties vallen hier dus buiten.¹⁴ De onafhankelijkheid van marktautoriteiten is veelal formeel geborgd – als zelfstandige bestuursorganen onder de Kadertwet zbo’s – op een manier die niet voor de inspecties geldt die hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister. Maar ook al zijn inspecties in staatsrechtelijke zin niet *onafhankelijk*, ook voor hen speelt de discussie rond onafhankelijkheid en verantwoording in de uitoefening

5 S.A.C.M. Lavrijssen, ‘Onafhankelijkheid en regulerende bevoegdheden van markttoezichthouders in EU-perspectief’, *Regelmaat* 2015, afl. 3, p. 182-201.

6 WRR, *Toezien op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013.

7 M. Bovens, ‘Analysing and assessing accountability: A conceptual framework’, *European Law Journal* 2007, nr. 4, p. 447-468.

8 T. Schillemans, *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij uitvoeringsorganisaties*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2007.

9 A.M. Bertelli & M. Busuioc, ‘Reputation-sourced authority and the prospect of unchecked bureaucratic power’, *Public Administration Review* 2021, nr. 1, p. 38-48.

10 Y. Han & J. Perry, ‘Employee accountability: development of a multidimensional scale’, *International Public Management Journal* 2019, p. 1-28; S. Overman & T. Schillemans, ‘Toward a public administration theory of felt accountability’, *Public Administration Review* 2022, nr. 1, beschikbaar via <https://doi.org/10.1111/puar.13417>.

11 G. Majone, ‘Two logics of delegation’, *European Union Politics* 2001, nr. 1, p. 103-22.

12 M.L.P. Groenleer, *The autonomy of European Union Agencies. A comparative study of institutional development* (diss. Delft), Delft: Eburon 2009.

13 P. Welp, ‘Effectiviteit van toezicht: tijd voor responsive evaluation’, *TvT* 2021, afl. 2, p. 7-22.

14 Zie daarvoor: WRR, *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances van semipublieke instellingen*, Den Haag: WRR 2014.

van hun taken wel degelijk.¹⁵ Daarnaast opereren inspecties steeds vaker in het internationale speelveld (zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit [NVWA]), hetgeen dezelfde soort verantwoordingsvraagstukken oproept als voor formeel onafhankelijke autoriteiten.¹⁶

Verantwoording van toezicht: vier conceptuele vragen

Verantwoording is een van de vele sociaal-wetenschappelijke begrippen waarvan verschillende definities en invullingen in omloop zijn. Met verantwoording bedoelen we de (gevoelde) verplichting van een persoon of organisatie om uitleg te geven over het eigen gedrag tegenover een andere persoon of organisatie die daar op zijn/haar beurt een oordeel aan kan verbinden dat (in) formele consequenties kan hebben.¹⁷ Wat dat betreft is verantwoording inherent *relationeel*; verantwoording verbindt twee institutionele of menselijke actoren. Daarnaast wordt een verantwoordingsrelatie gekenmerkt door positieve en negatieve consequenties, inclusief het risico op *sancties*.¹⁸ Verantwoording heeft in beginsel ook een *retrospectief* karakter omdat beslissingen, handelingen of prestaties uit het verleden centraal¹⁹ worden toegelicht, uitgelegd en beoordeeld.

Verantwoording speelt een belangrijke rol in ons democratisch bestel, waarin politici hun opvattingen, handelingen en besluiten moeten rechtvaardigen aan het electoraat, dat op zijn beurt hieraan consequenties kan verbinden door bijvoorbeeld deze politici bij een volgende verkiezing weg te stemmen. Ook is verantwoording een cruciaal aspect van de relaties tussen ambtelijke organisaties en de politieke leiding, tussen organisaties-op-afstand en het bestuurlijke centrum en binnen toezichthoudende organisaties tussen inspecteurs of handhavers richting de leiding.

Verantwoording is een fundamenteel en generiek proces – in iedere organisatie die bestaat uit meer dan één persoon is op enig moment behoefte aan verantwoording – waar in de praktijk van het openbaar bestuur een aantal relevante vervolgvragen aan is verbonden. Om conceptuele helderheid te bieden presenteren we hier eerst vier

conceptuele vragen naar de aard en complexiteit van verantwoording voor toezichthouders die naar voren komen in de nationale en internationale literatuur over verantwoording (van toezicht). Het beantwoorden van deze vragen is van belang om de kaders van de inhoudelijke discussie rond verantwoording van toezicht helder te krijgen en te voorkomen dat we – onbedoeld en onbewust – langs elkaar heen praten.

Verantwoording als middel of als doel?

De eerste fundamentele vraag is of verantwoording een doel op zich is, of juist meer gezien moet worden als een middel tot een (ander) doel. Als het een doel op zich is, is verantwoording inherent nastrevenswaardig. Het feit *dat* de toezichthouder bijvoorbeeld rekenschap aflegt voor beslissingen of handelingen is dan al voldoende om het positief te beoordelen. Dat de ACM bijvoorbeeld een jaarverslag over 2021 heeft gepubliceerd als vorm van verantwoording is dan positief te waarderen, ook als het zo zou zijn dat niemand het leest en het geen effecten heeft binnen de organisatie. Het afleggen van verantwoording is dan het doel *an sich*.

In studies naar verantwoording als doel is verantwoording vaak een afhankelijke variabele en normatieve toetssteen waaraan toezichthouders worden afgemeten. Als normatief concept rust verantwoording op de fundamenten van de democratische rechtsstaat en dient het bij te dragen aan rechtsstatelijk en democratisch bestuur. Hier heeft verantwoording in zijn uitwerking ook veel raakvlakken met begrippen als responsiviteit of transparantie,²⁰ waarbij toezichthouders voldoende inzicht in beslissingen dienen te geven zodat het publiek er een oordeel over kan vormen.

Als verantwoording een middel is, wordt verantwoording meer beschouwd als een neutraal instrument om een ander nastrevenswaardig doel te bereiken. De vraag is dan bijvoorbeeld of de verantwoording door de toezichthouder leidt tot het beoogde doel, zoals de legitimiteit van of de democratische controle op de toezichthouder.²¹ In het voorbeeld van het jaarverslag van de ACM is dan de vraag of het verslag als middel leidt tot het beoogde controlegedrag door minister en Kamer of dat het bijdraagt aan het vertrouwen in de organisatie binnen de markt of samenleving.

In studies die verantwoording als middel zien, verschijnt het concept vaak als onafhankelijke variabele om andere uitkomsten te verklaren. De focus komt hier vaak te liggen op verantwoordingsmechanismen rond toezichthouders, dat wil zeggen het hoe, waarmee, en wanneer van verantwoorden. Denk bijvoorbeeld aan formele verplichtingen, jaarrapportages en plannen, parlementaire vragen en de rol van de rechter. Verschillende studies over verantwoording door toezichthouders richten zich op de vraag of deze bestaande instrumenten van verant-

15 P. van Vollenhoven, *Oproep van een waakhond*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2019.

16 A.K. Yesilkagit, *De grenzeloze staat* (oratie), Universiteit Leiden 2016; M. Groenleer, 'Samenwerking tussen inspecties over de grenzen heen: vormen, redenen, uitdaging en strategie', *TvT* 2016, afl. 3, p. 35.

17 Bovens 2007, p. 450.

18 R. Mulgan, "Accountability": an ever-expanding concept?, *Public administration* 2000, nr. 3, p. 555-573; M.J. Dubnick & H.G. Frederickson (red.), *Accountable governance: Problems and promises*, Routledge 2014.

19 Verantwoording hoeft niet noodzakelijk na gedane zaken te worden afgelegd; de stelling dat het retrospectief is, wil niet zeggen dat het altijd na finale afronding gebeurt. Wel betreft het altijd verantwoording over het handelen, de plannen en de voornemens *tot dat moment*. Een bestuurder kan bijvoorbeeld verantwoording afleggen over een jaarplan voor het komende jaar; dan zijn de gevolgen prospectief maar het object van verantwoording is het voorgelegde plan; en dat is als zodanig retrospectief.

20 A.M. Bokhorst & J.G. van Erp, 'Transparantie van kwaliteitsoordelen: Van instrumenteel naar responsief toezicht', *TvT* 2018, afl. 1, p. 4-15.

21 Bovens 2007.

woording voldoende effectief zijn.²²

Beide begrippen van verantwoording zijn in theorie gerelateerd. Verantwoording als mechanisme zou moeten leiden tot een verantwoorde, normatief wenselijke, uitkomst. Dat is in de praktijk echter niet automatisch het geval. Verantwoord gedrag is niet alleen het resultaat van (ervaren) externe verantwoordingsprikkels maar kan ook voortkomen uit de intrinsieke motivatie en scholing van toegewijde professionals (namelijk professionele verantwoording). Dit roept vragen op over welk type verantwoordingsmechanisme leidend zou moeten zijn, zeker in een openbaar bestuur dat steeds groter en complexer is geworden.

Het verschil tussen verantwoording als doel en middel is precies ook de kern van het klassieke debat tussen Finer en Friedrich over de *responsibility* van ambtenaren in een democratisch systeem.²³ Finer verdedigde de stelling dat er altijd duidelijke hiërarchische lijnen van verantwoording en controle nodig zijn, zeker naarmate de overheid groter en complexer wordt. In de woorden die wij hier hanteren: hij benadrukte de cruciale waarde van formele en hiërarchische lijnen van verantwoording. Zijn tegenstrever Friedrich benadrukte echter het tegenovergestelde: juist door de toegenomen complexiteit van het bestuur zouden formele en eenvoudige lijnen van verantwoording tekortschieten. Hij zag veel meer heil in andere bronnen van verantwoord gedrag, zoals professionele waarden, de training en socialisatie van ambtenaren, als ook het regelmatig contact met verschillende maatschappelijke en professionele belanghebbenden.

Dyadische verantwoording, operationele verantwoording of regimeverantwoording?

Een tweede fundamentele vraag is op welk niveau van analyse gekeken wordt naar verantwoording: welke persoon of organisatie legt verantwoording af en aan wie gebeurt dat?

In veel studies naar verantwoording staat bijna automatisch de verantwoording door de toezichthoudende organisatie in relatie tot de minister centraal. Dat is ook het startpunt in de Nederlandse discussie over toezichthouders. Hiërarchische verantwoording in een een-op-een ('dyadische') relatie is ook de meest logische om te bestuderen, zij het dat juist die relatie ingewikkeld ligt bij bijvoorbeeld markttoezichthouders die onafhankelijk dienen te opereren. Dit dyadisch perspectief veronderstelt bovendien dat het leidinggevende en *managerial* niveau van de organisatie ook het belangrijkste deel is waarover verantwoording zou moeten worden afgelegd. Twee kanttekeningen kunnen hierbij gemaakt worden. Allereerst zijn toezichthoudende organisaties *professionele* organisaties, waarin de kwaliteit van hun functioneren in belangrijke mate wordt bepaald door de kwaliteit van het werk dat de professionals in de uitvoering

kunnen leveren. Individuele toezichthoudende professionals genieten in de praktijk vaak redelijk wat ruimte in hoe zij hun werk inrichten en daarbij tot inzicht en oordelen komen (uiteraard binnen de geldende juridische en beleidsmatige kaders). Om die reden zijn naast organisatieverantwoording ook vormen van *operationele verantwoording* nodig.²⁴ Operationele verantwoording verwijst naar de verantwoording door individuele inspecteurs en toezichthouders (dat wil zeggen professionals) over hoe zij omgaan met hun bevoegdheden en de discretionaire ruimte die ze hebben. Verantwoording over oordeelsvorming is nodig, omdat onderzoek laat zien dat het menselijk oordeelsvermogen feilbaar is en dat dit, uiteraard, ook voor toezichthouders geldt.²⁵ En onderzoek laat ook zien dat verantwoording van oordelen de kans op oordeelsfouten eenvoudigweg vermindert.²⁶ Het idee van operationele verantwoording verschuift onze blik van de top van de organisatie naar de vele 'handen en ogen' *binnen* de organisatie. Verantwoording door beide is nodig voor goed toezicht.

Daarnaast is het belangrijk te benadrukken dat toezichthoudende organisaties opereren in een bredere context dan alleen in relatie tot hun ministerie en minister. Zij hebben ook te maken met 'de sector', verschillende belangengroepen, maatschappelijke organisaties, de media, en de samenleving als geheel. In de praktijk bestaan er (informele) verantwoordingsrelaties tussen toezichthouders en meerdere andere 'verantwoordingsfora', hetzij als gevolg van bewuste regulering of als ongepland product van bredere ontwikkelingen. Een regimebenadering helpt ons te begrijpen hoe verschillende dyadische verantwoordingsrelaties gezamenlijk impact hebben op toezichthoudende organisaties en of de verschillende individuele mechanismen als één geheel opereren. De optelsom van individuele verantwoordingsrelaties is het *verantwoordingsregime* van de toezichthouder. De regimebenadering suggereert ook dat organisaties in voldoende mate onder controle kunnen zijn in het bredere krachtenveld zonder dat de minister, of een andere actor, op zichzelf volledige controle heeft.²⁷

Formele, feitelijke en gevoelde verantwoording

De derde fundamentele vraag betreft het object van analyse. Is verantwoording een juridische constatering (formele verantwoording), een concrete praktijk in toezichthoudende organisaties (feitelijke verantwoording) of een individuele ervaring (gevoelde verantwoording of *verantwoordingsbesef*)? Kijken we naar de *law in the books* of naar *the law in action* of zelfs naar de beleving van betrokkenen?

22 J. de Haan & S.C. Eijffinger, 'The democratic accountability of the European Central Bank: A comment on two fairy-tales', *Journal of Common Market Studies* 2000, nr. 3, p. 393-407.

23 M. Jackson, 'Responsibility versus accountability in the Friedrich-Finer debate', *Journal of Management History* 2009, nr. 1, p. 66-77.

24 J. Biela & Y. Papadopoulos, 'The empirical assessment of agency accountability: A regime approach and an application to the German Bundesnetzagentur', *International Review of Administrative Sciences* 2014, nr. 2, p. 362-381.

25 S.E. Dudley & Z. Xie, 'Nudging the nudger: Toward a choice architecture for regulators', *Regulation & Governance* 2022, nr. 1, p. 261-273.

26 T. Schillemans & I. Giesen, 'De kwaliteit van (juridische) oordelen', *NJB* 2020/182, afl. 3, p. 184-193.

27 C. Scott, 'Accountability in the regulatory state', *Journal of Law and Society* 2000, nr. 1, p. 38-60; Biela & Papadopoulos 2014.

De juridisch geschoolde onderzoeker zal zich normaliter richten op formele of *de jure* verantwoording; op situaties waarin de toezichthoudende organisatie volgens de wet of andere regels verplicht is zich te verantwoorden. Bij formele verantwoording gaat het dan om zaken als rapportageverplichtingen, de aanwijzingsbevoegdheid, het recht op informatie van het parlement en de voorgescreven inhoud en structuur van verantwoordingsdocumenten.

De bestuurskundige zal echter niet meteen ervan overtuigd zijn dat de formele verantwoording ook echt tanden heeft en het meest relevant is om te beschouwen. Er zijn legio voorbeelden van formele stelsels en systemen die slechts papieren tijgers zijn, zoals jaarverslagen of andere rapportages die ongelezen in een la, papierbak of inbox verdwijnen. Het is daarom niet alleen relevant om te kijken of er formeel sprake zou moeten zijn van verantwoording, maar vooral ook of die formele verantwoording zich daadwerkelijk vertaalt naar feitelijke praktijken van verantwoording. Denk bijvoorbeeld aan het daadwerkelijk verstrekken van informatie over het eigen handelen door de toezichthouder, of het beoordelen van die informatie met mogelijke sancties en beloningen als gevolg.

Naast *de jure* verantwoording bestaat er dus ook zoiets als *de facto* verantwoording. Beide zaken kunnen in beginsel los van elkaar bestaan, zo laat de literatuur over informele verantwoording in het openbaar bestuur zien. Maar wat betekent dit voor toezichthouders? Onderzoek laat zien dat de formele verantwoording zich soms helemaal niet vertaalt naar feitelijke verantwoordingsprocessen, dat ze daarnaast ook sterk afhankelijk zijn van andere actoren en dat de informele verantwoording soms een veel grotere impact heeft dan de formele verantwoording.²⁸

Een ander deel van het verschil in impact tussen vormen van verantwoording wordt bepaald door verschillen in hoe individuen de verantwoording beleven en op de verwachting van verantwoording reageren. Er is veel psychologisch onderzoek naar *verantwoordingsbesef*. Dit onderzoek gaat over de vraag of mensen verwachten dat ze zich in de toekomst mogelijk moeten verantwoorden over de beslissingen die ze nu nemen en de handelingen die ze nu verrichten. Het verantwoordingsbesef, de anticipatie op mogelijke verantwoording in de toekomst, heeft vergaande gevolgen voor het handelen in het heden. Als de toezichthouder verwacht dat een ondertoezichtgestelde mogelijk naar de rechter stapt bij een bepaalde beslissing dan zal hij of zij nog zorgvuldiger afwegen hoe de norm wordt toegepast en nog zorgvuldiger documenteren wat wordt waargenomen. Psychologisch onderzoek laat zien dat de aan- of afwezigheid van ver-

antwoordingsbesef een flinke impact kan hebben op beslissingen en gedrag.²⁹ Het maakt verschil of professionals menen dat hun handelingen en beslissingen zichtbaar zijn voor anderen en of zij denken wel of niet aangesproken te kunnen worden op de consequenties van hun daden. Het maakt ook uit of dat verantwoordingsbesef als legitiem wordt ervaren en of de toezichthouder meent dat beoordelaars voldoende expertise hebben om tot professioneel sterke en goede oordelen te komen.³⁰ Decennia van psychologisch onderzoek suggereren grote effecten van individueel verantwoordingsbesef en die inzichten zijn ook relevant en toepasbaar in het openbaar bestuur. De vraag is wel hoe verantwoordingsbesef op individueel niveau zich verhoudt tot de operationele verantwoording binnen organisaties en de geïnstitutionaliseerde verantwoordingsregimes waarbinnen toezichthouders opereren.

In een ideale wereld leiden formele verantwoordingsarrangementen tot feitelijke verantwoordingsprocessen die ook op individueel niveau als relevant en betekenisvol worden ervaren in het toezicht. In de praktijk kunnen formele, feitelijke en gevoelde verantwoording op allerlei manieren bij elkaar uit de pas lopen.

Veelvormige verantwoording

De vierde en laatste fundamentele vraag gaat over de aard van het verantwoordingsproces. Onderzoek in de praktijk laat zien dat ambtenaren en ambtelijke organisaties stevast opereren in veelvormige stelsels van verantwoording. Dat geldt ook voor toezichthouders. Ook zij opereren in een web van verantwoording waarin zij zich verantwoorden naar juridische, professionele, maatschappelijke, maar ook politieke verantwoordingsfora en -normen.³¹ Tegelijk wijken toezichthouders op punten wel degelijk af van andere ambtelijke organisaties.

Vergeleken met andere ambtelijke organisaties is de politieke verantwoording van onafhankelijke toezichthouders beperkt. Breeduit wordt onderschreven dat het belangrijk is dat het toezicht onafhankelijk en onpartijdig kan worden uitgevoerd en dat het dus aan de toezichthouder zelf is om waar te nemen, te onderzoeken en al dan niet te interveniëren op basis van de beschikbare middelen.³² De wetgever legt op democratisch gelegitimeerde wijze de normen vast, de toezichthouder gaat daarmee 'aan de slag'. Wat dat betreft is de directe politieke verantwoording voor het handelen beperkt. Wat

28 T. Schillemans & M. Busuoioc, 'Predicting public sector accountability: From agency drift to forum drift', *Journal of Public Administration Research and Theory* 2015, nr. 1, p. 191-215; C. Koop & C. Hanretty, 'Political independence, accountability, and the quality of regulatory decision-making', *Comparative Political Studies* 2018, nr. 1, p. 38-75; B.S. Romzek, K. LeRoux & J.M. Blackmar, 'A preliminary theory of informal accountability among network organizational actors', *Public Administration Review* 2012, nr. 3, p. 442-453.

29 A.T. Hall, D.D. Frink & R.M. Buckley, 'An accountability account: A review and synthesis of the theoretical and empirical research on felt accountability', *Journal of Organizational Behavior* 2017, nr. 2, p. 204-224.

30 T. Schillemans, S. Overman, P. Fawcett, M. Flinders, M. Fredriksson, P. Laegreid, M. Maggetti, Y. Papadopoulos, K. Rubecksen, L. Hellebø Rykkja, H. Houlberg Salomonsen, A. Smullen & M. Wood, 'Understanding felt accountability. The institutional antecedents of the felt accountability of agency-CEOs to central government', *Governance* 2021, nr. 34, p. 893-916.

31 E. Thomann & F. Sager, 'Hybridity in action: Accountability dilemmas of public and for-profit food safety inspectors in Switzerland', in: P. Verbruggen & H. Havinga (red.), *Hybridization of Food Governance*, Cheltenham, UK en Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing 2017, p. 100-120.

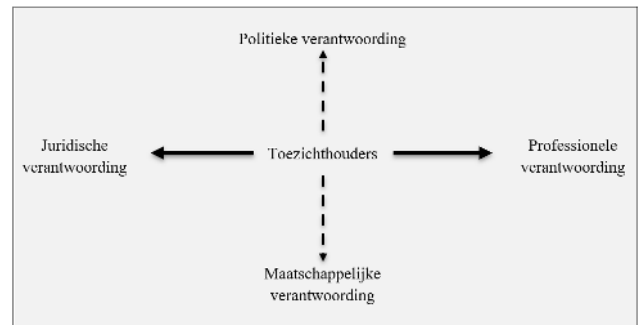
32 A. Bianculli, J. Jordana & X. Fernández-i-Marín, *Accountability and Regulatory Governance: Audiences, Controls and Responsibilities in the Politics of Regulation*, New York: Springer 2014.

scherp gesteld is geconcludeerd dat we door de groei van het aantal onafhankelijke toezichthouders terecht zijn gekomen in een indirecte vertegenwoordigende democratie.³³ De burgers kiezen volksvertegenwoordigers die op hun beurt weer onafhankelijke experts aanstellen die belangrijke normen beschermen en bewaken.³⁴

Toch geven toezichthouders regelmatig aan zich ook breder te willen verantwoorden aan burgers, maatschappelijke organisaties en de samenleving als geheel. Het is een roep die aansluit bij een veel groter koor waarin bredere sociale of maatschappelijke verantwoording wordt bepleit.³⁵ In veel internationale literatuur worden nauwe (verantwoordings)relaties met maatschappelijke partijen en de sector met veel meer wantrouwen bekeken dan in Nederland. Het risico van *regulatory capture* ligt op de loer.³⁶ Al te nauwe (verantwoordings)relaties met belanghebbenden zouden er immers toe kunnen leiden dat de toezichthouder zich te veel gaat vereenzelvigen met de belangen en het perspectief van ondertoezichtgestelden (namelijk de sector). Experimenteel onderzoek bevestigt dit risico en laat zien dat de individueel gevoelde verantwoording aan de beoordeelde een verzachtend effect kan hebben op die oordelen.³⁷

Tegenover de beperkte politieke en ook maatschappelijke verantwoording die doorgaans internationaal worden geconstateerd, staat vaak een roep om sterkere of beter uitgewerkte vormen van juridische en professionele verantwoording. Voor toezichthouders is de juridische basis van hun werk evident en deze basis speelt een sleutelrol in interacties met maatschappelijke partijen. Het toezicht draait in belangrijke mate om het toetsen van praktijken aan juridische normen, op afstand van de politiek.³⁸ Dat betekent ook dat weerstand tegen het werk van de toezichthouder al snel langs de weg van juridische verantwoording zal lopen. Bovendien, zodra politieke en maatschappelijke verantwoording geringer zijn dan is het logisch dat professionele verantwoording belangrijker wordt om hoogwaardig toezicht in besluit- en oordeelsvorming te kunnen garanderen. Figuur 1 vat de argumentatie samen en suggereert een zekere balans in de verschillende verantwoordingsregimes van toezichthouders.

Figuur 1 Verantwoordingsregimes onafhankelijke toezichthouders



Verantwoording door toezicht: drie belangrijke ontwikkelingen

We starten dit artikel met het advies van de Raad van State dat de publieke verantwoording van bestaande toezichthouders zou moeten worden verbeterd. De conceptuele bespreking hiervoor heeft laten zien dat deze ogenschijnlijk eenvoudige ‘opdracht’ een aantal belangrijke vervolgvragen oproept naar doel, niveau, object en aard van verantwoording. Een eventuele ‘verbetering’ kan daarmee op verschillende manieren worden nagestreefd. Bovendien is de wens van verbetering een empirische stellingname: het suggereert dat verantwoording op een bepaalde manier werkt en dat we die kunnen optimaliseren. Dat roept ook de vraag op wat we weten over effecten van verantwoording ten aanzien van toezichthouders. Om die vraag te beantwoorden bespreken we in dit tweede deel van het artikel drie grote vraagstukken die in internationaal onderzoek naar verantwoording door toezichthoudende organisaties centraal staan. Allereerst is er de *verzelfstandiging* van toezicht, waarbij vooral marktautoriteiten via wetgeving in steeds meer landen op afstand van ministeries zijn geplaatst.³⁹ Vervolgens de *internationalisering* van toezichtvraagstukken, waarbij zowel inspecties als (markt)autoriteiten steeds vaker opereren in een internationaal (mede) bepaalde context. Beide ontwikkelingen zetten klassieke vormen van verticale, politiek-bestuurlijke verantwoording onder druk en hebben ervoor gezorgd dat toezichthouders gaandeweg steeds meer verwickeld zijn geraakt in een complex web van uiteenlopende verantwoordingsrelaties. Het opereren in die complexe stelsels van verantwoording roept vervolgens ook gedragsvragen op. Wat betekent deze complexiteit voor de leiding van toezichthoudende organisaties, voor inspecteurs en handhavers, maar ook voor gereguleerden en maatschappelijke belanghebbenden? Dergelijke gedragsvragen in relatie tot verantwoording, vragen over de effecten van verantwoording op het gedrag van kernactoren in het toezicht, is een derde ontwikkeling die we hier bespreken.

33 D. Levi-Faur, ‘The global diffusion of regulatory capitalism’, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 2005, nr. 1, p. 12-32.

34 Hoewel internationaal vergelijkend onderzoek aantoont dat dit proces van aanstellen ook niet onproblematisch is en in de praktijk vaak wordt gepolitiseerd (zie Ennser-Jedenastik 2016).

35 L. Brummel, ‘Social accountability between consensus and confrontation: Developing a theoretical framework for societal accountability relationships of public sector organizations’, *Administration & Society* 2021, nr. 7, p. 1046-1077.

36 C. Braun, ‘The captive or the broker? Explaining public agency-interest group interactions’, *Governance* 2012, nr. 2, p. 291-314.

37 M.B. Harari & C.W. Rudolph, ‘The effect of rater accountability on performance ratings: A meta-analytic review’, *Human Resource Management Review* 2017, nr. 1, p. 121-133.

38 C. Koop & M. Lodge, ‘What is regulation? An interdisciplinary concept analysis’, *Regulation & Governance* 2017, nr. 1, p. 95-108.

39 Zie voor een overzicht: J. Jordana, D. Levi-Faur & X.F. Marin, ‘The global diffusion of regulatory agencies: Channels of transfer and stages of diffusion’, *Comparative Political Studies* 2011, nr. 10, p. 1343-1369.

Verantwoording en verzelfstandiging

Een belangrijk beginpunt voor veel internationaal onderzoek naar toezicht en verantwoording, is de internationale trend waarbij in steeds meer landen gekozen politici toezichthoudende organisaties via wetgeving formeel onafhankelijk hebben gemaakt.⁴⁰ Door toezichthouders deels af te zonderen van directe politieke verantwoording, is het idee dat zij onafhankelijk en onpartijdig kunnen opereren en zich bij het uitoefenen van toezicht primair kunnen baseren op hun wettelijke taak en objectieve deskundigheid.⁴¹ Bovendien signaleren politici hiermee *credible commitment* aan marktpartijen en investeerders: door (markt)toezichthouders op afstand te plaatsen verbinden ze zich op een geloofwaardige wijze aan de belofte dat marktomstandigheden op de langere termijn hetzelfde zullen blijven, ook bij een (politieke) wisseling van de wacht.

Verzelfstandiging verandert de verantwoordingsrelatie tussen toezichthoudende organisaties en hun politieke principalen, dat wil zeggen zij loopt niet meer langs de klassieke, verticale lijn van ministeriële verantwoordelijkheid. De toezichthouder op grotere afstand van de politiek verantwoordelijke bewindspersoon plaatsen moet de onafhankelijke oordeelsvorming door toezichthouders garanderen. Tegelijkertijd staat deze wens voor depolitisering op gespannen voet met de groter wordende rol van toezicht in onze economie en samenleving. Het zorgt ervoor dat steeds meer aspecten van ons leven worden gevormd door beslissingen van instanties die niet verkozen zijn, noch onder de directe controle van verkozen bewindspersonen staan.⁴² De noodzaak om toezichthouders gelijktijdig te beschermen tegen gepolitiseerde inmenging maar ze toch op gepaste wijze verantwoording af te laten leggen over hun optreden in normstelling, handhaving en oordeelsvorming is voor zowel de theorie als de praktijk van toezicht een uitdaging gebleken.⁴³

Een belangrijke agenda voor veel onderzoekers bestaat daarom uit het zoeken naar institutionele inbedding van (alternatieve) verantwoordingsmechanismen voor minder of meer autonome toezichthouders. Hierbij richten onderzoekers zich naast de dyadische hiërarchische relatie met het ministerie ook op andere vormen van verantwoording naar bredere groepen van belanghebbenden, de media en de samenleving als geheel.⁴⁴ Toezichthouders kunnen hierbij ook op informele, horizontale manieren ter verantwoording worden geroepen,

bijvoorbeeld door open en transparant te zijn over regels en procedures en publiekelijk uitleg te geven over genomen beslissingen.⁴⁵ De combinatie van formele en informele vormen van verantwoording kan ervoor zorgen dat geen enkele externe instantie de toezichthouder echt controleert terwijl de organisatie toch onder controle is.⁴⁶ Op die manier kunnen onafhankelijkheid en verantwoording in de praktijk toch samengaan.⁴⁷

Zoals eerder benoemd, wordt de optelsom van de verschillende verantwoordingsrelaties die een toezichthouder heeft ook wel aangeduid als zijn *verantwoordingsregime*.⁴⁸ De *bottom line* van dit concept is dat toezichthoudende organisaties feitelijk zijn ingebed in bredere *netwerken* van publieke organisaties en maatschappelijke belanghebbenden, waaronder belangenorganisaties en het bedrijfsleven.⁴⁹ Onderzoek vanuit deze netwerkbenadering laat zien dat toezichthouders vaak informatie voorleggen aan een keur van externe organisaties om inzicht te geven in hun handelen.⁵⁰ Door deze informatiepatronen bloot te leggen draagt dit onderzoek bij aan ons begrip van hoe verantwoordingsnormen zich in de toezichtpraktijk ontwikkelen en hoe verantwoording ook op informele wijze kan ontstaan.⁵¹

Hoewel de internationale trend van verzelfstandiging algemeen lijkt te zijn, zijn er binnen en tussen landen duidelijke verschillen waar te nemen in de mate en het type verantwoording waar toezichthouders toe verplicht zijn of effectief mee te maken hebben.⁵² Steeds meer studies zoeken daarom verklaringen voor waargenomen verschillen tussen landen.⁵³ Hierbij komt naar voren dat bijvoorbeeld politieke druk en de beschikbare capaciteit bij overheden een grote rol kunnen spelen in de uiteindelijke verantwoording die moet worden afgelegd.⁵⁴ Zo zijn toezichthouders die met politiek gevoelige onder-

40 F. Gilardi, 'The institutional foundations of regulatory capitalism: The diffusion of independent regulatory agencies in Western Europe', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 2005, nr. 1, p. 84-101.

41 WRR 2013; M. Maggetti & Y. Papadopoulos, 'The principal-agent framework and independent regulatory agencies', *Political Studies Review* 2018, nr. 3, p. 172-183.

42 F. Gilardi & M. Maggetti, 'The independence of regulatory authorities', in: D. Levi-Faur (red.), *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2011, p. 202.

43 M. Everson, 'Independent agencies: hierarchy beaters?', *European Law Journal* 1995, nr. 2, p. 180-204; Scott 2000.

44 M. Maggetti, 'The media accountability of independent regulatory agencies', *European Political Science Review* 2012, nr. 3, p. 385-408.

45 M. Lodge, 'Accountability and transparency in regulation: Critiques, doctrines and instruments', in: J. Jordana & D. Levi-Faur (red.), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2004, p. 123-139; Bokhorst & Van Erp 2018.

46 Majone 2001.

47 M. Busuioc, 'Accountability, control and independence: The case of European agencies', *European Law Journal* 2009, nr. 5, p. 599-615; M. Maggetti, K. Ingold & F. Varone, 'Having your cake and eating it, too: Can regulatory agencies be both independent and accountable?', *Swiss Political Science Review* 2013, nr. 1, p. 1-25.

48 Scott 2000; Biela & Papadopoulos 2014.

49 S. Page, 'The web of managerial accountability: The impact of reinventing government' *Administration & Society* 2006, nr. 2, p. 166-197.

50 Maggetti, Ingold & Varone 2013.

51 Zie ook: Romzek e.a. 2012.

52 K. Verhoest, S. van Thiel, G. Bouckaert & P. Lægreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, New York: Palgrave Macmillan 2012; S. Overman, M. van Genugten & S. van Thiel, 'Accountability after structural disaggregation: Comparing agency accountability arrangements', *Public Administration* 2015, nr. 4, p. 1102-1120.

53 C. Koop, 'Explaining the accountability of independent agencies: The importance of political salience', *Journal of Public Policy* 2011, nr. 2, p. 209-234; J. Jordana, X. Fernández-i-Marín & A.C. Bianculli, 'Agency proliferation and the globalization of the regulatory state: Introducing a data set on the institutional features of regulatory agencies', *Regulation & Governance* 2018, nr. 4, p. 524-540.

54 Koop 2011; K. Yesilkagit & J.G. Christensen, 'Institutional design and formal autonomy: Political versus historical and cultural explanations', *Journal of Public Administration Research and Theory* 2010, nr. 1, p. 53-74.

werpen bezig zijn aan grotere verantwoordingsverplichtingen onderhevig. Ook de verschillende bestuurlijke tradities van landen en de daarbij behorende padafhankelijkheden spelen hierin een belangrijke rol.

Naast het verklaren van verschillen tussen vormen van verantwoording, bestuderen onderzoekers ook steeds vaker of onafhankelijkheid en verantwoording effect hebben op de kwaliteit van oordelen door toezichthouders.⁵⁵ De impliciete aanname achter verzelfstandiging en de *credible commitment*-claim is dat het op afstand organiseren van toezicht aan de kwaliteit van dit toezicht en de onafhankelijke oordeelsvorming ten goede zou moeten komen. Maar is dit ook zo? Recent vergelijkend onderzoek laat zien dat waar formele onafhankelijkheid de kwaliteit van toezicht daadwerkelijk verbetert, formele (politieke) verantwoording deze kwaliteit juist doet verminderen.⁵⁶ De administratieve lasten en extra kosten van verantwoordingspraktijken lijken hiervoor de voornaamste oorzaken.⁵⁷

In theoretisch opzicht is het verder opvallend dat de reputatie van toezichthouders steeds vaker naar voren komt in internationale studies naar toezichthouders en verantwoording. Gegeven de breedte aan politieke en maatschappelijke belanghebbenden waar toezichthoudende organisaties rekening mee moeten houden is het belang van een sterke reputatie steeds groter geworden. Onderzoekers laten zien hoe reputationele overwegingen belangrijke drijfveren zijn achter proactief en soms vrijwillig verantwoordingsgedrag door toezichthouders terwijl ze, omgekeerd, ook effect hebben op hoe toezichthouders worden aangesproken door tal van belanghebbenden.⁵⁸ De reputationele benadering vormt een krachtig theoretisch raamwerk waarmee kan worden begrepen hoe toezichthoudende organisaties omgaan met vragen van verantwoording, zeker gegeven het complexe krachtenveld waarbinnen zij opereren. Het perspectief is oorspronkelijk ontwikkeld in de VS en wordt nu in steeds meer andere landen onderzocht.⁵⁹

Verantwoording en internationalisering

Een tweede grote ontwikkeling die onderzoekers van toezicht en verantwoording hebben beziggehouden is de voortschrijdende internationalisering van markten en de toezichtarrangementen die zich hieromheen hebben ontwikkeld. Internationale handel in goederen en diensten maakt internationale samenwerking tussen

autoriteiten en inspecties uit verschillende landen noodzakelijk. Vanwege de verwevenheid van markten is het voor (markt)autoriteiten van belang om door middel van (de naleving van) uniforme regels te zorgen voor stabiliteit en een *level playing field*. Daarnaast maakt internationale handel het voor inspecties noodzakelijk om met buitenlandse collega's samen te werken om zo de eigen en internationale veiligheids- en kwaliteitsregels van verhandelde producten (en diensten) te kunnen waarborgen.⁶⁰

Onderzoekers hebben de laatste jaren uitgebreid gekeken naar de grensoverschrijdende *netwerken* waarin nationale toezichthouders steeds vaker opereren.⁶¹ Binnen deze netwerken delen toezichthouders kennis en informatie en discussiëren ze over toekomstige marktontwikkelingen en mogelijke implicaties voor toezicht.⁶² Zowel op mondiaal als Europees niveau worden daarnaast ook toezichtstandaarden en -richtlijnen geformuleerd om tot een gezamenlijke aanpak te komen. Veel Nederlandse toezichthouders houden toezicht op Europese in plaats van nationale regels en participeren daardoor actief in Europese netwerken en agentschappen. In sommige beleidssectoren is het toezicht zelfs 'opgetild' naar het Europese niveau, zoals we bijvoorbeeld in de bankensector hebben gezien.⁶³

Ook naar aanleiding van deze internationalisering dienen zich een aantal verantwoordingsvraagstukken aan, waarbij onderzoekers kunnen worden opgedeeld in grofweg twee posities. Aan de ene kant adresseren onderzoekers het risico dat transnationale netwerken loszigen van nationale democratische structuren, een zorg die de RvS lijkt te delen.⁶⁴ Zij vragen zich af of op het internationale niveau passende democratische verantwoordingstructuren kunnen bestaan en of toezichthouders buiten het zicht van de publieke controle niet te veel op de stoel van de beleidsmaker zijn gaan zitten. Transnationale netwerken van toezichthouders opereren doorgaans in de luwte, hetgeen extra vragen oproept over hun legitimiteit en verantwoording.⁶⁵ Het gebrek aan heldere hiërarchische kaders zorgt bovendien voor onduidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is in dergelijke netwerken.

Aan de andere kant staan onderzoekers die verkennen hoe rond transnationale netwerken nieuwe vormen van maatschappelijke of professionele verantwoording ontstaan, bijvoorbeeld ten opzichte van buitenlandse colle-

55 Hanretty & Koop 2013; Schillemans & Giesen 2020.

56 C. Koop & C. Hanretty, 'Political independence, accountability, and the quality of regulatory decision-making', *Comparative Political Studies* 2018, nr. 1, p. 38-75.

57 M. Bovens & T. Schillemans, 'Meaningful Accountability', in: M. Bovens, R.E. Goodin & T. Schillemans (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 673-682.

58 E.M. Busuioc & M. Lodge, 'The reputational basis of public accountability', *Governance* 2016, nr. 2, p. 247-263.

59 D. Carpenter, *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton: Princeton University Press 2010; M. Maor, 'Strategic communication by regulatory agencies as a form of reputation management: A strategic agenda', *Public Administration* 2020, nr. 4, p. 1044-1055. D. Rimkutė, 'Building organizational reputation in the European regulatory state: An analysis of EU agencies' communications', *Governance* 2020, nr. 2, p. 385-406; www.tigre-project.eu/.

60 M.L.P. Groenleer, 'Agency autonomy actually: Managerial strategies, legitimacy, and the early development of the European Union's agencies for drug and food safety regulation', *International Public Management Journal* 2014, nr. 2, p. 255-292.

61 A.L. Newman & D. Zaring, 'Regulatory networks: Power, legitimacy, and compliance', in: J. Dunoff & M.A. Pollack (red.), *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations*, Cambridge, MA: Cambridge University Press 2012, p. 244-265.

62 A.-M. Slaughter, *A New World Order*, Princeton: Princeton University Press 2004.

63 Groenleer 2016.

64 Raad van State 2020.

65 M. Eilstrup-Sangiovanni, 'Varieties of cooperation. Government networks in international security', in: M. Kahler (red.), *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*, Ithaca: Cornell University Press 2009, p. 194-227.

ga-toezichthouders.⁶⁶ In dergelijke nieuwe regimes van verantwoording spelen reputatie-overwegingen stevast een duidelijke rol, omdat toezichthouders zich sterk bewust zijn van de legitimerende macht van een goede reputatie.⁶⁷ Dergelijke internationale netwerken van gelijkgestemde toezichthouders hebben daarnaast effect op nationale verhoudingen en kunnen dienen als buffer tegen ongewenste nationale politieke inmenging. De internationale samenwerking van nationale toezichthouders heeft bovendien potentiële voordelen in termen van het bundelen van kennis en capaciteit.⁶⁸ Door middel van strategisch netwerkgedrag kunnen nationale toezichthouders dit soort netwerken gebruiken om in een internationaal speelveld toch effectief te blijven.

Voor Nederlandse toezichthouders is de voortschrijdende Europese integratie en steeds verdere ontwikkeling van Europese agentschappen met een (deels) toezichthoudende functie in het bijzonder van belang. Hoewel de gevolgen van deze internationalisering per sector verschillen, worden deze agentschappen gepositioneerd *tussen* de lidstaten, de nationale toezichthouders en de EU (Commissie) in. Dit heeft mogelijke voordelen in termen van effectiviteit (toezicht op de Europese interne markt en het garanderen van een *level playing field*) maar compliceert processen van (nationale) verantwoording. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de dubbele petten van nationale toezichthouders in dergelijke transnationale netwerken en het vraagstuk aan wie ze dan verantwoording verschuldigd zijn.⁶⁹ Onderzoek in dit verband laat verder zien dat er in dergelijke *multi-level settings* grote verschillen kunnen ontstaan tussen formele verantwoordingsplicht en feitelijke verantwoording van toezichthouders.⁷⁰ Daarnaast zitten in het uitwerken van Europese richtlijnen impliciet vaak nog veel beleidskeuzes besloten. Vandaar ook dat veel onderzoekers de verantwoordingsvraagstukken van deze ontwikkeling onderstrepen.

De grotere rol van de EU in toezicht is ook waar de discussies rond verzelfstandiging en internationalisering elkaar raken. Europese wetgeving stelt steeds meer eisen aan onafhankelijke toezichthouders. Het belang van de Europese interne markt en het garanderen van een *level playing field* is hier leidend. Zo is de onafhankelijke positie van de ACM en de AFM gewaarborgd in het EU-recht⁷¹ en is er mede vanwege de EU voor gekozen dat het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit een

zelfstandig bestuursorgaan moest worden.⁷² Zoals de Raad van State constateert, roept deze voortgaande europeanisering belangrijke verantwoordingsvraagstukken op, zeker ten aanzien van welke mechanismen deze onafhankelijke, internationaal opererende toezichthouders ter verantwoording kunnen roepen. Uit het hierboven aangehaalde onderzoek blijkt echter dat eerder geuite zorgen over *agencies on the loose*⁷³ niet echt zijn uitgekomen. Internationalisering zorgt voor nieuwe verantwoordingsfora, die gezamenlijk de toezichthouder onder controle houden.

Een belangrijk gevolg van de voortschrijdende internationalisering van regels en bestuur is wel dat verantwoordingsrelaties steeds complexer worden: het wordt steeds onduidelijker wie, wie ter verantwoording kan roepen en waarover. Dit brengt als uitdaging voor onderzoek om internationale patronen en praktijken van regulering nog beter in kaart te brengen. De informele druk van internationale collega's functioneert niet alleen als een vorm van professionele verantwoording, maar ook als een mogelijke manier waarop invloed wordt uitgeoefend.⁷⁴ Verschillende studies laten zien hoe transnationale reguleringsnetwerken invloed hebben op het beleid en de wetgevingsagenda's in andere landen, waarbij vooral de Amerikaanse collega-toezichthouder een behoorlijke stempel lijkt te drukken.⁷⁵ Hierbij is het belangrijk in het achterhoofd te houden dat de 'zachte' afstemming tussen landen in de vorm van standaarden en richtlijnen vaak leidt tot aanpassingen in harde wetgeving, wat, opnieuw, vragen oproept ten aanzien van verantwoording. Daarbij gaat het enerzijds om vragen over hoe buitenlandse belangen kunnen doorwerken in nationale regulering over grenzen heen. Anderzijds zorgt de ondoorzichtigheid van transnationale reguleringsnetwerken voor onduidelijkheid ten aanzien van verantwoording, mede door een ontbreken van goede kanalen waarlangs belanghebbenden hun zorgen kunnen uiten.⁷⁶

Daarom is het belangrijk om te bezien welke rol internationale organisaties en transnationale netwerken spelen en hoe de machtsverhoudingen hierbinnen liggen.⁷⁷ Dit behelst het analyseren van de structuren waarin internationale standaarden ontstaan, het identificeren van wie de sleutelspelers in deze netwerken zijn, alsmede het kritisch analyseren wiens belangen gediend zijn bij de internationale afspraken die worden gemaakt.⁷⁸

66 M. Maggetti, 'Legitimacy and accountability of independent regulatory agencies: A critical review', *Living Reviews in Democracy* 2010, p. 2; R.W. Mills & C.J. Koliba, 'The challenge of accountability in complex regulatory networks: The case of the Deepwater Horizon oil spill', *Regulation & Governance* 2015, nr. 1, p. 77-91.

67 Carpenter 2010.

68 Groenleer 2014.

69 M. Egeberg & J. Trondal, 'Researching European Union agencies: What have we learnt (and where do we go from here)?', *Journal of Common Market Studies* 2017, nr. 4, p. 675-690.

70 M. Buess, 'European Union agencies and their management boards: An assessment of accountability and democratic legitimacy', *Journal of European Public Policy* 2015, nr. 1, p. 94-111.

71 Lavrijsen 2015.

72 ABD TOPConsult, *Wettelijke evaluatie van de Nederlandse Emissieautoriteit: Ma(nda)t houden*, Den Haag: ABD TOPConsult 2017.

73 Slaughter 2004.

74 Maggetti 2010.

75 Zie bijvoorbeeld over de rol van SEC in IOSCO: D. Bach & A. Newman, 'Transgovernmental networks and domestic policy convergence: Evidence from insider trading regulation', *International Organization* 2010, nr. 3, p. 505-528.

76 P. Bogason & J.A. Musso, 'The democratic prospects of network governance', *The American Review of Public Administration* 2006, nr. 1, p. 3-18.

77 Y. Papadopoulos, 'Problems of democratic accountability in network and multilevel governance', *European Law Journal* 2007, nr. 4, p. 469-486.

78 M. van der Heijden & J. Schalk, 'Network relationships and standard adoption: Diffusion effects in transnational regulatory networks', *Public Administration* 2020, nr. 3, p. 768-784; M. van der Heijden, *Transnational net-*

Pas als die patronen scherper in beeld zijn, kunnen vragen over verantwoording en internationalisering van toezicht beter beantwoord worden.

Verantwoording en gedrag

Een derde kernvraag die in onderzoek naar verantwoording van toezicht naar voren komt, richt zich op het gedrag van zowel toezichthouders als ondertoezichtgestelden. Verantwoording is een empirische propositie. Als we stellen dat meer verantwoording nodig is, dat de verantwoording niet goed werkt of juist effectief is, doen we in feite empirische, causale uitspraken. De aan- of afwezigheid van verantwoording, en de specifieke vormgeving en feitelijke uitwerking van verantwoording, worden veelal impliciet geacht bepaalde wenselijke consequenties te hebben. De bestuurskundige literatuur over toezicht bespreekt verantwoording doorgaans op organisatieniveau. Het perspectief dat vaak ontbreekt in bestaande studies, is wat verantwoording doet met de individuele toezichthouders. Daar waar verantwoordingsstelsels met elkaar op gespannen voet komen te staan, komen individuele ambtenaren en toezichthouders mogelijk in de knel. Hoewel het belang van ‘houding en gedrag’ vaak wordt genoemd, is er in het bestaande bestuurskundig onderzoek nog weinig zicht op de daadwerkelijke gedragseffecten van verantwoording.⁷⁹

Om dit gat te dichten biedt de gedragswetenschap een keur aan inzichten over effecten van het vooruitzicht van verantwoording, die ook voor het openbaar bestuur van grote waarde kunnen zijn.⁸⁰ Een van de opvallendste uitkomsten van het weinige onderzoek dat hierover gedaan is, is bijvoorbeeld dat psychologen in onderzoek veel normatief positieve effecten vinden van verantwoording op individueel gedrag, terwijl bestuurskundigen juist negatieve effecten lijken te vinden.⁸¹

Dergelijke gedragsinzichten kunnen uiteraard ook worden vertaald naar de context van toezicht. De notie van ‘verantwoordingsbesef’ is in dat verband vooral relevant: het bewustzijn van een individu dat in de toekomst verantwoording moet worden afgelegd aan een relevant verantwoordingsforum.⁸² Daarbij is het belangrijk om aandacht te besteden aan de bijzondere kenmerken van de relatie tussen degene die zich verantwoordt en het forum of publiek waar verantwoording aan wordt afgelegd. De bijzondere kenmerken van toezichthoudende organisaties – zoals hun taak, de professionele kenmer-

ken van handhavers als ook relaties met het veld – en hun verantwoordingscontext moeten daarom meer in het bestaand onderzoek betrokken worden. Bijvoorbeeld: beleven medewerkers in verschillende sectoren het vooruitzicht van verantwoording op dezelfde manier? Reageert de inspecteur-generaal hetzelfde of anders op een verantwoordingsclaim dan een inspecteur of toezichthouder?⁸³

Indien bijzondere kenmerken van toezichthouders zoals rol, taak, professionaliteit en relaties met het veld, en hun verantwoordingscontext worden meegenomen, kan de vormgeving van onafhankelijkheid van en verantwoording door toezichthouders veel baat hebben bij bestaand onderzoek uit de gedragswetenschap dat oorzaken, gevolgen en moderatoren in verantwoording en gedrag minutieus in beeld heeft gebracht. De welbekende cognitieve fouten en psychologische biases uit de gedragswetenschap lijken ook bij de oordeelsvorming van toezichthouders voor te komen.⁸⁴ In welke mate en in welke vorm is een belangrijke vraag voor toekomstig onderzoek.

Een ander onderdeel van de gedragsuitdaging betreft de afstemming van verantwoordingsinformatie op de vragen van verantwoordingsfora. Anders dan cynici zouden doen geloven zijn er veel situaties waar publieke organisaties, waaronder toezichthouders, uit eigen initiatief verantwoording afleggen en inzicht geven in hun optreden aan anderen.⁸⁵ Dit gebeurt om allerhande redenen. Soms nobel, soms routinematig, en soms ook vanuit meer strategische en reputationele overwegingen. Tegelijk gebeurt het ook dat degene aan wie verantwoording wordt afgelegd – het departement, de Kamer, de belanghebbende of het publiek, eenvoudigweg geen interesse heeft in de afgelegde verantwoording.⁸⁶ De organisatie lijkt dan autonomer dan formeel het geval is. Er is dan een mismatch tussen vraag en aanbod van verantwoording.⁸⁷ Wil de verantwoording de gewenste effecten hebben op het gedrag van toezichthouders, dan is het van belang om specifiek te bezien wat het betekent op individueel niveau.⁸⁸

Tot besluit

Hoe kan de publieke verantwoording van toezichthouders worden verbeterd? We begonnen dit artikel vanuit een vraag opgeroepen door een ongevraagd advies van de Raad van State. Het is een vraag met een impliciete

works and domestic agencies: Making sense of globalizing administrative patterns (diss. Leiden), Universiteit Leiden 2020.

- 79 E. van Steenberg, ‘Hoe mensen in organisaties gestimuleerd worden “het goede” te doen. De psychologie van toezicht’, *De Psycholoog* 2021, afl. 5 mei, p. 36-46.
- 80 M. Aleksovska, T. Schillemans & S. Grimmelikhuisen, ‘Lessons from five decades of experimental and behavioral research on accountability: A systematic literature review’, *Journal of Behavioral Public Administration* 2019, nr. 2.
- 81 J.G.S. Koppell, ‘Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”’, *Public Administration Review* 2005, nr. 1, p. 94-108.
- 82 S. Overman & T. Schillemans, ‘Toward a public administration theory of felt accountability’, *Public Administration Review* 2022, nr. 1, p. 12-22; Hall e.a. 2017.

- 83 E. Thomann, P. Hupe & F. Sager, ‘Serving many masters: Public accountability in private policy implementation’, *Governance* 2018, nr. 2, p. 299-319.
- 84 Dudley & Xie 2022; T. Coffeng, E. van Steenberg, F. de Vries & N. Ellemers, ‘“Denkfouten, die heb ik niet”: Aandacht voor de blinde vlek van toezichthouders’, *TvT* 2021, afl. 4, p. 161.
- 85 N. Karsten, ‘Scrutinize me, please! The drivers, manifestations and implications of accountability-seeking behaviour’, *Public Administration* 2015, nr. 3, p. 684-699.
- 86 Schillemans & Busuioc 2015.
- 87 S. Overman, ‘Aligning accountability arrangements for ambiguous goals: The case of museums’, *Public Management Review* 2021, nr. 8, p. 1139-1159.
- 88 Coffeng e.a. 2021.

empirische stellingname, die suggereert dat verantwoording effecten heeft die kunnen worden beoordeeld maar ook kunnen worden bijgesteld in de gewenste richting. Dit artikel heeft die vraag niet direct willen beantwoorden maar levert vooral munitie aan waarmee die vraag kan worden geadresseerd. Het doel van dit artikel was om overzicht te bieden en lessen te trekken uit internationaal onderzoek om zo bij te dragen aan de Nederlandse discussie rond verantwoording van toezicht. Daartoe hebben we in het eerste deel van het artikel besproken hoe achter het schijnbaar eenduidige woord ‘verantwoording’ een serie specifiekere vervolgvragen verscholen gaat. Dit is een belangrijke reden voor mogelijke spraakverwarring: waar sommigen zich richten op de juridische, formele verantwoording, kijken anderen naar feitelijke processen van rekenschap of naar de individueel ervaren (gevoelde) verantwoording. Het verhelderen van begrippen zorgt voor eenheid van communicatie en is noodzakelijk om verder te komen in de zoektocht naar passende vormen van verantwoording voor inspecties en markttoezichthouders opererend in complexe omstandigheden.

Op die basis heeft het tweede deel van het artikel laten zien hoe de Nederlandse aandacht voor het ontwerpen van passende vormen van verantwoording die recht doen aan de noodzakelijke onafhankelijkheid van het toezicht ook internationaal weerklank vindt. We hebben ook laten zien hoe internationalisering, en dan vooral Europeanisering, een belangrijke invloed uitoefent op inspecties en (markt)toezichthouders die precaire vragen oproept ten aanzien van verantwoording. En we hebben laten zien dat er een groeiende empirische aandacht is voor de gedragseffecten van toezicht, en de gedragsprocessen binnen toezichthoudende organisaties, die nieuw licht kan doen schijnen op vragen van effectiviteit van verantwoording en toezicht.

In samenhang biedt dit artikel als het ware een keuzemenu voor de Raad van State en andere (beleids)actoren die op zoek zijn naar verbetering van de verantwoording door toezichthouders. Welke keuzes daarbinnen worden gemaakt is in feite een beleidsvraag die wij als onderzoekers niet primair kunnen beantwoorden. Wel zijn er meer procesmatig een aantal aspecten die in onze ogen extra van belang zijn.

Allereerst het belang van conceptuele ‘hardheid’: in het denken en spreken over ‘de’ verantwoording lopen conceptuele, empirische en normatieve uitspraken gemakkelijk in elkaar over wat snel en vaak tot begripsverwarring leidt. Nadenken over hoe verantwoording kan ‘verbeteren’ vooronderstelt meer conceptuele precisie en onderscheiding van praktijken en normen dan in het dagelijks spraakgebruik gebruikelijk is. Vervolgens zou het belangrijk zijn nadrukkelijker te kijken naar inzichten en lessen over verantwoording van toezicht uit internationale praktijken, daar de vraagstukken die in Nederland spelen naar hun aard specifiek zijn maar in principe niet bijzonder. Ook in andere landen is de positionering van onafhankelijk toezicht- en inspectiewerk binnen democratische stelsels en juridische kaders een belangrijk vraagstuk en blijft het zoeken naar vormen

van verantwoording die ‘passen’. In de derde plaats zou, zeker bij toezicht, meer empirische aandacht voor de gedragseffecten van verantwoording van belang zijn. De laatste jaren zien we gelukkig meer gedragsgericht onderzoek naar (verantwoording bij) toezicht opkomen.⁸⁹ Om de RvS-vraag hoe verantwoording van toezicht kan worden verbeterd echt goed te kunnen beantwoorden, is meer van dit type onderzoek nodig dat oorzaken en gevolgen verheldert en een stevige basis biedt voor het beoordelen van het al dan niet (dis)functioneren van de publieke verantwoording.