

Samenvatting onderzoek

Een constructief samenspel

Met toezicht en loyale tegenspraak naar een beter Nederlands openbaar bestuur

Door: Mr. dr. G.S.A. (Gerrit) Dijkstra en Prof. dr. F.M. (Frits) van der Meer

Korte samenvatting van het onderzoek

Dit rapport stelt dat loyale tegenspraak een noodzakelijke voorwaarde is voor goed openbaar bestuur: het is onderdeel van het systeem van checks and balances dat de democratische rechtsstaat steunt en draagt uiteindelijk bij aan goede publieke dienstverlening. Toezichthouders zien vanuit hun praktijk waar beleid en uitvoering vastlopen. De kern: toezicht moet niet alleen controleren, maar ook een lerende functie hebben, zodat kritische signalen terugkomen bij politiek, beleid en uitvoering.

Loyale tegenspraak is feedback (kritiek) van deskundigen op basis van expertise, ervaring en publieke verantwoordelijkheid op beleid, uitvoering of besluitvorming. Constructief, niet uit activisme of sabotage. De auteurs benadrukken dat dit juist een vorm van loyaliteit is: niet alleen aan minister, leidinggevende of organisatie, maar ook aan samenleving, burger en rechtsstaat.

Het onderzoek richt zich vooral op rijkstoezicht (rijksinspecties, autoriteiten); de bevindingen gelden grotendeels ook voor medeoverheden. Effectieve tegenspraak wordt getoetst aan drie kernvragen:

1. Kunnen toezichthouders tegenspraak bieden? (kennis, capaciteit, expertise, onafhankelijkheid)
2. Willen toezichthouders tegenspraak bieden? (open cultuur, persoonlijke moed, organisatorische steun)
3. Mogen toezichthouders tegenspraak bieden? (feitelijke en institutionele ruimte t.o.v. ministeries — formele onafhankelijkheid kan symbolisch blijken)

Belangrijkste uitkomsten/conclusies

Loyale tegenspraak is in de praktijk vaak lastig te realiseren, door:

- politieke en mediadruk die gevoelige signalen minder welkom maakt;
- onvoldoende openheid bij beleidsmakers en bestuurders voor kritiek;
- (ervaren) afhankelijkheid van toezichthouders t.o.v. ministeries of politiek;
- zelfcensuur uit misplaatste loyaliteit of angst voor gevolgen;
- kritiek die blijft hangen in beleids- en uitvoeringsorganisaties en de politieke top niet bereikt;
- spanning tussen vertrouwelijkheid en openbaarheid van toezichtinformatie;
- afnemende ruimte voor tegenspraak juist bij gevoelige dossiers.

Toezicht moet niet alleen fouten vaststellen, maar onderliggende oorzaken zichtbaar maken. Zo draagt het bij aan beter beleid, betere uitvoering, betere wet- en regelgeving, betere publieke dienstverlening, het voorkomen van bestuurlijke crises en fiasco's, en een sterker systeem van checks and balances. Toezicht is dus niet alleen correctief, maar ook preventief en lerend.

Aanbevelingen en tips

- Toezichthouders/politiek-bestuurlijk: geef toezichthouders voldoende ruimte voor kritisch oordeel; versterk hun professionele onafhankelijkheid; zorg dat signalen politiek en bestuurlijk daadwerkelijk gehoord worden (toegang tot beleidsmakers, uitvoerders, bestuurders).
- Interne organisatie toezicht: laat ook binnen de toezichthouder ruimte voor loyale tegenspraak, met heldere eindverantwoordelijkheid voor communicatie richting bewindspersonen en beleid/uitvoering, om coherentie te bewaken.
- Bij sterke politieke lobbydruk: hoe krachtiger de maatschappelijke lobbygroepen rond een dossier, hoe steviger en onafhankelijker de positie van het toezicht institutioneel geregeld moet zijn.
- Cultuur: stimuleer openheid en vertrouwen — kritiek is een kans, geen bedreiging — bij politiek, beleid, uitvoering én toezicht.
- BZK en systeemniveau: het ministerie van BZK heeft als systeemverantwoordelijke een ondersteunende rol, evenals een solide toezichtregime in bredere zin.
- Professionalisering: investeer continu in kennis, ervaring en moreel-bestuurlijk besef van toezichtorganisaties en medewerkers.
- Selectie en training: selecteer en train medewerkers op persoonlijke moed en doortastendheid, met permanente educatie (bijv. via toezichtacademies).
- Balans: bewaak de balans tussen onafhankelijkheid en democratische verantwoordelijkheid — het politiek primaat is legitiem, maar mag geen stoplap zijn om kritiek te weren.
- Structureel benutten: gebruik toezichtsignalen systematisch voor structureel leren (niet alleen incidentaanpak), verankerd in HRM- en opleidingsprogramma's van beleid, uitvoering én in de informatievoorziening aan politieke bestuurders.
- Monitoring: laat elke inspectie/toezichthouder jaarlijks een anonieme feedbackronde houden onder sleutelspelers (ambtelijke top toezicht en ministerie, politieke leiding, senior inspecteurs en medewerkers) om de perceptie van tegenspraak en open cultuur te meten.