

REDACTIONEEL

Toezicht als ‘volksaandeel’

Karin van Wingerde

‘Volksschade!’ Met die titel gaf het Duitse blad Bild¹ treffend het sentiment weer toen bekend werd dat autofabrikant Volkswagen jarenlang dieselauto’s op de markt had gebracht, voorzien van software waarmee de uitstoot van schadelijke stoffen kon worden gemanipuleerd. Dat het autoconcern – gemeten naar omzet het tweede autoconcern ter wereld – iedereen zou belazeren, had niemand voor mogelijk gehouden. Volkswagen produceerde immers niet zomaar auto’s, maar ‘Das Auto’. De automaker werd meerdere keren – en zelfs dit jaar nog – uitgeroepen tot meest duurzame autoconcern in de *Dow Jones Sustainability Indices (DJSI)*.² En Volkswagen is al jarenlang het meest verkochte automerk in Europa. Volkswagen was het spreekwoordelijke volksaandeel van de Duitse economie. Een volksaandeel is in economische termen een stabiel aandeel dat een goed rendement biedt en waarmee maar weinig mis kan gaan.³ Met andere woorden: het publiek wil er graag in beleggen. Ook voor Volkswagen geldt dat het publiek zich graag met het concern identificeerde dat internationaal een imago had opgebouwd van betrouwbaarheid, degelijkheid en duurzaamheid.

Een volksaandeel moet het echter vooral hebben van publiek vertrouwen en verliest al snel zijn waarde wanneer er een verschil bestaat tussen de publieke verwachtingen over hoe de onderneming zich zou moeten gedragen en de wijze waarop een onderneming zich in de praktijk gedraagt. In de sociaalwetenschappelijke literatuur over regulering van ondernemingen is dit geconceptualiseerd als de *social license*.⁴ Dit begrip drukt uit dat de eisen en verwachtingen die aan bedrijven worden gesteld niet alleen juridisch van aard zijn, maar ook een sociale component hebben: ook de maatschappelijke omgeving heeft verwachtingen over en stelt eisen aan het gedrag van ondernemingen. De inmiddels opgestapte CEO Martin Winterkorn leek zich dat uiteindelijk te realiseren toen hij zich publieke-

- 1 S. Lindhout, Duitsers van hun apropos door Volkswagen-schandaal, de Volkskrant 23 september 2015, <www.volkskrant.nl/economie/duitsers-van-hun-apropos-door-volkswagen-schandaal-a4147674/>.
- 2 <<http://en.volkswagen.com/en/company/news.suffix.html/2015~2Fvolkswagen-sustainability.html>>.
- 3 J. Koelwijn, De mythe van het volksaandeel, Het Financieele Dagblad 20 juni 2015, <<http://fd.nl/personal-finance/1108293/de-mythe-van-het-volksaandeel>>.
- 4 S.A. Joyce & I. Thomson, Earning a social license to operate: Social acceptability and resource development in Latin America, *The Canadian Mining and Metallurgical Bulletin* 2000, 93 (1037), p. 49-52; G. Lynch-Wood & D. Williamson, The Social License as a Form of Regulation for Small and Medium Enterprises, *Journal of Law & Society* 2007, 34 (3), p. 321-341; N. Gunningham, R. Kagan & D. Thornton, Social License and Environmental Protection: Why Businesses Go Beyond Compliance?, *Law & Social Inquiry* 2004, 29 (2), p. 307-341.

Karin van Wingerde

lijk verontschuldigde voor het schandaal: 'I am deeply sorry that we have broken the trust of our customers and the public.'⁵

Het is de vraag of en hoe Volkswagen dit te boven komt. Bestuursvoorzitter Martin Winterkorn stapte noodgedwongen op, het concern riep alleen in ons land al 160.000 auto's terug en Volkswagen staat in de Verenigde Staten een boete te wachten die kan oplopen tot 18 miljard dollar. Volgens sommige commentatoren zou het Volkswagenschandaal zelfs de reputatie van de gehele Duitse industrie beschadigen.⁶ Of zoals een van hen signaleerde "made in Germany" might never have the same ring to it again'.⁷

Terug naar het toezicht. De reacties op situaties waarin het overheidstoezicht niet goed gefunctioneerd heeft, verlopen volgens een vergelijkbaar scenario. Met grote verbazing en verontwaardiging wordt er gereageerd als het toezicht niet heeft gedaan wat het had moeten doen. Dat blijkt bijvoorbeeld maar weer uit het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Fyra, waarover in dit nummer een opiniebijdrage is opgenomen van de hand van Ferdinand Mertens. In zijn mede naar aanleiding van de Fyra-casus geschreven column confronteert Ben Ale ons op ongezouten wijze met deze vreemde reflex: hoewel bezuinigingen op en het op afstand plaatsen van het toezicht al lang het devies zijn geworden, overvalt het ons kennelijk toch iedere keer weer als het misgaat.

We hebben dan ook hooggespannen verwachtingen van het toezicht. Toezicht is er ter bescherming van publieke belangen. We vertrouwen erop dat het goed functioneert en voorkomt dat er zaken misgaan. Zo bezien is toezicht ook een volksaandeel. We hebben er immers allemaal belang bij dat het 'aandeel' een goed rendement oplevert, maar daarvoor is nodig dat het toezicht maatschappelijk gelegitimeerd is en aansluit bij de wensen en verwachtingen die in de samenleving leven.

Juist vanwege het belang van deze maatschappelijke legitimiteit zouden toezichthouders de dialoog met maatschappelijke partijen moeten opzoeken, zo betoogde de WRR enige tijd geleden al, ook als die maatschappelijke omgeving uitdrukkelijk een tegengeluid laat horen.⁸ *Public engagement* noemt Cary Coglianese dat in het recent verschenen rapport *Listening, Learning, Leading: A Framework for Regulatory Excellence* van het Penn Program on Regulation, in dit nummer besproken door Paul van Dijk.

De vraag naar goed toezicht en hoe toezichthouders daar invulling aan kunnen geven, komt in dit nummer veelvuldig aan bod.

Een methode om op die vraag te reflecteren, wordt in dit nummer besproken door Seekles, Widdershoven, Robben, Dalfsen en Molewijk. Zij onderzochten de invoe-

5 VW software scandal: chief apologises for breaking public trust, The Guardian 20 september 2015, <www.theguardian.com/business/2015/sep/20/vw-software-scandal-chief-apologises-for-breaking-public-trust>.

6 T. Reijner, Volkswagenschandaal dreunt door in Duitsland: 'Au, pijn!', Elsevier 23 september 2015, <www.elsevier.nl/Economie/achtergrond/2015/9/Volkswagen-schandaal-dreunt-door-in-Duitsland-Auw-pijn-2690978W/>.

7 A mucky business; The Volkswagen scandal, The Economist 26 september 2015, p. 23-25.

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

ring van moreel beraad bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Moreel beraad is een methode waarbij inspecteurs onder leiding van een gespreksleider een moreel of ethisch dilemma uit hun dagelijkse praktijk onderzoeken. Daardoor krijgen de deelnemers verschillende visies op de ingebrachte problematiek en inzicht in hoe anderen hiermee zouden omgaan; dit kan bijdragen aan het omgaan met morele dilemma's die inspecteurs ervaren op de werkvloer en de kwaliteit van het toezicht verbeteren. De auteurs bestudeerden acht bijeenkomsten van het moreel beraad en brachten in kaart hoe de IGZ-medewerkers deze hebben ervaren en welke bijdrage deze methode zou kunnen leveren aan goed toezicht. Het artikel laat zien dat vrijwel alle deelnemers zeer positief zijn over het moreel beraad: zij geven als belangrijke meerwaarde aan dat zij meer handelingsalternatieven gekregen hebben om in de praktijk om te gaan met specifieke ethische dilemma's in de toezichtpraktijk.

Ook de bijdrage van Van Rooij-van den Bos, Verdonk-Kleinjan, Jansen, Jansen en Mittendorff richt zich op de vraag hoe het toezicht anders en beter kan worden ingericht. In dit onderzoek uit het veld staat de casus van de voedselveiligheid in de shoarmabranche centraal. Deze branche is de afgelopen jaren meerdere keren negatief in het nieuws geweest vanwege ziekteverwekkende bacteriën die op het shoarmavlees waren aangetroffen. Uit een analyse van het naleefgedrag van shoarmaondernemers door de NVWA bleek bovendien dat 60% van de shoarma-bedrijven de voedselveiligheidswetgeving onvoldoende naleefde. De auteurs, werkzaam bij de NVWA, onderzochten daarom of een nieuwe interventiemethodiek leidt tot betere naleving door shoarmaondernemers. In tegenstelling tot de 'oude' toezichtmethodiek, waarbij de NVWA de shoarmaondernemers eenmaal per jaar onaangekondigd bezoekt, bestaat de nieuwe methode uit meerdere bezoeken per ondernemer. Daarbij wordt eerst vertrouwen opgebouwd en wordt ingespeeld op het gebrek aan kennis van de doelgroep over voedselveiligheid alvorens wordt gecontroleerd of de wet- en regelgeving wordt nageleefd. Door middel van een experimenteel design hebben de auteurs onderzocht of deze methode effectief is. De bijdrage laat bovenal zien hoe lastig het is om de effecten van toezicht in beeld te brengen. Niettemin is het te prijzen dat de NVWA het ten behoeve van dit experiment gedurfd heeft om bij een deel van de doelgroep geen toezicht te houden. Dit is een belangrijke les voor andere toezichthouders die onderzoek naar de effecten van hun toezicht willen doen.

Toezichthouders en opsporingsinstanties proberen steeds vaker om de maatschappelijke omgeving te betrekken in de aanpak van misstanden. In de strijd tegen ondermijnende criminaliteit, zoals mensenhandel of witwassen, proberen politie en justitie bijvoorbeeld om ondernemers ertoe aan te zetten signalen van criminaliteit op te pikken en te melden. Jorrit de Jong en Sanderijn Cels vragen zich in hun opiniebijdrage af of die aanpak succesvol zou kunnen zijn.

Voor wie 2016 wil laten beginnen met een overzicht van de nieuwste literatuur op het terrein van het toezicht, zijn in dit nummer tot slot drie besprekingen opgenomen van recent verschenen publicaties. Allereerst de recensie van Adrienne de Moor-van Vugt van het door Annetje Ottow gepubliceerde boek *Market & Competition Authorities. Good Agency Principles*. Maud Bökkerink bespreekt vervolgens het proefschrift van Melissa van den Broek, *Preventing money laundering. A legal*

Karin van Wingerde

study on the effectiveness of supervision in the European Union. Tot slot bespreekt Paul van Dijk naast het rapport van het *Penn Program on Regulation* in zijn bijdrage ook de *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*.

De redactie van *Tijdschrift voor Toezicht* wenst u een heel goed 2016.