

Responsief toezicht als vak: strategisch balanceren tussen meervoudige belangen

Judith van Erp, Martijn van der Steen & Rick Stegeman*

Waar toezichthouders voorheen vooral werden beoordeeld op de juridische correctheid en procedurele rechtvaardigheid van hun handelen, verwachten de externe 'publieken' (of stakeholders) van toezichthouders in toenemende mate dat zij ook responsief zijn. Een responsieve toezichthouder is zich bewust van de meervoudigheid van zijn publieken, en reageert en anticipeert op de specifieke omstandigheden en veranderende verwachtingen van deze publieken, zonder daarbij consistent een van de publieken te bevoordelen. In de praktijk levert dit echter dilemma's op voor toezichthouders, omdat de verschillende publieken uiteenlopende opvattingen hebben van wat responsief toezicht precies inhoudt. Hoewel responsiviteit cruciaal is voor de legitimiteit van toezichthouders, kunnen pogingen om responsief te zijn dus ook tot een verlies van legitimiteit onder bepaalde publieken leiden. In deze bijdrage onderzoeken wij de dilemma's waarmee toezichthouders te maken krijgen in hun streven naar responsiviteit, aan de hand van voorbeelden uit de Nederlandse toezichtpraktijk. Daarmee biedt deze bijdrage inzicht in de dynamiek tussen responsiviteit en legitimiteit in het hedendaags toezicht.

1. Inleiding

Toezichthouders staan voor een ingewikkeld dilemma. Ze moeten recht doen op basis van de wetten en regels die democratisch zijn verankerd en die het maatschappelijk verkeer regelen. Maar ze willen daarnaast ook responsief zijn aan de maatschappelijke dynamiek, de tegenstrijdige en veranderende verwachtingen die daar spelen, en allerlei ontwikkelingen die maken dat regels, normen en kaders heel vaak nét niet helemaal van toepassing zijn (Meerjarenperspectief Inspectieraad 2025-2029). Of dat nu gaat om het toepassen van maatwerk, het reageren op veranderende omstandigheden, of het invulling geven aan open normen en kaders, steeds gaat het om de vraag hoe toezichthouders kunnen balanceren tussen doen wat is afgesproken, en inspelen op wat zich onder hun ogen ontwikkelt. Responsiviteit is nodig, maar de legitimiteit van toezichthouders is óók gelegen in hun vermogen om betrouwbaar en voorspelbaar te zijn en zich te bewegen binnen hun formele taak en verantwoordelijkheid.

Dat dilemma wordt nog ingewikkelder wanneer we toevoegen dat toezicht doorgaans nodig is waar verschillende maatschappelijke waarden tegenover elkaar

* Prof. dr. J.G. van Erp is hoogleraar Regulatory Governance aan de Universiteit Utrecht en projectleider van het onderzoeksproject Toezicht met Gezag. Prof. dr. M.A. van der Steen is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en bijzonder hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. R.G.H. Stegeman MPhil is promovendus aan de Universiteit Utrecht, binnen het Toezicht met Gezag-project.

staan. Voedselveiligheid is belangrijk voor consumenten, efficiënte productie en economisch rendabele marges voor bedrijven. Voor allebei is het nodige te zeggen. Normen en regels die een toezichthouder hanteert zijn vaak bedoeld om de balans tussen die strijdende waarden te bewaken. Maar dat betekent ook dat meebewegen met een van de belanghebbenden meestal ingaat tegen de waarden en belangen van anderen. Toezichthouders maken formeel geen politieke keuzes tussen waarden en belangen, maar hun prioriteiten en interventies hebben wel een verdelend en daarmee politiek gevolg. Responsiviteit – hier opgevat als het inspelen op een concrete maatschappelijke context, met oog voor maatschappelijke dynamiek (Ehren, dit themanummer) – is dus geen beweging tussen toezichthouder en één maatschappelijke partij, maar van een toezichthouder die tussen verschillende maatschappelijke partijen met divergerende waarden en belangen staat. Dat maakt responsiviteit van toezicht nóg complexer dan responsiviteit zoals die van andere publieke instituties wordt gevraagd (Scheltema, 2015).

Responsiviteit wordt gezien als een middel om als toezichthouder legitimiteit te verwerven, maar kan eenvoudig omslaan in verlies daarvan, als andere basiswaarden van goed toezicht verloren gaan. In deze bijdrage verkennen we vanuit casuïstiek het spanningsveld van responsiviteit. We illustreren aan de hand van voorbeelden hoe toezichthouders door middel van responsiviteit hun legitimiteit vergroten – én hoe ze die ook relatief eenvoudig kunnen verliezen. De voorbeelden zijn afkomstig uit een uitgebreid casuïsonderzoek dat wij uitvoeren in het kader van het onderzoeksprogramma ‘Toezicht met Gezag’.¹ We voeren dit onderzoek uit bij vijf toezichthouders op bedrijven: de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT); de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA); het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM); de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Milieudienst Rijnmond (DCMR).

De casus-database waaruit wij putten, bestaat uit zestien casussen die van invloed zijn geweest op het publieke gezag, of de legitimiteit, van de toezichthouders die wij bestuderen (Stegeman et al., 2023). Bijvoorbeeld omdat de casus bijzonder veel aandacht heeft gekregen in de media en/of de politiek, of een precedent heeft geschapen binnen een bepaalde sector. Elk van deze casussen hebben wij nauwgezet in kaart gebracht door middel van documentanalyse (statements op de websites van de betrokken actoren, beleidsrapporten, rechtszaken, mediabijdragen) en verdiepende interviews met medewerkers van de betrokken toezichthouders en toezicht ondervindende organisaties (59 respondenten). In dit verkennende artikel putten we op doelgerichte wijze uit dit casuïsonderzoek, door in te zoomen op de casussen die bijzonder geschikt zijn om de dilemma’s ten aanzien van responsief toezicht te illustreren.

1 Gefinancierd door NWO onder het programma Nationale Wetenschapsagenda, Vernieuwing van Toezicht (NWA.1334.19.007). Zie ook www.toezichtmetgezag.nl. Data voor het casuïsonderzoek zijn verzameld in samenwerking met Julia Wesdorp (EUR), Erik Hans Klijn (EUR), Emma Ropes (EUR) en Kim Kikstra (student-assistent). De auteurs bedanken de liaisons en respondenten bij de vijf genoemde toezichthouders voor medewerking aan het casuïsonderzoek.

2. De relatie tussen responsiviteit en legitimiteit nader geduid

De geïntroduceerde dilemma's rondom responsiviteit zijn in de wetenschappelijke literatuur over rechtshandhaving eind jaren zeventig geagendeerd door de Amerikaanse rechtssociologen Philippe Nonet en Philip Selznick (1978) in hun boek *Law and Society in Transition: Towards Responsive Law*. Nonet en Selznick ontwikkelden het begrip responsief recht als antwoord op twee andere perspectieven, die in hun ogen een legitimiteitstekort veroorzaakten: repressief en autonoom recht. Repressief recht ziet het recht als een instrument om gezag af te dwingen en orde te handhaven, waarbij in de regeltoepassing en handhaving geen rekening wordt gehouden met behoeften en belangen van de samenleving en al snel een legitimiteitstekort dreigt. In de autonome benadering van recht staat het strikt en correct toepassen van regels en procedures centraal. Hierbij bestaat het risico dat de toepassing van regels losgezongen raakt van de beoogde effecten. Er is dan rechtmatigheid, maar niet per definitie rechtvaardigheid (Verberk, 2011, p. 40). Bij responsief recht wordt het recht ingezet om maatschappelijke rechtvaardigheid te vergroten. Responsieve instituties gaan op zoek naar de bedoeling achter regels, en passen deze flexibel toe om de bedoeling in de praktijk te realiseren. Legitimiteit wordt ontleend aan inhoudelijke uitkomsten, en minder aan juridische correctheid en procedurele rechtvaardigheid. De complexiteit en belangentegenstellingen in de samenleving zijn het uitgangspunt, en daarbinnen moet ernaar worden gestreefd om verschillende opvattingen en belangen recht te doen en te verenigen – Nonet en Selznick stellen hierbij het ideaal voor van een morele gemeenschap (Nonet & Selznick, 1978).

Responsief recht past goed in onze complexe netwerksamenleving waarin toepassing van rechtsregels niet eenduidig is en vrijwel altijd meerdere interpretaties mogelijk zijn. Responsief recht is echter ook een ideaal waarin belangrijke vragen onbeantwoord blijven; zoals de vraag op wiens belangen te reageren en hoe deze te wegen (Verberk, 2011). Ook kan *responsiviteit* op gespannen voet staan met *legaliteit*, waardoor er meer behoefte ontstaat aan de autonome benadering van rechtshandhaving.

Voor handhaving richting ondernemingen en organisaties is de responsieve benadering verder uitgewerkt door Ian Ayres en John Braithwaite (1992) in hun boek *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Responsive regulation is bij velen bekend als de theorie over de handavingspyramide die inspeelt op de houding en motivatie van onder toezicht gestelden, waarbij een escalatiemodel wordt gehanteerd op basis van het nalevingsgedrag. Bij de uitwerking en toepassing van responsive regulation is de nadruk komen te liggen op de relatie tussen de toezichthouder en de onder toezicht gestelde, het 'tit-for-tat-principe', in Nederland vaak vertaald als 'hard waar het moet, zacht waar het kan' (Mascini, 2023; Van der Heijden, 2021). Dit is echter een (te) smalle invulling van de oorspronkelijke theorie: daarin wordt responsiviteit in navolging van Nonet en Selznick breder opgevat als het tegemoetkomen aan de belangen en rechten van ook andere belanghebbenden dan onder toezicht gestelde organisaties. Responsive Regulation omvat

ook het stimuleren van de verantwoordelijkheid van onder toezicht gestelden, en de participatie van minder machtige groepen. De toezichthouder heeft hierin een stimulerende, regisserende en waar nodig dwingende rol (Mascini, 2023). Een responsieve toezichthouder maakt dan ook goed gebruik van netwerken, waarin andere toezichthouders of maatschappelijke organisaties naleving bevorderen. Dergelijk 'tripartisme' – de handhavende rol voor derde partijen – is een belangrijk onderdeel van responsive regulation, maar is onderbelicht gebleven in de uitwerking ervan (Mascini, 2023; Van de Bunt et al., 2007). De aanwezigheid van belangengroepen kan ook tegenwicht bieden aan een te innige band tussen onder toezicht gestelde organisaties en de toezichthouder (Ayres & Braithwaite, 1992; Mascini, 2023). Belangengroepen kunnen dan een rol hebben als *surrogaat-toezichthouder* die de inspectie scherp houdt (Van Erp, 2019, 2020; Wesdorp & Klijn, 2024). Dit veronderstelt wel enige overeenstemming en vertrouwen over en weer, en niet te extreme standpunten van belangenorganisaties. Ook moeten de organisaties representatief zijn voor de opvattingen binnen de bevolking. Dit alles verhoogt het democratisch gehalte en de legitimiteit van het toezicht (Maman, 2022).

Responsiviteit in de bedoeling van bovenstaande theorieën is een normatief ideaal waarbij de toezichthouder probeert in een context van meervoudige publieken (of 'stakeholders') te reageren en anticiperen op de verschillende omstandigheden en veranderende verwachtingen van deze publieken, zonder daarbij consistent een van de publieken te bevoordelen boven de anderen: bedrijven, burgers, maatschappelijke organisaties en politieke principalen (cf. Ehren, dit themanummer). Maar, als toezichthouders dit ideaal nastreven, levert dat in de praktijk dilemma's en spanningen op. In de volgende secties illustreren wij dat aan de hand van enkele praktijkvoorbeelden uit het casuonderzoek.

3. Responsiviteit in de ogen van verschillende doelgroepen

De belangrijkste indruk die uit ons onderzoek ontstaat, is dat zowel onder toezicht gestelde bedrijven als burgers en belangenverenigingen responsiviteit belangrijk vinden, maar hierover wel sterk uiteenlopende opvattingen en verwachtingen hebben. Concreet kunnen op basis van het casuonderzoek een 'smalle' en een 'brede' invulling van responsiviteit worden onderscheiden in antwoord op de vraag voor wie het toezicht wordt uitgeoefend. Met de smalle invulling van responsiviteit doelen we hier op responsiviteit in de relatie tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde (Mascini, 2023). Met de brede invulling van responsiviteit doelen we op maatschappelijke responsiviteit richting een bredere groep publieke belangen (Ehren, dit themanummer).

Bedrijven verwachten van toezichthouders vooral responsiviteit 'in de enge zin'

Uit het onderzoek blijkt dat de responsiviteit van de toezichthouder belangrijk is voor bedrijven. Zij interpreteren dit als een toezichthouder die oog heeft voor de concrete omstandigheden van bedrijven en die meebeweegt met de dynamiek die rondom een bepaalde regel speelt. Zo laat een analyse van publicaties in de vakpers

(Stegeman, 2025) zien dat bedrijven een toezichthouder vooral als responsief beschouwen wanneer deze rekening houdt met de belangen van het bedrijf en van de sector. Met betrekking tot *regulering* verwachten zij vooral dat toezichthouders voorspelbaarheid tonen en oog hebben voor wat er speelt in de sector. Ook in het uitoefenen van diens reflexieve functie ten aanzien van het gestelde beleid (WRR, 2013) willen bedrijven een toezichthouder die rekening houdt met de belangen van de sector, en niet alleen met ‘mondige burgers’ of ‘sensatiebeluste media’. Met betrekking tot *handhaving* verwachten zij vooral dat toezichthouders rekening houden met de specifieke omstandigheden en de houding van een bedrijf. Ze willen een toezichthouder die niet meteen overgaat tot handhaven, maar het gesprek aangaat en samen met bedrijven naar een oplossing zoekt.²

Deze smalle opvatting van responsiviteit komt duidelijk naar voren in de casus over de vangmethode van pluimvee die speelt bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De Europese Transportverordening (2005), die van toepassing is op het transport van gewervelde dieren, is gebaseerd op de kernbepaling dat dieren niet op zodanige wijze moeten worden vervoerd dat hun waarschijnlijk letsel of onnodig lijden wordt berokkend (Verordening (EG) nr. 1/2005, art. 3). Deze kernbepaling wordt aangevuld met de meer specifieke bepaling dat dieren niet aan de poten (ondersteboven) gevangen mogen worden voor het transport naar het slachthuis (Verordening (EG) nr. 1/2005, art. 3, lid 1). Hoewel dit op zichzelf een vrij duidelijke bepaling is die weinig ruimte laat voor interpretatie, heeft de Nederlandse pluimveesector lange tijd verdedigd dat de specifieke bepaling niet van toepassing zou zijn op pluimvee (LTO, 2021). De sector verwees hierbij naar een richtlijn met ‘good practices’ voor diertransport, opgesteld in opdracht van de Europese Commissie (EC). De richtlijn noemt het ondersteboven vangen van kippen een ‘good practice’, omdat dit sneller gaat dan rechtop vangen. Dat leidt tot minder stress in de stal. Voor het rechtop vangen zijn ook meer mensen nodig, terwijl de sector juist kampt met grote personeelstekorten. De wet is dus weliswaar duidelijk, maar het bestaan van een ‘Europese richtlijn’ met ‘good practices’ bood volgens de sector ruimte voor de toezichthouder om de belangen van de industrie mee te wegen in de handhaving. Zo opende zich een discussie waarin de toezichthouder positie moest kiezen.

Dierenbelangenorganisaties zetten hiertegenover dat kippen geen middenrif hebben; bij het ondersteboven vangen drukken de organen van kippen dus op de longen, waardoor de kippen flauwvallen (WakkerDier, 2021). Voor hen is er dus allesbehalve sprake van een good practice en zij hameren erop dat de specifieke bepaling

- 2 Wel is het goed om te benadrukken dat we niet alle bedrijven over één kam kunnen scheren. Zo zagen we in een q-sort studie (Fahy et al., 2024), uitgevoerd onder 286 medewerkers van bedrijven, dat er een groep respondenten is die het met name belangrijk vindt dat toezichthouders maatschappelijke belangen centraal stellen en burgers rechtmatig en rechtvaardig behandelen. Deze respondenten vinden het minder belangrijk of toezichthouders de specifieke omstandigheden en belangen van onder toezicht gestelden, waaronder zichzelf, centraal stellen. Hoewel we op basis van deze studie niet kunnen concluderen hoe dominant dit discours over toezichthouders is onder bedrijven in meer algemene zin, is het wel een waardevolle indicatie dat niet alle respondenten de smalle opvatting van responsiviteit erop nahouden.

ook op pluimvee van toepassing zou moeten zijn, omwille van dierenwelzijn. De pluimveesector hield echter vast aan haar standpunt: het toepassen van deze bepaling op pluimvee zou de Nederlandse concurrentiepositie schaden (LTO, 2021).

Wakker Dier is herhaaldelijk naar de rechter gestapt om te toetsen of de strikte bepaling van de Transportverordening gehandhaafd moet worden voor pluimvee. Hier is de rol van ‘surrogaat toezichthouder’ te herkennen. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft echter de lijn van de pluimveesector gevolgd, en handhaving door de NVWA afgehouden. Tijdens dit traject bevond de NVWA zich in een spagaat: de toezichthouder wilde in gesprek blijven met de pluimveesector (Eyes on Animals, 2023), maar heeft tegelijkertijd wel druk uitgeoefend op de sector om de vangmethode aan te passen (College van Beroep voor het bedrijfsleven, 2024)³. Na jaren van conflict heeft de rechter de knoop doorgehakt: de meer specifieke bepaling uit de Transportverordening is ook van toepassing op pluimvee; dus ook kippen moeten rechttop worden gevangen.

Deze casus illustreert hoe toezichthouders te maken krijgen met de smalle opvatting van responsiviteit, in dit geval uitgedragen door de pluimveesector en de minister. ‘Smal’ omdat er hier gevraagd wordt om in de regeltoepassing rekening te houden met de specifieke omstandigheden (personeelstekorten) en belangen (concurrentiepositie) van de sector. Deze opvatting raakt aan belangrijke publieke waarden (bijvoorbeeld betaalbaarheid), maar staat op gespannen voet met de opvatting over dierenwelzijn van de dierenbelangenorganisaties. Het laveren tussen belangen, zoals de NVWA deed, met de intentie om responsief te zijn naar verschillende publieke toe, leidt niet direct tot meer legitimiteit: de sector was ongelukkig met de uitkomst, terwijl dierenbelangenorganisaties voelden dat ze de toezichthouder haast moesten dwingen om te handhaven. Hun opstelling in deze casus is een voorbeeld van de bredere invulling van responsiviteit, waarin maatschappelijke belangen buiten die van de onder toezicht gestelde bedrijven worden meegenomen, zoals in dit geval dierenwelzijn.

Burgers en maatschappelijke organisaties verwachten responsiviteit ‘in bredere zin’

Burgers en andere maatschappelijke actoren geven aan dat zij het juist belangrijk vinden dat toezichthouders niet alleen oog hebben voor specifieke belangen van bedrijven, maar inzetten op het waarborgen van bredere maatschappelijke belangen – responsiviteit in brede zin (Esaiasson & Wlezien, 2017; Hong & You, 2018; Maman, 2022). In hun ogen groeit de legitimiteit van de toezichthouder als het lukt om de specifieke belangen van onder toezicht gestelden te plaatsen in een breder maatschappelijk perspectief. Deze invulling van responsiviteit past naadloos in het ideaal van ‘responsive law’ van Nonet en Selznick (1978). In de analyse van Ehren in dit themanummer stemt dit overeen met het ‘burgerperspectief’ in het toezicht.

De behoefte aan de brede invulling van responsiviteit komt duidelijk naar voren in het voorbeeld van het toezicht op Chemours in Dordrecht, door de Inspectie Leef-

3 College van Beroep voor het bedrijfsleven, 4 juni 2024, ECLI:NL:CBB:2024:370.

omgeving en Transport (ILT) en de Milieudienst Rijnmond (DCMR). Dit bedrijf produceert gespecialiseerde chemische producten, waaronder 'PFAS-verbindingen' met water-, vet- en vuilafstotende eigenschappen. Uit onze interviews met burgers over deze casus, alsook uit mediaberichtgeving (NOS, 2023; Zembla, 2023), blijkt dat burgers vinden dat toezichthouders hier te goed van vertrouwen zijn geweest en onvoldoende op de hoogte waren van de risico's voor omwonenden. De burgers verwijten toezichthouders dat zij een enorme informatieachterstand hadden op Chemours wat betreft schadelijkheid van PFAS voor het milieu en voor de volksgezondheid. Dat resulteerde in vergunningen die niet streng genoeg zijn om burgers te beschermen. Hoewel burgers het idee hebben dat de opstelling van de toezichthouders in de afgelopen jaren ten goede aan het veranderen is, vinden zij nog steeds dat de toezichthouders harder moeten optreden.

De toezichthouders geven in de interviews echter aan dat zij deze maatschappelijke belangen wel degelijk op de radar hebben gehad, maar dat het niet makkelijk was om daadwerkelijk maatschappelijk responsief te kunnen zijn. Allereerst stellen zij dat de tijdgeest is veranderd en de samenleving nu minder tolerant is voor negatieve externaliteiten van de chemische industrie dan tijdens de initiële vergunningverlening. Daar komt bij, stellen de toezichthouders, dat sommige burgers het idee hebben dat toezichthouders direct kunnen ingrijpen en een bedrijf tot stilstand kunnen brengen. Maar zo werkt het niet, want bedrijven moeten uit kunnen gaan van een rechtmatige toepassing van wet- en regelgeving. Zo is er in Europa een vastgestelde procedure voor het registreren en evalueren van nieuwe chemische stoffen, waarbij het bedrijf verantwoordelijk is voor het aanleveren van informatie (ECHA, z.d.). Als toezichthouders al signalen krijgen dat een onderneming onjuiste informatie aanlevert, moeten zij dit wel hard kunnen maken. De spanning tussen legitimiteit en legaliteit, tussen responsief en autonoom recht, doet zich hier gelden. De toezichthouder wil graag responsief zijn naar burgers toe, maar maatschappelijke responsiviteit vindt hier een grens in wet- en regelgeving.

Zoals hierboven al duidelijk werd, spelen zogenaamde 'surrogaat inspecteurs' een belangrijke rol in responsief toezicht en die pakt voor het gezag van de toezichthouder niet altijd goed uit. In diverse casussen troffen we burgergroepen, maatschappelijke organisaties (vakbonden, consumentenorganisaties, ngo's) en media ('waakhond'-programma's zoals *Radar* en *Kassa*) aan die toezichthouders proberen te bewegen om hun belangen mee te nemen in het toezicht. Dit doen zij middels onderzoek, activisme, mediadruk, Woo-verzoeken, handhavingsverzoeken of rechtszaken. Zij wachten dus niet simpelweg af wat de toezichthouder doet, maar helpen de responsiviteit van de toezichthouder een handje door proactief zaken aanhangig te maken in de media en bij de rechter. Zo bieden ze, conform het ideaal van tripartisme van Ayres en Braithwaite (1992), tegenwicht tegen een te innige band tussen onder toezicht gestelde organisaties en de toezichthouder, en houden ze inspecties scherp. Tripartisme betekent echter een zeker evenwicht, waarbij de toezichthouder verschillende belangen verenigt. In de door ons bestudeerde voorbeelden worden de toezichthouders eerder heen en weer geslingerd tussen belangen. Doordat maatschappelijke controleurs hen dwingen tot het innemen van een

standpunt, hebben ze niet meer zelf de regie en dit leidt eerder tot een verlies van gezag dan toename van legitimiteit.

Een andere manier waarop pogingen om maatschappelijk responsief te zijn de legitimiteit van de toezichthouder onder bepaalde publieken in gevaar kan brengen, is wanneer zulke pogingen ertoe leiden dat de toezichthouder in de ogen van onder toezicht gestelde ondernemingen als ‘tegen de industrie zijnde’ wordt gezien. ‘Brede’, maatschappelijke responsiviteit stuit op grenzen wanneer bedrijven van de inspectie aan veel strengere eisen moeten voldoen dan in de wet zijn vastgelegd. Zo’n strengere interpretatie van regels in het maatschappelijk belang zal al snel stuiten op juridische gevechten met bedrijven (Ayres & Braithwaite, 1992), die toezichthouders niet met zekerheid zullen weten te winnen en die per definitie tijd en middelen kosten.

Een laatste dilemma is dat de term ‘burgerperspectief’ een zekere coherentie suggereert, maar binnen deze groep bestaan vele schakeringen. Neem de casus over de injectie van ‘productiewater’ uit de oliewinning in lege gasvelden. Daarin mengden zich zowel burgergroepen die tegen deze injecties zijn (‘Stop Afvalwater Twente’ en ‘Stop Afvalwater Schoonebeek’), als een burgergroep die kansen ziet in oliewinning, mits dit veilig gebeurt (Naoberschap Oliedorp). De bekende Twentenaar Herman Finkers en de politiek (lokaal en landelijk) mengden zich ook in de discussie, door zich achter de meest vocale burgergroep te scharen (Stop Afvalwater Twente). Hierdoor kreeg in de media en het publieke debat één groep de boventoon. Van daadwerkelijke responsiviteit, conform de bedoeling van Nonet en Selznick (1978), is dan geen sprake. De betrokken toezichthouder, het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), probeerde binnen dit speelveld responsief te zijn richting *alle* burgers, inclusief de niet-vocale burgers. Dit deed het SodM door actief in gesprek te gaan met alle burgergroepen, alsook met ‘stille burgers’ die niet actief deel uitmaken van een burgergroep. Niet alleen vraagt dit veel tijd en capaciteit. Uit onze interviews blijkt dat dit vanuit het perspectief van de leden van een individuele burgergroep, die vooral verwachten dat de toezichthouder gehoor geeft aan hen, de indruk kan wekken van een zoekende in plaats van een maatschappelijk responsieve toezichthouder.

Kortom, de responsieve toezichthouder probeert telkens om, in een context van meervoudige publieken, rekening te houden met de verschillende omstandigheden en veranderende verwachtingen van deze publieken, zonder daarbij consistent een van de doelgroepen te bevoordelen over de anderen. Dat is een poging om maatschappelijk gezag te winnen, maar het kan eenvoudig tot gezagsverlies leiden.

4. Responsiviteit vereist stuurmanskunst

Responsiviteit in brede en enge zin leidt tot spanningen die om serieuze stuurmanskunst vragen. Een interessant voorbeeld hiervan is de casus over de spillage van plastic korrels in de Rotterdamse haven tijdens de productie, verwerking en het vervoer van de korrels. Hoewel de DCMR al inspecties had uitgevoerd en een

waarschuwing had uitgedeeld aan een van de producenten, kwam de casus in een stroomversnelling terecht toen de Plastic Soup Foundation een handhavingsverzoek indiende. Hierop werd er niet alleen een last onder dwangsom opgelegd aan het desbetreffende bedrijf; DCMR kondigde ook inspecties bij andere bedrijven aan. Het bedrijf onderkende zijn verantwoordelijkheid, maar vond ook dat de last niet voldoende duidelijk maakte hoe ver zijn zorgplicht precies reikte. Het bedrijf stapte daarom naar de rechter voor opheldering. Op dit moment in de casus nam de toezichthouder een cruciale beslissing: omdat de DCMR het idee had dat het bedrijf écht welwillend was, en niet als enige verantwoordelijk was, besloot de DCMR om in te zetten op verdere samenwerking in plaats van juridificering. Deze inschatting leek gepast, en schepte de ruimte voor de totstandkoming van de ‘Taskforce Clean Sweep Rotterdam’: een samenwerking tussen kunststofproducenten, het havenbedrijf en de gemeente om de spillage aan te pakken (DCMR, z.d.). De DCMR ziet haar eigen rol hierin als een stimulerende; de regie ligt bij de deelnemers van de taskforce en de toezichthouder ondersteunt het initiatief zolang er voortgang wordt geboekt om het doel te bereiken. Zo worden er best practices uitgewisseld, schoonmaakacties uitgevoerd, en heeft de toezichthouder vrijwillig gedragsonderzoek onder de medewerkers van de deelnemende bedrijven uitgevoerd, wat heeft geleid tot grotere bewustwording en nieuwe werkwijzen. Aangezien de DCMR heeft geconstateerd dat er ook daadwerkelijk veel minder spillage plaatsvindt, lijkt zelfs de Plastic Soup Foundation tevreden over de bereikte voortgang. Deze casus laat zien dat responsief zijn ten aanzien van meervoudige belangen niet altijd hoeft te leiden tot een verlies aan legitimiteit. De toezichthouder probeerde niet alle partijen tegemoet te komen, maar plaatste zich als regisseur boven de partijen en stimuleerde dat zij oog kregen voor elkaar. Zo maakte de toezichthouder mogelijk dat strijdige waarden en belangen toch goed samen kwamen, wat ook bijdroeg aan de legitimiteit van de toezichthouder.

Ook zijn er toezichthouders die selectief samenwerken met surrogaat-inspecteurs, bijvoorbeeld om issues te agenderen, door gebruik te maken van de informatiepositie van deze actoren (bijvoorbeeld om in contact komen met burgers), en om bedrijven onder druk te zetten (vooral in gevallen waar het bedrijven betreft die meer gevoelig zijn voor negatieve publiciteit dan een financiële sanctie). Uit interviews bleek dat sommige toezichthouders proactief het gesprek aangaan met maatschappelijke controleurs, en daarin toelichten waarom ze bepaalde prioriteiten stellen. Zo trachten ze te voorkomen dat surrogaat inspecteurs hun agenda domineren met woo-verzoeken, handhavingsverzoeken of zelfs rechtszaken. Ook hier geldt natuurlijk dat toezichthouders ervoor moeten waken dat zij hun onafhankelijkheid niet verliezen; selectief samenwerken met maatschappelijke organisaties is niet hetzelfde als de agenda van deze organisaties overnemen.

5. Conclusie

In deze bijdrage hebben we laten zien hoe de responsieve toezichthouder probeert om, in een context van meervoudige publieken en hun meervoudige – en vaak te-

Judith van Erp, Martijn van der Steen & Rick Stegeman

genstrijdige – belangen, gezagvol op te treden. Dat vereist rekening houden met verschillende omstandigheden en veranderende verwachtingen van publieken, zonder daarbij consistent een van de doelgroepen te bevoordelen boven de anderen. Voor die afweging ontbreekt een helder normatief kader: niet vanuit de formele wet, niet vanuit politieke richting, en ook het publiek zelf is verdeeld. En toch moet de toezichthouder handelen. Dan gaat het dus om een situationele afweging van de toezichthouder, die vanwege de normatieve dissensus per definitie omstreden zal zijn. Weliswaar doordacht, maar daarmee niet gegarandeerd succesvol.

We hebben gezien hoe responsief toezicht het gezag van de toezichthouder kan vergroten, maar ook eenvoudig kan leiden tot verlies ervan. En soms schuilt dat in details, zoals het vermogen om de tijdgeest aan te voelen, de verhoudingen tussen publieken goed te doorzien en inschattingen te maken van hoe interventies zullen uitpakken. Belangrijk is daarbij het onderscheid tussen responsiviteit in *enge* zin (in regulering en handhaving) en responsiviteit in *brede* zin (door maatschappelijke belangen te waarborgen in de volle breedte van het toezicht: de prioritering, informatieverzameling, oordeelsvorming en de signalering naar beleid). Zowel de ‘smalle’ als de ‘brede’ vorm van responsiviteit zijn van belang, maar vaak botsen ze en zal de toezichthouder dus keuzes moeten maken en stuurmanskunst moeten tonen. Zo is responsief toezicht dus geen objectieve wetenschap, maar eerder een op ervaring en geïnformeerde intuïtie gebaseerd ambacht. Het verzamelen en analyseren van meer voorbeelden van responsief toezicht kan helpen bij het beter informeren van dat ambacht en het vinden van meer werkzame patronen die de voorspelbaarheid en hanteerbaarheid van responsiviteit kunnen vergroten. En daarmee het gezag van toezichthouders en bovenal het maatschappelijk effect van toezicht versterken.

Literatuur

- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press.
- DCMR. (z.d.). *Maatregelen tegen plastic soep in de haven*. Geraadpleegd van <https://www.dcmr.nl/maatregelen-tegen-plastic-soep-de-haven>
- Esaïsson, P., & Wlezien, C. (2017). Advances in the study of democratic responsiveness: An introduction. *Comparative Political Studies*, 50(6), 699-710. <https://doi.org/10.1177/0010414016633226>
- European Chemicals Agency (ECHA). (z.d.). *Understanding REACH*. <https://echa.europa.eu/regulations/reach/understanding-reach>
- Eyes on Animals. (2023, 1 maart). *Eyes on Animals stapt uit Stuurgroep Vangen van Pluimvee*. Geraadpleegd van <https://www.eyesonanimals.com/nl/eyes-on-animals-resigns-from-the-poultry-catching-steering-group/>
- Fahy, L., Klijn, E. H., & Van Erp, J. (2024). Bronnen van gezag: Een empirisch onderzoek naar de totstandkoming van reputaties van toezichthouders. *Tijdschrift voor Toezicht*, (2-3), 49-61. <https://doi.org/10.5553/TvT/187987052024015002002>
- Hong, S. H., & You, J. S. (2018). Limits of regulatory responsiveness: Democratic credentials of responsive regulation. *Regulation & Governance*, 12(3), 413-427. <https://doi.org/10.1111/rego.12193>

- LTO. (2021, 7 juni). *Onmogelijke situatie dreigt bij vangen pluimvee*. Geraadpleegd van <https://www.lto.nl/onmogelijke-situatie-dreigt-bij-vangen-pluimvee/>
- Maman, L. (2022). The democratic qualities of regulatory agencies. *Policy & Politics*, 50(4), 461-482. <https://doi.org/10.1332/030557321X16490875448288>
- Mascini, P. (2023). *Literatuuronderzoek Responsive Regulation: Voorbij de handhavingspiramide*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/05/02/literatuuronderzoek-responsive-regulation-voorbij-de-handhavingspiramide>
- Nonet, P., & Selznick, P. (1978). *Law and society in transition: Towards responsive law*. Harper & Row.
- NOS. (2023, 19 oktober). *Omwonenden Chemours blij met onderzoek van OM: 'Enige juiste om te doen'*. Geraadpleegd van <https://nos.nl/artikel/2494623-omwonenden-chemours-blij-met-onderzoek-van-om-enige-juiste-om-te-doen>
- Scheltema, M. (2015). Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat? *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 9, 287-289.
- Stegeman, R., Wesdorp, J., & Ropes, E. (2023). Waarom reputatie meer is dan beeldvorming: Over het belang van reputatie voor het toezicht van nu. *Tijdschrift voor Toezicht*, (3-4), 139-146. <https://doi.org/10.5553/TvT/187987052023014003011>
- Stegeman, R. (2025). *The righteous regulator: How regulated industries understand the moral reputation of regulatory agencies* [Manuscript submitted for publication]. Utrecht School of Governance, Utrecht University.
- Van de Bunt, H., Van Erp, J., & Van Wingerde, K. (2007). Hoe stevig is de piramide van Braithwaite? *Tijdschrift voor Criminologie*, 49(4), 386-399.
- Van der Heijden, J. (2021). Why meta research matters to regulation and governance scholarship: An illustrative evidence synthesis of responsive regulation research. *Regulation & Governance*, 15, 123-142. <https://doi.org/10.1111/rego.12378>
- Van Erp, J. (2019). Toezicht en governance in de open samenleving. *Bestuurskunde*, 28(2), 30-38. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872019029002005>
- Van Erp, J. (2020). The role of private actors in the regulation and enforcement of corporate environmental harm. In M. de Cock Buningh & L. Senden (Eds.), *Private regulation and enforcement in the EU: Finding the right balance from a citizen's perspective* (pp. 353-372). Hart Publishing.
- Verberk, S. (2011). *Probleemoplossend strafrecht en het ideaal van responsieve rechtspraak* [Proefschrift]. Erasmus Universiteit Rotterdam. Geraadpleegd van <https://repub.eur.nl/pub/26117/probleemoplossend%20strafrecht%20proefschrift%20compl%20zs.pdf>
- Verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens vervoer en daarmee samenhangende activiteiten. (2004). *Publicatieblad van de Europese Unie*, L3, 1-44. <https://eur-lex.europa.eu>
- Wakker Dier (2021, 3 maart). *NVWA negeert wetgeving bij vangst kippen*. Geraadpleegd van <https://www.wakkerdier.nl/persberichten/nvwa-negeert-wetgeving-bij-vangst-kippen>
- Wesdorp, J., & Klijn, E. H. (2024). Supporter or rival: Developing a network governance approach about the role of surrogate inspectorates in regulatory governance. *Perspectives on Public Management and Governance*, 7(3), 101-112. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvae006>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2013). *Toeziën op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam University Press.
- Zembla. (2023, 15 juni). *DuPont en de PFAS-doofpot: wat verzweg de industrie?* Geraadpleegd van <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/dupont-en-de-pfas-doofpot-wat-verzweg-de-industrie-tijdlijn>