

De complexe verhouding tussen transparantie en vertrouwen in toezicht

Femke de Vries

SAMENVATTING De afgelopen jaren is de roep om transparantie in de maatschappij toegenomen. Vaak is daarbij de veronderstelling dat meer transparantie automatisch bijdraagt aan meer vertrouwen. Toch is de behoefte aan meer transparantie niet onomstreden. Verschillende auteurs wijzen er op dat transparantie juist het vertrouwen kan aantasten en kan leiden tot onzekerheid. In dit artikel wordt onderzocht wat de roep om meer transparantie betekent voor het vertrouwen in de publieke toezichthouder. Daarbij wordt ingegaan op de achtergrond van de roep om transparantie, op het belang van vertrouwen in de toezichthouder en op de relatie tussen transparantie en vertrouwen in toezicht.

RELEVANTIE VOOR DE PRAKTIJK Dit artikel gaat in op de relatie tussen transparantie en vertrouwen in publieke toezichthouders. De roep om transparantie in de maatschappij richt zich echter niet uitsluitend tot publieke instanties. Ook ondernemingen en accountantsorganisaties krijgen te maken met de roep om transparantie en de effecten daarvan op het vertrouwen in hun organisaties. In dit artikel wordt onder meer uiteengezet dat vertrouwen verschillende verschijningsvormen heeft en dat het effect van transparantie op vertrouwen kan verschillen afhankelijk van de vraag of vertrouwen in deskundigheid of in de integriteit van een organisatie wordt gemeten en afhankelijk van de vraag of uitsluitend transparantie wordt betracht over een proces of ook over de beweegredenen van een organisatie. Het uitgevoerde empirisch onderzoek laat zien dat communicatie over “het waarom” van het handelen van de toezichthouder meer bijdraagt aan vertrouwen dan communicatie over het proces. Zelfs bij communicatie over door de toezichthouder gemaakte fouten is het vertrouwen hoger dan bij de controlegroep aan wie in het geheel geen informatie is verstrekt. De voorwaarde voor dat positieve effect is in het geval van gemaakte fouten wel dat gecommuniceerd wordt over de rationale van het optreden van de toezichthouder en niet alleen over het proces. Transparantie loont dus over het algemeen.

1 Inleiding

Op 10 oktober 2016 maakte de branchevereniging van verpleeghuizen bekend dat haar leden voorlopig geen gegevens over de zorg zouden verstrekken aan de toe-

zichthouder, de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)¹. Aanleiding was de discussie die enkele maanden daarvoor was ontstaan nadat de IGZ een lijst van zwakke verpleeghuizen publiceerde. In eerste instantie was door de IGZ een generiek rapport gepubliceerd waarin zij concludeerde dat de zorg in tientallen instellingen onder de maat was. De Tweede Kamer drong vervolgens aan op publicatie van de namen van de slecht scorende verpleeghuizen. Deze publicatie leidde tot een publiek debat over deze vorm van transparantie. Waar de Tweede Kamer vooral het recht van patiënten en hun familie belichtte om te weten welke verpleeghuizen kwalitatief goede zorg leverden, benadrukten de verpleeghuizen dat de informatie van de IGZ gebaseerd was op oude waarnemingen of te generiek werd geïnterpreteerd. Enkele maanden eerder had de minister de IGZ overigens al opgeroepen om rapporten over calamiteiten in ziekenhuizen openbaar te maken. Ze hoopte daarmee het lerend effect van ziekenhuizen te stimuleren. De Inspecteur-generaal van de IGZ wees in dat kader op het belang van de juiste duiding van openbaar gemaakte gegevens. “Als je van alles op een website plaatst, maar er niet de juiste dingen uithaalt, dan is dat schijnzekerheid”.² Deze twee debatten die zich afspeelden in het kader van het toezicht op de gezondheidszorg zijn een goede illustratie van de complexe verhouding tussen transparantie en vertrouwen in de context van het overheidstoezicht. In dit artikel zal worden besproken wat de verhouding tussen toezicht, transparantie en vertrouwen complex maakt. Daarbij zal achtereenvolgens worden ingegaan op de achtergrond van de roep om transparantie, de functie van transparantie in het toezicht, op het belang van vertrouwen in de toezichthouder en op het verband tussen transparantie en vertrouwen in die toezichthouder. Het artikel sluit af met een conclusie en een aantal aanbevelingen voor nader onderzoek.

2 De roep om overheidstransparantie is niet nieuw

Het idee dat transparantie een voorwaarde is voor ‘goed overheidsoptreden’ is niet nieuw. Al in 1917 stelde Louis Brandeis, een van de leden van het Amerikaanse Hoogerechtshof dat ‘sunlight is the best disinfectant’. Trans-

parantie gold als voorwaarde om corruptie tegen te gaan en machtsmisbruik te voorkomen. Openheid over het handelen van de overheid zou onzekerheid over het optreden van de overheid wegnemen en zo bijdragen aan het vertrouwen in diezelfde overheid. Deze gedachte is een van de pijlers van het denken over overheidstransparantie. Een andere is de gedachte dat de burger eenvoudigweg recht heeft op informatie van de overheid. Zo wordt in de memorie van toelichting bij het eerste initiatief wetsvoorstel van de nieuwe Wet Open Overheid gesteld dat democratie geen geheimhouding verdraagt en dat alleen een goed geïnformeerd publiek overwogen keuzes kan maken.³ “Het toegankelijk maken van publieke informatie is geen gunst van de overheid, maar een recht van de burger dat hem of haar in staat stelt de overheid te controleren (...)”. In het rapport ‘Vertrouwen van burgers’ bepleit de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid de informatieachterstand van burgers ten opzichte van de overheid te verkleinen om zo burgers een grote rol te geven in de netwerksamenleving. “Meer openheid en toegankelijkheid van data kunnen stimulerend werken; burgers maken toepassingen die niet van tevoren te verzinnen zijn” (WRR, 2012).

De roep om transparantie mag dan niet nieuw zijn. De context waarin deze wordt geuit is beduidend anders dan die waarin Brandeis honderd jaar geleden opriep tot transparantie. In de lezing “A question of trust”, zet de Cambridge hoogleraar filosofie, Onora O’Neill treffend uiteen dat de huidige roep om transparantie wordt geuit in een wereld waarin zowel de hoeveelheid informatie als de technische middelen om die informatie te verspreiden onbeperkt zijn. Bovendien is het in veel gevallen nauwelijks meer mogelijk de bron en de juistheid van de data te verifiëren. O’Neill stelt dat ondanks het wijd verspreide optimisme over de voordelen van transparantie, sommige vormen van transparantie juist slecht zijn voor het vertrouwen mede omdat het bijna onmogelijk is geworden de juistheid van informatie te verifiëren. Zij stelt zelfs dat het vertrouwen lijkt te zijn afgenomen met de toegenomen transparantie (O’Neill, 2002). De roep om steeds meer transparantie is dan ook niet onomstreden. Frissen stelt dat transparantie een uiting is van wantrouwen. Transparantie leidt niet tot tegenkracht maar tot bureaucratie en controledwang (Frissen, 2016). Victor Lamme, hoogleraar en hersenonderzoeker stelt dat transparantie leidt tot grote onzekerheid en verlamming en funest is voor vertrouwen. Anderen wijzen er op dat die verlamming ook kan optreden bij overheidsorganisaties door de angst om fouten te maken en het feit dat het handelen van overheidsorganisaties voortdurend onder een vergrootglas wordt gelegd terwijl de verwachtingen van burgers steeds hoger worden (Meijer, 2004). Daarnaast brengt het verzamelen en ontsluiten van informatie door diezelfde overheid hoge kosten met zich. Dat bleek bijvoorbeeld bij de totstandkoming

van het wetsvoorstel Open Overheid. Gemeenten uiteten zorgen over de hoge kosten die gepaard zouden gaan met de verstreckende transparantie bepalingen in deze nieuwe wet. Daarom besloot het kabinet om voor inwerkingtreding van de wet eerst een impactanalyse uit te voeren om die kosten in kaart te brengen. Een interessante overweging tegen transparantie is ook die van de OECD in haar recente rapport over de onafhankelijkheid van toezicht. Hoewel de OECD in generieke zin pleit voor transparantie door toezichthouders waaronder de consultatie van nieuwe wet- en regelgeving, waarschuwt ze dat “consultation could also be hijacked by powerful lobby groups. In these cases, transparency could undermine or curtail the regulators’ independence” (OECD, 2016).

In onderzoeken naar transparantie over het handelen van de overheid wordt vaak onderscheid gemaakt tussen transparantie over processen, zoals besluitvorming, en ‘rationale-transparantie’ waarbij de overheid inzicht geeft in haar beweegredenen (Grimmelikhuijsen, 2012). In het vervolg van dit artikel zal uiteen worden gezet dat het effect van vertrouwen kan afhangen van de soort transparantie die wordt gegeven.

De roep om meer transparantie richt zich niet alleen tot de centrale en lokale overheden maar ook tot de publieke toezichthouders. Met regelmaat leiden incidenten in het toezicht of in onder toezicht staande sectoren tot de vraag om meer transparantie. Zo deed de parlementaire enquêtecommissie Financieel Stelsel de aanbeveling om de strikte geheimhouding die geldt in het financieel toezicht opnieuw te bezien.⁴ Het interessante van de verhouding tussen toezicht en transparantie is dat het houden van toezicht van oudsher juist voortkomt uit een gebrek aan transparantie tussen burgers en ondernemingen. Hierdoor ontstaat informatieasymmetrie. De burger kan niet over alle informatie van ondernemingen beschikken of is niet deskundig genoeg om die informatie goed te beoordelen. Zo is een individuele klant van een bank niet in staat om de financiële gezondheid van die bank te beoordelen. Daarom worden de belangen van de burger beschermd door toezichthouders (De Vries, 2016). Van die toezichthouders wordt inmiddels in toenemende mate verwacht dat zij transparant zijn over hoe zij de belangen van diezelfde burger beschermen. In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de functie die transparantie vervult in het toezicht.

3 Functie van transparantie in toezicht

“Silent supervision is outdated”, aldus Ottow in haar standaardwerk over goed markttoezicht (Ottow, 2015). Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid noemt in haar in 2013 verschenen rapport ‘Toezien op publieke belangen’ transparantie en verantwoording belangrijke voorwaarden voor goed toezicht (WRR, 2013). Zij volgt hiermee de kaderstellende visie

op toezicht van het kabinet uit 2006, waarin transparantie als een van de kernwaarden van goed toezicht wordt genoemd (Kaderstellende visie op toezicht, 2006).

Transparantie vervult in relatie tot toezicht grofweg twee functies: een verantwoordingsfunctie en een instrumentele functie. De verantwoordingsfunctie houdt in dat toezichthouders inzicht geven in de resultaten van hun toezicht en dat zij mede daardoor verantwoording afleggen over hun eigen functioneren. Daarnaast wordt transparantie vaak gezien als instrument voor toezichthouders om hun doel te bereiken. Het publiceren van toezichtresultaten, bijvoorbeeld in de vorm van ranglijsten of door de toezichthouder opgelegde sancties kan een disciplinerend effect hebben op de onder toezicht staande ondernemingen (Meijer, 2004). Zo stelt de WRR (2012): “Naming and shaming kan het peloton en de achterblijvers doen versnellen, zeker als het gaat om schadelijk, maar niet illegaal gedrag: denk aan explosiegevaar, uitstoot van gevaarlijke stoffen, ‘fout’ vlees”.

De gedachte is onder meer dat door het publiceren van toezichtresultaten burgers in staat worden gesteld een oordeel te vellen over de kwaliteit van de instelling of onderneming waarbij zij hun diensten of producten afnemen. Voorbeelden daarvan zijn de eerder genoemde lijsten van verpleeghuizen door de IGZ, de jaarlijkse publicatie van de prestaties van scholen door de Inspectie voor het Onderwijs en de horeca app van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) waarop de resultaten van het onderzoek naar de hygiëne van lunchrooms kan worden bekeken. Het idee achter het publiceren van toezichtresultaten is dat informatie de burger helpt kiezen. “Choice empowers voice” (Le Grand, 2006). Die ‘choice’ zou zich vervolgens moeten manifesteren in ofwel een ‘exit’ (de burger verkiest een andere aanbieder) of wel ‘voice’ (de burger spreekt de leverancier aan op zijn prestaties). Ouders zouden de informatie van de Inspectie voor het Onderwijs kunnen benutten om de school voor hun kinderen te kiezen of om scholen aan te spreken op hun prestatie en patiënten zouden de informatie van de IGZ kunnen gebruiken om te kiezen naar welk ziekenhuis zij gaan. De burger wordt door toezichthouders zelfs gewaarschuwd voor bepaalde ondernemers of voor het feit dat een instelling onder verhoogd toezicht staat.

Een interessante vraag is of daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de veelheid aan informatie op de websites van de toezichthouders. Hoopgevend is het bericht van de NVWA dat de app met haar horecakaart maar liefst honderdduizend keer werd gedownload. Daarentegen blijkt uit onderzoek dat ouders de schoolkeuze voor hun kinderen niet baseren op de resultaten van de inspectie maar eerder op factoren als sociale veiligheid en de veiligheid over de fietsroute die hun kind

naar school moet afleggen. Het goed benutten van de instrumentele functie van transparantie om de burger in beweging te krijgen blijkt geen eenvoudige opgave. Zo bleek uit onderzoek van Van Erp (2009) naar het effect van de publicatie van sancties opgelegd door de AFM dat ondernemingen waartegen de AFM had gewaarschuwd toch aan nieuwe klanten konden komen. Dat heeft bijvoorbeeld te maken met het feit dat het publiek niet actief websites van toezichthouders bezoekt en met het grote vertrouwen van sommige consumenten in de ‘eigen’ aanbieder zodat een waarschuwing weinig effect heeft (Van Erp, 2009).

Van Erp (2016) wijst in haar oratie wel op een ander aspect van de instrumentele functie van transparantie: de mogelijkheid voor de toezichthouder om gebruik te maken van de netwerksamenleving. Terwijl juridische sancties hun functie verliezen omdat sommige organisaties ‘too big to jail’ zijn, aldus Van Erp, ontstaan kansen voor toezichthouders om de samenleving in te zetten om hun maatschappelijke doelen te bereiken (Van Erp, 2016). Vanuit de gedachte dat ‘vele ogen licht werk maken’ (Bovens, 2003) ontstonden interessante initiatieven als Burgernet of Amber Alert maar ook het initiatief van de provincie Groningen om omwonenden van bedrijven door middel van een geur-app stankoverlast te laten melden.

Voor toezichthouders geldt dat transparantie vaak wordt gezien als het logische gevolg van het feit dat zij een onafhankelijke positie innemen ten opzichte van de politiek en de minister. Die onafhankelijkheid is van belang voor een goed functionerende toezichthouder (OECD, 2016), maar vraagt ook dat voldoende verantwoording wordt afgelegd. Zo legt de Inspectie voor het Onderwijs al sinds 1817 door middel van de jaarlijkse Staat van het Onderwijs verantwoording af. De WRR riep ook andere toezichthouders in 2013 op meer werk te maken van deze publieke verantwoording om zo de maatschappelijke meerwaarde van het toezicht inzichtelijk te maken. Door het afleggen van verantwoording over de effecten die zij behalen zouden toezichthouders beter kunnen laten zien welke politieke en maatschappelijke verwachtingen van het toezicht wel of niet realistisch zijn en zouden ze beter beslagen ten ijs komen in het maatschappelijke debat over toezichtlasten (WRR, 2013). Deze oproep leidde er toe dat ook De Nederlandsche Bank (DNB) als financieel toezichthouder sinds 2015 een ‘staat van het toezicht’ publiceert. Daarin legt zij onder meer verantwoording af over het aantal deconfitures in de financiële sector en de ontwikkeling van de financiële positie van banken en verzekeraars. De verantwoording ziet echter ook op indicatoren die het eigen functioneren van DNB als toezichthouder betreffen, zoals de vraag of de toezichthouder beschikt over voldoende gezag, of het toezicht behoort tot de internationale best practice en of het toezicht bijdraagt aan het vertrouwen in de Nederland-

se financiële sector (DNB, 2015).

Een interessante invalshoek in het kader van transparantie is daarnaast die van staatssecretaris Wiebes, verantwoordelijk voor de Belastingdienst. In een interview met NRC zegt hij: “Als mensen maar weten dat de Belastingdienst op zichzelf heel goed functioneert, maar elke dag wel een paar fouten maakt – en die meld je ook – dan accepteren ze dat”. De gedachte daarachter lijkt dat regelmatig communiceren over wat goed gaat, de acceptatie van fouten van de toezichthouder zou kunnen vergroten.

4 De verhouding tussen toezicht en transparantie is hecht maar ook gespannen

Hoewel de positie van transparantie als een van de kernwaarden van goed toezicht stevig verankerd is, worstelen ook toezichthouders met de effecten en de gewenste omvang van transparantie. Veel toezichthouders moeten laveren tussen de wens om transparantie in te zetten als instrument in het toezicht en het behoud van het vertrouwen van onder toezicht staande ondernemingen. Wanneer onder toezicht staande ondernemingen of instellingen er niet op vertrouwen dat de toezichthouder zorgvuldig omgaat met informatie kan dat ertoe leiden dat die ondernemingen terughoudend worden om informatie aan de toezichthouder te verstrekken. Dit effect deed zich voor in het eerder in dit artikel genoemde voorbeeld waarbij gegevens over de kwaliteit van verpleeghuizen werden gepubliceerd door de toezichthouder IGZ. Verpleeghuizen weigerden vervolgens nog langer gegevens aan de toezichthouder te verstrekken. Transparantie in het toezicht kan dus ook onverwachte neveneffecten hebben. De president van De Nederlandsche Bank, Klaas Knot wijst er op dat DNB nooit volledig zal kunnen voldoen aan de eisen van transparantie door de wettelijke geheimhoudingsplicht die op de financieel toezichthouders rust (Knot, 2013). Die wettelijke geheimhoudingsplicht voor het financieel toezicht vindt zijn grondslag in de gedachte dat ondernemingen er op moeten kunnen vertrouwen dat gevoelige informatie door de toezichthouder niet verder zal worden verspreid. Dat hier een spanningsveld kan ontstaan bleek onder meer uit de consultatiereacties op het wetsvoorstel ‘transparant toezicht financiële markten’. In dit wetsvoorstel worden de bevoegdheden voor de financieel toezichthouders, DNB en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) uitgebreid. Daarmee wordt het onder meer mogelijk om op naamsbasis vergelijkbare informatie te publiceren over de naleving van de wet door financiële ondernemingen. Deze mogelijkheid bestaat nu al op grond van de Wet toezicht accountantsorganisaties. De AFM maakte van die bevoegdheid gebruik bij de publicatie van het dashboard 2015 voor accountantsorganisaties (AFM, 2015). Voor de Wet op het financieel toezicht geldt echter tot nu toe een strikte geheimhoudings-

plicht die de financieel toezichthouders verbiedt om informatie die herleidbaar is tot individuele ondernemingen verder bekend te maken dan noodzakelijk is voor het toezicht. Op dit uitgangspunt wordt slechts een uitzondering gemaakt voor de publicatie van sanctiebesluiten. In dat geval geldt zelfs een publicatieverplichting. De consultatie van het nieuwe wetsvoorstel dat de publicatiemogelijkheid van de financieel toezichthouders verruimt riep veel reacties op. Zo waarschuwden het Verbond van Verzekeraars en de Nederlandse Vereniging van Banken voor het gevaar dat ondernemingen terughoudend zullen worden met het verstrekken van informatie aan de toezichthouder. Daarnaast wijzen zij op het gevaar van ‘overcompliance’ aangezien onder toezicht staande partijen er alles aan zullen doen om als beste uit de bus te komen in te publiceren ‘ranglijsten’. Onder toezicht gestelden zouden dan zo ruim aan wet- en regelgeving voldoen dat ze feitelijk veel meer doen dan wettelijk is voorgeschreven. In het kader van de consultatie wordt ook gewezen op de reputatieschade die ondernemingen kunnen oplopen als gevolg van transparantie. Daardoor zou openbaarmaking de facto het karakter krijgen van een straf, aldus de consultatiereacties.⁵

Ottow wijst er op dat paradoxaal genoeg de grotere openbaarheid over toezicht ook leidt tot meer zorgen over de kwaliteit van het toezicht (Ottow, 2015). Van Twist et al. (2013) schetsen de complexe verhouding tussen toezicht en transparantie treffend door te wijzen op het feit dat het beeld van het publiek over toezicht vaak sterk wordt bepaald door berichtgeving over ‘falend toezicht’. Wanneer zich een probleem voordoet is vaak onmiddellijk de vraag ‘waar was het toezicht’. Het aan het licht brengen van een misstand kan de toezichthouder dus niet alleen maar complimenten opleveren maar zal ook de vraag oproepen waarom niet eerder is ingegrepen. Communicatie over toezichtresultaten kan er bovendien toe leiden dat het vertrouwen in de onder toezicht staande sector wordt aangetast. De toezichthouder zal immers de misstanden in een sector aan het licht brengen. Dat is paradoxaal omdat toezichthouders door het houden van toezicht veelal juist proberen bij te dragen aan het vertrouwen in de onder hun toezicht staande sector. Daarnaast is een potentieel negatief neveneffect van transparantie dat het bekend maken van de beoordelingscriteria die toezichthouders hanteren tot gevolg kan hebben dat onder toezicht staande instellingen of ondernemingen zich uitsluitend gaan richten op hetgeen de toezichthouder meet of publiceert. Dit effect wordt ook wel de ‘performance paradox’ genoemd en is een verwijt dat de Inspectie voor het Onderwijs met enige regelmaat treft. Scholen zouden vooral bezig zijn met het behalen van goede scores op de indicatoren van de inspecties en zo het hoofddoel: goed onderwijs, uit het oog verliezen (De Vries, 2016).

Een complicerende factor in het debat over transparantie en toezicht is tot slot dat de juridische grondslagen voor toezichthouders om informatie openbaar te maken sterk uiteenlopen. Waar de ene toezichthouder bepaalde informatie openbaar *moet* maken, is de ander juist gehouden tot geheimhouding. Daarbij komt dat de meeste toezichthouders geen beleid hebben gepubliceerd over de vraag hoe zij van hun wettelijke bevoegdheid tot openbaarmaking gebruik maken. Dit kan leiden tot onbegrip over de weigering van een toezichthouder om informatie bekend te maken of over de beslissing om dat juist wel te doen.

5 Toezicht en vertrouwen

Zoals in de inleiding van dit artikel is opgemerkt, ligt aan de roep om meer transparantie vaak de gedachten grondslag dat transparantie leidt tot meer vertrouwen. De verhouding tussen toezichthouder, onder toezicht gestelde en de burger kan schematisch worden weergegeven in een driehoek (zie figuur 1). Op elk van de zijden van deze driehoek speelt vertrouwen een belangrijke rol. De vraag doet zich voor of vertrouwen in het kader van toezicht een nastrevenswaardig doel is en zo ja in welke relatie binnen de vertrouwensdriehoek. Daarbij beïnvloedt mogelijk het vertrouwen binnen de ene relatie ook het vertrouwen binnen de andere relaties. Ik onderscheid in dit artikel de volgende relaties waarbinnen het concept vertrouwen een rol speelt:

1. het vertrouwen van het publiek in de toezichthouder;
2. het vertrouwen van het publiek in de onder toezicht staande sector;
3. het vertrouwen tussen de onder toezicht gestelde/de onder toezicht staande sector en de toezichthouder.

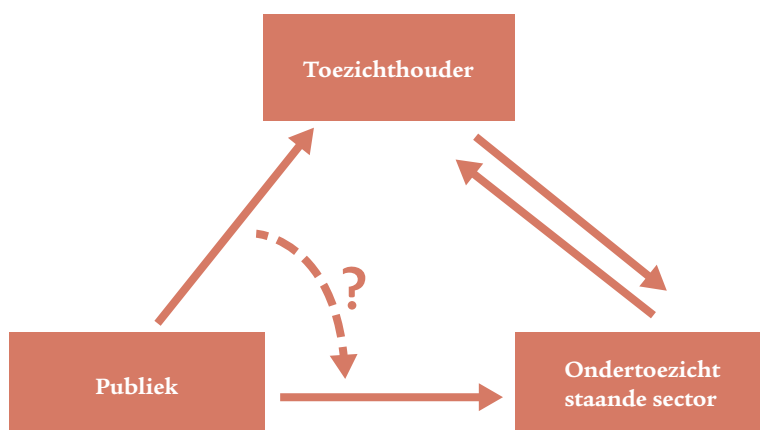
Mogelijk beïnvloedt het vertrouwen dat het publiek heeft in de toezichthouder ook het vertrouwen van dat publiek in de onder toezicht gestelde. Of zoals Van Twist et al. (2013) zeggen: toezicht is niet alleen het

controleren van naleving maar ook het verspreiden van vertrouwen in het systeem. Deze relatie is in figuur 1 met een stippellijn weergegeven aangezien bijvoorbeeld de vraag of een laag vertrouwen in het toezicht op zijn beurt leidt tot een daling van het vertrouwen in de onder toezicht gestelde nog niet is beantwoord.

Voor het bespreken van het karakter van vertrouwen in deze relaties in de paragrafen 5.1 tot en met 5.3 is het van belang kort in te gaan op de inhoud van het begrip vertrouwen. Vertrouwen dreigt namelijk net als transparantie een containerbegrip te worden. Vertrouwen kan worden gedefinieerd als de intentie om een bepaalde mate van kwetsbaarheid te accepteren, gebaseerd op positieve verwachtingen van de intenties en het gedrag van een ander (Rousseau et al., 1998). Voor het vertrouwen van het publiek in de toezichthouder betekent dit bijvoorbeeld het accepteren van een bepaalde mate van kwetsbaarheid door, op basis van positieve verwachtingen te accepteren dat de toezichthouder het publieke belang beschermt. De burger accepteert in de democratische rechtstaat dat de toezichthoudende rol niet (uitsluitend) bij hemzelf ligt maar bij een daartoe aangewezen toezichthoudende instantie is belegd. Bovendien wordt de kwetsbaarheid van de burger voor schade in zekere zin ingeperkt door het bestaan van toezicht.

Uit onderzoek naar het vertrouwen dat mensen hebben in organisaties blijkt dat vertrouwen wordt bepaald door de vraag of organisaties worden gezien als deskundig en integer.⁶ In de internationale literatuur over vertrouwen worden competence based-trust en integrity based-trust onderscheiden. Competence based-trust ziet op het vertrouwen in de deskundigheid van een organisatie. Integrity based-trust ziet op het vertrouwen in de openheid en eerlijkheid van de organisatie en het vertrouwen dat de organisatie handelt in het publieke belang. Deze twee vormen van vertrouwen kunnen los van elkaar worden gezien. Het optreden van een organisatie kan het vertrouwen in zijn deskundigheid beschadigen terwijl door hetzelfde handelen het vertrouwen in de integriteit van diezelfde organisatie stijgt. Terwel et al. (2009) illustreren dit aan de hand van een voorbeeld waarin een organisatie excuses aanbiedt voor een gemaakte fout. Hoewel het vertrouwen in de deskundigheid van de organisatie hiermee afneemt, zal het vertrouwen in de integriteit van de organisatie toenemen. Het is dus belangrijk ons te realiseren dat er verschillende vormen van vertrouwen zijn. Onderzoek laat zien dat afhankelijk van de vraag welk type vertrouwen is beschadigd, de strategie om dat vertrouwen te herstellen kan verschillen (Kim et al., 2006). Terwel et al. (2009) onderzochten in een experiment hoe het oordeel van mensen over de deskundigheid en de integriteit van bij kooldioxide-opslag betrokken bedrijven, de mening van mensen over de wenselijkheid van die opslag beïnvloedde. Zij be-

Figuur 1 Vertrouwensdriehoek



schrijven dat positieve informatie over de *deskundigheid* van een organisatie een groter effect heeft op de vraag of mensen bereid zijn het standpunt van een bedrijf te volgen dan negatieve informatie. Voor informatie over de *integriteit* van een organisatie geldt precies het tegenovergestelde. Negatieve informatie over de integriteit van een organisatie wordt zwaarder gewogen dan positieve informatie bij de beslissing om al of niet het eigen standpunt bij te stellen. Dit effect lijkt tegengesteld aan het algemene beeld uit psychologische literatuur waaruit juist blijkt dat mensen in het algemeen juist gevoeliger zijn voor negatieve informatie dan voor positieve informatie. Kahneman (2011) illustreert dit aan de hand van het fenomeen 'loss aversion': mensen zijn in het algemeen geneigd verlies zwaarder te wegen dan winst. Terwel et al. (2009) veronderstellen dat het beoordelen van de deskundigheid van een organisatie wellicht tot stand komt in het cognitieve systeem van ons denken (in termen van Kahneman systeem 2). Waar het beoordelen van de integriteit van een organisatie mogelijk juist tot stand zou komen in het emotionele systeem van ons denken (in termen van Kahneman systeem 1 waarin mensen inderdaad sterker reageren op negatieve dan op positieve informatie). Het onderzoek van Terwel et al. (2009) laat in elk geval zien dat de vraag welke invloed positieve of negatieve informatie heeft op vertrouwen afhangt van het type vertrouwen dat wordt gemeten: vertrouwen in de deskundigheid of in de integriteit van een organisatie.

Onderzoek van Grimmelikhuijsen en Meijer (2012) laat overigens zien dat het effect van transparantie op vertrouwen ook afhankelijk is van de kennis van de respondenten over de overheid en hun grondhouding ten opzichte van die overheid. In hun onderzoek werd het effect van transparantie getoetst op verschillende groepen burgers. Transparantie bleek een positief effect te hebben op het vertrouwen in de goede bedoelingen van de overheid bij burgers met weinig kennis en een negatieve grondhouding ten opzichte van de overheid. Het vertrouwen van burgers met veel kennis nam niet verder toe door transparantie. Wanneer deze laatste groep werd geconfronteerd met een minder transparante overheid nam hun vertrouwen in de deskundigheid van de overheid echter af. Het onderzoek zag op het bekend maken van positieve uitkomsten van overheidsoptreden. De onderzoekers wijzen er op dat het effect anders kan uitpakken bij negatieve uitkomsten van overheidsoptreden. (Grimmelikhuijsen & Meijer, 2012) Dit onderzoek laat zien dat het ook voor toezichthouders de moeite waard is te onderzoeken op welke groepen burgers zij de bekendmaking van toezichtresultaten moeten richten en welke middelen zij moeten inzetten wanneer zij het vertrouwen in de toezichthouder willen vergroten. De opdracht is daarbij overigens niet eenvoudig. De groep waar de meeste

winst is te behalen (weinig kennis en een negatieve grondhouding) zal immers ook het lastigst te bereiken zijn.

Onderzoek van De Fine Licht et al. (2014) wijst er daarnaast op dat het effect van transparantie afhangt van het onderwerp. Zij beschrijven dat transparantie over afwegingen rond zogenaamde 'taboe-onderwerpen' per definitie leidt tot een daling van het gevoel van legitimiteit van de overheid. Denk bijvoorbeeld aan de afweging tussen geld en verkeersveiligheid of gezondheid (De Fine Licht et al., 2014). Dat zou er op kunnen duiden dat het effect van transparantie op vertrouwen kan verschillen per toezichthouder, afhankelijk van het belang dat hij beoogt te beschermen en de afweging waar hij transparant over is.

5.1 Het vertrouwen van het publiek in de toezichthouder

De eerste relatie in de vertrouwensdriehoek is die tussen publiek en de toezichthouder. Klaas Knot legt in zijn Machiavelli-lezing uit 2013 een rechtstreeks verband tussen het vertrouwen in de toezichthouder en de effectiviteit van toezicht. *"Want als het vertrouwen taant, brokkelt het draagvlak af en neemt de effectiviteit van het beleid af. En minstens zo belangrijk: dan kan ook de stabiliteit van het financiële stelsel in het geding komen, inclusief die van de banken die daarvan deel uitmaken"*. Uit dit citaat volgt dat de maatschappelijke doelen die de toezichthouder nastreeft in gevaar kunnen komen als het vertrouwen in de toezichthouder afneemt. Wanneer er geen vertrouwen is in de kwaliteit van het toezicht zullen partijen immers minder snel geneigd zijn het oordeel van de toezichthouder te geloven en te volgen. Vertrouwen in (het oordeel van) de toezichthouder is eveneens belangrijk voor het goed inzetten van de instrumentele functie van transparantie. Wanneer de gebruiker twijfelt aan de juistheid van de informatie die de toezichthouder verstrekt zal daarvan minder vaak gebruik worden gemaakt. Die twijfel kan zien op de deskundigheid en op de integriteit van de toezichthouder. Dat twijfel aan de deskundigheid ertoe leidt dat informatie minder goed wordt benut is evident. Onderzoek van Terwel et al. (2009) laat bovendien zien dat wanneer de integriteit van een organisatie in twijfel wordt getrokken, mensen eveneens sceptisch zullen staan ten aanzien van inhoudelijke standpunten die de organisatie inneemt en geneigd zullen zijn juist het tegengestelde standpunt in te nemen. Hoewel dit onderzoek geen betrekking had op het vertrouwen in toezichthouders, zou hetzelfde mechanisme kunnen werken in de verhouding tussen het publiek en de toezichthouder. Verlies van vertrouwen in de integriteit van de toezichthouder zou ertoe kunnen leiden dat ook het inhoudelijke standpunt van de toezichthouder niet meer vertrouwd wordt. Dat kan betekenen dat een positief oordeel van de toezichthouder over een onder toezicht staande sector of onderneming niet ge-

loofd wordt en er ondanks het oordeel van de toezichthouder getwijfeld wordt aan de kwaliteit of veiligheid van de producten van die sector. Vertrouwen is dus van belang voor de effectiviteit van het oordeel van de toezichthouder jegens het publiek (De Vries, 2016). Daarbij geldt overigens wel dat dit vertrouwen niet onbegrensd zou moeten zijn. De burger die te veel vertrouwen stelt in de toezichthouder is zich wellicht onvoldoende bewust van zijn eigen verantwoordelijkheid. Zo bleek uit een onderzoek onder consumenten door AFM dat drie van de vijf respondenten dacht dat de AFM alle financiële producten controleert voor ze aan consumenten worden aangeboden. Dat is echter geen taak van de toezichthouder. De verwachting over de rol van de toezichthouder is dus niet altijd realistisch en kan er toe leiden dat de consument ten onrechte veronderstelt dat hij geen enkel risico loopt. Een teveel aan vertrouwen kan er toe leiden dat de consument niet zelf onderzoek doet naar de geschiktheid van een product in zijn specifieke situatie. De Jager (2015) bepleit daarom een realistische mate van vertrouwen die wellicht ook enig wantrouwen impliceert. Dit begrip lijkt te vergelijken met de in de accountancy bekende ‘presumptive doubt’: de veronderstelling dat er enige mate van oneerlijkheid is tot het tegendeel bewezen is. (Quadackers et al., 2014)

5.2 Het vertrouwen van het publiek in de onder toezicht staande sector

Een aantal toezichthouders heeft expliciet de ambitie geformuleerd om het vertrouwen te bevorderen in de sector waar ze toezicht op houden. Zo wil DNB met haar toezicht het vertrouwen in de Nederlandse financiële sector bevorderen. De IGZ meldt op haar website dat zij een gezond vertrouwen in de Nederlandse zorg nastreeft. De Inspectie van het Onderwijs stelt dat leerlingen, studenten en ouders erop moeten kunnen vertrouwen dat het onderwijs op een school goed is. In andere gevallen is het herstel van vertrouwen een van de beoogde doelen van de wetgever. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de Wet toezicht accountantsorganisaties. In de memorie van toelichting bij de totstandkoming van deze wet stelt de wetgever dat “het wetsvoorstel beoogt gestalte te geven aan een gerechtvaardigd herstel van het vertrouwen in de accountant en de door hem ten behoeve van het publiek gegeven verklaringen. (...) Het vormgeven van onafhankelijk publiek toezicht op het handelen van de accountant waarborgt het gedeelde belang dat de samenleving en de beroepsgroep van accountants hebben in een breed gedragen maatschappelijk vertrouwen in de (functie van) de accountant.” Vertrouwen is dus vaak een van de beoogde producten van toezicht. Eerder in dit artikel werd al opgemerkt dat het werk van toezichthouders door het signaleren van misstanden in sommige gevallen juist leidt tot een daling van het vertrouwen in de sector onder hun toe-

zicht. Robben (2010) stelt dat mede door transparantie over incidenten in de zorg en de rol van het toezicht daarin, in de maatschappij een negatief beeld bestaat over de kwaliteit van de zorg. De eerder aangehaalde negatieve bias bij berichten over integriteit zal vermoedelijk ook hier van kracht zijn met als gevolg dat negatieve constatering over de integriteit van de onder toezicht staande sector een grote impact hebben. Daarmee is overigens niet gezegd dat geen transparantie zou moeten worden betracht als hiervan een negatieve werking op vertrouwen zou uitgaan. Het is in dat geval wel de moeite waard om te onderzoeken of dit negatieve effect kan worden beperkt door de wijze van communiceren. Een toezichthouder kan natuurlijk ook communiceren over positieve toezichtresultaten: ondernemingen die wél voldoen aan de kwaliteits- of wettelijke eisen. Positieve berichten van de toezichthouder zullen echter eerder met scepsis worden bekeken aangezien van de toezichthouder juist een kritische houding wordt verwacht (Van Twist et al., 2013).

5.3 Het vertrouwen van de onder toezicht gestelde in de toezichthouder

Vertrouwen van de onder toezicht gestelde in de toezichthouder is een noodzakelijke voorwaarde voor effectief toezicht. Onderzoek laat zien dat vertrouwen in de autoriteiten een van de factoren is die van invloed is op het gevoel van procedurele rechtvaardigheid: het gevoel dat de overheid rechtvaardig handelt. Een gevoel van procedurele rechtvaardigheid leidt tot betere naleving. (Tyler, 2006) Vertrouwen in (de zorgvuldigheid van de) toezichthouder heeft een positief effect op de naleving van regels.

Dowling et al. (2015) beschrijven in een onderzoek naar het effect van toezicht op de naleving van regels door de accountantssector in Australië de relatie tussen compliance en vertrouwen in het kader van het zogenoemde slippery slope-framework. Dit slippery slope-framework beschrijft dat de wijze van naleving van de regels door een onder toezicht gestelde wordt beïnvloed door zowel de manier waarop de toezichthouder zijn bevoegdheden inzet als door het vertrouwen tussen de toezichthouder en de onder toezicht gestelde. Wanneer de toezichthouder zich in hoge mate bedient van formele handhavingsmaatregelen kan hij naleving afdwingen maar kan ook een ‘slippery slope’ ontstaan waarin het vertrouwen van de onder toezicht staande partij in het toezicht afneemt met minder compliance als gevolg. In het specifieke onderzoek van Dowling et al. (2015) bleek door een meer dwingende handhavingsstijl het vertrouwen van onder toezicht staanden in de toezichthouder af te nemen en bleken de onder toezicht gestelde partijen geneigd te zijn zich vooral te richten op de zichtbaarheid van compliance voor de toezichthouder. Dat heeft volgens de auteurs als risico dat een cultuur ontstaat van checklisten en ‘form over substance’.

Het is in het algemeen belangrijk ons te realiseren dat toezicht ten minste voor een deel gebaseerd is op ‘moreel gezag’. Een toezichthouder zonder ‘license to operate’ zal publieke doelen niet (gemakkelijk) realiseren. De onder toezicht gestelde die geen vertrouwen heeft in de competenties of integriteit van de toezichthouder zal minder geneigd zijn de regels na te leven en de legitimiteit van de toezichthouder te aanvaarden. Wat dan overblijft is de inzet van het formele instrumentarium van de toezichthouder. In de praktijk zal de toezichthouder zich echter van meer dan alleen dat formele instrumentarium bedienen. Juist bij de informele beïnvloeding door de toezichthouder is legitimiteit een voorwaarde (De Vries, 2016). Dit onderstreept het belang van enige mate van vertrouwen in de relatie tussen de toezichthouder en de onder toezicht gestelde.

6 Empirisch onderzoek is nog schaars

Ondanks het hiervoor geschetste belang van vertrouwen en de complexe verhouding tussen transparantie en vertrouwen is empirisch onderzoek naar het effect van transparantie op het vertrouwen in toezichthouders nog schaars. In 2009 werd een evaluatie uitgevoerd van het openbaarmakingsbeleid van de Voedsel- en Warenautoriteit. Dit beleid was bedoeld om marktpartijen transparantie te bieden, naleving te verhogen én bij te dragen aan het vertrouwen van consumenten in het handelen van de overheid en in voedsel- en productveiligheid. Uit dit onderzoek bleek dat het vertrouwen in zowel de toezichthouder als in de voedsel- en productveiligheid hoog was. Opvallend was wel dat openbaarmaking dit vertrouwen niet verder vergroot. Driekwart van de consumenten in het onderzoek zei weliswaar dat openbaarmaking bijdraagt aan hun vertrouwen. Metingen laten echter zien dat dit vertrouwen even groot is bij de consumenten die niet bekend zijn met openbaarmaking door de NVWA (Zweers et al., 2009). De AFM heeft begin 2016 een eerste onderzoek gedaan naar de vraag welke vorm van transparantie bijdraagt aan vertrouwen in de toezichthouder. In dit onderzoek kregen ongeveer 1000 respondenten verschillende teksten over de AFM voorgelegd. De teksten hadden betrekking op het opleggen van een boete, het intrekken van een opgelegde boete en op de mededeling van de AFM dat zij zelf fouten had gemaakt bij het toezien op de herbeoordeling van rentederivaten door banken. Hiermee werd het effect getoetst van bekendmaking van toezichtinformatie en van bekendmaking van informatie over het functioneren van de eigen organisatie. Drie groepen respondenten kregen een tekst waarbij in de drie hiervoor genoemde situaties de nadruk was gelegd op het proces. Drie andere groepen kregen een tekst waarbij de nadruk was gelegd op de rationale van de besluiten van de AFM (het “waarom”). Tot slot werd bij een controlegroep het vertrouwen in de

AFM gemeten zonder dat zij een tekst te zien kregen. Bij het meten van vertrouwen werd onderscheid gemaakt tussen vertrouwen in de deskundigheid van de AFM, de goede bedoelingen van de AFM (‘benevolence’) en het vertrouwen in de integriteit van de AFM. Communiceren over alleen het proces leidt in de meeste gevallen tot hogere scores op vertrouwen dan wanneer er in het geheel niet gecommuniceerd wordt. De uitkomsten van dit onderzoek laten echter zien dat communicatie over “het waarom” van overheidsoptreden meer bijdraagt aan vertrouwen dan communicatie over het proces. Zelfs bij communicatie over door de toezichthouder gemaakte fouten is het vertrouwen hoger dan bij de controlegroep, onder de voorwaarde dat gecommuniceerd wordt over de rationale van het optreden van de toezichthouder en niet alleen over het proces. Transparantie loont dus over het algemeen. Het positieve effect kan worden vergroot door transparant te zijn over de beweegredenen van de toezichthouder. Het effect van transparantie is echter onder omstandigheden negatief. Die omstandigheid doet zich voor wanneer de toezichthouder bij gemaakte fouten zich beperkt tot communicatie over het proces. Dan leidt communicatie tot een lager vertrouwen dan wanneer er in het geheel niet gecommuniceerd wordt. Dat negatieve effect is vooral zichtbaar in het vertrouwen in de deskundigheid en het vertrouwen in de goede bedoelingen van de toezichthouder en is niet te zien bij het vertrouwen in de integriteit van de toezichthouder. In alle gevallen lijkt de toezichthouder er dus goed aan te doen in communicatie voldoende aandacht te besteden aan het ‘waarom’ van zijn handelen. Dan is de positieve bijdrage aan vertrouwen maximaal. Wanneer wordt gecommuniceerd over tekortkomingen in het toezicht is het belangrijk de informatie niet te beperken tot procesinformatie om een daling van vertrouwen te voorkomen.

7 Conclusie

In dit artikel is uiteengezet dat transparantie door toezichthouders wordt benut als toezichtinstrument en als middel om verantwoording af te leggen. Hoewel de verwachtingen over transparantie hoog gespannen zijn, kan een toezichthouder nooit volledige openheid bieden. Hij zal immers altijd een afweging moeten maken tussen effectiviteit, openheid en rechtsbescherming van de onder toezicht gestelde. Waar vaak de veronderstelling is dat meer transparantie van toezichthouders automatisch leidt tot meer vertrouwen zou de conclusie eerder moet zijn dat transparantie het vertrouwen in de toezichthouder in positieve en in negatieve zin kan beïnvloeden. Er kunnen zich bovendien situaties voordoen waarin meer transparantie bijdraagt aan het vertrouwen in de integriteit van de toezichthouder maar tegelijkertijd het vertrouwen in de deskundigheid afneemt. Dat de relatie tussen trans-

parantie en vertrouwen complex is blijkt uit het feit dat het antwoord op de vraag of transparantie bijdraagt aan vertrouwen zal afhangen van veel factoren. De vraag of sprake is van positieve of negatieve informatie, de manier van communiceren door de toezichthouder en de kennis en grondhouding van de ontvanger. Mogelijk verschilt het effect van transparantie afhankelijk van de toezichttaak. Deze complexe relatie onderstreept het belang om nader onderzoek te doen naar het effect van transparantie op het vertrouwen in toezicht. Dat onderzoek kan helpen om negatieve vertrouwenseffecten van transparantie te beperken en de effectiviteit van transparantie te vergroten. Tot slot: uit de discussie over de verpleeghuizen en de calamiteiten in ziekenhuizen blijkt dat transparantie meer moet zijn dan alleen het beschikbaar stellen van informatie. Het is belangrijk dat informatie wordt gedeeld en vooral dat een gesprek over die informatie plaatsvindt. Zo zal de kwaliteit en de bruikbaarheid van de informatie toenemen wanneer deze gebruikt

wordt en er een 'feedback-loop' ontstaat. Alleen dan wordt immers duidelijk of de informatie voorziet in een behoefte en of daaraan de juiste duiding wordt gegeven. Het gesprek draagt zo bij aan het verbeteren van het toezicht én aan het gebruik van de toezichtinformatie. ■

Prof. mr. dr. F. (Femke) de Vries is bijzonder hoogleraar Toezicht aan de Rijksuniversiteit Groningen en doet in die hoedanigheid onderzoek naar de relatie tussen transparantie en vertrouwen. Zij is tevens lid van het bestuur van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel en weerspiegelt niet noodzakelijkerwijs het standpunt van de AFM. Dit artikel is een bewerking van de oratie van de auteur, getiteld *Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?*, uitgesproken op 29 maart 2016 te Groningen.

Noten

- 1 ■ Volkskrant, redactie (10 oktober 2016). Onacceptabel dat verpleeghuizen informatie weigeren te leveren. Geraadpleegd op <http://www.volkskrant.nl/binnenland/van-rijn-onacceptabel-dat-verpleeghuizen-informatie-weigeren-te-leveren~a4392893/>.
- 2 ■ Zie: [http://nos.nl/artikel/2108136-igz-rap-](http://nos.nl/artikel/2108136-igz-rapporten-over-calamiteiten-ziekenhuis-niet-blind-publiceren.html)

porten-over-calamiteiten-ziekenhuis-niet-blind-publiceren.html.

3 ■ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 328, nr. 3.

4 ■ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 980, nr. 61, p. 60.

5 ■ Zie: [https://www.internetconsultatie.nl/trans-](https://www.internetconsultatie.nl/transparantiewet)

parantiewet.

6 ■ In onderzoek naar overheidstransparantie wordt daaraan vaak nog toegevoegd het vertrouwen in de 'benevolence': het vertrouwen in de goede bedoelingen van de overheid (Grimmelikhuijsen, 2012).

Literatuur

- Autoriteit Financiële Markten (AFM). (2015). Dashboard 2015. Verandering en verbetermaatregelen. OOB accountantsorganisaties, 15 oktober 2015. Geraadpleegd op <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/doelgroepen/accountantsorganisaties/publicaties/dashboard>.
- De Nederlandsche Bank NV (DNB) (2015). *De staat van het toezicht 2015*. Geraadpleegd op http://www.dnb.nl/binaries/Staat%20van%20het%20toezicht%202015_tcm46-339442.pdf.
- Bovens, M.A.P. (2003). *De digitale republiek: democratie en rechtsstaat in de informatie-maatschappij*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Dowling, C., Knechel, K. & Moroney, R.. (2015). Public oversight of audit firms: The slippery slope of enforcing regulation (October). Geraadpleegd op SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2678828>.
- Erp, J. van (2009). *Naming en shaming in het markttoezicht*. Den Haag: Boom.
- Erp, J. van (2016). *Toezicht in de open samenleving*. Oratie, Rijksuniversiteit Utrecht.
- Fine Licht, J. de, Naurin, D., Esaiasson, P., & Gilljam, M. (2014). When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context bound relationship. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 27(1): 111-134.
- Frissen, P. (2016). Het geheim van de laatste staat. Kritiek van de transparantie. Den Haag: Boom.
- Grimmelikhuijsen, S.G. (2012). *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government*. Proefschrift Universiteit Utrecht. Geraadpleegd op <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/218113>.
- Grimmelikhuijsen, S.G., & Meijer, A.J. (2012). Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24: 137-157.
- Jager, C.E. de (2015). De financiële sector: weg (van) vertrouwen of op weg naar vertrouwen. *THEMIS* 2015-6: 244-257.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Penguin Books.
- Kim, P.H., Dirks, K.T., Cooper, C.D. & Ferrin, D.L. (2006). When more blame is better than less: the implications of internal vs external attributions for the repair of trust after a competence – vs. integrity based trust violation. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 99: 49–65.
- Knot, K. (2013). Machiavelli-lezing Den Haag, 12 februari 2013. Geraadpleegd op <http://>

- www.stichtingmachiavelli.nl/documents/Machiavellilezing%20Klaas%20Knot%202012.pdf.
- Le Grand, J. (2006). The Blair legacy? Choice and competition in public services. *Transcript of Public Lecture. London School of Economics*, 21st February 2006. Geraadpleegd op <http://www.lse.ac.uk/website-archive/publicEvents/pdf/20060221-LeGrand.pdf>.
 - Meijer, A.J. (2004). *Vreemde ogen dwingen. De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector*. Den Haag: Boom.
 - O'Neill, O., Trust and transparency, Reith Lectures 2002: A question of trust. Geraadpleegd op http://downloads.bbc.co.uk/rmhttp/radio4/transcripts/20020427_reith.pdf.
 - Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2016). Being an independent regulator. The governance of regulators. Paris: OECD Publishing. Geraadpleegd op http://www.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator_9789264255401-en.
 - Ottow, A. (2015). *Market & competition authorities. Good agency principles*. Oxford: Oxford University Press.
 - Robben, P.B.M. (2010). *Toezicht in een glazen huis*. Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam. Geraadpleegd op https://www.bmg.eur.nl/fileadmin/ASSETS/bmg/Onderzoek/Oraties/Robben/IBMG_Oratie_Paul_Robben.pdf.
 - Quadackers, L., Groot, T., & Wright, A. (2014). Auditors' professional skepticism: neutrality versus presumptive doubt. *Contemporary Accounting Research*, 31(3): 639-657.
 - Rousseau, D.M., Sitkin, S.B., Burt, R.S., & Camerer, C. (1998). Not so different after all: a cross discipline view of trust. *Academy of Management Review*, 23(3): 393-404.
 - Terwel, B.W., Harinck, F., Ellemers, N., & Daamen, D.D.L. (2009). Competence-based and integrity-based trust as predictors of acceptance of carbon dioxide capture and storage (CCS). *Risk Analysis*, 29(8): 1129-1140.
 - Tweede Kamer (2012). Memorie van toelichting bij het initiatief wetsvoorstel Open Overheid, *Tweede Kamer*, vergaderjaar 2011-2012, 33 328, nr. 3. Geraadpleegd op <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2012Z14073&dossier=33328>.
 - Tweede Kamer (2005) Kaderstellende Visie op Toezicht, Minder last meer effect. Tweede Kamer, vergaderjaar Tweede Kamer, 2005-2006, 27 831, nr. 15. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27831-15.html>.
 - Twist, M.J.W. van, Kleijn, E.H., & Steen, M. van der (2013). *Over hijgerigheid en lange adem. Een verkenning van de relatie tussen toezicht en media*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Geraadpleegd op <http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/>PDF-webpublicaties/2013_01_10_WRR_Webpublicatie_67.pdf.
 - Tyler, T. (2006) *Why people obey the law*. Oxford: Oxford University Press.
 - Vries, F. de (2016). Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder. Oratie, Rijksuniversiteit Groningen. Geraadpleegd op <https://www.videnet.nl/download/?id=17775563>.
 - Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2013). *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijks toeziën*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Geraadpleegd op http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/R89_Toeziën_op_publieke_belangen.pdf.
 - Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Geraadpleegd op http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/Vertrouwen_in_burgers.pdf.
 - Zweers, J.S., Haefen, M. van, & Wils, J. (2009). *Openbaarmaking van controlegegevens van de VWA. Een evaluatie van de beleidsdoelstellingen. Eindrapport. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van VWS*. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2009/12/10/openbaarmaking-van-de-controlegegevens-van-de-vwa>.