



Reflecties op de staat van het toezicht

Reflecties op de staat van het toezicht

Inspectieraad 2019

Dit is een uitgave van de Inspectieraad. Meer informatie over deze en andere uitgaven is te verkrijgen bij:

Bureau Inspectieraad
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
info@inspectieraad.nl
www.rijksinspecties.nl

© Inspectieraad, Den Haag, 2019

Samenstelling en redactie:

Hadewych van Kempen, Inspectieraad

Eindredactie:

Antje Visser, PgUp Tekst, www.pguptekst.nl

Grafisch ontwerp:

Elise Eekhout, Ontwerpstudio 2 MAAL EE, www.zmaalee.nl

Drukwerk:

Xerox/OBT, Den Haag

ISBN 978-90-9031914-8

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

Ten geleide.....	4
Inleiding	
<i>Pieter Welp</i>	6
Essays	
<i>Maatschappelijke functie centraal</i>	17
<i>Femke de Vries</i>	18
<i>Thomas Schillemans</i>	36
<i>Opbrengsten in kaart</i>	58
<i>Peter Veld</i>	59
<i>Peter van der Knaap</i>	81
<i>Governancebenadering</i>	110
<i>Cor van Montfort</i>	111
<i>Meike Bokhorst</i>	129
<i>Reflectieve functie</i>	158
<i>Inge de Wolf</i>	159
<i>Rien Rouw</i>	178
<i>Kernwaarden</i>	195
<i>Ian Leistikow</i>	196
<i>Winnie Sorgdrager</i>	208
Nabeschuwing	
<i>Martijn van der Steen</i>	227
<i>De Inspectieraad</i>	252

Ten geleide

Enkele jaren geleden publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het advies *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Daarin deed de WRR een aantal aanbevelingen:

- Stel de maatschappelijke functie van toezicht centraal.
- Breng de opbrengsten van toezicht in kaart.
- Hanteer een governancebenadering.
- Versterk de reflectieve functie van toezicht.
- Besteed hernieuwd aandacht aan de kernwaarden van toezicht.

Het advies van de WRR heeft de discussies over toezicht de afgelopen jaren verregaand beïnvloed en richting gegeven. Toezichthouders zijn ook daadwerkelijk aan de slag gegaan met de aanbevelingen. De vraag is dan ook hoe het toezicht er inmiddels voor staat.

Om daar zicht op te krijgen, is aan een aantal autoriteiten op het gebied van toezicht gevraagd om te reflecteren op de staat van het toezicht, in het licht van de aanbevelingen van de WRR. De Inspectieraad hoopt dat de in deze bundel verzamelde inzichten de lezers inspireren, zodat zij op hun beurt kunnen bijdragen aan verdere vernieuwing van het toezicht.

Want die vernieuwing gaat door. Het toezicht zet in op verdergaande professionalisering, op het opbouwen van kennis over en gebruikmaken van nieuwe technologieën, op nieuwe samenwerkingsverbanden met nieuwe gesprekspartners en op maatschappelijke dialoog.

Deze publicatie vormt daar onderdeel van. Het biedt perspectieven die het gesprek verrijken. De Inspectieraad is de auteurs bijzonder dankbaar voor hun interessante en inspirerende bijdragen.

Inleiding

Pieter Welp

Politicooloog Pieter Welp werkte achtereenvolgens voor de Algemene Rekenkamer, het onderzoeksbureau van de Tweede Kamer, de WRR en nu weer voor de Algemene Rekenkamer als manager bestuur en financiën. Hij was projectcoördinator van het WRR-project 'Toekomst van toezicht' en verantwoordelijk voor het advies *Toeziën op publieke belangen* en de verkenning *De staat van toezicht*.

De slager over zijn eigen vlees

Het WRR-advies: wat zijn de opbrengsten?

Het is inmiddels ruim vijf jaar geleden dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) advies uitbracht aan de regering over toezicht (WRR 2013). Op basis van een onderzoekstraject van bijna twee jaar formuleerde de raad een vijftal aanbevelingen voor ‘verruiming van het perspectief op rijkstoezicht’. Een van de aanbevelingen was een pleidooi om de effecten en opbrengsten van toezicht beter in kaart te brengen. Niet als doel op zich, maar om te leren en daarmee het toezicht zo nodig te verbeteren en om de maatschappelijke opbrengsten en kosten van toezicht tegen elkaar te kunnen afzetten. Inzicht in wat het toezicht oplevert en bijdraagt aan het borgen van publieke belangen kan bijdragen aan de legitimiteit van (de kosten van) dat toezicht en de betrokken toezichthouders. Naar analogie van die redenering is de vraag legitiem: wat zijn de opbrengsten van het advies van de WRR zelf? Een systematische evaluatie van de opbrengsten en effecten van het WRR-advies is nooit gedaan. Ook ik zal daar geen poging toe doen. Een valide en betrouwbare effectmeting is immers geen sinecure (Welp et al. 2015), en bovendien wil ik niet als slager mijn eigen vlees keuren. Wel kan ik proberen door de oogharen te kijken en zo een globaal beeld te

schetsen van de doorwerking van het advies in het toezicht, zoals de samenstellers van deze bundel mij hebben gevraagd. Hoe is het WRR-advies door de relevante actoren opgepakt, wat was de impact en, enigszins in het verlengde daarvan, hoe zou een advies over toezicht er op dit moment uit kunnen of moeten zien? Daarbij word ik geholpen door het beeld dat de diverse experts in deze bundel schetsen van de stand van zaken en ontwikkelingen van toezicht. Zij verwijzen in meer of mindere mate naar het toezichtadvies van de WRR, en ook in andere publicaties werd een link naar dat advies gelegd.

De ontvangst: discrepantie tussen taak en verwachtingen

De WRR omschrijft zijn taak als volgt:

“De WRR heeft tot taak de regering te informeren en adviseren over vraagstukken die van groot belang zijn voor desamenleving. De adviezen van de WRR zijn sector- en departementoverstijgend en multidisciplinair. Ze gaan over de richting van het overheidsbeleid voor de langere termijn.” (WRR 2019)

Anders gezegd, WRR-adviezen gaan over de *richting* van het beleid, niet over de *inrichting*. Het WRR-advies over toezicht was dus een startpunt; vervolgens waren beleidsmakers, bestuurders en toezichthouders zelf aan zet. Zoals het WRR-projectteam aangaf: “Niet de WRR, maar zij kunnen ‘beredeneerd richting’ en invulling geven aan de aanbevelingen” (Knottnerus 2013).

Toch speelde bij de ontvangst van het advies juist dat laatste punt een rol. Dat werd mooi geïllustreerd door bijvoorbeeld het themanummer dat het *Tijdschrift voor Toezicht* eind 2013 wijdde aan het WRR-advies. Diverse gezaghebbende auteurs uit de wetenschap en het toezichtveld complimenteerden in dit themanummer de WRR met vooral de analyse van het fenomeen toezicht, maar wijzen ook op

een aantal beperkingen. Beperkingen ten aanzien van de reikwijdte (beperkt tot rijkstoezicht), het perspectief (sterk vanuit het toezicht en beleid), de algemeenheid (niet domeinspecifiek) en de beleidsaanbevelingen (niet concreet of vergaand genoeg). Vooral het punt van te abstracte aanbevelingen kwam vaker terug in de beoordeling van het advies in de eerste maanden na publicatie. Mertens formuleert het in zijn bijdrage aan het genoemde themanummer als volgt:

“Ik zou dan ook zeggen: de WRR is nog niet klaar... Gesuggereerde waardevolle inzichten vragen om verdere uitwerking en daarom zou het goed zijn wanneer de WRR doorgaat – hij zit er nu lekker in!” (Mertens 2013)

Deze reactie lijkt vooral een kwestie van (te) hoge verwachtingen van de WRR, die niet helemaal synchroon lopen met de informerende en adviserende taak die de raad zichzelf heeft opgelegd. De WRR is tenslotte afhankelijk van anderen om de richting die hij geeft in het toezichtadvies te vertalen in het beleid en het toezicht. De mate waarin dat daadwerkelijk gebeurt is daarmee ook meteen een belangrijke indicatie voor de impact van een advies.

Hoge verwachtingen – het zal voor toezichthouders een herkenbaar fenomeen zijn. De WRR constateerde immers dat toezichthouders blootstaan aan veel en soms ook tegenstrijdige verwachtingen, van onder meer bestuurders, politici, burgers en ondertoezichtstaanden (WRR 2013: 23). Het is bijna onmogelijk om aan al die verwachtingen – laat staan gelijktijdig – te voldoen. Maar hoge verwachtingen geven wel een indruk van het belang dat er aan een advies wordt gehecht, en dat doet vermoeden dat er wel degelijk doorwerking is. Hoe ziet die doorwerking eruit? Met andere woorden: in hoeverre hebben de aanbevelingen uit het WRR-rapport een plek gekregen in beleid en toezicht, en wat betekent dat voor de maatschappelijke rol van het toezicht?

De impact: beleid, toezicht en maatschappelijke meerwaarde

Zoals gezegd is een systematische analyse van de feitelijke doorwerking van het WRR-advies in het toezichtbeleid en het toezicht hier niet mogelijk. Het zal moeten blijven bij een paar observaties die een indicatie geven van de impact van het WRR-advies. Niet als borstklapperij, maar om aan te geven op welke manier relevante actoren zelf richting hebben gegeven aan de aanbevelingen uit het advies.

De beleidsreactie

Ruim een jaar na het verschijnen van het WRR-advies gaf het kabinet zijn reactie daarop (TK 2013/2014). In die kabinetsreactie werden – weliswaar in algemene bewoordingen – de analyses van de WRR onderschreven en de belangrijkste aanbevelingen overgenomen. In een notendop:

- borgen van publieke belangen (weer) als vertrekpunt nemen in het toezicht;
- maatschappelijke opbrengsten van toezicht beter in kaart brengen en relateren aan de kosten;
- het maatschappelijke krachtenveld en governance benutten in het toezicht;
- versterken van de reflectieve functie (signaleren en agenderen) van toezichthouders.

De kabinetsreactie gaat relatief uitgebreid in op de – door de WRR als kernwaarden voor goed toezicht bestempelde – onpartijdigheid van toezicht en onafhankelijke positionering van toezichthouders. Uiteindelijk wordt daarbij gepreludeerd op een mogelijke verandering van de onafhankelijke positionering van rijkstoezichthouders in een ministeriële regeling. Die regeling, in de vorm van een

aanwijzing van de minister-president, ziet uiteindelijk in 2016 het licht.¹ Ze voorziet in:

“(...) rijksbrede regels over de positionering van de rijksinspecties binnen de ministeries, waarmee invulling wordt gegeven aan de onafhankelijkheid in de oordeelsvorming van de rijksinspecties. (...) [Dat] duidt op de ruimte die een rijksinspectie heeft om zelf, op basis van zijn werkprogramma en zijn professionele deskundigheid, informatie te verzamelen, daarover een oordeel te vormen, en daarover te rapporteren en te adviseren.”

De aanwijzing schept in formele zin, generiek voor alle rijksinspecties, ruimte voor een onafhankelijker taakuitoefening. De hamvraag is natuurlijk of hiermee de door de WRR aanbevolen onafhankelijkheid van deze toezichthouders – althans op papier – voldoende is geborgd. In ieder geval blijft het verschil in onafhankelijke positionering tussen markttoezichthouders (zelfstandige bestuursorganen) en inspecties (ministeriële dienst) ook met deze aanwijzing bestaan.

De toezichtreactie

Het duurde enige tijd voordat het WRR-advies een rol ging spelen in het denken over het beleid voor en de uitvoering van het toezicht. Illustratief wat dit betreft is een vergelijking tussen het werkprogramma van de samenwerkende rijksinspecties voor 2014 (februari 2014) en de toezichtagenda 2015-2018 van de rijksinspecties (juni 2015). In het werkprogramma wordt het WRR-advies slechts summier genoemd als een van de “diverse adviezen over toezicht” die in 2013 zijn uitgebracht (Inspectieraad 2014: 9). De toezichtagenda van ruim een jaar later stelt echter dat het WRR-rapport “een nieuw toezichtdebat op gang heeft gebracht” (Inspectieraad 2015: 5). Het voorwoord van de toezichtagenda leest vervolgens als een samenvatting van het WRR-advies: het toezicht moet publieke belangen

1. Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

centraal stellen, de signalerende en agenderende functie van het toezicht moet worden versterkt en toezicht moet *governance-based* en opbrengstgericht zijn (Inspectieraad 2015: 3).

Een grondiger analyse van de relevante beleidsdocumenten, werkprogramma's en wetenschappelijke bijdragen van de afgelopen jaren zal ongetwijfeld laten zien dat het WRR-advies het discours over toezicht duidelijk heeft beïnvloed. In de eerste plaats door het idioom aan te vullen, met begrippen en concepten zoals toezicht-paradox, publieke belangen als vertrekpunt, reflectief toezicht en *governance-based* toezicht. Maar belangrijker nog, door bij te dragen aan de herpositionering van toezicht en toezichthouders in het politieke en beleidsdebat: als een eigenstandige toegevoegde waarde in de publieke dienst, waarvoor onafhankelijkheid en voldoende capaciteit essentiële randvoorwaarden zijn om adequaat te kunnen functioneren.

Met de wijsheid van nu: toezichtadvies 2.0

Het WRR-advies heeft als richtinggevend document dus wel degelijk impact gehad: het advies heeft de agenda bepaald en de aanbevelingen zijn tot op zekere hoogte opgevolgd. Ondertussen verandert de maatschappij en veranderen toezichthouders mee. Dat maakt de vraag relevant hoe een advies over toezicht er op dit moment uit zou kunnen of moeten zien.

Behoud het goede ...

Een nieuw toezichtadvies is in mijn opinie voor een deel een kwestie van het goede behouden. Het borgen van publieke belangen blijft wat mij betreft een centraal vertrekpunt voor vraagstukken rond de instelling, vormgeving en uitvoering van toezicht en zorgt voor een maatschappelijke oriëntatie van het toezicht en toezichthouders. Toezicht houden is en blijft geen doel op zich. In het verlengde van die maatschappelijke oriëntatie blijft ook de aanbeveling van het

versterken van de reflectieve functie van toezicht – het signaleren en agenderen van ontwikkelingen die raken aan de borging van publieke belangen – staan. De idee dat toezicht houden alleen gelijkstaat aan het handhaven van wet- en regelgeving is inmiddels goeddeels verdwenen.

Tegelijkertijd is het voor toezichthouders nog steeds geen sinecure om in de politiek-bestuurlijke beleidsdynamiek ook vanuit hun kennis en expertise te reflecteren op de ‘staat van hun sector’. Het is toch nog vaak spitsroeden lopen om lastige of ongewenste boodschappen in te brengen in het maatschappelijke en politieke debat. Wat daarbij niet helpt is de nabijheid en – in meer of mindere mate – afhankelijkheid van toezichthouders van het beleid en bestuur. De onafhankelijkheid van inspecties en autoriteiten mag dan op papier beter geregeld zijn, in de dagelijkse praktijk en binnen de Nederlandse politiek-bestuurlijke cultuur blijkt de erkenning voor een onafhankelijk-kritische reflectie toch niet vanzelfsprekend. Toezichthouders moeten hun plek als kritische vriend en tegenkracht blijven bevechten. Een stevige aanbeveling over de onafhankelijke organisatorische positionering – los van de geboden ruimte voor de oordeelsvorming – zou in een toezichtadvies 2.0 dan ook niet misstaan.

... en voeg toe

In het advies uit 2013 pleit de WRR voor governance-based toezicht. Dat wil zeggen, toezicht inrichten en afstemmen op basis van een krachtenveld- en actoranalyse in een domein. Enerzijds onder het mom: toezichthouders kunnen ‘het’ niet alleen en moeten inzetten op een constructieve interactie met burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en instellingen. Anderzijds omdat elke sector en elk beleidsdomein vraagt om een specifieke benadering en een mix van mogelijke interventies. In een toezichtadvies 2.0 zal deze aanbeveling naar mijn idee een nog centralere plaats moeten innemen. Algemene maatschappelijke, technologische en bestuurlijke ontwik-

kelingen werken sneller door in sectoren en domeinen dan beleid, wet- en regelgeving en toezicht kunnen bijbenen. Er is sprake van voortschrijdende flexibilisering van de arbeidsmarkt, innovatieve publiek-private financiering en uitvoeringsconstructies, verdergaande decentralisering en regionalisering van beleid en uitvoering, disruptieve digitalisering en de opkomst van de platformeconomie, et cetera et cetera. Het is de uitdaging om ook in deze sterk veranderende omgeving via toezicht toegevoegde waarde te leveren.

Maar de notie dat de toezichthouder dat kan bereiken door zijn toezicht af te stemmen op een grondige krachtenveld- en actoranalyse alleen, onderschat de snelheid en omvang van de maatschappelijke ontwikkelingen. Zowel bij het signaleren van relevante ontwikkelingen als bij het agenderen daarvan en het vertalen naar de inrichting en uitoefening van het toezicht, is het nodig om niet alleen te kijken en te luisteren naar het toezichtdomein, maar daar ook actief mee samen te werken. Toezichthouders zouden daarvoor strategische allianties moeten aangaan met partijen in hun domein die bijvoorbeeld de benodigde aanvullende kennis en expertise in huis hebben, een belangrijke rol spelen in het publieke debat of mede bij kunnen dragen aan het borgen van publieke belangen.

Dat is vanuit het perspectief van onpartijdigheid en onafhankelijkheid van toezichthouders nog best een zoektocht naar een comfortabele balans. Toch is het nodig: zonder echte samenwerking en allianties zal het op termijn erg lastig worden om een relevante actor te blijven in het borgen van publieke belangen. De uitdaging is om daarbij naast de *usual suspects* – medeoverheden en toezichthouders, semipublieke instellingen en organisaties en het resterende maatschappelijke middenveld – ook de *unusual suspects* in beeld te krijgen als strategische partners. Dat wil zeggen, de niet-geïnstitutionaliseerde private partijen, consumenten en burgers en hun informele netwerken, die ook belang hebben bij het borgen van (een deel van) de publieke belangen waar de toezichthouder voor aan de lat staat.

Tot slot

Het WRR-advies uit 2013 gaf de rijkstoezichthouders “na een decennium van onderwaardering, beperkingen en taakstellingen” (Schinkelshoek et al. 2016: 136) een steun in de rug. De toezicht-houders hebben die kunnen gebruiken om hun rol en positie te versterken en de uitoefening van hun toezicht te herijken. In de ‘toezichtwereld’ heeft het WRR-advies daarmee naar mijn bescheiden indruk zijn beoogde effect gehad. In de beleidswereld en in de politiek-bestuurlijke werkelijkheid vielen de aanbevelingen in minder vruchtbare grond. Dat is jammer, want beleidsmakers en bestuurders zijn belangrijke krachten voor het toezicht. Met de wijsheid achteraf stel ik vast dat de WRR in zijn adviestraject vooral een ‘strategische alliantie’ is aangegaan met toezichthouders en veel minder met relevante beleidsmakers en bestuurders. Een explicietere krachtenveldanalyse, gecombineerd met het aangaan van strategische allianties met beleidspartijen en bestuurlijke actoren, had het advies effectiever kunnen maken. In dit licht kan deze slager nog iets leren van zijn eigen adviezen. Deze bundel bevat uiteenlopende en waardevolle bijdragen over de staat van het (denken over) toezicht. Laten we proberen deze ook te laten landen buiten de kring van ususal suspects in het toezicht, en de verbinding zoeken met die actoren die vanuit hun rol en positie een bijdrage kunnen leveren aan goed toezicht op publieke belangen.

Literatuur

- Inspectieraad (2014). *Werkprogramma samenwerkende rijksinspecties 2014*. Den Haag: Inspectieraad.
 - Inspectieraad (2015). *Toezichtagenda 2015-2018. Rijksinspecties*. Den Haag: Inspectieraad.
 - Knottnerus, J.A., Bokhorst, A.M., Goede, P.J.M. en Welp, P. (2013). Repliek vanuit de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Tijdschrift voor Toezicht*, (4), pp. 79-86.
 - Mertens, F.J.H. (2013). Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht. De WRR is nog niet klaar. *Tijdschrift voor Toezicht*, (4), pp. 75-78.
 - Schinkelshoek, J., Welp, P., Clement, J., Huijser, J. en Vlot, T. (2016). *Toekomst van toezicht. Een verkenning van wat nodig is*. Den Haag: Inspectieraad.
 - TK (2013/2014). *Financieel beheer en toezicht semipublieke sector*. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 12 september 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33 822, nr. 3.
 - Welp, P., Bokhorst, M. en Goede, P. de (2015). Effecten en evaluatie van toezicht. In: Mertens, F.J.H., Muller, E.R. en Winter, H.B. *Toezicht. Inspecties en autoriteiten in Nederland*. Deventer: Wolters Kluwer, pp. 87-108.
 - WRR (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
 - WRR (2019). *Taak, werkwijze en evaluatie*. Geraadpleegd 20 mei 2019 via www.wrr.nl.
-

Essays

Maatschappelijke functie centraal

Opbrengsten in kaart

Governancebenadering

Reflectieve functie

Kernwaarden

Femke de Vries

Prof. mr. dr. Femke de Vries is managing partner bij *Esamhoud consultancy*. Tot 1 januari 2018 was ze bestuurslid bij de AFM, daarvoor was ze secretaris-directeur en divisiedirecteur van diverse toezichtdivisies bij DNB. Ze bekleedt de Videleerstoel als bijzonder hoogleraar aan de juridische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen. Daarnaast is ze onder meer lid van de raad van advies van de IGJ en de ANVS.

Toezicht in het publieke belang

“Inspectie en NZa slaan alarm over gesjoemel met zorggeld”, kopte *Het Financieele Dagblad* op 5 maart 2019. In het artikel meldden de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) dat ze steeds vaker meldingen krijgen over belangenverstrengeling en twijfelachtige financiële constructies in de zorg. Wie kwaad wil kan met allerlei schimmige constructies het winstverbod in de zorg en het beloningsplafond omzeilen. Zo wordt geld onttrokken aan de zorg. Maar handhaving is ingewikkeld want het gaat om een grijs gebied. De IGJ kan alleen optreden als de veiligheid of de kwaliteit van de zorg in gevaar komt. De NZa alleen bij geknoei met declaraties. En zo valt maatschappelijk onwenselijk gedrag dat niet aan een van beide criteria voldoet tussen wal en schip. De toezichthouders op de zorgsector pleiten daarom in een ‘signalering’ voor meer bevoegdheden om misstanden aan te pakken. Het antwoord van de sector laat zich raden. De verenigde brancheorganisaties in de zorg zeggen te vrezen voor meer bureaucratie en administratieve lasten.

De signalering van NZa en IGJ over gesjoemel met zorggeld is een voorbeeld van hoe de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het bedoeld moet hebben toen hij er in 2013 in zijn rapport *Toezien op publieke belangen* voor pleitte het publieke belang meer centraal te stellen in het toezicht. Geen eenzijdige oriëntatie op lasten en kosten van het toezicht, niet alleen maar nadruk op de handhavingsfunctie van het toezicht, maar toezichthouders die maatschappelijke risico's signaleren. Toezichthouders die verder kijken dan de risico's van vandaag. Of zoals de WRR het noemt: een verruimd perspectief op toezicht. Het voorbeeld van de IGJ en de NZa laat echter ook zien dat niet automatisch consensus bestaat over wat het publieke belang behelst, en vooral dat discussie kan ontstaan over de rol van toezicht en wetgeving bij de bescherming van dat belang.

Ook andere inspecties en toezichthouders beperken zich steeds minder tot het toezien op naleving van wet- en regelgeving. Een van de redenen daarvoor is dat bijna elke toezichthouder na incidenten wordt geconfronteerd met de bekende *haunting questions* die worden toegeschreven aan de eerste markante baas van de Autoriteit Financiële Markten (AFM), Arthur Docters van Leeuwen: “Waarom was je er niet? Waarom heb je niets gezien? En waarom heb je niets gedaan?”

Het antwoord dat het je als toezichthouder ontbrak aan een wettelijke taak of wettelijk instrumentarium, is niet langer voldoende. Sterker nog: de voormalige president van De Nederlandsche Bank (DNB) Nout Wellink werd door de parlementaire enquêtecommissie die onderzoek deed naar de financiële crisis, een legalistische houding verweten. Wellinks argument dat hij werkelijk geen juridische mogelijkheid onbenut had gelaten om systeembank ABN AMRO uit buitenlandse handen te houden, kwam hem op hoongelach te staan. Wellink had zich in de ogen van de enquêtecommissie en de publieke opinie desnoods van geheel andere middelen moeten bedienen om het publieke belang te beschermen. Wet of geen wet. Het

vertrouwen in DNB, die zich strikt aan de wet en de daarin neergelegde bevoegdheden had gehouden, liep een flinke deuk op.

De WRR beschrijft in zijn rapport *Toeziën op publieke belangen* hoe incidenten in het toezicht niet alleen het vertrouwen in onder-toezichtstaande sectoren ondermijnen, maar er ook toe leiden dat het maatschappelijk vertrouwen in de behartiging van publieke belangen door de overheid onder druk komt te staan. Publieke belangen moeten daarom het ijkpunt vormen voor toezicht, aldus de WRR. Niet de naleving van wet- en regelgeving of de vraag hoe de kosten van toezicht kunnen worden beperkt moet centraal staan bij de vormgeving van toezicht, maar de maatschappelijke functie van toezicht (WRR 2013). De WRR pleit in dat kader onder meer voor reflectie door de toezichthouders. Een reflectieve toezichthouder analyseert knelpunten in de wet- en regelgeving en signaleert maatschappelijke ontwikkelingen die nieuwe risico's met zich meebrengen. Toezichthouders hebben daarbij zowel een rol richting politiek en bestuur, aldus de WRR, als richting burgers. De laatste categorie kan door communicatie van de toezichthouder over (nieuwe) risico's zelfredzaam worden gemaakt. Het signaleren en agenderen van risico's en eventueel tekortschietende bevoegdheden of wet- en regelgeving draagt er volgens de WRR aan bij dat realistische verwachtingen van toezicht worden gecreëerd (WRR 2013).

De WRR staat bepaald niet alleen in zijn oproep tot een verruimd perspectief op toezicht. De maatschappij lijkt, zeker waar het gaat om het voorkómen van grote incidenten, hoge verwachtingen te hebben van toezichthouders. Maar die verwachtingen en de reactie van toezichthouders daarop zorgen op hun beurt weer voor nieuwe dilemma's. Waar toezichthouders steeds meer het publieke belang centraal stellen, roept dat immers ook vragen op. Want wie bepaalt eigenlijk wat het publieke belang is? Waar liggen de grenzen van het ingrijpen door toezichthouders wanneer een wettelijk kader

ontbreekt? En hoe leggen toezichthouders verantwoording af over het beschermen van het publieke belang?

In deze bijdrage beschrijf ik een aantal voorbeelden van de wijze waarop toezichthouders het publieke belang centraal stellen en ga ik in op het spanningsveld dat juist daardoor ontstaat. Zo krijgen toezichthouders die hun mandaat te ruim opvatten of buiten hun wettelijke mandaat risico's signaleren het verwijt dat hun optreden onvoldoende toetsbaar en gelegitimeerd is. Het dilemma bestaat eruit dat een taakopvatting waarbij de toezichthouder zich beperkt tot het strikte toezien op de naleving van wet- en regelgeving, toezichthouders – met name bij incidenten – op zware kritiek komt te staan. De maatschappij verwacht immers dat zij maatschappelijke schade voorkomen. Bovendien geldt dat in een snel veranderende maatschappij wet- en regelgeving per definitie achterloopt op de ontwikkeling van maatschappelijke risico's. Wie zich beperkt tot het toezien op wet- en regelgeving in de strikte zin, loopt de kans nieuwe maatschappelijke risico's te missen.

Dit spanningsveld maakt het noodzakelijk na te denken over meer toetsbare manieren waarop toezichthouders het publieke belang centraal kunnen stellen. In dat kader presenteer ik een aantal gedachten die kunnen bijdragen aan het verkleinen van het spanningsveld. Ik spreek daarbij nadrukkelijk over gedachten omdat geen van de gepresenteerde varianten het spanningsveld geheel kan wegnemen. Het centraal stellen van het publieke belang in toezicht vraagt ook een zekere mate van acceptatie van de grotere rol voor toezichthouders die daarvan het gevolg is.

Het publieke belang centraal: een aantal illustraties

De IGJ en de NZa zijn niet de enige toezichthouders die in de geest van de oproep van de WRR het perspectief op toezicht hebben verruimd. Markttoezichthouders AFM en DNB bijvoorbeeld gingen hun voor, en alle andere toezichthouders proberen een vergelijkbare beweging te maken. Daarbij speelde het gedachtegoed van Harvardprofessor Malcolm Sparrow een belangrijke rol. Sparrow moedigt toezichthouders aan zich niet alleen te richten op gedrag dat tegen de wet is maar vooral ook op schadelijk gedrag. Met een beetje geluk overlappen die twee elkaar en heeft de wetgever schadelijk gedrag ook tijdig gereguleerd, maar veel vaker is dat niet het geval. Dat maakt dat de toezichthouder wordt geconfronteerd met gedrag dat niet gereguleerd is maar wel evident schadelijke effecten kan hebben of al heeft.

Een andere belangrijke factor in de ontwikkeling van het financieel toezicht was de evaluatie van het toezicht na de financiële crisis door het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Het IMF formuleerde vijf criteria voor goed toezicht (IMF 2010):

- indringend
- kritisch en proactief
- volledig
- adaptief
- vasthoudend

Het IMF stelt dat het toezicht voortdurend de horizon moet afspeuren naar nieuwe ontwikkelingen en risico's. Ondertoezichtstaande partijen moeten voortdurend de druk voelen van de aanwezigheid van de toezichthouder. De toezichthouder moet zich voortdurend nieuwe kennis eigen maken, zodat risico's van nieuwe producten snel worden doorzien.

In 2014 publiceerden de Nederlandse markttoezichthouders Autoriteit Consument & Markt (ACM), AFM, College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), DNB, Kansspelautoriteit en NZa het visiedocument *Criteria voor goed markttoezicht*, waarbij ze zich lieten inspireren door het IMF. De markttoezichthouders pleiten hierin voor ‘missiegedreven markttoezicht’: toezicht dat is gericht op een hoger doel en niet slechts op compliance. Zij definiëren dit als volgt:

“Dit houdt in dat toezicht meer omvat dan slechts de strikte toepassing van bevoegdheden bij het uitvoeren en handhaven van bepaalde wetten en regels. (...) In missiegedreven toezicht staan de beoogde effecten van het toezicht centraal. Daarbij gaat het niet alleen om de beoogde effecten in een individuele zaak, maar geldt ook de impact op de gehele sector.” (ACM et al. 2014: 3-4)

Het voert te ver in deze bijdrage een uitputtend overzicht te geven van hoe Nederlandse toezichthouders in de breedte invulling geven aan het publieke belang. Het is echter wel interessant daar een drietal voorbeelden van te noemen.

In de eerste plaats is in het toezicht een duidelijke ontwikkeling zichtbaar waarbij toezichthouders aandacht besteden aan gedrag en cultuur in ondertoezichtstaande organisaties of sectoren. DNB en AFM ontwikkelden deze vorm van toezicht na de financiële crisis. De gedachte daarbij was dat gedrag en cultuur belangrijke oorzaken zijn van latere problemen in organisaties en dat door aandacht te besteden aan gedrag en cultuur toezichthouders problemen kunnen voorkomen. DNB stelt daarover dat door ineffectief gedrag en een ongezonde cultuur vroegtijdig te signaleren en aan te pakken, de toezichthouder grote financiële risico's kan voorkomen (DNB 2010). Ook de toezichthouders op de zorgsector IGJ en NZa besteden inmiddels in hun toezicht aandacht aan ‘goed bestuur’. De IGJ en NZa stellen dat als er problemen zijn met het besturen van een zorginstelling, dit ten koste kan gaan van de kwaliteit van zorg. In beide gevallen geldt dat de toezichthouders nadrukkelijk risico's die

verband houden met gedrag en cultuur in organisaties signaleren en maatschappelijk agenderen.

Een andere belangrijke manier waarop toezichthouders het publieke belang centraal stellen is door maatschappelijke risico's te signaleren, aansluitend bij het pleidooi voor reflectief toezichthouderschap van de WRR. Een goed voorbeeld is de jaarlijks door de Inspectie voor het Onderwijs gepubliceerde Staat van het Onderwijs. De verplichting tot het publiceren van een Staat van het Onderwijs is sinds jaar en dag neergelegd in de wet. De inspectie agendeert in deze jaarlijkse staat (maatschappelijke) risico's die publieke belangen in gevaar brengen. Zo signaleerde zij in 2018 dat de maatschappelijke verschillen in het onderwijs dreigen toe te nemen doordat kinderen van laagopgeleide ouders een lager schooladvies krijgen dan die van hoogopgeleide ouders (Inspectie van het Onderwijs 2018).

Een derde voorbeeld van het centraal stellen van het publieke belang is de aanpak door de AFM in het derivatendossier. In deze casus leden mkb-ondernemers schade door een financieel product dat zij met de bank waren overeengekomen. Een oplossing waarbij de banken hun dienstverlening in alle cliëntdossiers opnieuw bekeken om zo een compensatieaanbod te kunnen doen, bleek onvoldoende soelaas te bieden voor de benadeelde klanten. De AFM adviseerde vervolgens de minister van Financiën een commissie van wijzen in te stellen om een uniform compensatiekader te ontwikkelen, op basis waarvan de klanten door banken zouden worden gecompenseerd voor geleden schade. De banken committeerden zich vrijwillig om compensatie op basis van het compensatiekader uit te keren en hun uitkeringen te laten controleren door accountantskantoren.

Deze voorbeelden laten zien dat toezichthouders op verschillende manieren invulling geven aan het publieke belang, van het ontwikkelen van een nieuw (nog niet) gereguleerd toezichtsterrein zoals gedrag en cultuur, tot het signaleren van maatschappelijke risico's of het adviseren over ingrijpen in privaatrechtelijke (contracts)-

verhoudingen. Een minder vergaande variant waarmee toezichthouders invulling geven aan het publieke belang is de interpretatie van open normen. Daarbij geldt dat de toezichthouder op grond van de wet toeziet op een open norm, maar die norm vervolgens interpreteert in het licht van maatschappelijke risico's.

Hoewel onder Nederlandse toezichthouders een duidelijke ontwikkeling zichtbaar is om invulling te geven aan een vernieuwd toezichtperspectief is deze nadruk op het publieke belang niet onomstreden. In de volgende paragraaf passeert een aantal bedenkingen tegen deze ontwikkeling de revue.

Het publieke belang centraal: wat is er eigenlijk tegen?

In een reactie op het WRR-rapport laten Annetje Ottow en Madeleine de Cock Buning zich kritisch uit over de oproep van de WRR om het publieke belang centraal te stellen. De WRR gaat volgens hen voorbij aan de spanning tussen enerzijds de instrumentele functie van het publiekrecht – het behalen van de maatschappelijke doelen zoals het verkleinen van risico's voor burgers – en anderzijds de waarborgfunctie die het recht heeft, namelijk de normering van het overheidsoptreden. Juist de besluitvorming van de toezichthouders moet gebaseerd zijn op democratisch gefundeerde wet- en regelgeving en met voldoende juridische waarborgen omkleed zijn, stellen Ottow en De Cock Buning (2013):

“De ruimte tot experimenten of vernieuwingen kent zijn grenzen in de juridische kaders die voor toezichthouders gelden. Juist daarin schuilt de legitimiteit en (daarmee) het gezag van de zorgvuldig handelende toezichthouder.”

Effectiviteit en legaliteit kunnen echter volgens hen wel degelijk hand in hand gaan. Voorwaarde is daarbij wel dat de juridische

ruggengraat van het toezicht niet mag ontbreken (Ottow en De Cock Buning 2013). Dat wet- en regelgeving als knellend kan worden ervaren, in het bijzonder bij hoge verwachtingen van het toezicht, is *all in the game*, is het betoog van de auteurs.

Een ander veelgehoord argument tegen het centraal stellen van het publieke belang door toezichthouders is dat wanneer een toezichthouder opereert buiten zijn wettelijke kader of daar zelf een ruime interpretatie aan geeft, zijn optreden niet politiek gelegitimeerd is. De toezichthouder kan niet bepalen wat de definitie van ‘publiek belang’ is. Dat is voorbehouden aan de politiek, aldus critici.

Meer in het algemeen zou je kunnen stellen dat het voor de toezichthouder niet eenvoudig is om vast te stellen wat in het publieke belang is. De definitie van ‘publiek belang’ is niet eenduidig en kan in zekere zin zelfs afhangen van de actuele situatie. Wanneer zich een incident of crisis heeft voorgedaan zal op het betreffende toezichtsterrein worden verwacht dat de toezichthouder zijn rol ruimer opvat dan voorheen. De toezichthouder zal hier in het algemeen zijn interpretatie van het publieke belang relateren aan zijn (wettelijke) taakopdracht of missie.

Het optreden van toezichthouders in het publieke belang zal deels wettelijk gelegitimeerd zijn en bestaan uit een (ruime) interpretatie van het bestaande wettelijk kader. Deels zal het echter, zoals in de voorgaande paragraaf is geschetst, ook bestaan uit de inzet van informele instrumenten zoals het agenderen van risico’s die niet wettelijk gereguleerd zijn of informele beïnvloeding van de markt. Voor de toezichthouder geldt dat hem daarbij geen formele handhaving-instrumenten ter beschikking staan.

Voor de ondertoezichtstaande betekent dit echter nog niet dat niet wordt ‘ingegrepen’ in de markt. De ondertoezichtstaande zal mogelijk weinig vrijheid voelen om af te wijken van het standpunt van de toezichthouder of om de door de toezichthouder gesignaleerde risico’s te negeren. Zoals de voormalig voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) Meijs het ooit verwoordde in relatie

tot open normen: de toezichthouder zegt “Doe het vooral zoals je wilt” maar de ondertoezichtstaande hoort “Doe het vooral zoals je wilt, als je durft”. Daarbij geldt bovendien dat geen sprake is van een ‘toets’ van het optreden van de toezichthouder wanneer hij bij zijn behartiging van het publieke belang geen wettelijke instrumenten inzet.

Henk Don, bestuurslid van de ACM, roept een andere belangwekkende vraag op: wat te doen als publieke belangen met elkaar conflicteren (Don 2011)? De ACM wijst er, in relatie tot het optreden van de overheid in brede zin, zelfs op dat in wetgeving niet altijd duidelijk is vastgelegd wat de reikwijdte is van publieke belangen. Het is volgens de ACM in geval van overheidsoptreden ook niet altijd duidelijk welk publiek belang voorgaat, bijvoorbeeld mededinging of duurzaamheid (ACM 2019).

Het centraal stellen van het publieke belang is in het toezicht dus niet zonder haken of ogen. Terug naar een toezichthouder die zich beperkt tot ‘afvinken’ van de naleving van wet- en regelgeving is echter geen optie. Het voornaamste argument daarvoor is wat mij betreft het feit dat de wetgever nooit alle maatschappelijke risico’s kan afdekken. De maatschappij verandert snel en technologische ontwikkelingen bieden in elk vakgebied mogelijkheden, maar brengen ook risico’s voor publieke belangen mee. AFM-bestuursvoorzitter Merel van Vroonhoven schetste het treffend in haar Van Slingelandt-lezing in 2016: de toezichthouder zal moeten meegaan met zijn tijd om straks geen toezicht te houden op dinosauriërs.

De WRR stelt terecht dat van toezichthouders zal worden verwacht dat zij, tot op zekere hoogte, die nieuwe risico’s signaleren en agenderen. Dat agenderen kan inhouden dat de toezichthouder die risico’s op de politieke of maatschappelijke agenda zet. In de praktijk gaan toezichthouders echter nog een stap verder door ook aan te dringen op gedragsverandering van ondertoezichtstaande sectoren waar (nog) geen sprake is van gereguleerd gedrag. De macht om ook

op informele wijze het optreden van ondertoezichtstaande sectoren te beïnvloeden zonder directe wettelijke en politieke legitimatie, vraagt dat daarmee zorgvuldig wordt omgegaan.

In de volgende paragraaf bespreek ik een aantal mogelijkheden waarbij toezichthouders het publieke belang centraal stellen en tegelijkertijd kaders worden geboden voor de toetsing daarvan. Geen daarvan is overigens een volledig antwoord op de kritiek dat de politieke en juridische legitimiteit ontbreekt.

Welke opties zijn er?

Het verruimen van het perspectief op toezicht waarbij toezichthouders nadrukkelijk handelen vanuit het publieke belang vergt volgens de WRR dat aan drie voorwaarden wordt voldaan, samenhangend met de kernwaarden van toezicht. Toezicht moet onpartijdig zijn, moet onafhankelijk gepositioneerd zijn en moet zich publiek verantwoorden (WRR 2013). In deze criteria schuilt ook een deel van de oplossing voor het hiervoor geschetste dilemma dat ontstaat als de toezichthouder zelfstandig het publieke belang centraal stelt. Daarnaast is een rol weggelegd voor de wetgever. Welke opties zijn er? Ik schets er vier.

Meer gebruik van open normen door de wetgever

De wetgever kan ervoor kiezen meer gebruik te maken van open normen. Open normen definiëren het eindresultaat dat door de ondertoezichtstaande moet worden bereikt. Een open norm is daardoor meer toekomstbestendig en zal gemakkelijker aansluiten bij het publieke belang. Dat kan bijvoorbeeld met een norm die voorschrijft dat de veiligheid van de zorg moet worden geborgd. Zo'n brede open norm zal immers voldoende houvast geven in een veranderende omgeving. De toezichthouder kan dan toezien op de naleving van een open norm die aansluit op het einddoel van toezicht: de veiligheid van de zorg. Die open norm zal in beginsel voldoende zijn om

partijen aan te spreken, ook wanneer nog onduidelijk is hoe een bepaald gebruik van data of technologie zich verhoudt tot de kwaliteit van zorg. Toezichthouders kunnen de ondertoezichtstaande aanspreken op het eindresultaat.

Op een aantal toezichtsterreinen wordt al ruimschoots gebruik gemaakt van open normen. Zo moeten bestuurders in het financiële toezichtrecht geschikt en betrouwbaar zijn zonder dat limitatief is geformuleerd waaruit die geschiktheid bestaat. De inhoud van deze open normen is overigens in veel gevallen nader ingevuld door lagere wet- en regelgeving of beleid van de toezichthouders. Het gebruik van open normen geeft enerzijds meer mogelijkheden voor de toezichthouder om in het dagelijks handelen het publieke belang te beschermen. Anderzijds is van belang dat die interpretatie van open normen door de toezichthouder voorspelbaar en toetsbaar is. Ten aanzien van de voorspelbaarheid geldt dat toezichthouders over de invulling van open normen een voortdurende dialoog zullen moeten voeren met de ondertoezichtstaande sector. Dit stelt ook de ondertoezichtstaande sector of individuen in staat om zich te richten naar het publieke belang. Het voordeel van open normen is dat het optreden van de toezichthouder in belangrijke mate wettelijk geïmplementeerd en toetsbaar is. Dat discussie zal blijven bestaan over de interpretatie van open normen is onvermijdelijk en zou ook kunnen bijdragen aan het debat over wat nu precies in het maatschappelijk belang is. Het laatste woord is daarbij aan de rechter.

Als toezichthouder maatschappelijke risico's actief en openbaar signaleren

Zoals hiervoor al geschetst is er geen sprake van een objectief vast te stellen publiek belang. Toezichthouders zullen daar in lijn met hun taakopdracht invulling aan geven en daarbij ook raken aan onderwerpen die (nog) niet wettelijk zijn gereguleerd. Het voordeel daarvan is dat zij flexibel kunnen inspelen op nieuwe maatschappelijke

ontwikkelingen. Het nadeel is dat hun gedrag niet toetsbaar is voor de rechter. Daarom is het belangrijk dat de invulling die de toezichthouder geeft aan het publieke belang op zijn vakgebied op andere wijze toetsbaar is. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden denkbaar.

Op dit moment heeft een aantal toezichthouders al de gewoonte om nieuwe maatschappelijke risico's te signaleren in toezichtplannen of een meerjarige agenda. De AFM bijvoorbeeld signaleert al een aantal jaar welke maatschappelijke risico's zij ziet voor consumenten op de financiële markten, en signaleert daarbij ook wanneer zij niet beschikt over voldoende instrumentarium om die risico's te mitigeren. Zowel de AFM als DNB schrijft sinds de financiële crisis een jaarlijkse wetgevingsbrief aan de minister van Financiën. Hierin signaleren zij onder meer voor welke maatschappelijke risico's onvoldoende wettelijk instrumentarium bestaat. De maatschappelijke agenda's van toezichthouders en de wetgevingsbrief geven zo inzicht in de uitleg die toezichthouders geven aan het publieke belang. Dit stelt de politiek en de ondertoezichtstaande sector in staat om over deze interpretatie van publiek belang in gesprek te gaan. Voor een aantal toezichthouders geldt overigens dat zij de ondertoezichtstaande partijen vooraf consulteren over hun toezichtagenda. Hiermee wordt de sector in staat gesteld te reageren op de interpretatie van het publieke belang. Zo wordt bereikt dat er transparantie vooraf is en dialoog kan ontstaan over de wijze waarop de toezichthouder invulling geeft aan het publieke belang.

Verantwoording afleggen over de invulling van het publieke belang

Bij een invulling van het publieke belang door toezichthouders hoort ook een expliciete verantwoording over hoe de toezichthouder dat doet en hoe dat zich verhoudt tot zijn wettelijke taak en taakopdracht. Die verantwoording kunnen toezichthouders vormgeven

door in jaarverslagen en andere verantwoordingsdocumenten expliciet stil te staan bij de invulling van het publieke belang. Welke nieuwe ontwikkelingen in de betreffende markt of sector signaleert de toezichthouder en hoe heeft hij daarop geacteerd? Deze expliciete verantwoording stelt de sector, de politiek en het publiek in staat om in dialoog te gaan met de toezichthouder. Die dialoog kan gaan over een vergaande invulling van het publieke belang, maar ook over een – naar de mening van stakeholders – te beperkte invulling van het publieke belang door de toezichthouder. In het geval van het laatste kan de toezichthouder besluiten zijn koers te wijzigen of met beleidsmakers in gesprek te gaan over de interpretatie van het publieke belang. Daarbij geldt wel dat de toezichthouder moet bewaken dat zijn onafhankelijkheid gewaarborgd blijft.

Duidelijkheid scheppen over het mandaat van de toezichthouder

Wellicht de belangrijkste vraag bij het invullen van het publieke belang door de toezichthouder blijft hoe het publieke belang, en daarmee de inzet van de toezichthouder, in dienst van dat publieke belang wordt bepaald. Het helpt daarvoor wanneer in de taakomschrijving en het wettelijke mandaat van de toezichthouder een duidelijke verwijzing naar het te beschermen publieke belang is opgenomen. Hierdoor ontstaat houvast bij de vraag of de door de toezichthouder gegeven interpretatie aansluit bij het wettelijk gegeven mandaat.

In wet- en regelgeving wordt in verschillende mate duidelijkheid gegeven over de belangen die de toezichthouder of inspectie dient te beschermen. Voor de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) bijvoorbeeld is in de Kernenergiewet opgenomen dat zij de taken uitvoert die haar bij of krachtens de wet zijn toegekend en dat zij toeziet op de naleving van bij of krachtens deze wet gestelde regels. Deze bepaling geeft, los van de specifieke aan de

ANVS toebedeelde taken, weinig richting over het publieke belang dat de ANVS dient te beschermen. Vanzelfsprekend kan dat belang worden afgeleid uit de aan de autoriteit toegewezen taken, maar een ‘generieke’ omschrijving van het publieke belang in kwestie ontbreekt. Voor de AFM daarentegen wordt in het taakstellingsartikel in de Wet op het financieel toezicht gesteld dat het door de AFM uit te oefenen gedragstoezicht is gericht op ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten.

Door in de taakomschrijving ook het doel van het toezicht te benoemen, wordt meer richting gegeven aan de interpretatie van het publieke belang dan wanneer uitsluitend een verwijzing is opgenomen naar de wettelijke taken. Met een helder omschreven mandaat zijn bovendien de besluiten van de toezichthouder over de uitleg van het publieke belang meer politiek gelegitimeerd. De besluitvorming over het wettelijk mandaat en de uitleg daarvan is immers een democratisch proces. Een helder omschreven wettelijk mandaat biedt overigens geen uitkomst in geval van conflicterende publieke belangen.

Tot slot: een goede invulling van het publieke belang vraagt een publiek debat

De WRR bepleitte in zijn rapport *Toeziën op publieke belangen* een verruimd perspectief op toezicht door het publieke belang in het toezicht meer centraal te stellen. De oproep van de WRR blijkt niet aan dovemansoren te zijn gericht. Inmiddels is het in het Nederlandse toezichtlandschap steeds meer de norm geworden om het publieke belang centraal te stellen. Daarbij heeft een aantal ontwikkelingen een belangrijke rol gespeeld. Bijvoorbeeld het tempo waarin de maatschappij verandert en de rol van technologie in de maatschappij. Beide ontwikkelingen maken dat steeds nieuwe

(maatschappelijke) risico's opdoemen die niet gemakkelijk door regels zijn te ondervangen. Een andere ontwikkeling is de toegenomen wens om risico's eerder op het spoor te komen: van toezichthouders wordt verwacht dat zij steeds meer problemen voorkómen en niet pas optreden als het probleem zich heeft gemanifesteerd. In het verlengde daarvan geldt dat de eisen die aan toezicht worden gesteld onverminderd hoog zijn.

In deze bijdrage heb ik het spanningsveld beschreven dat ontstaat als toezichthouders het publieke belang centraal stellen. Dat komt kortweg neer op de vraag wie het optreden van de toezichthouder legitimeert, toetst en zo nodig beperkt. Een oplossing die al deze dilemma's afdoende mitigeert is mijns inziens niet voorhanden. (Nieuwe) maatschappelijke risico's zullen zeker in een snel veranderende maatschappij niet voldoende kunnen worden beheerst of gereguleerd door wet- en regelgeving. Een gedeeltelijke oplossing kan wel gevonden worden in een bredere toepassing van open normen die het eindresultaat (of het publieke belang) formuleren waaraan de ondertoezichtstaande moet voldoen. De invulling van deze open norm blijft echter aan verandering onderhevig en het gebruik van open normen impliceert ook een zekere discretionaire bevoegdheid van de toezichthouder.

Nu we toezichthouders een maatschappelijk rol geven in het beschermen van het publieke belang en deze rol niet altijd volledig wettelijk is gelegitimeerd, is het belangrijk dat geregeld een maatschappelijke dialoog wordt gevoerd over de invulling van het publieke belang. De toezichthouders kunnen aan die dialoog bijdragen door nieuwe risico's publiekelijk te agenderen en te signaleren, hun toezichtagenda te consulteren en verantwoording af te leggen over de wijze waarop zij invulling geven aan het publieke belang. De wetgever kan bijdragen door de toezichthouder een helder mandaat te geven. Het publieke belang is immers niet statisch. Een goede invulling van het publieke belang vraagt ook een publiek debat.

Literatuur

- ACM, AFM, CBP, DNB, Kansspelautoriteit en NZa (2014). *Criteria voor goed toezicht. Visie Markttoezichthoudersberaad*. Geraadpleegd 30 april 2019 via www.acm.nl.
- Don, H. (2011). *Publieke belangen! Maar welke? En hoe gaan we ermee om?* Geraadpleegd 30 april 2019 via www.acm.nl.
- IMF (2010). *The Making of Good Supervision: Learning to Say 'No'*. IMF Staff Position Note. Washington: International Monetary Fund.
- Inspectie van het Onderwijs (2018). *De Staat van het Onderwijs 2018. Onderwijsverslag 2016/2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Ottow, A. en Cock Buning, M. de (2013). De juridische ruggengraat van toezicht mag niet ontbreken. *Tijdschrift voor Toezicht*, (4), pp. 33-39.
- Vroonhoven, M. van (2016). *Van dinosauriërs naar drones. Darwinistisch toezicht in tijden van digitalisering en disruptie*. Van Slingelandtlesing 2016. Amsterdam: Autoriteit Financiële Markten.
- WRR (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijks-toezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Thomas Schillemans

Bestuurskundige prof. dr. Thomas Schillemans is hoogleraar Bestuurskunde: verantwoording, gedrag en instituties aan de Universiteit Utrecht en co-decaan van de NSOB, onder andere verantwoordelijk voor het Leeratelier Toezicht en Naleving.

Van naleven naar nadenken

Gedragwetenschappelijke inzichten voor de maatschappelijke functie van toezicht

“Dikwijls is de mate van naleving van wet- en regelgeving het dominante vertrekpunt bij het bepalen van de beoogde resultaten van toezicht. Niet de bijdrage van toezicht aan de ‘hogere liggende doelen’ van het overheidsbeleid staan dan centraal, maar bijvoorbeeld de beoogde nalevingseffecten en concrete output van toezicht, bijvoorbeeld uitgedrukt in het aantal controles.” (WRR 2013: 118)

Onder meer aan de hand van bovenstaande stelling bepleitte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2013 dat de maatschappelijke functie van toezicht meer centraal zou moeten staan. Naar de commissie-Sint (Ambtelijke Commissie Toezicht-II 2005) onderschreef de WRR dat toezicht een dubbelfunctie heeft. Het toezicht heeft allereerst een politiek-bestuurlijke functie en opereert van daaruit volgens een ‘Haagse’ logica. Daarnaast heeft het toezicht ook een maatschappelijke functie: het bewaakt maatschappelijke waarden en normen.

In het verruimd perspectief op toezicht dat de WRR bepleitte zou juist de maatschappelijke functie van toezicht meer centraal moeten komen te staan. Dat levert een spanning op. Enerzijds is er de Haagse logica, met haar nadruk op het voldoen aan de normen en

het aantonen van effectiviteit in termen van bijvoorbeeld aantallen controles of indicaties van compliance (de beroemde afvinklijstjes). Anderzijds is er de focus op de maatschappelijke effecten van het toezicht en de 'hogere doelen' waar het eigenlijk om gaat. In dat verband spreekt de WRR bijvoorbeeld over 'beoogde effecten' (p. 119), 'effecten in de markt' (p. 120), 'opbrengsten in kaart' (p. 120-121) en 'onderzoek naar effecten' (p. 121). Een focus op hogere doelen lijkt zich moeilijk te verhouden tot een aanpak met afvinklijstjes.

De focus op de maatschappelijke functie en de effecten van toezicht – de hogere doelen – klinkt in steeds meer domeinen, zeker in de semipublieke sector. Organisaties opereren in gelaagde stelsels van toezicht (Djelic en Sahlin 2006) in de 'verantwoordingsstaat' (Bovens en Schillemans 2011). Dit leidt tot kritiek op de hoge transactiekosten van het toezicht maar ook tot zorgen over de effectiviteit en de opbrengsten van al dat toezicht. "Wat is hier nu eigenlijk de bedoeling?", zo vragen velen zich expliciet af. Het is tekenend dat de link tussen toezicht en verantwoording enerzijds en de diepere bedoeling anderzijds op verschillende terreinen tegelijk opkomt, bijvoorbeeld bij de politie (Nap en Vos 2018) en bij woningcorporaties (Verschuren en Beyens 2018). Hetzelfde zien we terug in meer algemene pleidooien voor een 'terugkeer naar de bedoeling' (Hart en Buiting 2012) en 'publieke waardecreatie' bij toezicht en verantwoording (Van de Noort et al. 2017). Uit al dergelijke bijdragen spreekt de zorg dat het toezicht loszingt of ontkoppelt van achterliggende maatschappelijke waarden én echte praktijken in organisaties. Het verwordt dan tot een rituele (en papieren) dans van naleven om het naleven. Dit risico is vooral aanwezig wanneer het toezicht zich richt op zaken die zich moeilijk in finale normen laten vangen, zoals goed bestuur (Bokhorst et al. 2018) of goed onderwijs.

Tegen deze achtergrond wil ik in deze bijdrage een perspectief bieden op de maatschappelijke functie van toezicht, waarbij de leidende vraag is of de toezichthouder wil dat burger, bedrijf of organisatie primair de geldende normen naleeft of juist nadenkt

tegen het licht van maatschappelijke waarden. Ik ontwikkel dit perspectief door te focussen op gedrageffecten van toezicht zoals die uit gedragswetenschappelijk onderzoek naar voren komen en door een model te presenteren dat de maatschappelijke functie van toezicht in beeld brengt. Uitgangspunt is de gedachte dat het toezicht soms naleving van normen als doel heeft, maar soms ook juist wil aanzetten tot het nemen van beter doordachte beslissingen en hogere kwaliteit van professioneel handelen. Kortweg, van naleven naar nadenken. Psychologisch onderzoek heeft laten zien welke kerncondities op individueel niveau van belang zijn om mensen aan te zetten tot naleving, terwijl er deels andere factoren zijn die juist aanzetten tot nadenken. Deze bijdrage introduceert eerst het onderscheid tussen naleven en nadenken en presenteert vervolgens een model dat beide relateert aan kenmerken van het toezicht (Schillemans 2016).

Van systemen en organisaties naar personen en gedrag

Toezicht wordt vaak gedefinieerd als het verzamelen van informatie over een handelen of een zaak, het beoordelen daarvan aan de hand van normen en vervolgens indien nodig interveniëren. Steeds gaat het daarbij om handelingen en gedrag (of het nalaten daarvan) van individuen en organisaties: om het ontmoedigen of vermijden van ongewenst gedrag (zoals fraude) of het stimuleren of verzekeren van gewenst gedrag (zoals goed onderwijs). In veel literatuur wordt hier ook in uitgesproken systemische termen over gesproken. Het gaat dan over ‘het’ toezicht, over ‘de’ interventiestrategie, over het ‘gedrag van de sector’ en over ‘kwaliteitssystemen’, ‘metatoezicht’, ‘risicoprofielen’ en andere begrippen waar geen mens aan te pas lijkt te komen. En tegelijkertijd worden die systemen bediend door

mensen en is het individueel gedrag dat in optelsom leidt tot gedrag in de sector.

In vooral de psychologie bestaat een rijke onderzoekstraditie waarin de effecten van toezicht op beslissingen en handelingen van individuen is onderzocht (zie Lerner en Tetlock 1999; Hall et al. 2015). Dit onderzoek is ook hoogst relevant voor het openbaar bestuur omdat een aantal van de kernproblemen in toezicht en verantwoording hierin vanuit psychologisch perspectief wordt uitgelicht (Aleksavska et al. 2019). In dit type onderzoek gaat het doorgaans niet direct over het woord 'toezicht' of over formele toezichthouders, maar over besluitvormingssituaties onder condities van accountability. Mensen nemen dan onder verschillende condities van verantwoording beslissingen, waarna kan worden geanalyseerd hoe die condities hun beslissingen beïnvloeden. Onder verantwoording wordt dan begrepen (de anticipatie) dat je beslissing zichtbaar is voor een ander die daar een oordeel over kan vellen dat ook consequenties kan hebben. Dit is logischerwijs ook relevant voor toezichthouders. Anders dan in de toezichtliteratuur, echter, ligt de focus in dit type onderzoek op het individuele gedrag. Hoe beïnvloedt de verwachting (of het ontbreken daarvan) dat er wordt toegezien op je beslissing en je handelen?

Het aantrekkelijke van een dergelijk perspectief is dat het het mogelijk maakt om scherp te stellen op oorzaken en gevolgen, waardoor zicht kan ontstaan op het ook door de WRR gewenste inzicht in de effecten van toezicht. Via de 'omweg' van het individu valt meer te zeggen over gevolgen van toezicht binnen meer complexe bestuurlijke contexten, in lijn met de recente opkomst van een 'gedragsbestuurskunde' (Jilke et al. 2016).

Naleven of nadenken

Heel algemeen zijn er twee typen gedrag en beslissingen die met toezicht kunnen worden bevorderd. Bij toezicht denken we vaak in de eerste plaats aan *naleving*. Voor sommige beslissingen is compliance en aandacht voor specifieke details, normen en regels de belangrijkste verwachting. Van *street-level bureaucrats* die beslissen over de toekenning van uitkeringen, subsidies of boetes wordt vooral verwacht dat ze dat binnen de systemen consciëntieus, precies en onbevooroordeeld doen. Docenten die de eindtoets basisonderwijs (Citotoets) afnemen horen dat volgens nauwgezette procedures en regels te doen. En financiële instellingen moeten opereren binnen en voldoen aan normen die door wetgeving en markttoezichthouders worden gesteld en gehandhaafd. Dit geldt voor beslissingen op individueel niveau, maar bijvoorbeeld ook voor het handelen van de vele ‘machinebureaucratieën’ (Mintzberg 1980) die de publieke sector rijk is en waar van Belastingdienst tot UWV en van paspoort tot patiëntveiligheid het voldoen aan normen de dominante handelingsverwachting is.

In de tweede plaats echter zijn er situaties waarin een ‘goed’ professioneel oordeel als basis voor het handelen de dominante handelingsverwachting is. In complexe situaties is gedrag moeilijk te normeren en programmeren en is het dus met name van belang om *na te denken*. In de literatuur over besluitvorming is dit perspectief, anders dan in het toezicht, dominant. Goed professioneel oordelen is wel getypeerd als ‘cognitief’ of ‘integratief complex’ oordelen en wordt in studies van besluitvorming vaak als gouden standaard gebruikt (Scott 1962; Lerner en Tetlock 1999). Een cognitief en integratief complex besluit wordt gekenmerkt door het vermogen om verschillende aspecten van een zaak te zien en te (h)erkennen, en die vervolgens ook onderling te wegen en met elkaar in verband te brengen. Dat wil nog niet zeggen dat dit type besluitvorming niet tot fouten of ongewenste uitkomsten kan leiden, maar geeft wel aan dat degene die beslist zoveel mogelijk feiten, factoren en waarden in

een beslissing integreert. Het is daarmee in letterlijke zin een beter doordacht besluit.

Het principe van complex – doordacht – beslissen is van toepassing op veel situaties waarin sprake is van toezicht. Van bestuurders van grote semipublieke organisaties in onderwijs, zorg en wonen wordt goed bestuur verwacht (Bokhorst et al. 2018), wat niet te reduceren valt tot afvinkbare en telbare normen. Een arts moet complexe situaties wegen waar weliswaar professionele standaarden gelden, maar zijn of haar beslissing valt in laatste instantie niet te programmeren. Er is professioneel oordeelsvermogen nodig om medische besluitvormingssituaties tot een goed einde te brengen. Ook van bestuurders van grote ondernemingen of bij lagere overheden is goed oordeelsvermogen van belang, waarin verschillende relevante waarden in een publieke context worden geïncorporeerd. Dit geldt a fortiori voor ‘professionele organisaties’ (Scott 1965) waarin het primaire proces rust op hooggekwalificeerde en vaak sterk autonome professionals, zoals in het onderwijs, de zorg of de kunsten.

Uit experimenteel onderzoek kunnen condities worden afgeleid waaronder vanuit toezicht naleefgedrag (zie bijvoorbeeld Mero en Motowidlo 1995) of juist nadenkgedrag (Vieider 2011) kan worden gestimuleerd. Deze condities lopen deels gelijk op en komen er dan vooral op neer dat de ondertoezichtstaande persoon of organisatie ook daadwerkelijk ‘voelt’ dat hij of zij in een verantwoordingsrelatie staat tot de toezichthouder (Overman et al. 2018). Op een aantal punten is er ook een spanning, zoals hierna wordt uitgelegd. Dat suggereert dat toezichthouders kunnen sturen op nadenken of naleven maar wel een strategische keuze moeten maken. Ik bespreek 1) de timing van het toezicht, 2) de toezichtrelatie en 3) de inhoudelijke toezichtfocus, en wat dat betekent voor naleven of nadenken.

De timing van het toezicht

Verwacht toezicht?

“Dit hadden we toch niet afgesproken?!”

Soms komt het toezicht volgens verwachting of op bestelling, maar soms ook komt het optreden als een verrassing. In de Nederlandse bestuurlijke context zijn *surprise visits* en *mystery guests* niet heel gebruikelijk, al komt het wel voor en is er ook in de Tweede Kamer animo voor (zie WRR 2013: 86). Een verrassing kan echter ook zijn een verandering in beoordelingsperspectief, bijvoorbeeld op wat de kerntaak is van een woningcorporatie, wat de eisen zijn aan goed onderwijs of hoe ondernemend een verzelfstandigde publieke organisatie eigenlijk mag zijn. Bij verschillende incidenten in de semi-publieke sector valt op, naast allerlei andere zaken waaronder soms ernstige normschendingen, dat de bestuurders een strategie van innovatie en ondernemerschap hadden ingezet die in lijn was met vigerende politiek-bestuurlijke opvattingen in het New Public Management-tijdperk. Soms ook waren zij kind aan huis bij ministeries (Chin-A-Fat et al. 2013) en hadden ze de status van best practice. Kritiek achteraf ‘met de kennis van nu’ komt dan als verrassing en roept gemakkelijk de reactie op: “Dat hadden we toch niet afgesproken?!” In psychologisch onderzoek zijn meerdere experimenten gedaan waarin de beoordeling voor een deel van de deelnemers aan een experiment bij verrassing komt terwijl anderen er juist op rekenen. Dit heeft grote en belangrijke effecten op hun gedrag. Als het toezicht onverwacht komt, reageren individuen afwijzend en defensief. Wanneer de beoordeling verwacht wordt leidt dit tot anticipatiegedrag waarmee de toezichthouder al invloed uitoefent zonder actief op te treden. Men spreekt in dit verband wel van *felt accountability* (Hall et al. 2015) oftewel ‘gevoelde verantwoording’ (Overman et al. 2018). Het heeft sterke effecten op het gedrag van individuen,

bijvoorbeeld doordat zij zich voorbereiden op de beoordeling en zich extra inzetten en zelfkritisch reflecteren op de vraag of hun gedrag wel uit te leggen is (Lerner en Tetlock 1999: 263). Als de toezichthouder verwacht wordt zal het individu of de organisatie ook meer informatie verwerken en beslissingen beter onderbouwen. Een eerste voorzichtige test bij toezichthouders in het semipublieke domein laat zien dat deze notie van gevoelde verantwoording ook hier relevant is en cruciaal kan zijn in de wending naar 'bestuursgericht toezicht' (Schillemans et al. 2018).

Verwerkbaar toezicht?

“Het onderzoek komt als mosterd na de maaltijd.”

Het toezicht kan op twee logische momenten in de tijd worden ingezet: achteraf, als de uitkomsten van het handelen kunnen worden verzameld en beoordeeld, of vooraf (dan wel tussendoor), als processen nog bezig zijn. Als het toezicht achteraf inzet is er voor de beoordeelde geen ruimte meer om zaken nog te veranderen, terwijl een vroegere beoordeling nog bijstellingsmogelijkheden biedt. In de reconstructie van het denken over toezicht in beleid beschrijft de WRR (2013: 73) dat toezicht oorspronkelijk vooral “synoniem voor inspectie en controle achteraf” was, maar gaandeweg ook eerder werd ingezet. Omgekeerd is de kritiek op veel toezichtrapporten vaker dat ze simpelweg te laat verschijnen. Zo concludeerden Albeda en Castenmiller (2007) in stellige bewoordingen dat Rekenkameronderzoek steeds als mosterd na de maaltijd komt.

In psychologisch onderzoek komt dit onderscheid vooral terug in het onderscheid tussen pre- en post-commitment: ligt het besluit waarop wordt toegezien al vast of kan de beoordeelde het nog (deels) aanpassen? Dit onderscheid heeft zeer sterke gevolgen voor de reactie op het toezicht door het individu. Als hij of zij al gecommitteerd is zal de persoon snel kiezen voor *defensive bolstering* en een genomen

besluit, desnoods tegen het onomstotelijk gepresenteerde bewijs van falen in, verdedigen (Tetlock et al. 1989). Omgekeerd, wanneer er nog ruimte is om het gedrag aan te passen, dan reageren personen opener en zelf-reflectiever en is ook leren mogelijk. Zo concludeerden Tetlock et al. (1989) dat deelnemers aan een experiment die zich in een tussenfase verantwoordden zich relatief flexibel opstelden, het probleem vanuit meerdere perspectieven benaderden en aan *pre-emptive self-criticism* deden. Betrokkenen evalueerden de eigen keuzes reeds kritisch in anticipatie op het toezicht.

Het belang van verwerkbaar toezicht – toezicht als nog gedragsaanpassing mogelijk is – is herkenbaar in verschillende bestuurlijke situaties. Kamerleden weten bijvoorbeeld heel goed dat zij ministers vooral in problemen kunnen brengen met onverwachte mondelinge vragen. De effecten van onverwachte toezichtvragen waren ook zichtbaar in de nasleep van de financiële crisis. Toen de grote banken werden aangesproken op hun semiautomatische bonus-systemen met perverse prikkels lazen de eerste reacties als klassieke voorbeelden van defensieve reacties en *apology avoidance* (Hargie et al. 2010).

De relatie met de toezichthouder

Geloofwaardig toezicht?

“Ik schat dat als je het hier op het departement aan tien mensen vraagt, dat je dan negen verschillende antwoorden krijgt.”

Het toezicht is deze eeuw geëvolueerd, waarbij de verhoudingen tussen markt, staat en samenleving zijn veranderd. In de publieke perceptie wordt dit vaak gezien als een ontwikkeling naar ‘meer markt, minder overheid’. Dit beeld is echter te eenvoudig; eerder is er sprake van ‘meer markt, andere overheid’ of zelfs ‘meer markt,

meer overheid' (WRR 2013: 24). In veel domeinen is sprake van geïntegreerde stelsels van regulering vanuit verschillende overheden, in combinatie met vormen van sectorale en professionele zelfregulering (Djelic en Sahlin 2006). Dit betekent dat toezichthouders strategische maar ook pragmatische keuzes moeten maken in hoe zij vigerende normen hanteren en het toezicht inrichten. Ook is de vraag hoe onvermijdelijke spanningen tussen verschillende actuele normen moeten worden opgelost en soms ook hoe normen moeten worden geïnterpreteerd. Dat is ook zichtbaar in bovenstaand citaat, afkomstig uit onderzoek naar de relatie tussen kerndepartementen en zelfstandige bestuursorganen (zbo's) (Schillemans 2007: 29). Een respondent gaf hierin aan dat het toezicht vanuit een ministerie voor zbo's moeilijk te interpreteren was omdat men zelf ook niet helemaal op één lijn zat.

Er is experimenteel onderzoek dat het belang van een geloofwaardig commitment van de toezichthouder aan een eenduidige norm onderstreept. Zo zijn er studies waarin de beoordelaar soms wel en soms niet betrokken is bij een norm, wat meteen gevolgen heeft voor hoe de beoordeelde zich gedraagt (Dose en Klimowski 1995). Dit onderzoek laat in het kort zien dat als de beoordelaar nadrukkelijk betrokken is bij een specifieke norm en ook een duidelijk 'eigenaarschap' heeft, hij die norm systematischer bewaakt – maar ook dat de beoordeelde dit verwacht. Dit heeft dan consequenties voor het gedrag. Ook is er onderzoek naar de effecten van meervoudige en soms conflicterende normen op het gedrag van deelnemers aan experimenten (Aleksavska et al. 2019).

'Betrokkenheid', 'eenduidigheid' en 'eigenaarschap' lijken evidente predicaten voor toezicht. Toch zijn er genoeg praktijken waarin die schijnbare evidentie niet automatisch opgeld doet. Regelmatig houdt de toezichthouder toezicht op 'anderzamen' normen. Zo zijn er voorbeelden van parlementaire commissies die toezicht houden aan de hand van normen die niet van hen zijn (Busuioac 2013) of toezichthouders die cases beoordelen van uitbesteed werk waar

sprake is van langlopende contracten (Klingner et al. 2002). Ook in het recht zijn er situaties waarin de rechter moet oordelen over zaken die soms zijn gebaseerd op zeer oude wetgeving die vragen oproept ten aanzien van passendheid (Dworkin 1982). Een meer actueel voorbeeld is het horizontaal toezicht door de Belastingdienst dat nu ruim tien jaar geldt en waar inspecteurs kritische vragen over stellen (Kuijpers 2017). In dergelijke situaties is er reden tot twijfel aan de geloofwaardige betrokkenheid van de toezichthouder bij de norm, wat weer consequenties kan hebben voor de beslissingen en het gedrag van de ondertoezichtstaande.

Gezaghebbend toezicht?

“De vragen die ze stellen zijn soms een beetje kinderachtig!”

Een tweede wezenlijke vraag ten aanzien van de relatie met de toezichthouder betreft het *gezag* van de toezichthouder. Is het legitiem en gerechtvaardigd dat de toezichthouder toeziet op een bepaalde zaak? En heeft de toezichthouder de expertise en deskundigheid om dat overtuigend te doen? Dat is cruciaal om actoren te kunnen aanzetten tot gewenst handelen.

Experimenteel onderzoek laat zien dat de inzet van een beoordeelde en de moeite die hij of zij steekt in een specifieke handelingssituatie, sterk afhankelijk is van de status en het gezag van de toezichthouder (Lerner en Tetlock 1999; Aleksovska et al. 2019). In een experiment (Pennington en Schlenker 1999) traden studenten bijvoorbeeld op als de jury die fraude door medestudenten moest beoordelen. De studenten verrichtten deze taak onder verschillende condities: sommige studenten moesten hun besluit rapporteren aan de examencommissie, terwijl anderen rapporteerden aan de professor, hun medestudenten of niet. Hoe hoger de status van de toezichthouder was, hoe sterker de studenten zich inzetten. Tegelijk werd ook een tweede dynamiek zichtbaar. Met het toenemen van het gezag van de

toezichthouder werden de studenten ook preciezer in hun beoordeling en punitiever, strenger, in hun oordeel in een casus waarin ze een oordeel moesten vellen en ook een sanctie konden aanbevelen. Gezag is belangrijk voor toezicht maar is in een “samenleving met assertieve en calculerende burgers, bedrijven en instellingen” (WRR 2013: 26) niet vanzelfsprekend. In de moderne horizontale verhoudingen tussen overheid en samenleving moet gezag verdiend en verworven, soms zelfs bevochten, worden. Enerzijds is de vraag of de toezichthouder van de beoordeelde het recht krijgt om bepaalde vragen te stellen. Dit ongemak met de toezichthouder is bijvoorbeeld bijna tastbaar in de corporatiesector in relatie tot de relatief jonge Autoriteit woningcorporaties. Critici stellen soms ook dat toezichthouders met hun “toezichtkaders en kwaliteitsstandaarden” (Bokhorst 2017) zeggenschap van burgers in de weg staan. En in een survey onder de politie kwam bijvoorbeeld duidelijk naar voren dat de nieuwe Haagse toezichtrelatie na oprichting van de Nationale Politie door veel agenten nog niet als legitiem werd ervaren (Overman et al. 2018).

Naast de positionele zit er ook een inhoudelijke dimensie aan gezag. Heeft de toezichthouder volgens ‘het veld’ wel de deskundigheid en expertise om gezaghebbend te oordelen? Begrijpt de toezichthouder de complexiteit van de afwegingen wel en zijn de normen passend? Naarmate het toezichtobject nieuwer is en het beoordeelde handelen complexer, wordt deze dimensie belangrijker. Een eerste empirische indruk van bestuursgericht toezicht in wonen, zorg en onderwijs suggereert bijvoorbeeld dat de bestuurders van instellingen de legitimiteit van hun toezichthouder wel erkennen maar soms nog moeite hebben met de inhoudelijke invulling. Bestuurders stelden bijvoorbeeld dat het bij de inspectie “nog erg zoeken en wennen” is en dat de roluitvoering “onvoorspelbaar” zou zijn (Schillemans et al. 2018: 58). Informeel stelde een bestuurder over het nieuwe bestuursgerichte toezicht in wat scherpere termen dat “de vragen die ze stellen (...) soms een beetje kinderachtig” zijn. Deze

milde spot illustreert dat het inhoudelijk gezag van de toezichthouder belangrijk en niet vanzelfsprekend is.

De inhoudelijke focus van de toezichthouder

De vier factoren die we tot zover bespraken helpen allemaal om de beoordeelde het toezicht serieus te laten nemen en zich sterker in te zetten om aan de verwachtingen te voldoen. De *richting* die dat handelen vervolgens krijgt – de vraag of het aanspoort tot naleving of juist nadenken – is weer afhankelijk van enkele andere zaken. Het heeft vooral te maken met de inhoudelijke focus van de toezichthouder, zo suggereert het experimentele onderzoek. Twee zaken springen eruit: of de toezichthouder zich vooral richt op processen of juist op uitkomsten, en of het beoordelingsperspectief volledig bekend is of nog enigszins ambigu.

Focus: tussen hersenbrekers en helderheid

“Boven alles staat: Goed Zeemanschap. Goed zeemanschap betekent dat je ten alle tijde een aanvaring moet proberen te voorkomen. Dus, ook al heb je voorrang kan het zijn dat je wijkt als je ziet dat de ander geen voorrang verleent, door welke omstandigheid dan ook.” (Varen doe je Samen! 2019)

Het bovenstaande citaat komt van een samenwerkingsinitiatief dat de veiligheid op het water voor onder meer zeilboten bevordert. Op haar site (www.varendoejesamen.nl) geeft de organisatie een lijst met vijf belangrijke vaarregels die voorrang op het water reguleren (Varen doe je Samen! 2019). De lezer ziet daar de belangrijkste voorangsregels op het water en leert bijvoorbeeld dat lij boven loef gaat en stuurboord boven bakboord. Hiermee kunnen schippers elkaar veilig passeren op het water – als ze zich tenminste in de spanning van het moment kunnen herinneren of stuurboord nu rechts of links was. Tegelijk geeft de organisatie ook een heel andere algeme-

ne les over goed zeemanschap mee: datgene doen wat nodig is om een aanvaring te voorkomen.

De vijf regels staan symbool voor toezicht op basis van specifieke regels, die de consciëntieuze uitvoerder heel precies en zonder veel reflectie kan uitvoeren. Dat zal in de meeste gevallen op het water ook tot goede uitkomsten leiden maar kan in moeilijke gevallen juist bijdragen aan ongelukken. Omgekeerd is de niet-regel van goed stuurmanschap een hersenbreker die aanzet tot zelfreflectie. Deze regel zou de meeste standaardsituaties nodeloos compliceren, zelfs problematiseren, maar kan in spannende momenten juist de sleutel tot een goede oplossing zijn. In deze ogenschijnlijk enigszins tegenstrijdige zeilregels herkennen we de langlopende discussie over de relatieve merites van precieze versus meer open normen (WRR 2013: 27 e.v.).

Experimenteel onderzoek naar de effecten van bekende en precieze of onbekende en algemene normen op beoordeelden laat zien dat dit sterk verbonden is met naleef- of juist nadenkgedrag. Als de beoordelingsnormen niet volledig bekend zijn terwijl de beoordelingscontext wel als relevant wordt gezien, zet dit aan tot kritische zelfreflectie. In experimenten komt dan naar voren dat mensen meer informatie meenemen in hun beslissingen, die ook beter afwegen en daarmee cognitief complexere beslissingen nemen. Mensen anticiperen dan op de kritische vragen die ze verwachten en versterken reeds hun beslissingen.

Omgekeerd, als de beoordelingsnormen vooraf helder zijn en ook precies naleefbaar, dan zullen mensen er in principe voor kiezen om ze gewoon na te leven (als de beoordeling tenminste verwacht en geaccepteerd wordt). Dit leidt er ook toe dat mensen preciezer zijn en minder fouten maken, zo blijkt uit onderzoek waarin mensen distributieve beslissingen nemen (Adelberg en Batson 1978) of kwantitatieve oordelen vellen (Mero en Motowidli 1995), en uit onderzoek bij inspecties (Pires 2011).

Kortom, als nadenken het doel is zijn meer open normen voordelig; als naleven het doel is zijn juist gesloten en precieze regels voordelig.

Focus: tussen processen en uitkomsten

“Wat opvalt is dat ministers niet alleen de doelen en regels stellen, maar ook proceseisen formuleren en meer in detail voorschrijven welke toezichtstijlen en -instrumenten inspecties moeten gebruiken. Inspecties moeten bijvoorbeeld strenger handhaven, elke school eens in de vier jaar bezoeken, vaker boetes uitdelen aan zorginstellingen, meer onverwachte inspectiebezoeken afleggen en werken met het instrument mystery guests.” (WRR 2013: 41)

Heel algemeen kan toezicht zich richten op hoe zaken gebeuren of wat daar de precieze uitkomsten van zijn. Vaak proberen bestuurlijke actoren beide tegelijk te doen, zoals in bovenstaand citaat zichtbaar is. Niet alleen worden hier inhoudelijke doelen (uitkomsten) gesteld, ook worden er proceseisen geformuleerd, zoals vierjaarlijkse bezoeken en meer boetes – los nog van de vraag of dat leidt tot de gewenste uitkomsten.

Onderzoek laat zien dat het voor de reacties van mensen op het toezicht veel uitmaakt of de echte focus van de toezichthouder vooral bij de processen of juist bij de concrete uitkomsten ligt. Een focus op goede processen geeft de beoordeelde meer greep en daarmee minder stress en leidt ook vaak tot beter doordachte beslissingen. Een focus op afwegingen en processen leidt tot een betere weging van informatie en reflectie op de vraag hoe een goed besluit eruitziet. Wanneer de toezichthouder zich richt op concrete en aanwijsbare uitkomsten van handelen, zoals aantallen publicaties, boetes of medische complicaties, dan gaan beoordeelde minder nadenken: het perspectief verengt zich tot het vermijden of realiseren van dergelijke indicatoren. Dat kan heel positief zijn als de specifieke indicator inderdaad staat voor een belangrijke achterliggende waarde waar de betrokkene ook echt invloed op heeft.

Naleven of nadenken: focus cruciaal

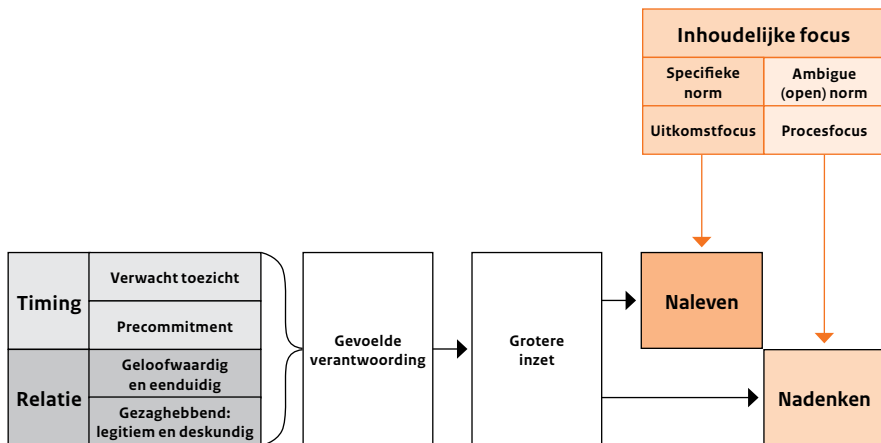
In 2013 riep de WRR op tot een grotere focus op de maatschappelijke functie van toezicht en van daaruit op een grotere focus op de effecten van toezicht. Vanuit het adagium “niets zo praktisch als een goede theorie” is in dit hoofdstuk een perspectief op toezicht ontwikkeld waarin het beoogde effect – wil je dat burger, bedrijf of organisatie primair de geldende normen naleeft of juist nadenkt tegen het licht van maatschappelijke waarden? – centraal staat. De conclusie is dat een aantal condities van het toezicht van belang lijkt te zijn voor de effectiviteit van toezicht in het algemeen, maar dat de focus op nadenken of naleven meer specifieke afwegingen vergt. Doorgaans zijn beide wenselijk, maar dat is maar tot op zekere hoogte mogelijk.

Deze spanning of misschien wel paradox is herkenbaar in actuele discussies over toezicht, zo heb ik in dit hoofdstuk aannemelijk willen maken. Toezichthouders willen soms aanzetten tot fundamentele reflectie en verbetering maar willen ook naleving en waar mogelijk meetbaar goede prestaties. De Ridder (2004) noemde dit eens mooi ‘de wet van Brasz’: toezichthouders willen ook graag adviseren en meedenken, zoals de Inspectie van het Onderwijs bijvoorbeeld *stimulerend toezicht* wil houden.

In deze bijdrage heb ik inzicht willen bieden in een aantal kerncondities waaronder toezicht kan bijdragen aan nadenken of juist aan naleven. Duidelijk is geworden dat de condities die aanzetten tot *kwantitatieve verbetering* (naleving) deels andere zijn dan de condities die aanzetten tot *reflectieve verbetering* (nadenken).

Zie daarvoor het bijgestelde CPA-model in figuur 1. ‘CPA’ staat voor *calibrating public accountability*, oftewel het kalibreren van publieke verantwoording en toezicht. Het idee van kalibreren is dat systemen – hier dus het toezicht – kunnen worden afgesteld om de gewenste doelen te bereiken en dat, omgekeerd, de juiste inrichting van het toezicht dus direct samenhangt met het beoogde doel. Vaak gaat het, zeker in het publieke debat, heel schetsmatig om meer of juist

minder toezicht. Maar als we gedragswetenschappelijke inzichten serieus nemen ligt eerder een andere vraag voor de hand, namelijk: aan welke kerncondities moet het toezicht voldoen om de ondertoezichtstaande aan te zetten tot het gewenste gedrag?



Figuur 1. Geactualiseerd CPA-model voor toezicht
Bron: Schillemans (2016)

Het bijgestelde CPA-model benoemt (links) enerzijds kerncondities van toezicht die samenhangen met effectieve gedragsbeïnvloeding an sich en beschrijft anderzijds (rechtsboven) kerncondities die tot naleven dan wel nadenken kunnen leiden. Het model laat zien dat toezichthouders die zowel nadenken als naleven willen stimuleren ten dele voor een dilemma staan. Want wat nodig is voor naleving is niet (geheel) hetzelfde als wat nodig is voor nadenken. Cruciaal is vooral de *inhoudelijke focus* van de toezichthouder. Het model beschrijft kenmerken van het toezicht en hoe die relateren aan gewenste effecten, waarmee een scherper zicht op de maatschappelijke functie van toezicht ontstaat. We zien hier dus dat voor

effectiviteit van het toezicht in het algemeen factoren op het gebied van timing en de relatie tot de toezichthouder van belang zijn. Als op die vlakken aan de voorwaarden is voldaan, leidt dat tot gevoelde verantwoording en een grotere inzet bij de ondertoezichtstaanden. Vervolgens hangt het van de focus van het toezicht af of de ondertoezichtstaanden meer geneigd zijn tot naleven of nadenken.

Noot

Dit artikel is gebaseerd op Schillemans (2016) en geactualiseerd en toegespitst op toezicht. Het is onderdeel van een groter onderzoek naar gedragseffecten van toezicht en verantwoording, zie daarvoor accountablegovernance.sites.uu.nl.

Literatuur

- Adelberg, S. en Batson, C.D. (1978). Accountability and Helping: When Needs Exceed Resources. *Journal of Personality and Social Psychology*, 36, pp. 343-350.
- Albeda, H. en Castenmiller, P. (2007). *Controlitus*. Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd 30 april 2019 via www.heinalbeda.nl.
- Aleksovska, M., Schillemans, T. en Grimmeliikhuijsen, S. (2019). Lessons from five decades of experimental and behavioral research on accountability: A systematic literature review. *Journal of Behavioral Public Administration* (te verschijnen).
- Bovens, M. en Schillemans, T. (2011). Publieke verantwoording. De staat van de verantwoordingsstaat. In: R. Andeweg & J. Thomassen, *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press, pp. 439-456.
- Bokhorst, M. (2017). Toezicht staat zeggenschap van burgers vaak in de weg. *Socialisme & Democratie*. Geraadpleegd 23 april 2019 via www.wbs.nl.
- Bokhorst, M., Genugten, M. van, Oude Vrielink, M. en Schillemans, T. (2018). Van toezicht op kwaliteit naar toezicht op bestuur. Ontwikkeling van bestuursgericht toezicht in semipublieke sectoren. *Bestuurskunde*, 27 (4), pp. 3-18.
- Busuioc, M. 2013. *European Agencies: Law and Practices of Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J. Steen, M. van der, Twist, M. van, Schulz, M. (2013). *Amarantis. Het verhaal achter een vertraagde val*. Den Haag: NSOB.
- Ambtelijke Commissie Toezicht-II (2005). *Toezicht: naar naleving voor de samenleving*. Eindrapport Ambtelijke Commissie Toezicht-II. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Djelic, M.L. en Sahlin-Andersson, K. (red.). (2006). *Transnational governance: Institutional dynamics of regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dose, J.J. en Klimoski, R.J. (1995). Doing the Right Thing in the Workplace: Responsibility in the Face of Accountability. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 8 (1), pp. 35-56.

- Dworkin, R. (1982). Law as Interpretation. *Critical Inquiry*, 8, pp. 179-200.
- Hall, A.T., Frink, D.D. en Buckley, M.R. (2017). An accountability account: A review and synthesis of the theoretical and empirical research on felt accountability. *Journal of Organizational Behavior*, 38 (2), pp. 204-224.
- Hargie, O., Stapleton, K. en Tourish, D. (2010). Interpretations of CEO Public Apologies for the Banking Crisis: Attributions of Blame and Avoidance of Responsibility. *Organization*, 17 (6), pp. 721-742.
- Hart, W. en Buiting, M. (2012). Verdraaide organisaties. In: *Terug naar de bedoeling*. Deventer: Kluwer.
- Jilke, S., Olsen, A.L., Tummers, L. en Grimmelikhuijsen, S. (2016). Gedragsbestuurskunde: combineren van inzichten uit de bestuurskunde en de psychologie. *Bestuurskunde*, 24 (3), pp. 9-16.
- Klingner, D.E., Nalbandian, J. en Romzek, B.S. (2002). Politics, Administration, and Markets: Conflicting Expectations and Accountability. *The American Review of Public Administration*, 32 (2), pp. 117-144.
- Kuijpers, K. (2017). Wiebes blijft bij licht toezicht Belastingdienst, ondanks kritiek. *Trouw*, 28-06-2017. Geraadpleegd 23 april 2019 via www.trouw.nl.
- Lerner, J.S. en Tetlock, P.E. (1999). Accounting for the Effects of Accountability. *Psychological Bulletin*, 125, pp. 255-275.
- Mero, N.P. en Motowidlo, S.J. (1995). Effects of Rater Accountability on the Accuracy and the Favorability of Performance Ratings. *Journal of Applied Psychology*, 80, pp. 517-524.
- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management Science*, 26 (3), pp. 322-341.
- Nap, J. en Vos, J. (2018). Rijker verantwoord: wat is de bedoeling? *Tijdschrift voor de Politie*, 80 (4), pp. 6-11.
- Noort, M. van de, Douglas, S. en Torre, L. van der (2017). Belofte, pijn en medicijn: het verantwoord van publieke waardecreatie aan de lokale politiek en maatschappelijke partners. *Bestuurswetenschappen*, 71 (2), pp. 5-21.
- Overman, S., Grimmelikhuijsen, S. en Schillemans, T. (2018). *Relational Felt Accountability*. Paper gepresenteerd op ECPR 2018, Nicosia.

- Pennington, J. en Schlenker, B.R. (1999). Accountability for Consequential Decisions: Justifying Ethical Judgments to Audiences. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 25, pp. 1067-1081.
- Pires, R.R.C. (2011). Beyond the Fear of Discretion. Flexibility, Performance, and Accountability in the Management of Regulatory Bureaucracies. *Regulation & Governance*, 5, pp. 43-69.
- Ridder, J. de (2004). *Eengoederaad voortoezicht*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Lemma.
- Schillemans, T. (2016). Calibrating Public Sector Accountability: Translating experimental findings to public sector accountability. *Public Management Review*, 18 (9), pp. 1400-1420.
- Schillemans, T., Bokhorst, M., Genugten, M. van en Oude Vrielink, M. (2018). Voorlopige contouren van bestuursgericht toezicht. Empirische inzichten in jonge praktijken van bestuursgericht toezicht. *Bestuurskunde*, 27 (4), pp. 54-66.
- Scott, W.A. (1962). Cognitive Complexity and Cognitive Flexibility. *Sociometry*, 25 (4), pp. 405-414.
- Scott, W.R. (1965). Reactions to Supervision in a Heteronomous Professional Organization. *Administrative Science Quarterly*, 10, pp. 65-81.
- Tetlock, P.E., Skitka, L. en Boettger, R. (1989). Social and Cognitive Strategies for Coping with Accountability: Conformity, Complexity, and Bolstering. *Journal of Personality and Social Psychology*, 57 (4), pp. 632-640.
- Varen doe je Samen! (2019). De 5 belangrijkste vaarregels. Geraadpleegd 8 april 2019 via www.varendoejesamen.nl.
- Verschuren, O. en Beyens, S. (2018). Aangescherpt bestuursgericht toezicht in de corporatiesector. Het wakend oog van de Autoriteit woningcorporaties onder de loep genomen. *Bestuurskunde*, 27 (4), pp. 42-53.
- Vieider, F. (2011). Separating Real Incentives and Accountability. *Experimental Economics*, 14 (4), pp. 507-518.
- WRR (2013). *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijks-toezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Maatschappelijke functie centraal

Opbrengsten in kaart

Governancebenadering

Reflectieve functie

Kernwaarden

Peter Veld

Drs. Peter Veld, politicoloog, heeft onder meer toezicht gehouden bij het ministerie van VROM op de woningcorporaties en bij SZW op de sociale diensten. De laatste jaren hield hij zich bij ABDTOPConsult ook bezig met toezicht en inspectie. Verder was hij plaatsvervangend secretaris-generaal bij SZW, hoofddirecteur van de IND en directeur-generaal bij de Belastingdienst.

Opbrengst = effect

Wat zijn de opbrengsten van toezicht? Vraag het enkele willekeurige betrokkenen, en je zult ervaren dat de antwoorden op deze vraag sterk uiteenlopen. De aan die antwoorden verbonden consequenties variëren al even sterk. Waar de een verlangend uitkijkt naar een toezichtvakantie, maakt de ander zich juist hard voor een stevige uitbreiding van de capaciteit van toezicht. De oorzaak? Een verschil in perspectief (hoe kijk je en waarnaar kijk je?) en een verschil in belang (sta je onder toezicht of ben je toezichthouder?). Het tekenen van de vrede op dit onderwerp komt ook niet echt in zicht doordat er meer belangstelling is voor input (hoeveel fte en geld gaat er in het toezicht zitten?) en output (hoeveel activiteiten voert de toezichthouder uit?) dan voor de effecten. Dat is vreemd, want effect is het doel. Toezicht is geen *l'art pour l'art*. Ik pleit ervoor om vaker en systematischer naar het effect ofwel de *outcome* te kijken. Denk bijvoorbeeld aan het maatschappelijk effect, zoals veiligheid, goed onderwijs of goede huisvesting.

In deze bijdrage doe ik een aantal voorstellen op basis van mijn eigen ervaring, en aan de hand van concrete voorbeelden. Dat leidt tot het volgende rijtje:

- Maak een Toezicht Control Framework.
- Zorg voor betere compliance door meer en betere informatie.
- Baseer profiling op feiten en haal er pottenkijkers bij.
- Maak regels niet heilig.
- Kies niet voor toezicht bij falend beleid.
- Koester moraliteit en laat deze niet verdringen door juridisering.
- Durf horizontaal te gaan.
- Hou de lange golven in de gaten.
- Laat de samenleving meedoen en benut haar oplossend vermogen.

Maak een Toezicht Control Framework

Meer capaciteit voor toezicht is meestal meer van hetzelfde. Zo, het hoge woord is eruit. Toezichtorganisaties zullen wellicht niet blij zijn met deze mededeling. De ondertoezichtstaanden zullen ermee kunnen leven. En de lezer? Die heeft recht op een toelichting op deze boude stelling.

Ik had de eer om in 2016 op verzoek van de secretaris-generaal van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) onderzoek te doen naar de Inspectie SZW. Ik deed dat als consultant werkzaam bij ABDTOPConsult. De aanleiding was de motie-Heerma c.s. (TK 2015/2016), die oproept om te onderzoeken in hoeverre de capaciteit van de Inspectie SZW toereikend is. In de motie wordt erop gewezen dat deze inspectie slechts 3,5 procent van de bedrijven in de risicosectoren controleert. Dat is nog gul ook, want Heerma had ook alle bedrijven als noemer kunnen nemen en niet alleen de risicovolle. (Voor wie het hele verhaal wil lezen: mijn studie is naar de Tweede Kamer gestuurd met een beleidsstandpunt; zie Veld et al. 2016. Voor de anderen volgt hier de samenvatting.)

Kort gezegd: het antwoord is niet dat de capaciteit verdubbeld moet worden. Want zou het probleem opgelost zijn als in plaats van 3,5 procent straks 7 procent van de bedrijven in de risicosectoren wordt gecontroleerd? Niet dus. Het zou een beetje helpen, want ja, met

meer capaciteit kun je meer doen. Een verdubbeling van de capaciteit zou echter niet de kern van het probleem aanpakken. Dan begin je aan de verkeerde kant. Het moet gaan over het effect dat je beoogt en waaraan je de capaciteit besteedt. Toch vormen de input en de output de favoriete insteek, en niet de outcome. Hoe komt dat? Input en output kun je met simpele getalletjes uitdrukken. Outcome is een moeilijker begrip en niet in simpele cijfers te vatten. Bovendien dwingt deze insteek je vooraf om de beoogde effecten te definiëren en na te denken over hoe je dat meet. Dat betekent dat je dus ook kleur moet bekennen over de zaken waar je minder of niet naar gaat kijken. En dat is eng.

Ik heb de Inspectie SZW geadviseerd om toch die weg in te slaan. Dat advies is opgevolgd en de inspectie is aan de slag gegaan met een Inspectie Control Framework. Daarin is de toezichtaanpak gerelateerd aan de doelen en beoogde resultaten van de wet. Volgens zijn indicatoren aangegeven waarmee de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid worden gemeten. De inspectie beoogde hiermee ook de totstandkoming van een politieke norm te faciliteren. De politiek heeft deze benadering overgenomen. De inspectie heeft extra budget gekregen en probeert dat in te zetten in het nieuwe paradigma. Dat is ongetwijfeld nog een ingewikkeld implementatietraject.

Een ogenschijnlijk heel ander maar toch ook weer vergelijkbaar voorbeeld waaruit blijkt waarom een insteek vanuit de outcome de voorkeur verdient boven een input/output-benadering, komt voort uit het verkeerstoezicht. Wat is het doel van verkeersboetes? Zijn die nodig om geld binnen te halen, of voor de verkeersveiligheid? Dat laatste, lijkt het logische antwoord. Maar toen er eenmaal financiële opbrengsten waren leidde dat tot perverse prikkels. Als de opbrengsten tegenvielen, moest het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) ergens compensatie vinden. Méér opbrengsten uit boetes – hoe sterk je die ook motiveert met veiligheidsargumenten – komen

dan toch over als geld binnen willen halen. Uiteindelijk zijn de opbrengsten van de boetes ‘generaal’ gemaakt. Daardoor tellen ze nu niet meer mee voor de begroting van JenV. De verkeerde prikkel is daarmee uit het systeem, en dus staat de verkeersveiligheid weer als motief voorop. En zo hoort het ook. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat outputindicatoren zoals controles en boetes zonder sturing vanuit het gewenste effect een eigen leven gaan leiden.

Is het dan helemaal niet meer belangrijk wat input en output van toezicht zijn? Zeker wel. Je hebt altijd een basis nodig om de informatiepositie op orde te houden – om te weten wat de representatieve feiten zijn in de betreffende sector, waar de grootste risico’s zitten – en om incidenten en meldingen te onderzoeken en nieuwe ontwikkelingen tijdig te detecteren.

Aanbeveling

Kies voor een effectgerichte benadering. De opbrengst van toezicht zal daardoor hoger worden. Platte capaciteitsverhoging is niet de oplossing. Een politieke afweging over een norm en bijpassende middelen wordt zo bevorderd. Het is nog een hele klus om in een Inspectie of Toezicht Control Framework de effecten te benoemen en meetbaar te maken. Pak dat dus aan.

Zorg voor betere compliance door meer en betere informatie

Inspecties hebben informatie nodig om te achterhalen in hoeverre organisaties de wet naleven – met andere woorden: in hoeverre ze *compliant* zijn. De tijd dat de beste informatie verkregen werd door random controles uit te voeren ligt al lang achter ons. Moeilijker is het om de ‘controlehouding’ uit de genen van de inspecties te krijgen. Maar het is wel degelijk mogelijk. Een van de krachtigste en

meest aansprekende best practices op dit vlak is de vooraf ingevulde aangifte (VIA) van de Belastingdienst. Doordat de wetgever steeds meer burgers de plicht heeft opgelegd om aangifte te doen, zijn de aantallen zodanig geëxplodeerd dat handmatige controle achteraf, zoals lange tijd gebruikelijk was, een fata morgana is geworden. De Belastingdienst heeft dit probleem opgelost door gegevens te verzamelen (renseigneren) van tal van organisaties, zoals werkgevers, banken en het UWV, en op basis van die gegevens vooraf zelf alvast de aangiftes in te vullen (een 100 procent controle). De burger controleert of vertrouwt deze gegevens, vult aan en verandert waar nodig en geeft dat weer door aan de Belastingdienst (de ondertekende aangifte). De Belastingdienst vergelijkt die aangifte nogmaals met alle beschikbare gegevens (nog een keer 100 procent controle) en deelt het resultaat aan de burger mee in een voorlopig en inmiddels in veel gevallen meteen definitief besluit (de aanslag). In een paar procent van de gevallen ziet de Belastingdienst aanleiding tot extra onderzoek. De oude controle van enkele procenten is hierdoor opgevoerd tot twee keer 100 procent plus een paar procent. En de burgers zijn zeer enthousiast.

Waarom? Omdat het gemakkelijk is, omdat het veel sneller gaat en omdat er vertrouwen is dat alle burgers op dezelfde wijze behandeld worden en belasting betalen. De kracht van gegevens en die van gelijke monniken, gelijke kappen zijn sterke succesfactoren gebleken. Nu hebben niet alle toezichthouders eenzelfde sterke informatiepositie, en mijn voorstel is om daar verandering in te brengen. Het gehele toezicht is erbij gebaat als toezichthouders onderling relevante gegevens mogen uitwisselen, en zo hun eigen informatiepositie kunnen versterken. Op dit moment hebben bedrijven vaak een negatieve complianceprikkel. Immers, het kost geld om compliant te worden. Als andere bedrijven in dezelfde branche dat dan niet doen, en de kans vrij klein is dat ze tegen de lamp lopen, dan behalen die bedrijven dus een concurrentievoordeel. Non-compliance loont in dat geval. De hoogste tijd dus om de informatie die

bedrijven moeten leveren aan diverse toezichthouders, minder verkokerd te gaan bekijken.

Aanbeveling

De verbetering van de naleving (compliance) zal veel groter zijn als dankzij de juiste gegevensuitwisseling de informatiepositie van de toezichthouders wordt versterkt. Daardoor kunnen zij hun dure repressieve capaciteit gericht en effectiever inzetten.

Baseer profiling op feiten en betrek er pottenkijkers bij

Bij een gebrek aan gegevens is het volstrekt logisch dat toezichthouders profielen gebruiken om de effectiviteit van hun werk te verhogen. Spelden in hooibergen zijn moeilijk te vinden. Natuurlijk is er wel een verschil tussen overheidsinstanties en andere organisaties bij de inzet van *profiling*. Als een postorderbedrijf ernaast zit met de al dan niet digitale brievenbus waarin zijn folder belandt, is de consequentie dat er minder wordt besteld en de persoon achter de brievenbus zich ergert aan de spam. En als een politieke partij voor de verkiezingen met het programma in de hand aan de verkeerde deuren aanbelt, is er ook nog weinig aan de hand; de burger stemt toch los daarvan en in het geheim. Een overheid kan zich dergelijke fouten, bijvoorbeeld een boete opleggen aan de verkeerde, niet veroorloven en moet bovendien vermijden dat specifieke groepen oneigenlijk, bijvoorbeeld op grond van hun huidskleur, benaderd worden.

De allerbeste manier is profielen zoveel mogelijk op feiten te baseeren. Kijk bijvoorbeeld naar de VIA. Daar is de behoefte aan profiling beperkt, immers: de feiten spreken voor zich. Mijn aanbeveling om toezichthouders onderling de gegevens van bedrijven te laten uitwisselen, gaat al helpen. In aanvulling op deze versterking van hun

informatiepositie zouden toezichthouders slimmer profielen kunnen inzetten. Als de speld in de hooiberg zit, maar niet bekend is op welke locatie in die hooiberg, dan ben je lang bezig. Het scheelt veel tijd en/of mankracht als je weet dat de speld ergens linksboven zit. De kans dat je de speld vindt is dan aanzienlijk groter. Dat is wat profiling doet: het levert je meer slagkracht en grotere efficiency op. Wie niet compliant is, wordt sneller geïdentificeerd. Wie de wet bewust niet naleeft, kan dan gericht aangepakt worden. En wie onbewust niet-compliant is (te moeilijk, niet goed begrepen, vergeten, et cetera et cetera), wordt geholpen zijn gedrag te verbeteren. De overigen, die de wet reeds naleven, zullen hun gedrag continueren. Nu wordt de profilerende overheid soms als een bedreiging gezien. Wat gebeurt daar eigenlijk en kan dat het daglicht verdragen? Dat kan al beter door publicatie van de profielen. Als dat onwenselijk is dan kan een andere controle georganiseerd worden. Ik stel voor dat de betreffende organisatie zelf met een expliciet en kenbaar proces kan laten zien hoe ze tot profielen komt. Daarin is ook het interne meer-ogenprincipe belangrijk. Verder kan deze interne opzet extern getoetst worden met controle door de accountantsdienst en/of de Algemene Rekenkamer.

Aanbeveling

Baseer je bij voorkeur op feiten. Als aanvulling op de feiten kunnen profielen worden gebruikt om slagkracht en efficiency te vergroten. Handel daarin als een waardige overheid en wees transparant over de wijze waarop je dat doet. Laat controlerende instanties regelmatig meekijken en verklaren dat het systeem goed in elkaar zit. Hou de gewenste gedragseffecten voor ogen.

Maak regels niet heilig

Wie regelmatig door een toezichtrapport bladert, weet dat deze vaak een pleidooi bevatten voor nadere regelgeving. Een begrijpelijke reactie als er iets misging. Ik sprak hier een keer over met een van onze inspecteurs-generaal en vroeg hem waar de suggesties stonden voor het *schrappen* van regels. Hij zei toen: “Nergens. Door de manier waarop we werken komt dat niet op de agenda. Maar ik vind het wel een interessante gedachte.”

Ja, als we alleen maar meer regels maken en nooit wat schrappen, dan maken we het Kafka wel erg gemakkelijk. Een mooi voorbeeld van hoe het wel kan, betreft het met de fiets rechtsafslaand door rood rijden. Toen dat nog verboden was, waren er veel overtredingen en dat vergrootte de onveiligheid. Door het verbod op te heffen werd er een nieuw Nederlands record neergezet in de afname van het aantal overtredingen. Bovendien werd het verkeer veiliger doordat fietsers zich voorspelbaarder gingen gedragen. (Het zou een wereldrecord zijn geweest als deze maatregel generiek zou zijn ingevoerd in plaats van alleen op aangegeven plaatsen. De Fietsersbond bepleit die generieke benadering, omdat die meer veiligheid oplevert.)

Het zou heel goed zijn als toezichthouders bij hun voorstellen voor extra regels ook aangeven welke van de minst zinnige regels dan geofferd kunnen worden. Een toezichthouder moet immers ook beleidsrelevant zijn. We weten allemaal dat beleid en regels vaak gebrekkig zijn als gevolg van noodzakelijke compromissen. Als er iets misgaat, ontstaat er momentum om niet alleen de dader aan te pakken, maar ook om druk uit te oefenen op de beleidsmaker om het beleid te verbeteren. Het zal het prestige van de toezichthouder verhogen als hij zich daar stevig in opstelt.

Verder is terughoudendheid met nieuwe regels ook wenselijk om de volgende reden. Als we elk geconstateerd feit vertalen in een toevoeging aan of een uitzondering op een bestaande regel, dan neemt het aantal overtredingen theoretisch toe in plaats van af. Er ontstaan

immers meer regels die overtreden kunnen worden. Bovendien: waar eindigt dat proces? Na aanpassing van de regels ontstaat ongetwijfeld weer een volgend feit waarin de regels niet voorzagen. Gaan we dat dan ook weer regelen? Ik pleit daarom voor meer ruimte voor beslissers in de uitvoering om keuzes te maken, en meer ruimte voor toezichhouders om in te grijpen.

Die ruimte is overigens overal waar de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geldt – dat wil zeggen: praktisch overal – inherent. Dat is zo door de makers van de Awb bedoeld en in de jurisprudentie bevestigd. Er is dus altijd een bepaalde speelruimte. De wet is geen robot. Soms is deze ruimte nog wat groter en in die gevallen als discretionaire ruimte in de materiewetgeving geregeld, zoals in het vreemdelingenrecht. Dat heb ik in mijn tijd als hoofd directeur van de IND altijd als het kroonjuweel gezien. Soms is het noodzakelijk om, als de omstandigheden dat vergen, af te wijken. Als het nadeel voor de belanghebbende groter is dan de schade voor de overheid (de norm uit de Awb), dan kan niet zonder meer de rode vink worden gezet. En dat is dus niet alleen bij verblijfsvergunningen voor vreemdelingen zo, maar overal waar de Awb geldt. Anders dan veel mensen denken gaat het bij de beslissing over het wel of niet inzetten van de discretionaire ruimte niet zozeer om een politiek als wel om een professioneel oordeel. Dat betekent dat die ruimte ook in de eerste plaats bij de professionals hoort te liggen. De lezer zal begrijpen dat ik de recentelijk naar voren gebrachte voorstellen om de discretionaire bevoegdheid af te schaffen geen goed idee vind, en het in die discussie gedane voorstel om die bevoegdheid te beleggen bij de IND in plaats van bij de politiek juist wel ondersteun.

De belastingwetgeving heeft het wat dit betreft goed voor elkaar. Die bepaalt dat de inspecteur de aanslag vaststelt. Delegatie dus, en geen mandaat. Daardoor mag de politiek zich niet met de individuele beslissing bemoeien en ontstaat er ruimte voor de professional. Die is niet onbeperkt, want elke beslissing is toetsbaar door de rechter. Dus er ontstaat jurisprudentie. De rechtsgelijkheid wordt

gediend door toetsbare besluiten waarin de overheid gelijke gevallen gelijk behandelt en ongelijke gevallen ongelijk. Dat zou ook op ander terreinen zo geregeld kunnen worden. Helaas is de Awb uitgelopen op een carrousel van wettelijke termijnen, geprocedeer en vertraging. Helemaal in strijd met de oorspronkelijke bedoeling om burgers te beschermen.

Aanbeveling

Toezichthouders kunnen zich kritischer bezighouden met het vernieuwen van regelgeving en zo een bijdrage leveren aan het beleid. Dat zal de opbrengst van het beleid én van het toezicht ten goede komen. Beleid, wetgeving en wetenschap kunnen zich wijden aan wijziging van de Awb. En toezichthouders kunnen voor elke regel die ze aanraden toe te voegen er ook een benoemen die geschrapt kan worden, zodat het saldo nul is.

Kies niet voor toezicht als oplossing voor falend beleid

Als er iets is misgegaan, wordt er nogal eens geconcludeerd dat de uitvoering heeft gefaald. Natuurlijk, dat is zeker weleens het geval, en dan is een ingreep gerechtvaardigd. Vaak is het falen in de uitvoering echter het gevolg van slecht beleid. In die gevallen kon het zelfs met de beste bedoelingen niet goed gegaan zijn. Meer toezicht helpt dan niet. Fraaie voorbeelden hiervan zijn overal te vinden. Ik noem er een uit mijn eigen ervaring bij SZW.

De aloude instituties in de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid waren echt niet meer geschikt om in de huidige tijd nog adequaat te kunnen functioneren. Het toezicht daarop door met name het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV) kreeg veel kritiek van alle betrokken partijen, en ook van politieke zijde. In werkelijkheid lag de oorzaak van de problemen in het bestel. Met

de invoering van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) werd dat uiteindelijk ook erkend door het duo De Vries en Hoogervorst als minister respectievelijk staatssecretaris van SZW. Arbeidsvoorziening Nederland, de vijf uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid en het CTSV werden opgeheven en maakten plaats voor het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), en als nieuwe toezichthouder de Inspectie Werk en Inkomen. Later zijn deze organisaties doorontwikkeld tot het huidige UWV (na een fusie van het UWV met het CWI) en de Inspectie SZW (na een fusie van de Inspectie Werk en Inkomen met de Arbeidsinspectie en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst). Jammer genoeg hebben de betrokken organisaties en de personen die hun nek uitstaken voor deze stelselverandering, slechts een zuinige waardering gekregen voor deze bijzondere prestaties. Als het stelsel niet werkt heeft de toezichthouder de taak dat te melden in plaats van tegen beter weten in alleen maar te blijven handhaven. Van zoete broodjes bakken wordt niemand beter.

Dit onderwerp is niet compleet zonder een opmerking over preventie. Belangrijk is bij elk beleidsvoornemen vooraf een uitvoeringstoets te doen. Die moet op tafel liggen in het openbaar debat over het betreffende beleid, dat doorgaans de vorm krijgt van een wetsvoorstel. Een uitvoeringstoets wordt nu vaak niet gedaan, of slechts in obligatoire zin, bijvoorbeeld als gecompriëerde samenvatting in een memorie van toelichting. Ook de handhaafbaarheid moet onderdeel zijn van een degelijke uitvoeringstoets. Toezichthouders kunnen daarin al preventief aangeven wat wel en wat niet gaat werken, en op welke zwakke punten het toezicht de pijlen gaat richten als de zaken blijven zoals ze op dat moment liggen. Uit de eigen praktijk noem ik het voorbeeld van de beoogde huishoudentoeslag in het vorige kabinet. Doel hiervan was om de bestaande toeslagen samen te voegen tot één toeslag. Dit bleek echter in de beoogde

vorm onuitvoerbaar en ging niet door. Een positief resultaat dus. Doorgaans zal het effect van een uitvoeringstoets niet zo ingrijpend zijn en zal de toets leiden tot een beter wetsontwerp, en dus tot betere effecten in de uitvoering.

Aanbeveling

Durf de vinger op de zere plek te leggen bij niet of onvoldoende werkend beleid. Doe dat ook preventief in een uitvoeringstoets, waarin uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, begrijpelijkheid en effect op administratieve lasten vastgelegd worden. Neem zo'n uitvoeringstoets serieus: beschouw het als chefsache!

Koester moraliteit en laat deze niet verdringen door juridisering

Het adagium “Dat wat de rechter (nog) niet heeft verboden, is toegestaan” heeft mij nooit aangesproken. Slecht gedrag is slecht gedrag en dat wordt het niet pas na een veroordeling. Tijdens een openbare discussie te Nyenrode liet een hoogleraar weten dat hij “een fiscale constructie die net op of over de rand is niet zou adviseren aan de bakker op de hoek, maar wel aan een grote onderneming.” Daar moest ik natuurlijk op reageren. Ik vond dat een onjuiste houding. Een deel van de zaal was het met mij eens, maar een deel ook niet. Het nee-kamp hanteerde daar vooral juridische argumenten voor, met termen als ‘pleitbaar standpunt’. Pervers in mijn ogen. Bij de verzelfstandiging van de woningcorporaties hebben we toch iets te veel aangenomen dat de bekende keurige en wat ambtelijke corporatiedirecteur eeuwig zou blijven bestaan. Nee dus. Sterker nog, er kwam een nieuwe generatie ondernemende directeuren. Daar is niets op tegen. Er is zelfs veel voor te zeggen als dit leidt tot positieve effecten op de sociale huisvesting in Nederland. Jammer genoeg waren er ook tussen met een uitgesproken avonturierdrift, en

zelfs sommigen van slechte wil. Dat los je niet op met de rechter alleen. Het vergt ook zelfreiniging en interne professionalisering van bestuur en intern toezicht. In het kader aan het eind van dit essay analyseer ik het toezicht op woningcorporaties als voorbeeld nader met het gereedschap uit deze bijdrage.

Aanbeveling

Bied weerstand aan de juridisering en durf ook stelling te nemen over de moraliteit. Daarbij gaat het om zaken als integriteit, gezond verstand en intrinsieke motivatie voor het algemeen belang.

Durf horizontaal te gaan

Met een stelling als deze zal ik vandaag de dag niet de hoofdprijs in de wacht slepen. Toch pleit ik hiervoor. Enkele decennia geleden was toezicht vaak intern toezicht. Sindsdien is er een trend ontstaan om toezicht vooral onafhankelijk en extern te realiseren. Dat heeft een aantal oorzaken. Als effect van soms ernstige incidenten is er meer behoefte aan publieke verantwoording. We willen zichtbare stappen zien. Dit heeft ook zeker toegevoegde waarde. Uit de krant bekende incidenten zoals die rond ROC Leiden, KPMG, Ballast Nedam en Vestia geven natuurlijk te denken. Toch zie ik hierin geen reden het interne toezicht de rug toe te keren. Ik geloof ondanks dit alles in het zelfreinigend vermogen van een organisatie. Bedrijven lopen grote risico's als ze hun zaakjes niet op orde hebben. De imagoschade die daarvan het gevolg is, kan hun (beurs)waarde zwaar doen kelderen. Ook mkb-bedrijven lopen die risico's, door de sterk toegenomen kans op negatieve (sociale)media-aandacht. Ik denk daarom dat horizontaal toezicht voordelig is voor alle betrokken partijen: de ondertoezichtstaande organisatie, de toezichthouder en de maatschappij. Door de zaken aantoonbaar en transparant op orde te hebben, groeit het vertrouwen van de samenleving en krijgt de toezichthouder een stevige basis aan gegevens

aangereikt. Als het Toezicht Control Framework vooraf bekend is, weten de ondertoezichtstaanden ook wat ze moeten doen om in control te zijn. Dit betekent niet dat er dan geen behoefte meer is aan extra onderzoek. Maar dat extra onderzoek kan dan wel beter gericht worden, en dat komt de opbrengst weer ten goede. Ik heb meegemaakt dat bedrijven zelf hun eigen toezicht graag wilden organiseren, op voorwaarde dat er geregeld ook sprake zou blijven van een controle door de publieke toezichthouder. Deze twee moeten elkaar in evenwicht houden. Ik vind het daarom wel jammer dat de toezichthouder af en toe te veel benadrukt dat door horizontaal toezicht de controlebehoefte afneemt. Het doel is betere resultaten en betere naleving. De vrijkomende toezichtcapaciteit kan ingezet worden bij andere bedrijven of instellingen waar de extra zekerheid van horizontaal toezicht niet wordt geboden. Dat zal de bedrijven met horizontaal toezicht ook zeker aanspreken, want horizontaal toezicht kost geld. Zij zullen geen concurrentienadeel willen hebben van hun goede gedrag.

Aanbeveling

Zoek naar een goede mix van horizontale en verticale instrumenten om een hogere compliance aan regelgeving te bewerkstelligen.

Hou de lange golven in de gaten

Elk toezicht is ooit begonnen met een doel. Het is belangrijk deze ‘oprichtingsdoelstelling’ in het oog te houden. De toenmalige Rijksconsulentschappen – ik was destijds directeur Toezicht bij het ministerie van SZW – wisten beter dan de gemeenten hoe de sociale diensten erbij stonden. Dat kwam door centralistische regelgeving in de Algemene bijstandswet. Die gaf de gemeenten weinig stimulans om toe te zien op het functioneren van de sociale diensten. Dat deden de rijksconsulenten immers! Daar knapten de sociale diensten niet echt van op. De Wet werk en bijstand werd daarop geïnitieerd door

onze huidige premier Mark Rutte, toen staatssecretaris van SZW. Deze wet maakt de gemeenten zelf verantwoordelijk en dat was tevens het einde van de rijksconsulenten. Ik heb de stellige indruk dat de betrokken diensten beter zijn gaan functioneren door de toegenomen aandacht van het gemeentebestuur en de gemeenteraad voor deze gemeentelijke dienst. Het is daarbij wel belangrijk dat, als er dan weer eens wat misgaat, de landelijke politiek niet onmiddellijk in de risico-regelreflex schiet.

Ook bij de woningcorporaties (waarop ik ook nog als directeur bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer toezicht heb gehouden) was de situatie voorheen – voordat de door mij bewonderde Enneüs Heerma het stelsel wijzigde – dat het ministerie de financiële positie van de corporaties beter kende dan de corporaties zelf. Dat was ook logisch: het ministerie bepaalde met subsidies en harde normen zowel de bouw als de verbetering als het onderhoud van woningen, en met de jaarlijkse huurvaststelling werden ook de inkomsten vastgezet. Door de verzelfstandiging veranderde dat beeld totaal. Wat nog weleens vergeten wordt, is dat de overheid door deze wijziging in één keer tientallen miljarden (toen nog in gulden) bespaarde, en dat structureel: tot op de dag van vandaag bespaart de overheid door deze stelselwijziging elk jaar weer vele miljarden euro's.

Aanbeveling

Zwicht niet voor de verleiding op specifieke incidenten te reageren met ondoordachte verandering van de toezichtaanpak. Hou de beoogde hoofdeffecten in ere.

Laat de samenleving meedoen en benut haar oplossend vermogen

Een vraag is het al lang niet meer. De samenleving doet mee en heeft daarvoor met de sociale media ook een krachtig instrument in handen gekregen. Burgers wachten de uitnodiging niet af. Daarmee heeft het grote publiek zich een agenderende functie verworven. En wordt er niet geluisterd, dan zijn achteraf de rapen gaar – als het misgaat dan. Dit wetende volgt op de agenderende fase vaak direct actie van de betrokken organisatie of van de toezichthouder op die organisatie. Ik heb weleens een verantwoordelijke leidinggevende horen verzuchten: “Wat had ik dit graag uit de eigen organisatie gehoord.” En ook van politici hoor je dit terug. Begrijpelijk natuurlijk, maar zelfkastijding is hier niet nodig. Je kunt niet alles weten, zien en horen. Als het publiek de agenda meebepaalt, is dat effectief én efficiënt. Bovendien kunnen signalen over zaken die het publiek bezighouden, ook helpen de structurele agenda te bepalen. Als organisaties het een beetje slim aanpakken, kunnen ze het publiek juist gebruiken om meer maatschappelijke relevantie en een sterker imago te verwerven.

Een van de mooiere eigentijdse voorbeelden is afkomstig van het Staatstoezicht op de Mijnen. Dat leidde voor het grote publiek een verborgen bestaan. De aardbevingen in Groningen hebben daarin onder grote druk van het publiek een ommekeer bewerkstelligd. Tegenwoordig gelden adviezen van het Staatstoezicht bijna als *an offer you can't refuse*. Er zit dus corrigerend én oplossend vermogen in de samenleving. Ook het bedrijfsleven kan daarbij ingezet worden. Toen ik hoofd directeur van de IND was waren er elk jaar opnieuw problemen met de nieuw aankomende buitenlandse studenten. Iedereen was ontevreden: de studenten zelf, Nuffic, de onderwijsinstellingen en de gemeenten. En ook de medewerkers van de IND die elke zomer moesten overwerken. Verblijfsvergunningen waren altijd te laat, en studenten schreven zich daardoor niet of niet op

tijd in bij de universiteit en (voor de bevolkingsregistratie) bij de gemeente. Samen met Yvonne van Rooij, toen werkend voor de internationale campus van de Universiteit van Utrecht, hebben we toen de volgende aanpak bedacht: er werd één moment georganiseerd waarop studenten al hun zaakjes op orde konden brengen bij universiteit, gemeente en IND. Simpel en doeltreffend. Want hoe krijg je studenten drie keer in de benen voor iets wat in hun ogen hetzelfde is? En mis je de boot aan het begin, dan vind je ze nooit meer, met dank aan de hoge verhuismobiliteit van een gemiddelde student. Moraal van het verhaal is dat ook het grote publiek en betrokken organisaties zelf belang hebben bij een ordelijke en voorspelbare gang van zaken. Laat hen daarin toe. Toezichthouders kunnen deze krachten benutten in een signalerende rol, in een agenderende rol én in een oplossende rol. Nu kiezen ze er soms te gemakkelijk voor een gebrek op te lossen met regelgeving, waar je er ook voor kunt kiezen om maatschappelijk betrokkenen in te zetten voor een verbeterslag. Dat vergt, naast vakkennis, wel deskundigheid en professionaliteit in gedragsbeïnvloeding.

Aanbeveling

Benut het oplossend vermogen van het grote publiek, van het bedrijfsleven en van maatschappelijke organisaties door hen toe te laten in een agenderende én in een oplossende rol. Haal gedragsdeskundigen in huis en bouw betere expertise op in gedragsbeïnvloeding.

Slotconclusie

Een theorie van alles mag van mij als practicus niet verwacht worden. In dit hoofdstuk heb ik betoogd dat de focus van toezicht en inspectie meer op effecten en outcome moet liggen dan nu doorgaans het geval is. Ik heb die stelling uitgewerkt in een aantal praktische voorstellen, die kort kunnen worden samengevat in drie hoofdlijnen:

Hoofdlijn 1: minder regels, minder juridisering, minder stelselwijzigingen

Hoofdlijn 2: meer informatie-uitwisseling, meer profiling, meer horizontaal, meer moraliteit, meer lange termijn, meer vertrouwen op samenleving

Hoofdlijn 3: meer vastlegging vooraf van de aanpak van het toezicht in een Inspectie Control Framework

Voorbeeldanalyse: toezicht op woningcorporaties

De afgelopen jaren is er nogal wat te doen geweest over de woningcorporaties. Verschillende ontwikkelingen hebben hun positie onder druk gezet. In deze voorbeeldanalyse geef ik enkele gedachten over de invloed die deze ontwikkelingen kunnen hebben op de rol en taken van woningcorporaties en daarmee op de beoogde outcome van het toezicht, uitgevoerd door de Autoriteit Woningcorporaties (Aw).

1: Rol, taken en beoogde outcome?

Woningcorporaties hebben drie hoofdtaken: woonvoorzieningen voor de huidige bewoners in stand houden tegen een acceptabele huur, voldoende nieuwe woonvoorzieningen scheppen voor woningbehoevenden en voldoen aan maatschappelijke eisen. Bij dat laatste werd aanvankelijk meer gedacht aan taken in de sociale sfeer en nu meer aan taken in de milieusfeer. Voor de meting van de beoogde outcome hanteert de Aw een mix: eigen informatie van de corporatie, informatie van de accountant, informatie over de prestatieafspraken met de gemeente en afspraken

met huurders(organisatie). Financieel is de informatie van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) cruciaal. Het WSW verstrekt de leningen en kent daardoor de financiële draagkracht. Er is een convenant over de (verbetering van) de informatie-uitwisseling in de sector. Uit alle bronnen wordt jaarlijks een Staat van de Volkshuisvesting afgeleid. Er is dus al sprake van een beoogde aanpak waarin gegevens worden uitgewisseld. Deze bevat ook 'horizontale' elementen.

2: Onder welke omstandigheden realiseren de woningcorporaties hun taken?

Het systeem van verzelfstandiging heeft te maken met entropie. Door het gedrag van een aantal corporaties zijn dure fouten gemaakt. De politiek heeft op de incidenten gereageerd met veel extra regelgeving, waardoor de focus is verlegd naar de instrumentele sfeer ten koste van de focus op de effecten. Ook heeft de politiek een heffing opgelegd plus de corporaties vennootschapsplichtig gemaakt. Hierdoor is de investeringsruimte verkleind. Mede onder druk van de EU heeft de politiek verder de focus meer gelegd op het huisvesten van huishoudens met een laag inkomen. Daardoor hebben huishoudens die een corporatiewoning bewonen gemiddeld een lager inkomen dan in het verleden. Als gevolg daarvan is de ruimte voor huurverhogingen verkleind. Doordat in de economische crisis na 2008 de woningbouw is ingestort en doordat het migratiesaldo extra behoefte genereert, is er een tekort aan nieuwbouw ontstaan. De maatschappelijk benodigde investeringen in het milieu kosten voor de bestaande woningen en voor nieuwbouw veel geld. Al met al maken de omstandigheden het de corporaties moeilijker dan voorheen om hun taken goed uit te voeren.

3: Wat zijn de consequenties voor het toezicht?

Allereerst kan uit de drie hoofdtaken van woningcorporaties – aangevuld met de wettelijk verplichte toezichtonderwerpen – een Toezicht Control Framework worden opgebouwd. Er lijkt aanleiding om hierbij meer prioriteit te geven aan de hierboven genoemde omstandigheden. De

informatiestromen kunnen dan op dit Toezicht Control Framework worden gericht.

Vanwege de incidenten heeft de moraliteit de afgelopen jaren al veel aandacht gekregen in het toezicht door de Aw. De extra regelgeving naar aanleiding van die incidenten zou reden kunnen zijn voor de Aw om ook te kijken naar het effect van de vele regels, en daar mogelijk aanbevelingen aan te koppelen richting beleidsmakers.

Verder kan de focus van het toezicht beter worden gelegd op de mate waarin de corporaties voldoen aan het geheel van de gestelde eisen dan aan onderdelen daarvan. Als ze wel aan alle eisen kunnen voldoen maar het feitelijk niet doen, dus als ze nalatig zijn, kan de corporatie aangesproken worden. Als ze dat niet kunnen, dus als ze over onvoldoende middelen beschikken, dan kan de politiek daarop aangesproken worden – mogelijk is sprake van falend beleid. Het voldoen aan een van de drie basiseisen gaat dan namelijk ten koste van de andere twee, zonder dat de corporatie daarvoor kan worden geblameerd. De toezichthouder doet er verstandig aan onder deze omstandigheden ook macro de rekensom te maken of de sector als geheel de drie effectgebieden kan realiseren. En afhankelijk van het antwoord op al deze vragen stelling nemen.

Mijn voorstel naar aanleiding van deze beknopte schets voor de Aw is dat alle toezichthouders en inspecties regelmatig het integrale plaatje in kaart brengen om te bezien of de focus van het toezicht of van de inspectie wijziging behoeft. De aanbevelingen uit deze bijdrage kunnen daar mogelijk bij helpen. Het toezicht blijft op die manier steeds verbonden aan de actuele praktijk. Toezicht dat slechts reageert op de gebeurtenissen van gisteren loopt in mijn ogen het risico achter te gaan lopen.

Literatuur

- Veld, P., Walraven, N., Morshuis, M. en Turkoglu, G. (2016). *Werken met effect. Onderzoek naar de capaciteit van de Inspectie SZW*. Den Haag: ABDTOPConsult.
- TK (2015/2016). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Motie van het lid Pieter Heerma c.s. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 34 475 XV, nr. 9.*

*Peter van der Knaap*¹

Dr. Peter van der Knaap is directeur-bestuurder van SWOV, het nationaal wetenschappelijk instituut voor verkeersveiligheidsonderzoek, en voorzitter van Vide, de beroepsvereniging van professionals in het veld van toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie. Eerder was hij directeur doelmatigheidsonderzoek bij de Algemene Rekenkamer en hoofd beleidsevaluatie bij het ministerie van Financiën.

1. Dit artikel is in belangrijke mate een coproductie. Bestuursleden van Vide hebben uit hun eigen organisatie en ervaring voorbeelden aangedragen. Hetzelfde geldt voor de experts van de Inspectieraad en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). De auteur bedankt Sipko Müller, Hanneke Miedema, Johan de Groot, Hadewych van Kempen, Antje Visser, Inge de Wolf, Mirjam Prinsen, Martine Hoogesteger, Jon Nool, Arne Meeldijk en de deelnemers aan het gesprek tijdens het Toezichtfestival 2019 voor hun bijdragen en kritische suggesties bij een eerdere versie van dit hoofdstuk.

Effectiviteit van risicogestuurd toezicht

Kansen voor burgerperspectief en een realistische evaluatie-aanpak

Inzicht in de effecten van toezicht is belangrijk. Niet voor niets riep de Algemene Rekenkamer toezichthouders in 2005 op om onderzoek te doen naar de effecten van hun werkzaamheden (Algemene Rekenkamer 2005). Maar als je je als toezichthouder of inspectie richt op risico's, hoe kun je dan op een valide manier je eigen effectiviteit evalueren? Toezicht is bedoeld om de belangen van burgers, bedrijven en de natuur te beschermen. Voor effectief toezicht is een gerichte inzet op nalevingsrisico's essentieel: je zet je capaciteit vooral daar in waar zich de meeste risico's voordoen. Voor een betrouwbaar inzicht in effecten is juist een zo min mogelijk vooringenomen meetmethode nodig.

In deze bijdrage ga ik in op de uitdaging om de effecten van risicogestuurd toezicht goed te beoordelen. Daarbij behandel ik het belang van een 'burgerperspectief' bij het kiezen van doelstellingen en prioriteiten, het uitvoeren van toezicht en het evalueren ervan. Ook bespreek ik de principes van risicogestuurd toezicht, de betekenis van onafhankelijkheid daarbij en de 'heilige graal' van effectevaluatie. Ik laat voorbeelden zien van effectevaluaties die bekend zijn bij

onder meer Vide, de Inspectieraad en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

Daarbij blijkt dat Nederlandse toezichthouders de handschoenen om effectevaluaties uit te voeren hebben opgepakt, al zijn de resultaten daarvan niet altijd even makkelijk te vinden. Er is dus nog wel winst te boeken. Goed inzicht in de mogelijkheden om wetenschappelijk verantwoorde effectevaluaties van risicogericht toezicht uit te voeren, kan hierbij behulpzaam zijn. Aan de hand van pilots en praktijken schets ik perspectieven voor een realistische evaluatie-aanpak.

Effectiviteit van toezicht: resultaten voor burgers, bedrijven en natuur

Toezicht bestaat uit het verzamelen van informatie over de vraag of een organisatie, product of handeling aan gestelde eisen voldoet, op basis daarvan een oordeel vormen en vervolgens eventueel interveniëren. Dat stellen van eisen en het houden van toezicht is bedoeld om een gewenst resultaat te behalen. In onze democratie zijn dat veelal maatschappelijke effecten voor burgers, bedrijven of de natuur. Ons voedsel moet bijvoorbeeld veilig zijn. Mensen moeten kunnen wonen en van wonen naar werk of school kunnen reizen. Ziekenzorg en onderwijs moeten goed en betaalbaar zijn. Ons oppervlaktewater moet schoon blijven. Werk moet veilig zijn en weidevogels als de grutto zouden niet mogen verdwijnen.

Aan deze effecten voor burgers, bedrijven of natuur ontleent iedere wet of regel maar ook toezichthouder of inspectie uiteindelijk zijn bestaansrecht. Het belang van deze ‘uiteindelijk te bereiken’ of ‘finale’ effecten kan dan ook moeilijk overschat worden: om deze doelstellingen gaat het uiteindelijk bij beleid, regelgeving en toezicht (vergelijk Algemene Rekenkamer 2005). Effectevaluatie kan dan begrepen worden als het vaststellen en beoordelen van de mate waarin

activiteiten van een toezichthouder of inspectie bijdragen aan (1) naleving en daarmee (2) het bereiken van publieke doelen. Tegelijkertijd geldt dat het effect van toezicht niet alleen in deze finale beleidseffecten schuilt. Uiteindelijk zijn het immers de mensen in scholen en bedrijven die voor goed onderwijs of veilige werkplaatsen moeten zorgen. Naast de ‘finale’ effecten zijn er daarom ook ‘intermediaire’ effecten: effecten die als een soort tussenstations op weg naar de eindbestemming liggen. Voorbeelden zijn het aantal scholen waarvan de kwaliteitszorg goed wordt beoordeeld, het aantal bedrijven dat zich houdt aan milieuwetgeving of een weginrichting die voldoet aan de eisen. Verbeterde naleving is hierbij het sleutelwoord.

Het belang van inzicht in effectiviteit is groot voor toezichthouders en inspecties. In de – overigens prachtige – publicatie *Effecten van toezicht en handhaving meten. Een handreiking* (CCV 2011) wordt dit als volgt verwoord:

“Toezicht en handhaving lijken zich in een spagaat te bevinden. Als er zich een calamiteit voordoet die de toezichthouder niet heeft kunnen voorkomen, wordt gevraagd om strenger toezicht en harder handhaven. Doen zich geen incidenten voor, dan is er kritiek te horen op de bureaucratie en de toezichtlasten. Toezichthouders kunnen uit die spagaat komen als zij de effecten van hun toezichtactiviteiten kennen. Op die manier kunnen ze zich verantwoorden naar publiek en politiek.” (CCV 2011: 9)

Eind vorig jaar brak Herman Tjeenk Willink (2018) nog een lans voor het beter evalueren van het werk van toezichthouders en controleurs in de publieke sector. Logisch dus, dat effectevaluatie hoog op de agenda van veel toezichthouders en inspecties staat. De Inspectie SZW formuleert het als volgt: we willen af van ‘streepjes’ en toe naar ‘maatschappelijk effect’. Net als bij andere inspecties en markttoezichthouders bevat het jaarverslag van de Inspectie SZW steeds

meer informatie over de met interventies bereikte nalevingseffecten (Inspectie SWZ 2018). Informatie over maatschappelijke effecten is nog wel schaars. Dat is een bewuste keuze: wie aan de voorkant een sterk verband heeft vastgesteld tussen het belang van naleving en effecten, kan er beredeneerd voor kiezen hoofdzakelijk verantwoording af te leggen over nalevingseffecten.

Van instrument tot maatschappelijk effect: het belang van burgerperspectief en evaluatie

Veel van de maatschappelijke doelen worden geformuleerd door de politiek. Maar het is niet voor niets dat in het hiervoor aangehaalde citaat van het CCV ook – zelfs op de eerste plaats – het publiek wordt genoemd.

Toezicht en inspectie zijn geen doelen op zich, maar moeten bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke effecten. Om goed zicht te hebben op wat uiteindelijk voor de burger belangrijk is, werken veel toezichthouders dan ook uitdrukkelijk vanuit het ‘burgerperspectief’: wat vinden burgers belangrijke doelstellingen en merken zij ook echt iets van de resultaten van beleid en toezicht? Hoe ervaren en waarderen burgers beleid en toezicht? Wie het burgerperspectief vooropstelt, geeft daarmee aan dat de overheid of toezichthouder niet ten dienste staat van zichzelf, maar van de burgers, bedrijven en natuur van Nederland.

Verschillende commissies pleitten aan het begin van de eeuw voor een expliciete rol voor burgers en bedrijven in het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van toezicht (vergelijk Albeda 2007). Voor de Nationale ombudsman is het burgerperspectief zo belangrijk, dat hij wil dat het geborgd wordt in “alles wat de overheid doet” (TK 2015/2016). Dat perspectief is overigens breed: voor de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) kan die burger een patiënt zijn, maar ook een mantelzorger of de familie van een patiënt. De IGJ vindt het

bijvoorbeeld belangrijk dat iedereen zich bij zijn of haar dagelijks werk afvraagt: “Hoe zou ik willen dat de inspectie zich zou opstellen als het mijn eigen moeder, mijn kind of mezelf betrof?”

Het burgerperspectief speelt dus een belangrijke rol als het gaat om het vaststellen van de doelen en effecten van toezicht. Meer specifiek zie ik minimaal drie functies van het burgerperspectief voor toezicht en inspectie: (1) het formuleren en prioriteren van doelen, (2) het verbeteren van de kwaliteit van het proces van toezicht houden en inspecteren en (3) het evalueren van de effecten van toezicht en de activiteit ‘toezicht houden’ en ‘inspecteren’ zelf. Bij dat laatste moet zeker de manier waarop een toezichthouder zijn werk doet en daarbij burgers en bedrijven bejegt, worden betrokken.

Overigens wordt in een democratie het burgerperspectief in beginsel door de politiek en de wetgever vertaald naar regels en normen. Idealiter vormen deze regels en normen dus in zekere zin al de weerslag van het burgerperspectief. Het adequaat verankeren van het burgerperspectief draagt zo ook bij aan de responsiviteit van beleid en toezicht. Dat gaat voor een belangrijk deel over de manier waarop een burger of bedrijf bejegend wordt. Maar het kan ook gaan om veranderende inzichten, de ervaringen met nieuwe methoden en de daarbij geleerde lessen.

De buitenwereld naar binnen

Verschillende toezichthouders investeren in manieren om ‘de buitenwereld’ meer naar binnen te halen. Zo zet de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) voor specifieke onderwerpen ‘gebruikersgroepen’ op en wordt ook op internetfora actief gecommuniceerd met burgers en bedrijven. Ook heeft de NVWA een speciale app waarmee burgers bij het bezoeken van horecagelegenheden eenvoudig zaken kunnen melden.

De IGJ schreef een visienota *Burgerperspectief in het toezicht*, houdt in de gaten wat er op de website ZorgkaartNederland wordt gezegd, organiseert burgerpanels en neemt ook burgers mee ‘op toezicht’. Een sprekend

voorbeeld van dat laatste is het betrekken van mensen met een licht verstandelijke beperking bij het toezicht in het sociaal domein: “Hier lukte het ons om echt door hun ogen te kijken naar wat er goed ging en wat er beter kon”, aldus een betrokkene. De inspectie won er vorig jaar de innovatieprijs Handhaving en Toezicht mee.

Volgens het Trendrapport Toezicht van het CCV (2019) komt daarnaast het inzetten van burgers en bedrijven voor de toezicht- en handhavingpraktijk steeds vaker voor.

Risicogestuurd toezicht: bekende en onbekende risico's onderkennen en daar strategisch op inzetten

Toezicht kan worden gezien als een belangrijk onderdeel van de institutionele poging van de samenleving om grote risico's te beheersen (vergelijk Power 1997). Vanuit dit perspectief is het niet meer dan logisch om risico's 'sturend' te laten zijn bij de inrichting en inzet van toezicht en inspectie: door het opsporen van en interveniëren bij risico's dragen toezichthouders immers direct bij aan veiligheid (De Wolf 2007). Een sprekend voorbeeld van een risicogestuurde aanpak is het gericht interveniëren bij eerstejaarsstudentenjaarclubs om alcoholmisbruik te voorkomen (Larimer et al. 2001). Een ander voorbeeld betreft de vijf landelijke prioriteiten voor handhaving in het verkeer die de politie heeft gesteld op basis van verkeersveiligheidsrisico's: snelheid, alcohol, roodlichtnegatie, afleiding en veelplegers.

Risicogestuurd toezicht staat dan ook centraal in de aanpak van programmatisch handhaven. Dat is een methode waarbij met relevante partijen de risico's van niet-naleving op een bepaald beleidsterrein worden ingeschat en vervolgens prioriteiten voor het toezicht

worden vastgesteld. Op een systematische manier worden de kans op en gevolgen van overtredingen in kaart gebracht en wordt bepaald waar welke handhavingsinzet nodig is (vergelijk Van der Knaap 2004). Zowel op rijksniveau als binnen decentrale overheden wordt programmatisch handhaven tegenwoordig toegepast (CCV 2010). Toezichthouders en inspecties hebben de afgelopen tijd de achterliggende principes van risicogestuurd toezicht omarmd. Voorbeelden zijn de IGJ, de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de NVWA, de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en de Inspectie van het Onderwijs.

Risicogestuurd toezicht in de praktijk

De Inspectie van het Onderwijs werkt risicogericht, dat wil zeggen dat de toezichtactiviteiten intensiever zijn naarmate het ingeschatte risico groter is. Zo doen inspecteurs vooral onderzoeken bij besturen, opleidingen en scholen waar een mogelijk risico is van onvoldoende onderwijskwaliteit of financiële problemen. Deze risico's worden ingeschat met risicomodellen. In het vernieuwde toezicht wordt daarbij wel een nieuwe balans gezocht tussen ingeschatte risico's en vertrouwen/ambities van het bestuur. Risicomodellen vormen de basis van het risicogerichte toezicht. Deze modellen worden eens in de paar jaar geëvalueerd en vernieuwd, veelal in samenwerking met wetenschappers. Op dit moment loopt er een project waarin verkend wordt of nieuwe technieken zoals *machine learning* gebruikt kunnen worden om tot betere risicomodellen te komen. De NVWA wil risicogericht en kennisgedreven werken en nadrukkelijk sturen op het reduceren van risico's en het verbeteren van de naleving. Op strategisch niveau bepaalt de NVWA wat de grootste risico's zijn, waar in de keten ingegrepen moet worden en wat dat oplevert. De risicoanalyses worden besproken met belanghebbenden (burgerperspectief) en vervolgens op tactisch niveau vertaald naar handavingsplannen. Het Agentschap Telecom werkt ook risicogericht:

“Voor het maken van keuzes hanteren wij een werkwijze op basis van risicoperceptie en risicosturing gevoed door de beschikbare informatie en analyses. Per toezicht-domein of -thema wordt periodiek een analyse gemaakt van de relevante trends en ontwikkelingen, met oog voor maatschappelijke, politieke, technische en juridische ontwikkelingen.” (Agentschap Telecom 2019: 17)

De IGJ bepaalt aan welke zaken ze aandacht moet besteden via een ‘selectietrechter’:

“Via gefaseerd toezicht verzamelt de inspectie breed informatie, voert op die informatie een risicoanalyse uit en gaat daar kijken waar de risico’s het grootst zijn. Vervolgens bepaalt ze haar maatregelen. Ze controleert of die maatregelen het beoogde resultaat opleveren.” (CCV 2011: 42)

Ook op andere beleidsterreinen is de risicogestuurde benadering bezig aan een opmars. Zo wordt bij verkeershandhaving onderzoek gedaan naar de invoering van een progressief boetestelsel. De hoogte van boetes is in zo’n stelsel gebaseerd op het risico voor de verkeersveiligheid van de overtreding, dat wordt bepaald op basis van het soort of de frequentie van de overtreding. Met name veelplegers en verkeersdeelnemers die zware overtredingen begaan worden dan aangepakt. Dit is zinvol: uit onderzoek blijkt dat weggebruikers die vaker overtredingen maken, vaker betrokken zijn bij ongevallen (SWOV 2016; zie ook Financiën 2016).

Er zijn twee centrale principes van risicogestuurd toezicht: (1) risico’s identificeren en vervolgens op die bekende risico’s inzetten en (2) nieuwe ‘risico’s op risico’s’ snel onderkennen.

1. Risico’s identificeren en erop inzetten

Volgens het eerste principe probeert een toezichthouder (a) met data en analyse nalevingsrisico’s te identificeren en (b) met gerichte

acties te voorkomen dat die nalevingsrisico's inderdaad tot ongewenste effecten leiden. De risico's *op* een gebrekkige normnaleving (i.e. overtredingen) maar ook de risico's *van* een gebrekkige naleving worden systematisch in kaart gebracht. Vervolgens wordt de handhaving capaciteit strategisch ingezet om een zo groot mogelijk effect te bereiken.

Het belang van informatie

Voor het in kaart brengen van risico's is informatie van groot belang. De ontwikkeling van het datagedreven toezicht biedt in dit opzicht perspectief om meer risicogestuurd te werk te gaan. In de marktbrede onderzoeken van de AFM wordt op basis van Europese data vaak gekozen voor een op risico's gebaseerde steekproef, waardoor de kans dat overtredingen worden ontdekt en aangepakt groter is. Door recente Europese regelgeving is de datastroom over risico's op kapitaalmarkten naar toezichthouders sterk gegroeid.

Ook de NZa benut naast meldingen steeds meer slim gekozen data, die bijvoorbeeld inzicht geven in afwijkende declaratiepatronen of aanbieders met een risicoprofiel: "Zo kunnen we gericht onze mensen inzetten", zoals een betrokkene opmerkte.

Een derde voorbeeld is de IGJ. Deze inspectie verzamelt stelselmatig informatie om zicht te krijgen op risico's die sectorbreed gelden of juist voor individuele zorgaanbieders en fabrikanten. In dat laatste geval worden met behulp van analyse risicoprofielen opgesteld die ter plekke bij de zorgaanbieder of fabrikant worden geverifieerd. Indien blijkt dat sprake is van een (potentieel) risico, treedt de inspectie op.

Risicogestuurd toezicht houdt ook in dat je nieuwe risicothema's in de gaten houdt. Zo besteedt de IGJ aandacht aan onder andere e-health: het inzetten van ICT in de gezondheidszorg. Dankzij e-health kunnen patiënten meer inzicht verkrijgen in de eigen

gezondheid en de zorg ook beter doen aansluiten op de eigen situatie. Tegelijk zijn er ook risico's: technologie werkt bijvoorbeeld niet altijd zoals voorzien. De inspectie heeft daarom een toetsingskader voor e-health ontwikkeld, met speciale aandacht voor informatie-beveiliging.

2. Nieuwe 'risico's op risico's' snel onderkennen

Het laatste voorbeeld brengt ons bij het tweede principe van risicogestuurd toezicht: het snel onderkennen van nieuwe 'risico's op risico's'. Daarbij gaat het erom *onbekende* risico's zo snel mogelijk te identificeren. Ook hier is het doel om te voorkomen dat wet- en regelgeving wordt overtreden en dat dat leidt tot ongewenste effecten. De NVWA benut de 'ogen en oren' van burgers als waardevolle input voor het opstellen van haar strategische risicoanalyse. De IGJ maakt hiervoor gebruik van de reviews op ZorgkaartNederland en de klachten die binnenkomen bij het Landelijk Meldpunt Zorg. Wat de responsiviteit betreft past het hanteren van een burgerperspectief dus heel goed bij risicogestuurd toezicht.

De crisis rond VMBO Maastricht heeft in dit opzicht lessen opgeleverd. Zo is de Inspectie van het Onderwijs van plan om signalen van burgers, leerlingen, leraren en anderen een meer structurele plek in het (risicogerichte) toezicht te geven. Het nadeel van de bestaande risicomodellen is namelijk dat ze zich vooral op bekende en meetbare risico's richten: ze zijn minder geschikt om nieuwe risico's in kaart te brengen of witte vlekken te detecteren. Signalen uit het veld zijn ook hier een welkome verrijking omdat ze ook over nieuwe risico's kunnen gaan.

Wie bepaalt het risico: het belang van onafhankelijke oordeelsvorming

Onafhankelijkheid is een belangrijke voorwaarde om goed risicogestuurd toezicht te kunnen uitvoeren. De essentie is dat risico's los van politieke of bestuurlijke belangen bepaald moeten kunnen worden: het analyseren van beschikbare informatie en vervolgens bepalen van toezichtprioriteiten zou voorop moeten staan.

Voor risicogestuurd toezicht is onafhankelijkheid bepaald geen zijspoor. Er kan immers altijd onenigheid bestaan tussen een minister en een toezichthouder over de vraag of een bepaald risico ernstig is en/of onvoldoende wordt beheerst. En dus ook over de vraag of de toezichthouder wel of niet tegen de ondertoezichtstaande entiteit moet optreden.

Een voorbeeld is te vinden in iedere situatie waarbij een minister algemene economische belangen zou kunnen laten prevaleren boven veiligheidsbelangen. Nog onlangs wees Pieter van Vollenhoven (2019) op de mogelijkheid dat de oordeelsvorming bij toezichthouders vervolgens niet geheel onafhankelijk plaatsvindt. Dit risico is niet denkbeeldig: naast het gewicht van economische belangen voor bestuurders is het ook inherent verbonden aan onze open mediademocratie. Wanneer een nalevingsprobleem in consumentenprogramma's of sociale media opspeelt, blijken immers altijd meerdere belangen in het geding. Hoewel een goede toezichthouder daar natuurlijk rekening mee houdt, is een risicogestuurde aanpak gebaat bij oordeelsvorming die onafhankelijk is van macht, markt en media.

Het burgerperspectief ter versterking van onafhankelijkheid

Het hanteren van een burgerperspectief kan de onafhankelijkheid van toezichthouders ondersteunen. De IGJ hanteert bij het bepalen van risico's het uitgangspunt van 'waardegedreven zorg', waarbij het belang van de patiënt vooropstaat. Registraties zijn voor de inspectie alleen zinvol als ze uiteindelijk waarde toevoegen voor die patiënt of cliënt. Voor de inspectie is het daarom van belang dat alle verantwoordings- en kwaliteitseisen daadwerkelijk een bijdrage leveren aan inzicht en verbetering van de zorg. Zorgverleners moeten geen onnodige regeldruk ervaren en het moet duidelijk zijn aan welke regels ze zich moeten houden. De inspectie ondersteunt dan ook initiatieven die vanuit het veld en/of de overheid ontstaan om regels zoals veldnormen en richtlijnen kritisch tegen het licht te houden en te bezien of ze nog wel echt allemaal nodig zijn.

Het principe dat een toezichthouder onafhankelijk tot een afweging kan komen over de vraag óf en hoe zij bepaalde onderwerpen aanpakt, is vastgelegd in de principes van IOSCO, de wereldwijde organisatie van effectentoezichthouders (IOSCO 2017), in de kaderstellende visie op toezicht *Minder last, meer effect* (BZK 2005) en in de toolkit voor inspecties van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD 2014). Het komt de onafhankelijkheid van de toezichthouder ten goede als aangetoond kan worden hoe ernstig een bepaald risico is: hoe groot de kans is dat het voorkomt en hoe ernstig de gevolgen zijn.

Een toezichthouder die stevig in zijn schoenen staat communiceert duidelijk over wat hij doet en waarom, en over de risico's die hij ziet. Wanneer het risico op basis van duidelijke criteria en openbare data vastgesteld kan worden, is de vraag wie het risico bepaalt immers minder relevant: zowel het proces van risicoanalyse als de uitkomst zijn dan controleerbaar. Vaak wordt echter gewerkt met vertrouwe-

lijke gegevens. Ofwel omwille van privacy of marktwerking, ofwel om de ondertoezichtstaande partij niet meer te vertellen dan nodig, zal er vaak geen sprake kunnen zijn van openbaar beschikbare criteria en data. Daarnaast kunnen risico's als gezegd nieuw zijn: 'harde' informatie over de kans op voorkomen en over de gevolgen is er dan logischerwijs niet. Dit betekent dat in die gevallen het risico niet met openbare gegevens of duidelijke criteria 'geobjectiveerd' kan worden.

Ook het onderscheid tussen belangrijk versus urgent is in dit verband relevant. Bestuurders en met name politici hebben vaak een korte-termijnperspectief. Het gevaar bestaat dat als je je altijd richt op datgene wat urgent is, je belangrijke risico's op de langere termijn mist. Het maken van een expliciet onderscheid tussen risico's en (acute) gevaren kan op dit punt helpen: een risico is nooit acuut omdat het om een (min of meer te berekenen) kans gaat en een (min of meer te berekenen) impact. Beide kun je met toezicht systematisch verkleinen. Bij (acute) gevaren manifesteert een risico zich daadwerkelijk: er is acuut gevaar en het gaat erom snel te handelen om levens te redden.

Risico's of kansen?

Onafhankelijkheid is ook in het geding bij het kiezen tussen 'risico's verkleinen' versus 'kansen vergroten'. De vraag is of je, vanuit het burgerperspectief, soms niet beter kunt inzetten op kansen die helpen publieke waarde te creëren in plaats van op het tegengaan van risico's. Te denken valt aan het faciliteren van innovaties en experimenten die ertoe kunnen leiden dat de juiste zorg beter op de juiste plek wordt geboden.

Bij dit soort vragen is het zaak een goede afstemming tussen politiek verantwoordelijken en toezichthouder of inspectie te organiseren: je raakt immers aan het mandaat van de toezichthouder. Dat geldt bij de keuze tussen risico's en kansen, maar ook bij het tegengaan van achterliggende

risico's op risico's: zaken die niet volledig binnen je mandaat vallen, maar wel aan de basis liggen van nalevingsrisico's en daarmee tot schade aan publieke waarden kunnen leiden. Een voorbeeld is een toezichthouder of inspectie die pleit voor meer toezicht op – principes van – goed bestuur. Het is belangrijk dat hierover consensus of ten minste wederzijds begrip bestaat.

Voor veel toezichthouders blijft het logischerwijs zoeken naar een balans tussen enerzijds als toezichthouder je eigen agenda kiezen en anderzijds ook kunnen opereren in een sector waar grote politieke en maatschappelijke betrokkenheid is. De paradox is dat een onafhankelijk toezichthouder alleen effectief kan zijn als hij opereert in nauwe samenwerking met het beleid en bestuur, en in een goede vertrouwensrelatie met de sector. Dit kan inhouden dat het departement vooraf inzicht heeft in inspectierapporten en dat bewindspersonen regelmatig worden geïnformeerd over toezichtbevindingen.

Effectevaluatie: heilige graal voor evaluatoren

Het doel van toezicht is dat organisaties, producten of handelingen aan gestelde eisen voldoen om zo maatschappelijke effecten te bereiken. Om de vraag hoe goed dat lukt te kunnen beantwoorden, is informatie nodig over de prestaties van de toezichthouder en de – al dan niet tussengelegen – effecten van zijn werk en interventies. Dat is waarom de Algemene Rekenkamer toezichthouders in 2005 aanbeval om aannames over het verband tussen handhaving, naleving en risicoreductie te expliciteren en onderzoek te doen naar feitelijke nalevingsniveaus (Algemene Rekenkamer 2005). Die oproep is, zoals zal blijken, bepaald niet zonder gevolgen gebleven.

In literatuur over evaluatieonderzoek geldt het vaststellen van de effectiviteit van een beleidsinterventie als de heilige graal: het stelt hoge eisen aan de manier waarop en de context waarin de interventie

plaatsvindt. Het komt erop neer dat de resultaten van een interventie op een valide en betrouwbare manier worden vastgesteld. De methodologische opzet van een evaluatieonderzoek is dan ook aan strenge voorwaarden gebonden.

Daar staat tegenover dat de uitkomsten van effectevaluaties ‘veelzeggend’ zijn:

“Als toezichthouder of handhaver wil je weten of het toezicht dat je uitoefent ook het gewenste resultaat heeft. Zorgt het toezicht voor de benodigde gedragsverandering bij de doelgroep? Ook voor de bestuurlijke verantwoording is dat van belang. Als handhavingsorganisatie maak je met effectmeting de cirkel van Programmatisch Handhaven rond: de resultaten van de effectmeting kun je gebruiken om de interventiestrategie aan te passen. Zo verbetert de handhaving voortdurend en worden de achterliggende beleidsdoelen beter gerealiseerd.”
(CCV 2011: 22)

Gelet op het belang dat eraan wordt toegekend, is het niet vreemd dat het evalueren van de effectiviteit van toezicht de afgelopen vijftien jaar nadrukkelijk op de agenda staat. Na de publicatie van de *Leidraad effectmeting bij inspecties* (Werkgroep Effectmeting IG-Beraad 2005) is de Inspectieraad het meerjarenprogramma *Effecten van Toezicht* gestart, dat liep van 2009 tot 2012.

Het was de bedoeling om “een geborgd systeem van effectmeting bij alle rijksinspecties” in te voeren, waarbij effectmeting een integraal onderdeel van de toezichtcyclus is, er draagvlak voor is en de effectmeting gebeurt met een (wetenschappelijk) verantwoorde onderzoeksmethodologie. Centraal stond de vraag welke bijdrage toezicht levert aan de naleving van wet- en regelgeving en daarmee aan het bereiken van maatschappelijke doelstellingen (Timmerman et al. 2012: 5). Met het programma wilde de Inspectieraad uiteindelijk het toezicht verbeteren.

Stand van zaken: het glas halfvol

Hoe staat het met deze ambities? Kort na het verschijnen van de leidraad constateerden Willemsen en Leeuw (2007) dat er nog weinig effectonderzoek naar toezichthoudende activiteiten werd gedaan. De aandacht van onderzoekers ging vooral uit naar de prestaties die toezichthouders en inspecties leveren, zoals het aantal controles of interventies. Maar ook acht jaar later concludeerde de WRR dat inzicht in de effectiviteit van toezicht beperkt was (WRR 2013).

Uit de gevoerde gesprekken en het leeswerk voor het schrijven van deze bijdrage wordt duidelijk dat dit in grote lijnen nog steeds geldt. Een overzicht van goede effectevaluaties is er ook anno 2019 niet: niet bij beroepsvereniging Vide, niet bij de Inspectieraad en al evenmin bij het CCV. Eén ding lijkt zeker: het uitvoeren van effectmetingen door toezichthouders is nog steeds niet standaard (vergelijk ook Goslinga et al. 2016).

Toch is het beeld niet helemaal somber en zijn er zeker positieve ontwikkelingen en praktijken te noemen: er wordt wel degelijk geïnvesteerd in evaluaties en effectmetingen. Naast publiekelijke *statements* over het belang van effectiviteit en passages in jaarverslagen zijn er inmiddels ook academische werkplaatsen (IGJ en Inspectie van het Onderwijs) waarin wordt samengewerkt met wetenschappers. Behalve sectorspecifieke kennis wordt daarbij ook steeds meer vanuit de effectiviteit van bepaalde interventies onderzocht hoe toezicht beter kan. Voorbeelden zijn gedragsbeïnvloeding met behulp van *nudging*. Brede publicaties over ‘de staat van’ of overzichten als een ‘monitor’ helpen tegelijkertijd steeds vaker om de relatie tussen toezicht en effect zichtbaar te maken.

Effectmeting: enkele voorbeelden

De Inspectie van het Onderwijs monitort tal van intermediaire effecten, zoals het percentage (zeer) zwakke scholen, de mate waarin het reguliere en het financiële toezicht op scholen en besturen na interventies van de

inspectie wordt aangescherpt en, in een zogenaamde stelselmonitor, de ontwikkeling van trends in onderwijskwaliteit. Ook de effecten van het toezicht op onderwijsuitkomsten, zoals de prestaties van leerlingen, worden onderzocht, vaak in nauwe samenwerking met wetenschappers. Overigens: het initiatief hiervoor komt soms vanuit de inspectie, terwijl er ook wetenschappers zijn die aankloppen met een voorstel voor effectonderzoek.

De IGJ doet veel onderzoek naar het effect van haar toezicht. Een voorbeeld is het toezicht op infectiepreventie in ziekenhuizen. In een evaluatie is vastgesteld dat de door de inspectie gevoerde gesprekken op de werkvloer hierover leidden tot meer prioriteit voor infectiepreventie. In andere rapportages wordt geconcludeerd dat toezicht een positief effect heeft op de medicatieveiligheid in de ouderenzorg en dat verscherpt toezicht op ziekenhuizen kan leiden tot verbetering.

Ook de NVWA evalueert de effectiviteit van instrumenten en interventies. Zo wordt gekeken of beloofde toezichtprestaties daadwerkelijk zijn geleverd en of de naleefdoelstellingen zijn bereikt. Deze praktijk is ook terug te zien bij de Inspectie SZW en de NZa.

De NZa kopieert soms aanpakken van andere toezichthouders, zoals het zogenoemde Post-it-experiment van de Belastingdienst (dat weer was geïnspireerd door een Brits experiment): mensen die een envelop met een Post-it kregen, reageerden vaker. De NZa zag geen significant effect. Een ander mooi voorbeeld van de NZa is het ggz-onderzoek naar de effecten van grootschalige websitecontrole, waarbij een significant verband werd gevonden tussen de mate waarin organisaties op de hoogte zijn van controles, de kennis van regels en de naleving daarvan. De NZa voert ook aanvullend kwantitatief onderzoek uit om inzicht te verkrijgen in de beweegredenen achter gedrag. Het kwantitatieve gedeelte is dan voornamelijk een enquête/survey.

Een voorbeeld van hoe toezichthouders leren van effectonderzoek is de follow-up van de AFM van een evaluatie van de waarschuwing ‘Let op! Geld lenen kost geld’ in reclame-uitingen voor krediet. In de eerste

evaluatie stelde de AFM vast dat de kredietwaarschuwing geen direct effect heeft op het klikgedrag en de leenbeslissingen van consumenten. Met het nieuwe onderzoek, dat deel uitmaakt van het vervolgonderzoek naar de kredietwaarschuwing, brengt de AFM in beeld welke menselijke eigenschappen bepalend zijn voor beslissingen (of het uitblijven daarvan) bij het aangaan van consumptief krediet.

Ook de Inspectie van het Onderwijs koppelt leren aan evalueren. Voor het beoordelen van het vernieuwde instellingstoezicht heeft de inspectie samen met het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) een extern en onafhankelijk effectonderzoek uitgezet. Het onderzoek bestaat uit literatuuronderzoek naar de beleidstheorie, een kwantitatief onderzoek onder scholen en besturen op verschillende momenten en een serie *group model building*-sessies met een aantal scholen, waarbij het proces en de mogelijke effecten in beeld worden gebracht.

Onderzoekers van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) ontvingen van de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) de prijs 'Beste Beleidsexperiment 2018' voor hun onderzoek naar het overstappen van zorgverzekering. Ruim 12.000 leden van een consumentenpanel kregen eind 2017 een vragenlijst over de zorgverzekeringsmarkt. Leden kregen daarbij andere opties te zien:

- een directe vergelijking van hun huidige polis met vrijwel dezelfde (en vaak goedkopere) alternatieven;
- een boodschap over overstapgemak in een van acht sociaal-demografische groepen;
- een herinneringsoptie om in actie te komen.

Na het overstapeseizoen (begin 2018) werd onderzocht hoeveel panelleden zorgverzekeringen hadden vergeleken. De directe vergelijking met alternatieven zorgde ervoor dat meer mensen zorgverzekeringen gingen vergelijken, de overige twee opties hadden geen effect.

Effectevaluatie van risicogestuurd toezicht: drie perspectieven voor een realistische aanpak

Als bovenstaande voorbeelden één ding duidelijk maken, is het dat er wel degelijk perspectief is: er wordt niet alleen veel gesproken over effectevaluaties bij toezichthouders en inspecties, er wordt ook veel gedaan. Toch lijken effectevaluaties nog niet volstrekt vanzelfsprekend en zijn de resultaten in elk geval niet gemakkelijk te vinden. Daarom is het interessant om de relatie tussen effectevaluatie en risicogestuurd toezicht nader te beschouwen. In hoeverre is een (wetenschappelijk) verantwoorde, of in elk geval bruikbare, effectevaluatie eigenlijk mogelijk, en zo ja, welke opties zijn er?

Voor effectief toezicht is een risicogestuurde benadering feitelijk onmisbaar. Je gaat als toezichthouder gericht op zoek naar gebrekkige naleving die tot schade voor burger, bedrijven of natuur kan leiden. Met behulp van een burgerperspectief kies je de belangrijkste doelstellingen en prioriteiten. Maar tegelijkertijd zou je, om de effectiviteit zorgvuldig te kunnen vaststellen, juist aselectief naar de naleving van wet- en regelgeving moeten kijken. Je brengt vooraf het nalevingsgedrag van willekeurig gekozen eenheden of groepen in kaart om vervolgens met behulp van zorgvuldig onderzoek de verbetering na een toezichtinterventie vast te stellen.

Ziehier het dilemma: omwille van een goede evalueerbaarheid minder effectief beleid uitvoeren of toezicht houden is geen optie. Op basis van de hoge scores van risicogestuurd toezicht zijn geen valide uitspraken over effectiviteit mogelijk: dat zou immers (quasi-)experimenteel onderzoek vergen met een willekeurig gekozen populatie. Hoe nu kan de risicobenadering worden gecombineerd met verantwoorde evaluaties van de effectiviteit van de inzet van toezicht en handhaving? Zijn er mogelijkheden om *the best of both worlds*, om met wijlen Robert Palmer te spreken, te combineren?

Die mogelijkheden voor het dubbelspel tussen risicosturing en effectiviteitsonderzoek zijn er wel. Sterker nog, het is verstandig

om niet coûte que coûte altijd het ideale evaluatiemodel na te willen streven: er zijn pragmatische oplossingen voorhanden. Ik schets er drie, in oplopende moeilijkheidsgraad (vergelijk Willemsen en Leeuw 2007).

1. Theoriegestuurd effectonderzoek: articulatie van – de plausibiliteit van – de effectiviteit van risico-gestuurd toezicht

De eerste mogelijkheid om de relatie tussen risicogestuurd toezicht en effecten te evalueren is om veronderstellingen te articuleren tussen (a) interventie en naleving en (b) naleving en maatschappelijk effect:

interventie → naleving → maatschappelijk effect

Zo kan aannemelijk worden gemaakt wat de effectiviteit van toezichtactiviteiten is of zal zijn. Bij een sterk plausibel of eerder aangetoond verband tussen naleving en maatschappelijk effect kun je ervoor kiezen de ‘harde’ bewijsvoering (tijdelijk) achterwege te laten. Verschillende toezichthouders, waaronder de Inspectie SZW, kiezen voor deze pragmatische insteek. Deze (re)constructie van de ‘beleidstheorie’ levert weliswaar geen ‘hard bewijs’ op, maar helpt wel om de verwachte effectiviteit op plausibiliteit te beoordelen. Ook is het een van de voorwaarden om een echte effectmeting te kunnen opzetten (Van der Knaap 2006).

Van aanname tot interventie

Een voorbeeld kan worden afgeleid uit de doelenboom die de Belastingdienst opstelt om de effecten van voorlichting aan een risicovolle groep belastingplichtigen over een fiscale verplichting te onderzoeken. De handavingsstrategie van de Belastingdienst is gericht op de oorzaken van naleving en niet-naleving. Op basis van wetenschappelijke

inzichten wordt verondersteld dat het geven van voorlichting over fiscale regels en de consequenties van niet-naleving tot een toegenomen motivatie leidt om de regels wel na te leven, wat uiteindelijk leidt tot een betere naleving (vergelijk Goslinga et al. 2016). Door risicogroepen intensiever te benaderen, wordt het effect vergroot.

Een ander voorbeeld is te vinden in Ehren, Leeuw en Scheerens (2005). Zij demonstren aan de hand van interventielogica dat oordelen kunnen leiden tot verbetertrajecten op ‘zwakke scholen’ omdat het inspectieoordeel ertoe kan aanzetten dat ouders scholen beter aanspreken op zwakke punten. Een ander voorbeeld dat deze onderzoekers noemen is dat ouders de oordelen van de inspectie benutten bij het kiezen van een school voor hun kinderen.

2. Effectonderzoek op basis van aangegeven voorkeuren en gedragsinschattingen

De tweede mogelijkheid om inzicht te krijgen in de waarschijnlijke effectiviteit van risicogestuurde toezichtactiviteiten is om respondenten hypothetische situaties te laten rangschikken op aantrekkelijkheid of waarschijnlijke gedragsreacties. Concreet wordt bij individuen en/of bedrijven met een groot overtredingsrisico met behulp van enquêtes of keuze-experimenten achterhaald wat hun reacties zullen zijn op interventies, zoals boetes en andere sancties. Zo wordt inzicht verkregen in de waarschijnlijke effectiviteit van toezicht- en ontspanningsactiviteiten. Aanvullend kwalitatief onderzoek – zoals interviews of casuïsonderzoek – kan vervolgens inzicht bieden in de beweegredenen achter het gedrag. Ook is het op de langere termijn mogelijk om met behulp van meerjarenreeksen uitspraken te doen over de effectiviteit van risicogestuurd toezicht (vergelijk ook CCV 2005).

Een voorbeeld is de vraag of weggebruikers eerder voor een rood verkeerslicht zouden stoppen als de boete geen 230 euro maar het

dubbele zou bedragen. Een ander voorbeeld is het nalevingsonderzoek dat de NZa soms doet in de ggz-sector, waarbij eveneens hypothetische situaties werden geschetst. Een nadeel dat ook deze methode heeft is dat het niet ‘echt’ is: omdat de setting hypothetisch is, kunnen de gegeven antwoorden afwijken van wat mensen in werkelijkheid zouden doen.

3. Effectonderzoek naar risicogestuurd toezicht met een (quasi-)experimenteel ontwerp

Effectonderzoek dat met een experimenteel ontwerp wordt uitgevoerd voldoet aan de hoogste validiteitseisen. Het principe is simpel: een groep eenheden waar interventies hebben plaatsgevonden (de experimentele groep) wordt vooraf en achteraf vergeleken met een groep eenheden waarbij dat niet het geval is. Het verschil kan, ceteris paribus, worden toegeschreven aan die interventie. Bij effectonderzoek naar risicogestuurd toezicht vraagt dit principe om een onderscheid tussen drie groepen: een experimentele groep met een hoog risico, een controlegroep met een hoog risico en een controlegroep met een normaal risico (figuur 1):

Populatie:		Overtredingen t1:	Interventie:	Overtredingen t2 (verschil = effect):
NR	HRe	HRe1 %	Ja	%
	HRC	HRC1 %	Nee	%
	NR	NR %	Nee	%

Figuur 1. Een experimenteel ontwerp voor NR = normaal risico; HRe = experimentele groep met hoog risico; HRC = controlegroep met hoog risico

Praktisch nadeel is dat het niet-controlleren van een categorie entiteiten met een hoog risico omwille van een goed evaluatiedesign,

politiek en maatschappelijk gezien tot discussie kan leiden. Maar dit nadeel kan worden vermeden. Het duidelijkste praktijkvoorbeeld van hoe een risicogestuurde aanpak is te combineren met goede effectevaluaties is te vinden bij de Inspectie SZW. Nadat in eerste instantie bedrijven op basis van een risico-inschatting van niet-nalevingsgedrag zijn gecontroleerd, vindt een tweede controle plaats die deels ook aselekt plaatsvindt. Op basis van de scores kan een direct effect op naleving binnen de risicogroep in kaart worden gebracht, terwijl ook het verschil met de overige bedrijven wordt gemeten.

Het shoarmazaakexperiment

Een bekend voorbeeld is de effectevaluatie door de NVWA van het toezicht op shoarmazaken. In 2012 wordt bekend dat slechts 60 procent van de shoarmaondernemers de relevante wetgeving op het gebied van voedselveiligheid voldoende naleeft. In vergelijking met andere horeca-ondernemers is dat naleefniveau laag en daarom ontwikkelt de NVWA een nieuwe, op risico's gerichte interventiestrategie, gebaseerd op het stappenplan programmatisch handhaven. De vraag is of deze nieuwe aanpak leidt tot betere regelnaleving. Om de effectiviteit te meten wordt er gewerkt met drie groepen ondernemers: (1) zaken met het nieuwe toezicht, (2) zaken met het reguliere toezicht en (3) zaken waar geen inspecties worden uitgevoerd (Van Rooij-van den Bos et al. 2015). In 2011 vindt een voormeting plaats, waarbij 1.293 shoarmaondernemingen worden geïnspecteerd.

Wat blijkt? De nieuwe aanpak is “nog effectief ook”: “Als we terugkijken heeft deze aanpak het inzicht opgeleverd dat een gestructureerde aanpak van het probleem, via risico- en doelgroepanalyse, leidt tot een andere, meer overwogen en op de doelgroep afgestemde interventie, die nog effectief blijkt ook” (Van Rooij-van den Bos et al. 2015). De onderzoekers stellen vast dat het algemene effect op de regelnaleving binnen de eerste groep een niet-significante stijging is ten opzichte van een gelijke naleving in groep 2 en een sterke daling in groep 3. De nieuwe methode leidt tot

een significante stijging van de naleving voor het inspectieonderwerp 'juiste omgang met voedsel'. Daarbij is het volgens de evaluatoren aanmerkelijk dat dit een daling zal veroorzaken in het aantal microbiologische besmettingen. Dit laatste is een voorbeeld van een combinatie van experimenteel en theoriegestuurd effectonderzoek.

Een ander voorbeeld is te vinden bij de ACM, waar men samen met de Britse organisatie BIT UK een studie heeft gedaan naar het klikken op algemene voorwaarden met proefpersonen en een nepwebwinkel.

Tot slot: naar een repertorium

Goed, risicogestuurd toezicht en goed, betrouwbaar effectonderzoek. Beide zijn belangrijk voor maatschappij en toezichthouders zelf. Het goede nieuws is: het glas raakt langzaam halfvol. Hoe staat het er precies voor? Ik kom tot de volgende vaststellingen:

- Het belang van (het aantonen van de) effecten van toezicht staat in het denken over toezicht niet ter discussie: er bestaat brede consensus dat dit het bestaansrecht van toezichthouders en inspectiediensten ondersteunt.
- Het perspectief van de burger (c.q. het bedrijf of de natuur) geldt steeds meer als ijkpunt voor doelstellingen, uitvoering en evaluatie van toezicht.
- Het denken in termen van risico's op niet-naleving en de gevolgen daarvan voor maatschappelijke waarden is steeds meer gemeengoed: die risico's worden als het goed is op basis van expertise en niet op basis van politieke belangen beoordeeld.
- Er wordt geïnvesteerd in data, kennis, methoden en pilots om een beter inzicht te krijgen in de effecten op naleving en maatschappelijke resultaten van interventies. Daarbij wordt samengewerkt met collega-toezichthouders en met de wetenschap.

- Het is mogelijk om een effectevaluatie van risicogestuurd toezicht uit te voeren die tot op zekere hoogte voldoet aan de wetenschappelijke eisen. Toezichthouders kiezen – vaak met goede argumenten – steeds meer voor pragmatisch vormgegeven evaluaties.

Dat leest als een positief slot, maar is ook nog wel wat zuinig. Het bleek voor deze ‘weekendschrijver’ dan ook niet altijd eenvoudig om de evaluaties en effectonderzoeken van toezichthouders en inspecties op te sporen. Dergelijke onderzoeken worden wel degelijk uitgevoerd, maar het lijkt nog geen vanzelfsprekende activiteit te zijn – en in elk geval worden de resultaten nog niet breed gedeeld. Een goed overzicht ontbreekt zelfs helemaal, terwijl het ook voor de toezichthouders zelf vaak goed zoeken is naar voorbeelden voor bijvoorbeeld het jaarverslag.

Een hypothese daarvoor is dat evaluaties niet openbaar zijn omdat mensen ze “angstvallig bij zich houden”: men zou eens kunnen denken dat er iets niet helemaal goed verlopen is, aldus iemand die ik hierover sprak. Dat zou jammer zijn: evalueren bevordert immers leren. Een andere hypothese is dat sommige mensen effectonderzoeken niet als evaluaties herkennen, of er niet nadrukkelijk naar op zoek zijn. En dat terwijl – ik citeer de CCV-handreiking over effectiviteit uit 2011 – “iedere medewerker van een inspectie (...) nieuwsgierig zou moeten zijn naar de resultaten van zijn/haar toezichtsinterventies” (CCV 2011: 11). Begrijpelijk is het wel: resultaten van toezicht laten zien, dat vraagt om durf en leiderschap. Je leert immers niet alleen van successen, maar ook van fouten.

Er is ook moed en doorzettingsvermogen nodig om alle handen op elkaar te krijgen voor onderzoek: “Vooral de steun van leidinggevenden op het hoogste niveau in de organisatie is essentieel”, zo constateert de handreiking (CCV 2011: 11). Je zou kunnen stellen dat deze oproep anno 2019 nog net zo actueel is als destijds. Een beroep op zowel toezichthouders als beleidsmakers en politieke bazen als evaluatieonderzoekers om bovenstaande perspectieven te benutten

zou het beeld compleet maken. Zo van: Doe. Meer. Effectonderzoek. En. Benut. Het. Burgerperspectief.

Tegelijkertijd zou zo'n slot wat onbevredigend zijn. We tasten immers, zoveel is duidelijk, in het duister over de feitelijke omvang van het effectonderzoek op het gebied van toezicht. Los daarvan moeten we niet vergeten dat veel toezichtorganisaties primair zijn ingesteld op een efficiënte en rechtmatige uitvoering van hun opdracht. En geef hen eens ongelijk. Leren om je effectiviteit te verbeteren kost tijd, vraagt om andere competenties en een andere attitude.

Wat in praktische zin kan helpen is om het bestaande effectonderzoek beter zichtbaar te maken, zodat toezichthouders van elkaar kunnen leren en niet elke organisatie opnieuw het wiel hoeft uit te vinden. Het zou goed zijn om bijvoorbeeld het Kennisknooppunt van de Academie voor Toezicht te benutten als een verzamelplek of repertorium voor effectevaluaties van toezicht, en dan in het bijzonder van risicogestuurd toezicht. Een bundeling van onderzoek naar dit thema biedt niet alleen inzicht in de effecten van het toezicht zelf, maar ook in geschikte, wetenschappelijk verantwoorde manieren om die effecten te onderzoeken. Wat mij betreft een goede kans voor innige samenwerking tussen inspecties, CCV en Vide, waarbij geldt dat laatstgenoemde op een actief netwerk van evaluatoren kan bogen.

Daarbij mogen overigens ook de negatieve gevolgen van de risicobenadering niet onbelicht blijven. De Inspectie van het Onderwijs heeft vastgesteld dat louter risicogericht toezicht kan leiden tot wantrouwen en strategisch gedrag. Dit is een van de redenen geweest voor de recente vernieuwing van het toezicht, waarbij belanghebbenden meer betrokken worden en scholen ook het predicaat 'excellent' kunnen ontvangen. Een benadering die op zich óók weer op effectiviteit beoordeeld zou moeten worden – maar dat is een ander verhaal.

Literatuur

- Agentschap Telecom (2019). *Jaarplan Toezicht 2019*. Groningen: Agentschap Telecom.
- Algemene Rekenkamer (2005). *Handhaven en gedogen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- BZK (2005). *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- CCV (2010). *Programmatisch handhaven. Gids voor departementen en inspecties*. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- CCV (2011). *Effecten van toezicht en handhaving meten. Een handreiking*. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- CCV (2019). *Trendrapport Toezicht*. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- Ehren, M., Leeuw, F.L. en Scheerens, J. (2005). On the impact of the Dutch Educational Supervision Act. Analyzing assumptions concerning the inspection of primary education. *American Journal of Evaluation*, 26 (1), pp. 60-76.
- Financiën (2016). *IBO Verkeershandhaving*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Goslinga, S., Siglé, M. en Hel, L. van der (2016). Het meten van effecten van de handhaving door de Belastingdienst. *Tijdschrift voor Toezicht*, 7 (3), pp. 8-34.
- Inspectie SZW (2018). *Jaarverslag 2017 Inspectie SZW*. Den Haag: Inspectie SZW.
- IOSCO (2017). *Objectives and Principles of Securities Regulation*. Madrid: International Organization of Securities Commissions.
- Knaap, P. van der (2004). Risicomanagement: het onbeheersbare willen beheersen. *Publiek management*, december 2004, pp. 34-36.

- Knaap, P. van der (2006). Theoriegerichte beleidsevaluatie. Responsieve rationaliteit: niets zo praktisch als een goede theorie. *Bestuurskunde*, (4), pp. 88-97.
- Larimer, M.E., Turner, A.P., Anderson, B.K., Fader, J.S. en Kilmer, J.R. (2001). Evaluating a brief alcohol intervention with fraternities. *Journal of Studies on Alcohol*, 62 (3), pp. 370-380.
- OECD (2014). *Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Parijs: OECD Publishing.
- Power, M. (1997). *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Rooij-van den Bos, L. van, Verdonk-Kleinjan, W., Jansen, L., Jansen, H. en Mittendorff, G. (2015). Shoarma aan de rol! Het effect van vernieuwend toezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 6 (4), pp. 30-48.
- SWOV (2016). *Politietoezicht in het verkeer*. Den Haag: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid.
- Timmerman, J.P.H.K., Tromp, E. en Waveren, R.C. (2012). *Eindevaluatie meerjarenprogramma Effecten van Toezicht*. Amsterdam: Regioplan.
- Tjeenk Willink, H.J. (2018). *Groter denken, kleiner doen*. Amsterdam: Prometheus.
- TK (2015/2016). *Jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2015*. Brief van de Nationale ombudsman aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 34 410, nr. 1.
- Vollenhoven, P. van (2019). *Oproep van een waakhond*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Werkgroep Effectmeting IG-Beraad (2005). *Leidraad effectmeting bij inspecties*. Den Haag: Ministerie van Justitie/Expertisecentrum Rechtshandhaving.
- WRR (2013). *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Willemsen, F. en Leeuw, F.L. (2007). Maatschappelijke effecten van toezicht en inspectie: Effectevaluaties uit de praktijk. In: Leeuw, F.L., Kerseboom, J.S. en Elte, R. (red.), *Turven, tellen, toetsen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, pp. 149-165.

Maatschappelijke functie centraal

Opbrengsten in kaart

Governancebenadering

Reflectieve functie

Kernwaarden

Cor van Montfort

Dr. Cor van Montfort werkt aan de Vrije Universiteit Amsterdam en is als research fellow verbonden aan Tilburg University. Daarnaast is hij lid van de Onderwijsraad. Hij was van 1995 tot 2019 onder andere projectleider, afdelingshoofd en programmamanager bij de Algemene Rekenkamer.

De governancebenadering van toezicht onder de loep

In zijn rapport *Toeziën op publieke belangen* (2013) deed de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) enkele aanbevelingen om tot een verruimd perspectief op toezicht te komen. Deze bijdrage richt zich op de aanbeveling om een governancebenadering van toezicht te hanteren (WRR 2013: 125 e.v.). Allereerst maak ik een aantal conceptuele kanttekeningen bij deze benadering. Daarna ga ik na hoe een governancebenadering van toezicht invulling kan krijgen in het dynamische krachtenveld waarin toezichthouders opereren. Tot slot sta ik stil bij de gevolgen van een aantal recente technologische en maatschappelijke ontwikkelingen voor de governancebenadering van toezicht.

In het kader op de volgende pagina zijn de verschillende elementen van deze benadering van toezicht weergegeven. Hierop kom ik terug bij mijn reflecties in de rest van dit hoofdstuk.

De governancebenadering van toezicht

De governancebenadering van toezicht waar de WRR voor pleit, bestaat uit drie elementen:

(1) een meer horizontale omgang met ondertoezichtstaande burgers, bedrijven en instellingen

“Overheidstoezicht kan niet zonder een eenzijdig dwingend handhavingsinstrumentarium, maar moet in een horizontale samenleving bovenal inzetten op constructieve interactie met onder toezicht staande burgers, bedrijven en instellingen. Die interactie moet recht doen aan hun intrinsieke motivatie en behoefte aan eigen verantwoordelijkheidsbeleving. Toezicht geeft dan geen uitdrukking aan stelselmatig wantrouwen, evenmin aan blind vertrouwen, maar staat voor een rationele vertrouwensrelatie: gerechtvaardigd vertrouwen als het kan, gezond wantrouwen als het moet. Een governance-benadering van toezicht getuigt van een vorm van ‘horizontale politiek’, die naast verticale control ruimte schept voor collectiefleren en het serieus nemen van de inbreng van onder toezicht staande actoren (WRR 2006). Dat betekent ook dat toezicht weerstand moet kunnen bieden aan een soms begrijpelijke, maar lang niet altijd geëigende roep om ‘nieuwe strengheid’ en repressieve instrumenten om naleving af te dwingen.” (WRR 2013: 126)

(2) een oriëntatie op het krachtenveld waar het toezicht mee te maken heeft

Dat krachtenveld omvat ook het optreden van andere toezichthouders. Zo’n krachtenveldanalyse zou de meerwaarde van het toezicht in beeld moeten brengen:

“Die meerwaarde is in essentie een aanvulling of correctie op bestaande checks and balances, maatschappelijke (veer)krachten en prikkelstructuren. De meerwaarde kan gelegen zijn in het bevorderen van naleving en handhaving van wet- en regelgeving, maar toezicht kan ook langs andere weg publieke belangen behartigen, bijvoorbeeld door kennis te delen en leren te stimuleren.” (WRR 2013: 127)

“Vanuit een governance-benadering is de wezenlijke vraag op dit moment dan ook die naar de relatie tussen het externe en interne toezicht. Welke bijdrage kan het

interne toezicht leveren aan de publieke belangen waar het externe toezicht voor staat?” (WRR 2013: 128)

(3) een oriëntatie op de in het krachtenveld werkzame gedragsmechanismen

Niet alleen financiële prikkels, voorlichting en rechtshandhaving, pakkans en sanctiehoogte zijn van belang, maar vooral:

“Degenen die de regels moeten naleven moeten die regels als zinvol beschouwen en de onderliggende waarden onderschrijven. Een belangrijke factor die de verinnerlijking van regels beïnvloedt, is de legitimiteit van de autoriteit die de regels heeft opgelegd.” (WRR 2013: 130)

Conceptuele reflectie

Constructieve interactie

De governancebenadering die de WRR voorstaat gaat uit van *constructieve interactie* en van inzicht in het krachtenveld, en houdt rekening met gedragsmechanismen. Deze uitgangspunten zullen in algemene zin zeker bijdragen aan effectief, responsief en legitiem toezicht. Toch is nuance op zijn plaats. Als bijvoorbeeld de werkzame gedragsmechanismen zodanig zijn dat normafwijkend of anderszins ongewenst gedrag aantrekkelijker is dan handelen volgens regels en bedoeling, dan zal een constructieve interactie van de kant van de toezichthouder niet helpen. Ook als bepaald gedrag moreel net op het randje of risicovol is, maar financieel wel erg aantrekkelijk, zal de neiging om mee te gaan in een constructieve dialoog met de toezichthouder klein zijn. De governancebenadering zal aan kracht winnen als er aan de kant van de toezichthouder alertheid is voor economische motieven en voor de menselijke zwakheden die de ondertoezichtstaanden bevattelijk maken voor verleidingen en verlokkingen (Van Montfort 2012). Met andere woorden: de

constructieve dialoog mag een scherpe risicoanalyse en doortastend optreden daar waar nodig, niet in de weg zitten.

Gerechtvaardigd vertrouwen

Ten tweede is het gebruik van de passage “gerechtvaardigd vertrouwen als het kan, gezond wantrouwen als het moet” verwarrend. Zoals ik eerder betoogde (Van Montfort 2010: 14-15; Van Montfort 2011: 4) plaatst het gebruik van de termen ‘vertrouwen’ en ‘wantrouwen’ daar waar het de relatie tussen toezichthouder en ondertoezichtstaande betreft, het debat over toezicht in een verkeerd frame. Bij vertrouwen gaat het er altijd om dat je op basis van resultaten uit het verleden, erop vertrouwt dat het ook in de toekomst goed zal gaan of goed zal komen. We weten van de financiële markten dat dat een riskante handelingsstrategie is. Bij goed toezicht gaat het er juist om om vroegtijdig *nieuwe* ontwikkelingen op het spoor te komen die een risico in de toekomst zouden kunnen gaan vormen. Dat vereist goede *early warning*-systemen. En deze zijn geen teken van wantrouwen maar wezenlijk onderdeel van risicogericht toezicht. Het ontbreken van *early warning*-systemen en te veel vertrouwen op ‘in het verleden behaalde resultaten en opgespoorde risico’s’ vergroten de kans dat zowel interne als externe toezichthouders te laat misstanden op het spoor komen en daarbij ook te laat zijn met hun interventies. Dus geen ‘gerechtvaardigd vertrouwen’, maar *early warning*, goede risicoanalyse en goede monitoring zijn nodig. Nieuwe technologie en nieuwe standaarden, zoals XBRL, open databases en *artificial intelligence* waarbij gebruik wordt gemaakt van slimme en zelflerende algoritmen, bieden steeds meer mogelijkheden op dit vlak (zie ook de paragraaf over nieuwe ontwikkelingen). Essentieel is dat de toezichthouder op basis van onderzoek en waarnemingen tijdig en voldoende zekerheid krijgt c.q. zicht heeft op risico’s op het gebied van compliance, prestaties of kwaliteit, en daarop een geschikte interventiestrategie hanteert. Een zakelijke en proactieve benadering dus (die een constructieve interactie in

termen van de WRR overigens niet in de weg hoeft te staan), die bijdraagt aan het vertrouwen dat burgers in hun instellingen – inclusief de toezichthouder – kunnen hebben.

High trust, high penalty

De WRR gaat in de door hem bepleite governancebenadering uit van het *high trust, high penalty*-principe:

“Vooraf dienen bedrijven en instellingen zoveel mogelijk vertrouwen, vrijheid en ruimte te krijgen om regels na te leven, maar wie nadien dat vertrouwen blijkt te hebben beschaamd, moet door de overheid stevig aangepakt worden. De high penalty kan dan bovendien goed uitpakken voor de schatkist in de vorm van hogere boeteopbrengsten.” (WRR 2013: 52)

De toevoeging ‘vertrouwen, vrijheid en ruimte’ is naar mijn idee overbodig en schept verwachtingen die je niet moet wekken als toezichthouder. Waarom zouden bedrijven en instellingen ‘vertrouwen, vrijheid en ruimte’ moeten krijgen om regels na te leven? Regels behoren te worden nageleefd. Het is wel verstandig dat de toezichthouder of de wetgever vooraf goed nadent over goede gedragsprikkelers en een uitvoeringstoets uitvoert, en daarnaast van tijd tot tijd onderzoekt waarom bepaalde regels niet of onvoldoende worden nageleefd: zijn ze niet uitvoerbaar of naleefbaar, worden ze als niet nuttig of als heel bureaucratisch ervaren, is niet naleven voordeliger dan wel naleven, et cetera?

Collectief leren en nieuwe strengheid

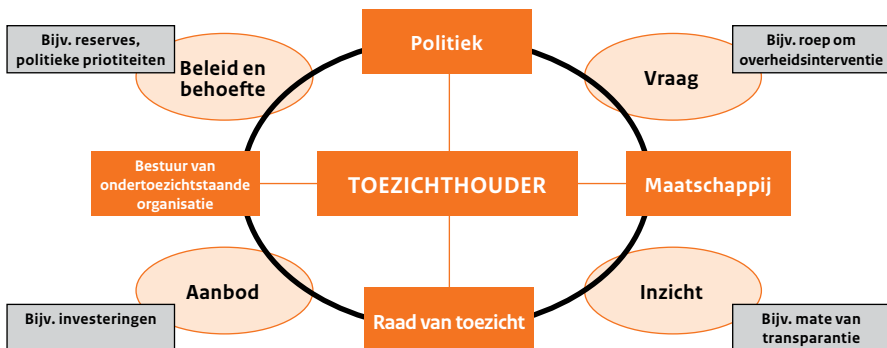
In de visie van de WRR zou toezicht ook moeten bijdragen aan collectieve leerprocessen. Dat is een cruciale functie van toezicht: de maatschappij is erbij gebaat dat niet keer op keer dezelfde fouten worden gemaakt. Tegelijkertijd hoeft ‘leren’ niet op gespannen voet te staan met de ‘nieuwe strengheid’, zoals de WRR suggereert (zie kader). De toezichthouder kan immers zowel via de wortel als via de

stok als via de preek bijdragen aan leerprocessen. Boetes uitdelen (denk aan Apple en Google), prikkels wegnemen, *nudging* of een moreel appel zijn verschillende technieken die in combinatie zouden moeten worden toegepast. Het zijn geen communicerende vaten. Hoe de meest effectieve combinatie eruitziet, zal per type toezichthouder en per situatie verschillen.

De ‘nieuwe strengheid’ kan er juist ook aan bijdragen dat het algemene publiek en de individuele klant een groter vertrouwen in (financiële) instellingen en dienstverleners stelt, omdat ze er dan op kunnen vertrouwen dat misstanden op tijd worden opgemerkt en aangepakt. Die nieuwe strengheid hoeft overigens niet alleen van de toezichthouder te komen. Ook allerlei vormen van maatschappelijke controle, interne checks and balances en zelfregulering kunnen daaraan bijdragen (zie ook Van Montfort 2011: 2).

Verwarring en verwachtingen

Toezichthouders bevinden zich in een krachtenveld van perspectieven en verwachtingen die de omgeving heeft van het toezicht. Figuur 1 geeft dit grafisch weer (zie ook WRR 2013: 40-42).



Figuur 1. Toezicht in een krachtenveld

Aandacht voor het krachtenveld waarin toezichthouders functioneren: geen keuze

Als we de toezichthouder – als object van studie in deze bundel – centraal stellen, dan zien we dat deze zich bevindt in een krachtenveld waarin politiek, samenleving, besturen van ondertoezichtstaande organisaties en de raden van toezicht van diezelfde organisaties, belangrijke actoren zijn (zie figuur 1). De verschillende actoren in dit krachtenveld hebben vanuit hun eigen perspectieven allemaal verschillende verwachtingen van wat de toezichthouder zou moeten doen, waar de toezichthouder op zou moeten toezien en waar het domein van de toezichthouder begint en ophoudt. Als we dit krachtenveld overzien komt als vanzelf de vraag naar de eigenstandigheid van de toezichthouder naar boven. Hoe weet de toezichthouder zich staande te houden in dit veld van concurrerende perspectieven en belangen? Het krachtenveld dringt zich onontkoombaar aan hem op. De toezichthouder zal zich dan ook altijd expliciet moeten verhouden tot de roep om meer, minder of ander toezicht vanuit de politiek, de samenleving of de ondertoezichtstaanden. De oren sluiten is geen optie als hij met enig gezag, legitimiteit en relevantie wil spreken. Daarmee is de krachtenveldanalyse die de WRR in het kader van de governancebenadering van toezicht bepleit, niet zozeer een keuze als wel een noodzakelijkheid.

Het krachtenveld is niet statisch maar dynamisch

Dat krachtenveld waarin een veelheid van perspectieven en deelbelangen om aandacht vraagt bij de toezichthouder is bovendien geen statisch geheel. Politiek, samenleving, bestuurders en interne toezichthouders beïnvloeden elkaar voortdurend in hun verwachtingen van toezicht en dwingen de toezichthouder tot een positiebepaling. Hieronder beschrijf ik vier voorbeelden van dynamische relaties binnen het krachtenveld.

Maatschappij → *politiek*: Bij incidenten zal al snel vanuit de samenleving de druk op de politiek toenemen om de toezichthouder te manen tot strenger toezicht of hardere sancties. Denk bijvoorbeeld aan incidenten die zich de laatste jaren voordeden rond de kwaliteit van het onderwijs en de voedselkwaliteit, of financiële uitglijders bij woningcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen. Bijna wekelijks klinkt er een roep om meer toezicht.

Maatschappij → *raad van toezicht en bestuur*: Een andere dynamische relatie waar een toezichthouder zich toe moet verhouden is die tussen de eisen die de maatschappij stelt ten aanzien van bijvoorbeeld transparantie over prestaties of salarissen, en de transparantie die instellingen kunnen, willen en wettelijk verplicht zijn te leveren. De toezichthouder zal enerzijds moeten meebewegen door aan maatschappelijk gewenste thema's expliciet aandacht te besteden, maar zal daarbij ook beperkt worden door zijn beperkte capaciteit en door zijn wettelijk begrensde taken en bevoegdheden. Kortom, ook aan responsiviteit zit een grens.

Bestuur → *raad van toezicht*: Een ander voorbeeld betreft afspraken die het bestuur en de interne toezichthouder maken over langetermijninvesteringen in bijvoorbeeld vastgoed. Waar begint de verantwoordelijkheid van de externe toezichthouder en waar houdt die van de interne toezichthouder op? Van wie komt het laatste oordeel als het gaat over de vraag of deze investeringsbeslissingen al dan niet verantwoord zijn? Zeker als de externe toezichthouder kiest voor bestuursgericht toezicht zal hij ervoor moeten waken op de stoel van de interne toezichthouder te gaan zitten (zie ook Bokhorst 2015: hoofdstuk 1).

Aan de andere kant vereist risicogericht toezicht dat de toezichthouder juist proactief en in een vroeg stadium risico's op het spoor komt en ingrijpt wanneer dat nodig is. Dat geldt ook voor risico's

die voortkomen uit afspraken tussen het bestuur en de interne toezichthouder.

De perspectieven van de interne en de externe toezichthouder overlappen elkaar maar gedeeltelijk. Voor beide is bijvoorbeeld de financiële continuïteit van de individuele instelling belangrijk. Maar er zijn ook belangrijke verschillen. Zo kijkt de externe toezichthouder ook naar de staat van de sector als geheel of het functioneren van het stelsel en toetst de interne toezichthouder investeringsbeslissingen aan het strategisch beleidskader van de eigen instelling. Daarom kunnen het interne toezicht en het externe toezicht elkaar niet vervangen maar wel aanvullen. Terughoudendheid in directe contacten tussen de interne en externe toezichthouder is op zijn plaats, zoals de WRR heeft laten zien (Bokhorst 2015: 9-11), maar ze kunnen wel van elkaar leren. De WRR plaatst het leren centraal in de gewenste relatie tussen extern en intern toezicht. Hij pleit daarom voor een beweging van “incident gedreven toezichtrelaties op organisatie-niveau naar preventie en kwaliteit gedreven leerprocessen tussen interne en externe toezichthouders op sectorniveau” (Bokhorst 2015: 21). Maar deze beweging, hoe vruchtbaar ook, zal in mijn visie geen antwoord bieden op de vraag naar onderscheiden verantwoordelijkheden in concrete cases waarin intern en extern toezicht vanuit verschillende perspectieven en maatschappelijke verwachtingen ook verschillende wegen en afwegingen maken.

Politiek → bestuur en raad van toezicht: Een vierde voorbeeld betreft de spagaat waarin de toezichthouder kan belanden in het spel tussen de politiek aan de ene kant en de bestuurders en interne toezichthouders van ondertoezichtstaande organisaties aan de andere kant. Vanuit de politiek wordt druk uitgeoefend op instellingen om zich te verantwoorden over beleidsprioriteiten (bijvoorbeeld ‘wachtlijsten’ of ‘professionalisering van leraren’) of over maatschappelijk heikele thema’s zoals bestuurskosten, overhead of reserves. De toezichthouder komt dan vanuit zijn onafhankelijke positie voor de

vraag te staan of hij deze thema's wel of niet in het toezichtkader of het toezichtprotocol meeneemt. We zien dat bijvoorbeeld terug in actuele discussies over investeringen en reserves in het onderwijs. Onderwijsinstellingen presteren gemiddeld voldoende, gebruiken hun vrijheid op legale wijze en blijven binnen de financiële kaders, maar liggen toch onder vuur omdat de samenleving en de politiek vinden dat er te veel financiële reserves zijn en te weinig geld 'in de klas' terecht komt. De kaders die de toezichthouder hanteert, hoe rationeel en logisch dan ook, passen op dat moment niet meer bij de wensen die uit het verhitte debat tussen politiek en samenleving naar voren komen.

Dit dynamische krachtenveld waarin de toezichthouder zich bevindt maakt de vraag actueel voor wie en namens wie de toezichthouder spreekt en hoe hij aan reëel verwachtingenmanagement kan doen. In *Toezien op publieke belangen* signaleerde de WRR dat toezichthouders verschillend opereren in dit krachtenveld:

“Veel inspecties zijn (...) het accent gaan leggen op naleving en striktere handhaving van wet- en regelgeving. Markttoezichthouders hebben er juist voor gekozen om voorbij de letter van de wet te kijken en maatschappelijke problemen meer proactief te benaderen.” (WRR 2013: 40-41)

De WRR constateert dat deze verschuivingen en verschillen in het toezicht leiden tot onzekerheid bij de ondertoezichtstaanden:

“Ook ondertoezichtgestelden hebben soms moeite met het oprekken of verschuiven van toezichtstaken. Dat leidt soms tot onduidelijkheid over wat ze wel en niet van de toezichthouder kunnen verwachten en wat de status is van bijvoorbeeld een advies. Het veelvuldig gebruik van kaderwetten en open normen schept ruimte voor variatie in de uitvoering, maar vergroot ook de discretionaire ruimte van het toezicht. Dat gaat dikwijls gepaard met onzekerheid over wat wel en niet

mag. Dan klinkt al gauw de roep om ‘houvast’ en ‘rechtszekerheid’.” (WRR 2013: 42)

De moeilijke opgave die intrinsiek in de governancebenadering van toezicht ligt besloten, is dan ook om wel mee te bewegen met ontwikkelingen in het omringende krachtenveld, maar tegelijkertijd effectief, geloofwaardig en betrouwbaar te blijven. Met andere woorden: de governancebenadering van toezicht vraagt van de toezichthouder een voortdurende reflectie op de balans tussen responsiviteit, legitimiteit en effectiviteit.¹ Dat zou kunnen leiden tot een gedifferentieerde benadering die sommige toezichthouders (waaronder de Inspectie van het Onderwijs) nu al toepassen. Deze houdt in dat voor bepaalde aspecten, zoals financiële cijfers of basiselementen van kwaliteit, gekozen wordt voor strenge beoordeling en handhaving, terwijl voor andere aspecten – die meer gericht zijn op het realiseren van ‘extra’s’ bovenop het minimum – een meer dialooggerichte benadering wordt gekozen. Maar ook dan geldt dat dat onderscheid tussen de ‘stok’ en de ‘preek’ voor de ondertoezichtstaande heel duidelijk moet zijn wil de toezichthouder niet aan gezag en geloofwaardigheid inboeten.

Nieuwe ontwikkelingen, vernieuwd toezicht

In de governancebenadering van toezicht staan drie elementen centraal: constructieve interactie, een krachtenveldanalyse en inzicht in gedragsmechanismen (zie kader). In deze paragraaf sta ik kort stil bij drie ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de manier waarop een governancebenadering van toezicht in de nabije toekomst vorm krijgt.

1. Dit aspect van zelfreflectie ontbreekt overigens in het pleidooi van de WRR voor een versterking van de reflectieve functie van toezicht (WRR 2013: 132 e.v.).

Big Data en algoritmen

Nu er grote hoeveelheden data over personen, gedrag, organisaties en stelsels beschikbaar zijn, wordt het voor toezichthouders steeds aantrekkelijker en eenvoudiger om deze data ook te koppelen en daar analyses mee uit te voeren. De belangstelling voor het gebruik van algoritmen neemt in dit verband dan ook toe. We kennen allemaal de als-dan-analyses van internetaanbieders zoals Amazon, bol.com of Spotify: “Als u dit interessant vond, dat zult u onze nieuwe aanbieding vast ook interessant vinden.” Achter dit soort eenvoudige uitingen liggen vaak uiterst complexe algoritmen waarin vele variabelen met elkaar worden gecombineerd.

Het gebruik van algoritmen kan ook voor toezichthouders zeer aantrekkelijk zijn bij het maken van een risicoprofiel. Daarbij worden diverse soorten risico's via een complex en zelfs zelflerend algoritme met elkaar gecombineerd, wat leidt tot een analyse als: “Als organisaties met vergelijkbare kenmerken als de uwe dit risicoprofiel hebben, dan zal uw organisatie ook deze risico's vertonen. Daarom waarschuwen we nu alvast.” Bij dit type *casebased* algoritmen worden als het ware cases bij elkaar opgeteld zodat patronen zichtbaar worden en voorspellingen mogelijk worden, bijvoorbeeld over toekomstig gedrag of toekomstige risico's. Het gebruik van *casebased* algoritmen biedt ongekennde mogelijkheden om beter inzicht te krijgen in gedragsmechanismen, om complexe risicoanalyses te maken en om proactief toezicht uit te voeren aan de hand van *early warnings*. Naast de *casebased* algoritmen zijn er *rulebased* algoritmen (JenV 2018). Dat is een variant op de oude beslisboom: als persoon X voldoet aan voorwaarden A, B en C, dan heeft hij recht op bijvoorbeeld toeslag T of straf S. Deze algoritmen dragen in geautomatiseerde omgevingen ook nu al bij aan efficiënt toezicht en een efficiënte uitvoering van beleid, bijvoorbeeld bij de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) of het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Overigens heeft het vertrouwen in een goede

uitvoering bij de genoemde organisaties wel een knauw gekregen als gevolg van ICT-gerelateerde problemen.

Met name de casebased algoritmen zullen van grote invloed zijn op het toezicht van de toekomst. Ze kunnen bijdragen aan een dieper inzicht in de gedragsmechanismen en daarmee aan een governancebenadering van toezicht. De keerzijde is dat ook de toezichthouder zelf zal worden gedwongen om transparant te zijn over de algoritmen die hij gebruikt, net zoals de toezichthouders ook nu al open moeten zijn over hun toezichtvisie. Maar als meer bekend is over de onderliggende algoritmen zal, net als bij al het andere toezicht, het risico ontstaan dat het gedrag zich gaat voegen naar de blik van de toezichthouder. Al zal dat bij het gebruik van complexe algoritmen lastiger zijn dan bij de enkelvoudige toetsingscriteria die nu worden gebruikt. Verder kan de legitimiteit van de toezichthouder onder druk komen te staan als politiek en samenleving de legitimiteit van de 'gedragsprofilering' (*predictive profiling*; CCV 2017) met bijbehorende proactieve interventies door de toezichthouder niet accepteren. Dus het inzicht in gedragsmechanismen dat nodig is om de governancebenadering van toezicht in praktijk te brengen heeft wel zijn grenzen en vereist een voortdurende *reality and legitimacy check*.

Toezicht op netwerken en samenwerkingsverbanden

Een tweede ontwikkeling die de vormgeving van de governancebenadering van toezicht kan beïnvloeden betreft het toezicht op en in ketens, netwerken en samenwerkingsverbanden. Het toezicht is veelal sectoraal georganiseerd, al zijn er ook voorbeelden van samenwerking, zoals bij het Samenwerkend Toezicht Jeugd. Maar de komende jaren zal daar nog veel meer in moeten worden geïnvesteerd.

Bij ketentoezicht gaat het vooral om het optimaliseren van de samenwerking tussen toezichthouders op de verschillende onderdelen. Bij

netwerken en samenwerkingsverbanden ligt het meer voor de hand om na te gaan hoe de toezichtfunctie op het netwerk of samenwerkingsverband als geheel kan worden vormgegeven: door een overkoepelende toezichthouder of op andere manieren.

In de literatuur worden verschillende soorten samenwerkingsverbanden onderscheiden. Zo maken Skelcher et al. (2005) onderscheid tussen *agency*, *club* en *polity forming partnership types*:

- Het *agency type* is van bovenaf opgelegd om beleidsdoelstellingen te realiseren en is vrij zakelijk-contractueel van aard (bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden passend onderwijs);
- Het *club type* is een informele maar wel doelgerichte samenwerking tussen 'elites' (bijvoorbeeld Brainport Eindhoven);
- Het *polity forming type* betreft samenwerking die van onderop tot stand komt en waarbij deliberatie tussen allerlei groepen stakeholders centraal staat (bijvoorbeeld wijkontwikkelingsallianties waarin corporaties, gemeenten, burgers en lokale ondernemers participeren).

Een ander onderscheid dat wordt gemaakt (Provan en Kenis 2008) is dat tussen netwerken waarbij de spelers gelijkwaardig zijn, netwerken met een dominante speler en netwerken die van buitenaf worden aangestuurd.

Alle typen netwerken kennen andere criteria voor succes, en ook andere controle-, toezicht- of accountabilityprincipes. Bij het vormgeven van de toezichtfunctie bij netwerken en samenwerkingsverbanden is nog een wereld te winnen. Dat heeft er onder andere mee te maken dat er geen *one size fits all*-benadering mogelijk is omdat, zoals hierboven is geïllustreerd, netwerken sterk van aard verschillen en het toezicht toegesneden moet zijn op de specifieke kenmerken van het netwerk.

Het toezicht op de meer geformaliseerde en op de uitvoering van beleid gerichte samenwerkingsverbanden is nog relatief eenvoudig te

organiseren. Zo is de Inspectie van het Onderwijs in het schooljaar 2016/2017 pilots begonnen waarbij de onderzoeken bij schoolbesturen (en hun scholen) samenlopen met het toezicht op een samenwerkingsverband waarbij dat schoolbestuur is aangesloten. “Het doel hiervan is om nog directer een verband tussen het beleid van een samenwerkingsverband en de sturing hiervan door het schoolbestuur te krijgen”, aldus de inspectie (Inspectie van het Onderwijs 2019).

Vanuit de governancebenadering van toezicht geredeneerd compliëren netwerken de gewenste krachtenveldanalyse en de interactie met de omgeving (interactie van wie en met welke omgeving?). Experimenten met netwerktoezicht en praktijkgericht onderzoek naar de relatie tussen typen netwerken en het daarbij behorende toezicht, zijn hard nodig om meer inzicht te krijgen in gepaste en effectieve vormen van toezicht op en in netwerken.

Compliance

Een derde ontwikkeling die ik hier wil noemen staat haaks op de eerste twee. Aan de ene kant zien we een toename van dataverzameling en -uitwisseling, en van fluide, vaak publiek-private samenwerkingsvormen. Maar aan de andere kant is sprake van een tegenbeweging, namelijk een ontwikkeling in de richting van compliance, privacywaarborgen en toenemende eisen ten aanzien van gegevensbeheer. De Europese privacywetgeving en de invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in Nederland zijn op dit punt van grote invloed op het verzamelen, gebruiken en opslaan van tot personen te herleiden data. Ze laten niet veel ruimte voor de constructieve interactie die vanuit de governancebenadering van toezicht wordt bepleit. Deze ontwikkeling zou de komende jaren weleens een remmende invloed kunnen gaan hebben op de mogelijkheden voor de gegevensuitwisseling die nodig is voor een verdergaande samenwerking tussen toezichthouders, het maken van risicoanalyses en proactief toezichthouden.

De governancebenadering revisited

De governancebenadering van toezicht kan helpen bij het creëren van responsief en effectief toezicht omdat ze een toezichthouder ontvankelijk kan maken voor de specifieke kenmerken van de ondertoezichtstaande organisatie en zijn omgeving. Maar tegelijkertijd laat dit artikel zien dat deze benadering een aantal beperkingen kent en zal moeten blijken hoe ze onder invloed van een aantal nieuwe ontwikkelingen in de nabije toekomst vorm krijgt.

Hoe dan ook geldt dat idealiter de toezichthouder niet alleen interacteert met belanghebbenden en eventueel sanctioneert, maar dat hij bijdraagt aan het leren en verbeteren van de ondertoezichtstaande organisaties. Dat kan alleen als de blik van de externe toezichthouder en de interne sturing, de kwaliteitszorg en het interne toezicht voldoende op elkaar aansluiten.

Literatuur

- Bokhorst, A.M. (2015). *Van incident naar preventie. Beperking en versterking van de relatie tussen intern en extern toezicht*. WRR-Policy Brief 3. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Bovens, M.A.P., Bokhorst, A.M. en Montfort, C. van (2014). *Van tweeluis naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- CCV (2017). *Predictive profiling*. CCV infosheet. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- Inspectie van het Onderwijs (2019). *Passend onderwijs: de gevolgen voor het toezicht*. Geraadpleegd 30 april 2019 via www.onderwijsinspectie.nl.
- JenV (2018). *Transparantie van algoritmes in gebruik bij de overheid*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 9 oktober 2018. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid/Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving.
- Montfort, C. van (2010). Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand. Een terugblik en een blik in de toekomst. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1 (1), pp. 6-20.
- Montfort, C. van (2011). De nieuwe strengheid. *Compliance & Toezicht*, 12, pp. 2-5.
- Montfort, C. van (2012). Goed bestuur en de menselijke zwakheden. In: Camps, Th.W.A. en Vermeulen, M.J.M. (red.), *Een hele onderneming*. Tilburg: CBMO-TiasNimbas, pp. 59-63.
- Provan, K.G. en Kenis, P.N. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2), pp. 229-252.
- Skelcher, C., Mathur, N. en Smith, M. (2005). The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy. *Public Administration*, 83 (3), pp. 573-596.
- WRR (2013). *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijks-toezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Meike Bokhorst

Dr. Meike Bokhorst is senior wetenschappelijk medewerker bij de WRR. Ze was betrokken bij het project 'Toekomst van toezicht'. Daarnaast is ze associate researcher bij het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht.

Omgevingsgericht toezicht op de semipublieke bestuurspraktijk

In de sectoren wonen, zorg en onderwijs is sprake van een ontwikkeling naar meer omgevings- en bestuursgericht toezicht. Er is een maatschappelijke roep om transparantie en verantwoording, en toezichthouders gaan ook meer het gesprek aan met hun maatschappelijke omgeving (omgevingsgericht toezicht). Tegelijkertijd handhaven inspecties wettelijke normen en bewaken ze minimumkwaliteitseisen, en spreken ze verder de bestuurders en interne toezichthouders aan op hun verantwoordelijkheid voor de taakuitoefening (bestuursgericht toezicht). Anders geformuleerd, externe toezichthouders proberen in hun omgevingsgerichte toezicht op de bestuurspraktijk meer voort te bouwen op de bestuurskracht van instellingen. Daarbij stimuleren ze instellingen ook om hun omgeving te betrekken bij hun taakuitoefening. Zo vraagt de Inspectie van het Onderwijs om bestuurlijke visies op kwaliteitszorg en zelfevaluaties met stakeholders. Maar wat zegt dit toezicht op bestuurlijke randvoorwaarden over de kwaliteitsbewaking en over de daadwerkelijke kwaliteit van dienstverlening? En hoe kan omgevingsgericht toezicht op de bestuurspraktijk bijdragen aan maatschappelijke meerwaarde?

Deze bijdrage laat zien hoe de ontwikkeling naar meer bestuurs- en omgevingsgericht toezicht past binnen de governancebenadering die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft bepleit voor het overheidstoezicht (WRR 2013). Voor de drie semipublieke sectoren wonen, onderwijs en zorg wordt duidelijk hoe transparant toezicht zich heeft ontwikkeld tot responsief toezicht en hoe toezicht op kwaliteit zich heeft ontwikkeld tot toezicht op bestuur. Centraal staat het toezicht van de betrokken toezichthouders: de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Autoriteit woningcorporaties (Aw). Deze bijdrage biedt een synthese van het onderzoek dat naar aanleiding van het WRR-rapport is verricht naar omgevingsgericht toezicht op de semipublieke bestuurspraktijk.

Governancebenadering van toezicht

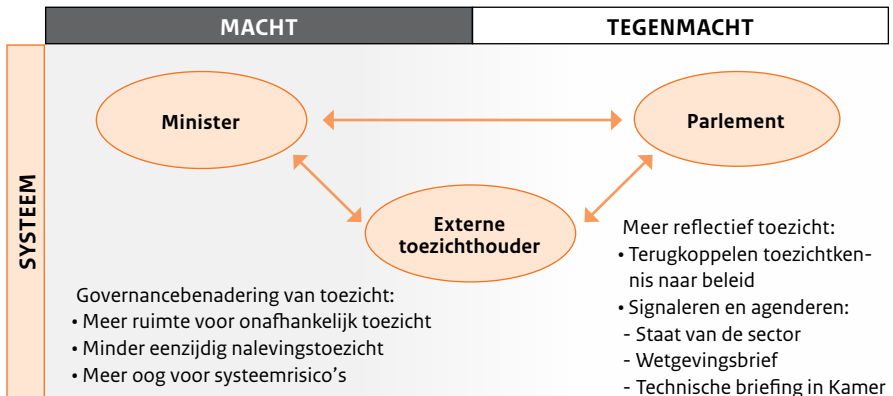
In zijn rapporten over toezicht onderzocht de WRR hoe verschillende vormen van toezicht elkaar als *checks and balances* kunnen versterken. Daarbij gaat het meer specifiek om versterking van het machtsevenwicht tussen de betrokken partijen. Die versterking kan op verschillende niveaus vorm krijgen: op systeemniveau, waarbij sprake is van een machtsevenwicht tussen minister, parlement en externe toezichthouder; op het microniveau van organisaties, met een machtsevenwicht tussen raad van bestuur, raad van toezicht en derde partijen; en daartussenin op sectorniveau, met een machtsevenwicht tussen externe toezichthouder en intern bestuur en toezicht.

Het rapport *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht* (2013) gaat over het overheidstoezicht in het politiek-bestuurlijke krachtenveld op systeemniveau. In dit rapport houdt de WRR een pleidooi voor een governancebenadering van toezicht: een benadering die minder eenzijdig gericht is op nalevingstoezicht in opdracht van de minister en die meer ruimte biedt voor onafhankelijk toezicht met oog voor systeemrisico's. Het instellen, vormgeven

en beëindigen van toezicht moet gebaseerd zijn op een krachtenveldanalyse waarin ook het optreden van andere toezichthouders is meegenomen (WRR 2013: 125). Externe toezichthouders kunnen zo meer voortbouwen op intern, privaat en decentraal toezicht.

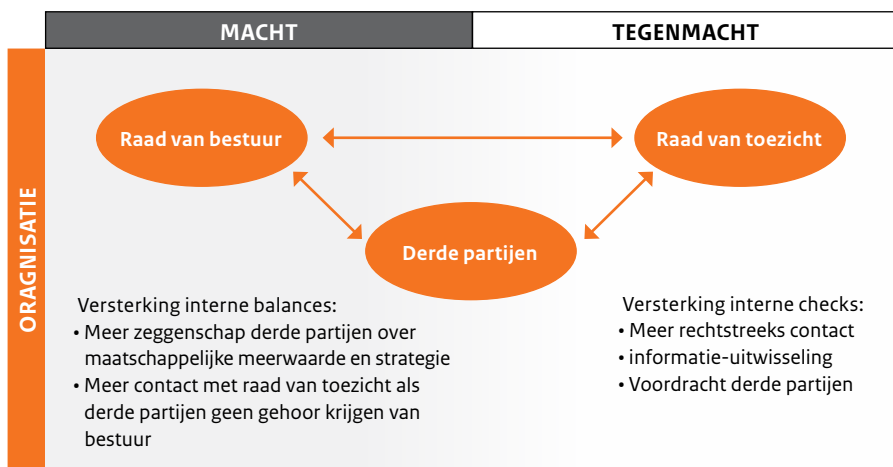
De WRR pleit in datzelfde rapport ook voor reflectief toezicht. Vanuit hun reflectieve rol kunnen externe toezichthouders hun toezichtkennis terugkoppelen naar het beleid. Ook kunnen ze knelpunten en kansen signaleren en agenderen in een jaarlijkse staat van de sector, thematische onderzoeken, wetgevingsbrieven of in technische briefings in de Tweede Kamer. Een reflectieve toezichthouder agendeert niet alleen problemen en tekortkomingen bij anderen, maar beoordeelt ook kritisch waar en in welke rol de maatschappelijke meerwaarde van het eigen toezicht in het krachtenveld het grootst is (WRR 2013: 154-155).

De governancebenadering en het reflectieve toezicht bieden zo verschillende mogelijkheden tot versterking van het machtsevenwicht tussen minister, parlement en externe toezichthouder (figuur 1).



Figuur 1. Mogelijkheden tot versterking van het machtsevenwicht tussen minister, parlement en externe toezichthouder

In *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties* (Bovens et al. 2014) gaat het om interne macht en tegenmacht op het microniveau van organisaties. De WRR pleit in dit rapport voor versterking van de interne checks and balances bij het bewaken van de financiële houdbaarheid van de dienstverlener, de kwaliteit van de dienstverlening en de maatschappelijke meerwaarde voor de dienstafnemers.



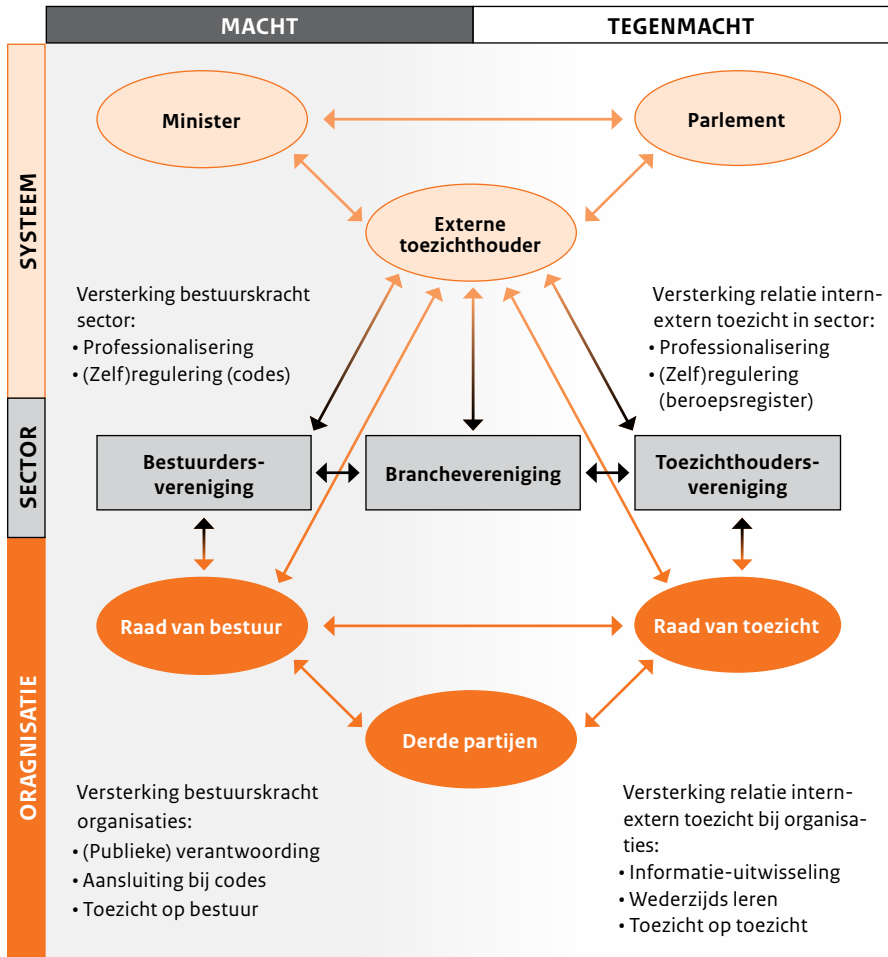
Figuur 2. Mogelijkheden tot versterking van het machtsevenwicht tussen raad van bestuur, raad van toezicht en derde partijen

Het machtsevenwicht tussen externe toezichthouder en intern bestuur en toezicht is op verschillende manieren te versterken (figuur 2). De raad van toezicht zou meer intern weerwerk moeten bieden door onafhankelijk van het bestuur informatie te verzamelen bij verschillende derde partijen, zoals werknemers en dienstafnemers. Omgekeerd zouden die derde partijen, wanneer ze onvoldoende invloed kunnen uitoefenen op de raad van bestuur of daar geen gehoor

krijgen, rechtstreeks contact moeten kunnen opnemen met de raad van toezicht. Ook zouden werknemers en cliënten een lid moeten kunnen voordragen voor de raad van toezicht. Interne bestuurders en toezichthouders zijn als eerste aan zet om interne checks and balances te versterken. Maar als die onvoldoende voortgang boeken, kan de externe toezichthouder criteria voor effectieve en passende checks and balances opnemen in het toezichtkader. Aan de hand daarvan kan de toezichthouder instellingen beoordelen (Bovens et al. 2014: 77-78).

In de Policy Brief *Van incident naar preventie. Beperking en versterking van de relatie tussen intern en extern toezicht* (Bokhorst 2015) laat de WRR zien dat interne toezichthouders (raden van toezicht) en externe toezichthouders (inspecties en marktautoriteiten) in de semipublieke sector de laatste jaren in elkaars vaarwater terecht zijn gekomen. Mede naar aanleiding van incidenten in het onderwijs, de sociale huisvesting en de zorg (onder meer Amarantis, Vestia en Meavita) stelt de wetgever strengere eisen aan interne toezichthouders en het externe toezicht daarop. Ook heeft hij de mogelijkheden tot interventie van het externe toezicht in het interne toezicht vergroot.

De relatie tussen extern en intern toezicht is op verschillende manieren vorm te geven (figuur 3). Het kan op het sectorale niveau, door in overleg met de beroepsverenigingen voor toezichthouders te werken aan professionalisering en zelfregulering. Maar het is ook mogelijk op organisatieniveau, door informatie uit te wisselen, leerprocessen te organiseren of toezicht te houden op toezicht.



Figuur 3. Mogelijkheden tot versterking van het machtsevenwicht tussen externe toezichthouder en intern bestuur en toezicht op organisatie- en sectorniveau

Maar niet elke vorm van contact tussen intern en extern toezicht is wenselijk. De vraag is welke beperking nodig is en welke versterking mogelijk is in de relatie tussen intern en extern toezicht. De WRR pleitte in de Policy Brief voor een duidelijker markering van verantwoordelijkheden en terughoudendheid in het directe contact tussen interne en externe toezichthouders. Op organisatieniveau kan direct contact tussen interne en externe toezichthouders gemakkelijk leiden tot rolvermenging en spanningen. Zolang er geen sprake is van dreigende misstanden, dienen interne en externe toezichthouders terughoudend te zijn met direct contact. Onder normale omstandigheden is de instellingsbestuurder het aanspreekpunt voor de externe toezichthouder en bij dreigende misstanden en crisissituaties dient er ook contact te zijn met de interne toezichthouder. Op regio- of sectorniveau kunnen interne en externe toezichthouders wel het voortouw nemen om de ontwikkeling van normen, reflectie en leerprocessen te stimuleren om incidenten te voorkomen en kansen te benutten.

Het vormgeven van de driehoeksrelatie met raden van bestuur en toezicht past bij de reflectieve rol van de externe toezichthouder, die ervoor moet zorgen dat hij tijdig de juiste signalen opvangt en systeemrisico's agendeert. Externe toezichthouders en raden van bestuur en toezicht kunnen elkaar helpen hun werk beter te doen door zich te spiegelen aan elkaar, van elkaar te leren en te fungeren als elkaars 'vreemde ogen' of 'tegenwicht' (zie ook WRR 2004). Hoe de governanceontwikkeling naar meer omgevingsgericht toezicht op de semipublieke bestuurspraktijk verloopt, wordt hierna verder uitgewerkt voor de toezichthouders in het onderwijs, de zorg en de sociale huisvesting.

Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs maakte vanaf 1997 onder druk van media en politiek werk van actieve openbaarmaking van inspectierapporten. Vervolgens moest de inspectie zich publiek verantwoorden over de zwakke scholen. In reactie daarop ontwikkelde ze vanaf 2007 het risicogerichte toezicht. Geleidelijk aan klonk er vanuit leraren en schoolbestuurders steeds meer kritiek op het uitdijende toezichtkader, de afvinklijsten, de doorgeschoten verantwoordingscultuur en de toezichtlasten. Vanaf 2012 klonk er een roep om ook de gemiddelde en bovengemiddelde scholen te stimuleren tot verbetering van prestaties.

Het risicogerichte toezicht is effectief gebleken, want het aantal (zeer) zwakke scholen is teruggebracht tot rond de 2 procent (basisonderwijs) en 4 procent (voortgezet onderwijs). Maar de prestaties van scholen in de rest van het spectrum veranderden nauwelijks. Het beleid van *naming and shaming*, de controlecultuur en de uitholling van de adviesfunctie leidden op termijn tot vertrouwensproblemen. Het beeld van de inspecteur als boeman zette de vertrouwensrelatie met de school onder druk. Het risicogerichte toezicht leidde ook tot strategisch gedrag. Sommige scholen gingen bedenken hoe ze de inspectie om de tuin konden leiden, bijvoorbeeld door zwakke leerlingen ziek te melden bij de Citotoets. Inspecteurs merkten dat het bestaande toezicht uitgewerkt raakte en dat ze ‘bijziend’ werden van het eigen toezichtkader.¹

Om uit de dreigende negatieve spiraal tussen scholen en inspectie te komen, maakte de inspectie vanaf 2014 een verschuiving in de richting van een governancebenadering, waarbij schoolbesturen zelf kwaliteitsnormen ontwikkelen en zichzelf evalueren. Doel was om bestuurders meer zeggenschap te geven over de kwaliteit van het onderwijs en om de inspecteurs met een bredere blik buiten het normenkader te laten kijken. De maatschappelijke kritiek op de

1. Analyse op basis van gesprekken met inspecteurs van de Inspectie van het Onderwijs.

inspectie als boeman en de druk om de kwaliteitsverbetering aan de bovenkant te stimuleren, leidden tot vernieuwing van de toezichtvisie.

In 2014 publiceerde de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) de nota *Transitie in onderwijstoezicht* (TK 2013/2014a), waarin de inspectie de opdracht kreeg om niet langer alleen 'risico-gericht' toezicht uit te oefenen, maar in de toekomst ook 'kansengericht' toezicht te houden. Dat betekent dat de inspectie niet alleen de minimumkwaliteit bewaakt, maar ook kwaliteitsprofielen opstelt om scholen te stimuleren aan een kwaliteitscultuur te werken. Scholen kunnen mede op basis van een zelfevaluatie en gesprekken met stakeholders het oordeel 'goed' verwerven. De vraag is natuurlijk wel of er objectieve criteria te geven zijn voor wat een goede school is. Hoewel het traject om een goede school te worden vrijwillig is en de criteria voor een deugdelijke zelfevaluatie open zijn, zal de neiging tot conformering aan veld- of inspectienormen toch groot zijn door de concurrentie tussen scholen en het *namings, shaming and faming*-effect van een publiek inspectieoordeel op leraren en schoolleiders.

Gelijktijdig in 2014 versterkte de Tweede Kamer met de initiatiefwet-Bisschop (Doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht) de autonomie van de scholen ten opzichte van de inspectie (TK 2013/2014b). Naar aanleiding van de wet ging de inspectie duidelijker onderscheid maken tussen het waarborgen van deugdelijkheidseisen en het stimuleren van kwaliteitsaspecten (TK 2015/2016). De toezichtindicatoren zijn vervangen door een lijst met hoofdpunten, en behalve op handhaving richt de inspectie zich ook weer nadrukkelijker op kwaliteitsverbetering door de zelfevaluatie van scholen te stimuleren. Verder laat de inspectie schoolleiders of leraren meelopen met de inspecteur, die niet alleen rapporteert maar ook met scholen in gesprek gaat over voorlopige bevindingen en adviezen. Ook spreekt de inspecteur meer met belanghebbenden zoals leerlingen en ouders.

Het vernieuwde toezicht op de bestuurspraktijk is ingezet vanuit de veronderstelling dat het de onderwijskwaliteit ten goede komt. Maar er is nog weinig empirisch onderzoek naar de relatie tussen (toezicht op) onderwijsbestuur en onderwijskwaliteit. Deze relatie is indirect en verloopt via de schoolleider, het schoolklimaat, het didactisch handelen van de docent en de kwaliteit van de les. Sleutelvariabelen blijken de banden die besturen onderhouden met hun omgeving en het betrekken van anderen bij besluitvorming (Honingh et al. 2017: 49). Wetenschappelijk onderzoek levert steun voor de beleidstheorie achter het vernieuwde toezicht dat een hoge mate van autonomie voor scholen in combinatie met het afleggen van publieke verantwoording leidt tot goede onderwijsresultaten (Webbink et al. 2009; OECD 2011). De inspectie heeft draagvlak gezocht door het vernieuwde toezicht te testen en het toezichtkader uitgebreid voor te leggen aan een breed publiek (TK 2013/2014a: 14).² Daaruit bleek dat besturen, scholen en leraren overwegend positief zijn over het nieuwe normenkader en de aangepaste toezichtstijl (Inspectie van het Onderwijs 2016).

Kortom, het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs heeft zich ontwikkeld van veel ruimte voor autonomie van de scholen naar meer gedetailleerde kwaliteitseisen en handhavend toezicht. Vervolgens heeft de inspectie mede onder druk van de wetgever de zeggenschap van instellingen weer versterkt door de status van inspectienormen te verduidelijken en meer kansengericht en stimulerend toezicht uit te oefenen. In het vernieuwde toezicht staan

2. In het toezichtkader staat hoe de inspectie werkt, wat zij beoordeelt en van welke kwaliteit het onderwijs is. Toezichtkaders van de inspectie bevatten de werkwijze die de inspectie bij haar toezicht hanteert en de kwaliteitsaspecten en indicatoren (het waarderingskader) waarop scholen worden beoordeeld. De invoering van gedifferentieerd toezicht betekent dat bepaald moet worden wanneer een school uiteindelijk het oordeel 'voldoende', 'goed' of 'excellent' zal krijgen. De wetgever bepaalt welke aspecten van kwaliteit van belang zijn en de inspectie operationaliseert dit en legt dit vast in een toezichtkader. Deze toezichtkaders worden ter consultatie voorgelegd en op een aantal formele momenten besproken met de sectoren. Na vaststelling door de inspecteur-generaal keurt uiteindelijk de minister het toezichtkader goed.

het schoolplan van het bestuur, de zelfevaluatie en het omgevingsgesprek over kwaliteitszorg centraal.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

De IGJ (voorheen IGZ) laat een vergelijkbare ontwikkeling zien van vertrouwen op zelfregulering van organisaties naar actief handhaven van veldnormen en versterken van het sanctionerend toezicht. De zorg kent een lange traditie van zelfregulering met sterk ontwikkelde kwaliteitsstandaarden en veldnormen. Maar de ruimte voor zelfregulering van zorginstellingen is vanaf 2008 ingeperkt en het handhavingskader is aangescherpt. In de zorg klinkt nu steeds luid, net als eerder in het onderwijs, een roep om meer stimulerend en cliëntgericht inspectieoptreden.

Ook op sectorniveau kwam er het afgelopen decennium meer toezicht op zelfregulering. Sinds 2011 beschouwt de inspectie de Zorgbrede Governancecode van de brancheorganisaties in de zorg als een maatschappelijk breed gedragen veldnorm en als een nadere invulling van de Wet toelating nieuwe zorginstellingen (WTZi) en het Uitvoeringsbesluit WTZi. In 2015 gaf de minister in een brief aan de Tweede Kamer aan dat de inspectie de code “prominent [zal] gebruiken in haar reguliere toezicht en hanteert (...) als sectorbrede veldnorm” (TK 2014/2015: 5). De inspectie ging nog steeds uit van de zelfregulering van zorgprofessionals, maar gebruikte de governancecode expliciet in het eigen toezicht.

In 2016 presenteerde de inspectie een meerjarenbeleidsplan 2016-2019 *Gezond vertrouwen* (IGZ 2016). Behalve op risico's en incidenten richt de inspectie zich nu ook op kwaliteitsverbetering en stimulering van het lerend vermogen van instellingen. Toezicht is een mix van sanctioneren en stimuleren. De inspectie gaat zich daarbij ook meer verdiepen in reflectieve vragen zoals welke factoren effect hebben op het lerend vermogen en hoe deze factoren zijn te beïnvloeden. De vernieuwing van het toezicht bestaat eruit dat de inspectie

niet alleen kijkt naar de veiligheid van zorg, maar ook naar de kwaliteit van leven van de patiënt of zorgcliënt. In de toetsingskaders voor het instellingstoezicht in de ouderenzorg, gehandicaptenzorg, geestelijke gezondheidszorg (ggz) en forensische zorg is meer aandacht voor het welzijn, de bejegening en de wensen van cliënten (IGJ 2017). Deze vernieuwing komt voort uit de kritiek dat de gerichtheid van de inspectie op veilige zorg de aandacht afleidt van menslievende zorg. Door het cliëntperspectief mee te nemen beoogt de IGJ tegemoet te komen aan de kritiek dat inspecteurs met hun afvinklijsten alleen kijken naar de papieren werkelijkheid (Zorgvisie 2016).

De werkplannen van de inspectie komen nu tot stand op basis van signalen van burgers, professionals en eigen bevindingen. Voor het risicogerichte toezicht put de IGJ meer uit ervaringen van patiënten en cliënten, zoals gedeeld via ZorgkaartNederland. Ook zet de inspectie ervaringsdeskundigen als lekeninspecteurs in om samen met inspecteurs van de IGJ gehandicaptenzorg-, verpleeghuiszorg-, ggz- en forensische zorginstellingen te bezoeken (IGZ 2016: 9).

Samen met de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) heeft de IGJ een kader Goed Bestuur ontwikkeld, op basis waarvan ze instellingen meer kunnen aanspreken op hun bestuurlijke verantwoordelijkheid, cultuur en gedrag (IGJ en NZa 2016). IGJ en NZa krijgen relatief veel signalen over bestuurlijke misstanden in de zorg rond belangenverstrengeling, cowboyachtige nieuwe aanbieders en het weglekken van publiek zorggeld via schimmige constructies. De context van decentralisatie, marktwerking en hybridisering van publieke en private verantwoordelijkheden in de zorgsector versterkt risicogedrag van bestuurders. Daarom pleitten IGJ en NZa in 2019 voor een wettelijke norm voor goed bestuur en bedrijfsvoering en komt er een einde aan de voorkeur voor zelfregulering (IGJ en NZa 2019; zie ook Zorgvisie 2019a; 2019b; 2019c).

Kortom, het aanvankelijke sterke vertrouwen van de IGJ in zelfregulering van zorginstellingen is veranderd in een pleidooi voor

wettelijke verankering van goed bestuur. De focus is verschoven van de regulering van de medische inhoud naar de context, zoals de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Ook is de inspectie meer sanctionerend toezicht gaan uitvoeren. Door de openbaarmaking van inspectiegegevens ervaren instellingen meer prikkels tot naleving. Maar ze uiten ook kritiek op de papieren werkelijkheid achter het normenkader van de inspectie. De IGJ heeft zich vatbaar getoond voor kritiek op het eigen functioneren en is zich responsiever gaan opstellen. De inspectie gebruikt de signalen van burgers en professionals bij de ontwikkeling van de eigen werkplannen en het risicogerichte toezicht. Zij kijkt niet langer alleen naar veiligheidsaspecten en kwaliteitsindicatoren, maar richt zich in toenemende mate op het cliëntperspectief, goed bestuur en reflectief toezicht.

Autoriteit woningcorporaties

Door de Woningwet 1993 maakte directe overheidssturing in de corporatiesector ruim 25 jaar geleden plaats voor zelfstandig ondernemerschap met intern toezicht en rijkstoezicht achteraf. De keuze voor zelfregulering van corporaties leidde tot meer autonomie van instellingen, maar tot minder zeggenschap van bewoners. Vanaf 2008 kwam een reeks incidenten met risicovolle nevenactiviteiten bij woningcorporaties aan het licht, die de minister en het parlement dwong tot ingrijpen. De zelfregulering van woningcorporaties bleek in vijftien jaar tijd vastgelopen door gebrekkige sociale controle en normatieve ontwikkeling. In 2013 startte de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties een onderzoek naar het financiële toezicht op woningcorporaties.

De Woningwet 2015 leidde tot de instelling van de Autoriteit woningcorporaties als onderdeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport (TK 2011/2012). De Aw ziet erop toe dat corporaties hun middelen zo inzetten dat mensen met een laag inkomen kwalitatief goed en betaalbaar wonen. Onderwerp van toezicht zijn de governance,

rechtmatigheid, integriteit en bescherming van maatschappelijk gebonden vermogen (Aw 2017a). De autoriteit zet vooral in op preventief risicogericht toezicht en treedt zo nodig sanctionerend op. Voor interne toezichthouders geldt een meldplicht bij vermoedens van misstanden.

De Aw zet het functioneren van de governance van instellingen centraal, omdat de parlementaire enquêtecommissie dat als hoofd-oorzaak van de tekortkomingen zag. Zij ziet toezicht op governance als middel om het vertrouwen in de sector te herstellen (Aw 2017b). Daarbij kijkt de Aw hoe de checks and balances bij de corporaties georganiseerd zijn en hoe het intern toezicht werkt (spreekt men elkaar aan en corrigeert men elkaar?) (ILT 2019). Dit toezicht op goed bestuur is enerzijds gericht op handhaving van wettelijke normen en anderzijds op het invulling geven aan *good governance*-normen uit het toezichtkader. In haar contourennota stelt de autoriteit toezicht op risico's in de governance centraal (Aw 2016). Zij beoordeelt de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en (interne) toezichthouders en kijkt daarbij naar hun integriteit en gedrag. Ook gaat de autoriteit met bestuurders en interne toezichthouders in gesprek over het functioneren van hun checks and balances. Naast risicogericht toezicht komt er meer reflectief toezicht gericht op de analyse van governanceproblemen.

In 2017 verscheen de strategische nota *Bouwen aan vertrouwen. Toezicht op governance van woningcorporaties*, op basis van een dialoog met de sector en corporaties (Aw 2017b). Daarin kiest de Aw ook voor een responsieve en reflectieve benadering:

“Toezicht op governance is niet zo zeer een kwestie van hard oordelen in termen van goed en fout, maar vooral een basis om met elkaar de dialoog aan te gaan om verder te verbeteren. Dit gezegd hebbende, zal de Aw ingrijpen daar waar de governance evident tekort schiet.” (Aw 2017b: 15)

De Aw gaat ervan uit dat er een lerende werking uitgaat van het terugkoppelen van bevindingen.

Het toezicht vanuit het perspectief van de gebruiker en de maatschappelijke taak van de organisatie is decentraal belegd bij de huurders en de gemeenten. Om samenloop van toezicht met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN) tegen te gaan, zijn afspraken gemaakt. In de nieuwe visitatiemethodiek staat de maatschappelijke meerwaarde van corporaties centraal, wat betekent dat de Aw daar dus niet naar kijkt (SVWN 2018). Doordat het toezicht verdeeld is over meerdere partijen, is het ingewikkeld om integrale afwegingen over de maatschappelijke taakuitvoering te maken. Bij ingewikkelde langetermijnvraagstukken zoals verduurzaming van woningen of vermaatschappelijking van de zorg kan de beperkte financiële toezichtstaak van de Aw de bredere maatschappelijke taakuitoefening en samenwerking van corporaties dwarsbomen (Minderman en Bokhorst 2017; 2018).

Kortom, na een periode van verzelfstandiging en zelfregulering dwong de Tweede Kamer via de parlementaire enquête Woningcorporaties de sector tot meer verantwoording en de toezichthouder tot strenger toezicht. Het herstel van vertrouwen en het zorgen voor financiële stabiliteit en continuïteit in de corporatiesector heeft nog altijd prioriteit. Het toezicht op de governance in dialoog met woningcorporaties ziet de Aw als belangrijkste instrument om vertrouwen te herstellen. Zij bouwt niet voort op het decentrale en private toezicht, reflecteert niet op maatschappelijke waardecreatie en weegt het huurdersperspectief niet mee in een integrale belangenafweging.

Van transparantie naar responsief toezicht

De governancebenadering heeft zich in de sectoren onderwijs, zorg en wonen onder meer vertaald in een ontwikkeling naar meer omgevingsgericht toezicht. De maatschappelijke dynamiek in het toezichtveld appelleert aan omgevingsgerichte *waarden* zoals transparantie, verantwoording en responsiviteit. Transparantie is het zichtbaar maken van activiteiten of prestaties van toezichthouder of ondertoezichtstaande. Bij verantwoording wordt informatie inzichtelijk gemaakt met het oog op publieke oordeelsvorming. Bij responsiviteit gaat de toezichthouder de interactie met de maatschappelijke omgeving aan en stimuleert de toezichthouder die interactie met burgers en belanghebbenden ook bij ondertoezichtstaande organisaties. Transparantie dient vooral het bevorderen van normnaleving, verantwoording dient het publiek vertrouwen en responsiviteit dient het bevorderen van maatschappelijke controle en leren (Bokhorst en Van Erp 2017).

In de semipublieke sector hebben sinds de jaren tachtig deregulering, marktwerking en verzelfstandiging de ontwikkeling van omgevingsgerichte toezichtvormen gestimuleerd. Vaak onder druk van buitenaf zijn inspecties gedwongen om hun inspectierapporten openbaar te maken om burgers en consumenten beter te informeren. Vervolgens moesten de inspecties zich verantwoorden over tegenvallende prestaties van ondertoezichtstaande organisaties, zoals zwakke scholen, falende corporaties en slecht functionerende zorginstellingen. Op hun beurt vroegen inspecties de instellingen vaker om verantwoording. Het oplossen van de achterliggende problemen vergt een dialoog over de verantwoordelijkheidsverdeling en het normenkader. Daarmee lijkt een ontwikkelingspatroon te ontstaan van transparantie via verantwoording naar responsiviteit. Transparantie kan leiden tot normnaleving en kwaliteitsbewaking, maar door het openbaar maken van informatie kunnen ondertoezichtstaanden zich ook ondermijnd voelen en strategisch

gedrag gaan vertonen. Bij slechte prestaties of falend toezicht kan transparantie leiden tot een roep om publieke verantwoording. Het afleggen van verantwoording over de beweegredenen van een toezichthouder of van ondertoezichtstaanden kan bijdragen aan vertrouwen, maar het vragen om een veelheid aan procesinformatie kan leiden tot een afvinkcultuur en overdaad. Goed geïnformeerde organisaties, burgers en belanghebbenden zijn eerder geneigd om terug of mee te praten. Om verantwoordelijkheid te vergroten voor maatschappelijke problemen, kwaliteitsverbetering of goed bestuur gaan inspecties daarom steeds vaker in dialoog met het krachtenveld. Of het mobiliseren van het krachtenveld ook bijdraagt aan de oplossing van problemen is nog weinig onderzocht. Belangrijk bij het stimuleren van omgevingsgerichte waarden bij ondertoezichtstaanden is wel dat inspecties die waarden ook zelf voorleven. Dus maken inspecties niet alleen informatie openbaar over anderen, maar zijn ze steeds vaker ook zelf actief op sociale media, houden ze stakeholderbijeenkomsten en klankbordgroepen en nodigen ze mensen uit om meldingen te doen en signalen te geven.

Transparantie, verantwoording en responsiviteit zijn op te vatten als een waardencontinuüm. Transparantie kan een doel op zich zijn in het licht van democratische waarden, maar ook maatschappelijke controle mogelijk maken (Meijer et al. 2015). Transparantie is een voorwaarde voor verantwoording (zonder informatie geen inzicht) maar andersom leiden niet alle vormen van transparantie tot effectieve verantwoording. Als het toezichtoptreden zichtbaar en inzichtelijk is gemaakt en de toezichthouder openstaat voor weerwoord, zijn de voorwaarden geschapen voor responsief toezicht. Transparantie, verantwoording en responsiviteit liggen dus in elkaars verlengde. Samengevat leidt dit tot het volgende conceptuele kader:

Waarden-continuüm	Transparantie	◀+- Verantwoording -+▶	Responsiviteit
Activiteit	Zichtbaar maken	Inzichtelijk maken	Interactie met omgeving
Functie	Instrumenteel	Legitimerend	Reflectief
Doel	Normnaleving Kwaliteitsbewaking	Publiek vertrouwen Gezag	Maatschappelijke controle Publieke waardecreatie
Strategie	Toezichtstrategie	Publieksstrategie	Krachtenveldstrategie
Aanpak voor inspectie	<ul style="list-style-type: none"> • Open data en publieke rapporten • Publiceren van principes en criteria goed toezicht • Open werkwijze 	<ul style="list-style-type: none"> • Jaarverslag en plan • Persvoorlichtingen • Publiekscommunicatie • Stakeholderonderzoek • Verbetertraject 	<ul style="list-style-type: none"> • Publieks- en veldbijeenkomsten • Openbare consultatie, expertpanel, klachtanalyse • Lekenrapporteurs of veldinspecteurs
Aanpak voor onder-toezichtstaanden	<ul style="list-style-type: none"> • Datagedreven toezicht • Instrumentele openbaarmaking inspectiegegevens 	<ul style="list-style-type: none"> • Jaarverslag en -plan • Visitatie en benchmarking • Verbetertraject • Toezicht op governance 	<ul style="list-style-type: none"> • Systeemgericht toezicht d.m.v. zelfrapportage • Bestuursgericht toezicht d.m.v. zelfevaluatie • Stelselgericht toezicht d.m.v. staat van de sector

Van toezicht op kwaliteit naar toezicht op bestuur

De governancebenadering heeft zich in de sectoren onderwijs, zorg en wonen ook vertaald in een ontwikkeling naar meer toezicht op bestuur. Externe toezichthouders houden zich niet alleen meer bezig met het handhaven van wettelijke normen en het bewaken van minimumkwaliteitseisen (nalevings- en uitvoeringstoezicht), ze zetten bestuurders ook steeds meer aan tot goed bestuur, governance en kwaliteitszorg (toezicht op bestuur). Bij toezicht op bestuur gaat de externe toezichthouder met bestuurders het gesprek aan over de invulling van kwaliteitszorg en governance en beoordeelt op basis daarvan welke toezichtintensiteit en interventies nodig zijn. Bestuursgericht toezicht werkt indirect, omdat het randvoorwaarden schept voor kwaliteit van dienstverlening. Het bestuursgerichte toezicht kan zich op verschillende thema's en aspecten richten (Bokhorst et al. 2018):

- toezicht op bestuurlijk vermogen: openheid en diversiteit van het wervings- en selectiebeleid, *fit and proper*-test, integriteitseisen, bestuurlijke aansprakelijkheid, ontslagbevoegdheden;
- toezicht op bestuurlijk gedrag: monitoring van de samenstelling van en de groepsdynamiek in de boardroom, meldplicht van de raad van toezicht bij risicovol gedrag en vermeende misstanden;
- toezicht op 'goed bestuur'/governance: besturing van de organisatie, financiële continuïteit, werking van checks and balances, stakeholdermanagement;
- toezicht op bestuurlijke kwaliteitszorg: (zelf)evaluaties, visitaties, instellingsaudits.

Afhankelijk van het object van bestuursgericht toezicht kan ook het type toezichtactiviteit variëren:

- **Beoordelen en sanctioneren:** Sinds enkele jaren beoordelen financiële toezichthouders bestuurders en commissarissen op hun bestuurlijk vermogen door middel van een geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets. Zo (her)beoordeelt de Autoriteit woningcorporaties de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen net als in de financiële sector. Sommige bestuurders en commissarissen zijn ongeschikt bevonden en konden hun taken niet voortzetten. Ook in het onderwijs en de zorg zijn discussies over fit and proper-testen, maar die botsen tot dusver op de hooggehouden autonomie van de instellingen.
- **Monitoren en onderzoeken:** In navolging van de markttoezichthouders doen semipublieke toezichthouders thematische onderzoeken naar bestuurlijk gedrag en de dynamiek in de boardroom. Zo laat de Aw onderzoek doen naar risico's van langzittende bestuurders en naar 'het ongezegde' in de bestuurskamer (ILT 2018).
- **Normstellen:** Inspecties houden toezicht op goed bestuur in de zin dat ze minimumeisen voor goed bestuur formuleren, sectorcodes omzetten in toezichtnormen of (wettelijke) toezichtnormen ontwikkelen.
- **Signaleren en agenderen:** Ook reflecteren toezichthouders op het functioneren van de governance in toezichtgesprekken met instellingen en thematische onderzoeken over de sector. Zo hebben IGJ en NZa een kader Goed Bestuur en heeft de Aw een kader Toezicht op governance van woningcorporaties, op basis waarvan ze het gesprek aangaan met bestuurders.
- **Beoordelen en adviseren:** Bij de bestuurlijke kwaliteitszorg kijken toezichthouders hoe bestuurders de kwaliteit van dienstverlening verbeteren. Zo gaat de Inspectie van het Onderwijs in het vernieuwde toezichtkader uit van bestuursgericht toezicht op basis van zelf-evaluaties en gesprekken.

Er zijn verschillende motieven voor de introductie van bestuursgericht toezicht aan te wijzen, die in de verschillende sectoren sterker of minder sterk spelen:

- doorbreken van wederzijds wantrouwen dat is ontstaan als gevolg van toezichtlast en verantwoordingseisen (afvinkcultuur);
- doorbreken van strategisch gedrag en versterking van verantwoordelijkheid en intrinsieke motivatie van bestuurders (inspectie als boeman);
- balansherstel tussen toezicht op risico's en kansen (van zwakke naar goede instellingen);
- balansherstel tussen verantwoorden en leren (toezicht als gratis advies).

Bestuursgericht toezicht in het onderwijs staat al ruim een decennium op de agenda. In 2006 worden de eerste stappen richting bestuursgericht toezicht gezet op basis van een sterk op governance-principes gebaseerde visie op toezicht. Vanuit het principe van 'verdiend vertrouwen' wordt dit gekoppeld aan risicotoezicht, waarbij de inspectie zich richt op het detecteren van zwak presterende scholen. Met het in werking treden van de Wet goed onderwijs, goed bestuur in 2010 kan de minister schoolbesturen verregaande sancties opleggen, als zij zich niet inspannen om aan de wettelijke deugdelijkheidseisen te voldoen. De initiatiefwet-Bisschop dwingt de inspectie tot een duidelijker onderscheid tussen het waarborgen van deugdelijkheidseisen uit de Grondwet en het stimuleren van overige kwaliteitsaspecten, waarvan de invulling per school kan verschillen. Het 'vernieuwde toezicht' op de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteitszorg en het financieel beheer is zowel risico- als kansengericht.

Net als in het onderwijs heeft het bestuursgerichte toezicht in de gezondheidszorg zich in stappen ontwikkeld. In 2009 wordt het als structureel aandachtsgebied van de inspectie benoemd, dan nog

onder de noemer van toezicht op de governance van de kwaliteit van zorg. Aanleiding vormden kwaliteits- en veiligheidsincidenten die werden geweten aan het falend bestuur. De inspectie neemt in de jaren daarna initiatieven om het toezicht op de governance van de kwaliteit van zorg concreet handen en voeten te geven. Op zoek naar een passende vormgeving experimenteert de inspectie in projecten met bestuursgerichte toezichtvormen. In 2012 start zij het project Systeemtoezicht, waarin het toezicht zich richt op de werking van kwaliteits- en veiligheidssystemen. In het daaropvolgende project Toezicht op Goed Bestuur in 2015 wordt de bestuursgerichte benadering gekoppeld aan risicotoezicht: met instellingen waarbij de inspectie zorgen heeft over de besturing voert zij met het bestuur gesprekken over de kwaliteitszorg.

Ook in de sector wonen is de trend van bestuursgericht toezicht voortgekomen uit een groeiende reeks incidenten en malversaties, zoals die bij Vestia en Rochdale, maar van veel recentere datum. Kritische evaluatierapporten, uit de sector en van de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties, concluderen dat het interne en externe toezicht versterkt moeten worden. Met de komst van de Woningwet 2015 en de Autoriteit woningcorporaties is er risicogericht toezicht op het samenspel tussen de besturing, bestuurders en commissarissen en de interne dynamiek van checks and balances.

Maatschappelijke meerwaarde van omgevingsgericht bestuurtoezicht

In de sectoren wonen, zorg en onderwijs is dus sprake van een ontwikkeling naar meer omgevings- en bestuursgericht toezicht. Er is daarbij een verschuiving zichtbaar van transparant naar responsief toezicht en van toezicht op kwaliteit naar toezicht op bestuur. Dit sluit aan bij een governancebenadering van toezicht, waarbij inspecties meer voortbouwen en reflecteren op het maatschappelijk

krachtenveld en op het werk van bestuurders en andere toezicht-houders. Het idee is dat omgevingsgericht toezicht op de bestuurspraktijk leidt tot risicobewaking en kwaliteitsverbetering bij semipublieke instellingen. Maar draagt dit toezicht bij aan kwaliteit van dienstverlening? En wat is de maatschappelijke meerwaarde van omgevingsgericht toezicht op de bestuurspraktijk? Naar die vragen is helaas nog weinig empirisch onderzoek gedaan.

Aan de hand van een conceptueel kader zijn in deze bijdrage de veranderingen in de omgevingsgerichtheid van toezichthouders geanalyseerd. Bij de externe toezichthouders in de semipublieke sector is de aandacht verschoven van transparantie voor burgers via verantwoording aan burgers naar responsiviteit met burgers en ondertoezichtstaande organisaties. De toezichthouders zoeken via een responsieve omgevingsgerichte strategie ook de dialoog met burgers en ondertoezichtstaanden over het normenkader en prioriteiten in het toezicht. Vaak gebeurt dat naar aanleiding van maatschappelijke en politieke discussie over het toezicht, die door de openbaarmaking van gegevens is opgewekt.

Waar toezichthouders voorheen eenzijdig handhavend optraden heeft het toezicht de afgelopen jaren een stimulerender en interactiever karakter gekregen, waarbij het toezicht zich vaker richt op de governance van instellingen. Het bestuursgerichte toezicht zit in de meeste semipublieke sectoren nog in de experimenteerfase. De toezichthouder heeft de verantwoordelijkheid van het bestuur voor kwaliteitszorg en governance op de agenda gezet en organisaties aangezet tot een gestructureerd gesprek met belanghebbenden en betrokkenen over de kwaliteitsdoelstellingen (Schillemans et al. 2018). Het toezicht op de bestuurspraktijk is stimulerend en reflectief van karakter, maar kan in geval van misstanden of gebrek aan vooruitgang ook sanctionerend en normatief uitpakken.

Het centraal stellen van de verantwoordelijkheid van instellingsbesturen voor kwaliteit en governance beoogt een deregulerend effect te hebben, maar de praktijk zal moeten uitwijzen of dit ook

zo uitpakt. In het onderwijs heeft het vernieuwde toezicht geleid tot een minder gedetailleerd toezichtkader met minder kwaliteits-indicatoren en meer ruimte voor de eigen kwaliteitszorg van onderwijsinstellingen. Dat leidt in de praktijk tot veel variëteit, waar de inspecteurs zich een gedeeld oordeel over moeten vormen. In de ouderenzorg is een nieuw kwaliteitskader en toetsingskader Verpleeghuiszorg ontwikkeld, waarin de verantwoordelijkheid van het bestuur voor goede ouderenzorg centraal staat. Maar samen met de NZa pleit de IGJ wel voor wettelijke verankering van de normen voor goed bestuur en bedrijfsvoering. Bij de woningcorporaties is de sector in gesprek met de wetgever en de Aw om de Woningwet 2015 en het toezichtkader minder dichtgeregeld te krijgen (BZK 2019: 2). Er blijkt in het rijkstoezicht weinig oog voor de maatschappelijke taakuitoefening van woningcorporaties en de belangen van huurders om goed, duurzaam en betaalbaar te kunnen wonen. Het idee om de eigen verantwoordelijkheid van besturen centraal te stellen botst in de praktijk kortom vaak op de neiging van de wetgever, toezicht-houders en sectororganisaties om te normeren en uniformeren. Een belangrijk toekomstig vraagstuk is hoe toezichthouders kunnen voorkomen dat ze toezicht houden op een papieren werkelijkheid waarbij de focus op de besturing een matige dienstverlening kan maskeren. Dat dit risico niet denkbeeldig is laat vooral de corporatiesector zien. Daar vernauwt het rijkstoezicht op governance de blik tot budgetten en bestuurders met weinig oog voor de maatschappelijke taakuitoefening en het huurdersperspectief. Vandaar de wijdverbreide oproep om met het toezicht weer terug te gaan naar de bedoeling.

Literatuur

- Aw (2016). *Contouren van het toezicht door de Autoriteit woningcorporaties*. Den Haag: Inspectie Leefomgeving en Transport/Autoriteit woningcorporaties.
- Aw (2017a). *Jaarverslag 2016 Autoriteit woningcorporaties*. Den Haag: Inspectie Leefomgeving en Transport/Autoriteit woningcorporaties.
- Aw (2017b). *Bouwen aan vertrouwen. Toezicht op governance van woningcorporaties*. Den Haag: Inspectie Leefomgeving en Transport/Autoriteit woningcorporaties.
- Bokhorst, A.M. (2015). *Van incident naar preventie. Beperking en versterking van de relatie tussen intern en extern toezicht*. WRR-Policy Brief 3. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- Bokhorst, A.M. (2017). Toezicht staat zeggenschap van burgers vaak in de weg – maar dat hoeft niet. *Socialisme en Democratie*, 74 (3), pp. 63-73.
- Bokhorst, A.M. en Erp, J.G. van (2017). *Van transparantie naar responsiviteit. Ontwikkeling van de omgevingsgerichtheid van toezichhouders*. Verkenning i.o.v. de Inspectieraad. Utrecht: Utrechtse School voor Bestuur en Organisatie.
- Bokhorst, A.M. en Erp, J.G. van (2018). Transparantie van kwaliteitsoordelen. Van instrumenteel naar responsief toezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, (1), pp. 4-15.
- Bokhorst, A.M. en Welp, P. (2013). Introductie. In: Welp, P., Bokhorst, M., Faddegon, K., Goede, P. de, Ijskes, E. en Knottnerus, A. (red.), *De staat van toezicht. Sector- en themastudies*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bokhorst, M., Oude Vrielink, M., Genugten, M. van en Schillemans, T. (2018). Van toezicht op kwaliteit naar toezicht op bestuur. Ontwikkeling van bestuursgericht toezicht in semipublieke sectoren. *Bestuurskunde*, 27 (4), pp. 3-18.
- Bovens, M.A.P., Bokhorst, A.M. en Montfort, C. van (2014). *Van tweeluid naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- BZK (2019). *Maatregelen huurmarkt en evaluatie herziene Woningwet*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 22 februari 2019. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Honingh, M., Ruiter, M. de en Thiel, S. van (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs. Nederlands exceptionalisme?* Nijmegen: Institute for Management Research.
- IGJ (2017). *Zorg verandert, toezicht verandert mee*. Geraadpleegd 30 april 2019 via www.igj.nl.
- IGJ en NZa (2019). *Signalering. Versterk de integriteit en professionaliteit van de bedrijfsvoering in de zorgsector*. Utrecht: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd/Nederlandse Zorgautoriteit.
- IGZ (2016). *Gezond vertrouwen. Meerjarenbeleidsplan 2016-2019*. Utrecht: Inspectie voor de Gezondheidszorg.

- IGZ en NZa (2016). *Toezicht op goed bestuur. Voor bestuurders en toezichhouders in de zorg*. Heerlen/Utrecht: Inspectie voor de Gezondheidszorg/Nederlandse Zorgautoriteit.
- ILT (2018). *Aw onderzoekt risico's langzittende bestuurders*. Geraadpleegd 30 april 2019 via www.ilent.nl.
- ILT (2019). *Toezicht Autoriteit woningcorporaties*. Geraadpleegd 30 april 2019 via www.ilent.nl.
- Inspectie van het Onderwijs (2016a). *Naar vernieuwd toezicht. Afsluitende rapportage pilots en raadgevingen stimulerend en gedifferentieerd toezicht*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2016b). *Steeds minder zwakke en zeer zwakke scholen*. Geraadpleegd 18 april 2019 via www.onderwijsinspectie.nl.
- Meijer, A., Hart, P. 't en Worthey, B. (2015). Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework. *Administration & Society*, 50 (4).
- Minderman, G. en Bokhorst, M. (2017). *Maatschappelijke meerwaarde van toezicht op woningcorporaties*. Essay in opdracht van de VTW. Geraadpleegd 30 april 2019 via www.vtw.nl.
- Minderman, G. en Bokhorst, M. (2018). *Goed wonen, beter toezicht. Goed Bestuur en Toezicht*, (3).
- OECD (2011). *Lessons from PISA for the United States, Strong Performers and Successful Reformers in Education*. Parijs: OECD Publishing.
- Schillemans, T., Bokhorst, M., Genugten, M. van en Oude Vrielink, M. (2018). Voorlopige contouren van bestuursgericht toezicht. Empirische inzichten in jonge praktijken van bestuursgericht toezicht. *Bestuurskunde*, 27 (4), pp. 54-66.
- SVWN (2018). *Nieuwe visitatiemethodiek*. Geraadpleegd 30 april 2019 via www.visitaties.nl.
- TK (2011/2012). *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 32 769, nr. A.

- TK (2013/2014a). *Transitie in onderwijstoezicht*. Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33 905, nr. 1.
- TK (2013/2014b). *Voorstel van wet*. Bijlage bij geleidende brief van het lid Bisschop aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 6 februari 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33 862, nr. 2.
- TK (2014/2015). *Governance in de zorgsector*. Brief van de minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 32 012, nr. 23.
- TK (2015/2016). *Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 18 augustus 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 33 862, nr. 24.
- Webbink, D., Wolf, I., Woessmann, L., Elk, R. van, Minne, B. en Steeg, M. van der (2009). *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie*. CPB Document 187. Den Haag: Centraal Planbureau.
- WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2013). *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijks-toezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zorgvisie (2016). *Voorbij de afvinklijstjes van de inspectie*. Geraadpleegd 30 april 2019 via www.zorgvisie.nl.
- Zorgvisie (2019a). *Inspectie en NZa willen wettelijke norm voor goed bestuur*. Geraadpleegd 30 april 2019 via www.zorgvisie.nl.
- Zorgvisie (2019b). *NZa en IGJ zien winstmarges tot 60 procent in de zorg*. Geraadpleegd 30 april 2019 via www.zorgvisie.nl.
- Zorgvisie (2019c). *NZa wil mandaat om zorgcode te betrekken in toezicht*. Geraadpleegd 30 april 2019 via www.zorgvisie.nl.

Maatschappelijke functie centraal

Opbrengsten in kaart

Governancebenadering

Reflectieve functie

Kernwaarden

Inge de Wolf

Prof. dr. Inge de Wolf is bijzonder hoogleraar Education Systems in Maastricht, strategisch inspecteur bij de Inspectie van het Onderwijs en bestuurslid van Vide. In de jaren 2011-2019 was zij projectleider van de Staat van het Onderwijs.

De ‘Staat van’: een krachtige spiegel voor de praktijk, het beleid én de toezichthouder zelf

Een unieke informatiepositie

Toezichthouders kennen als geen ander het veld of de sector waar ze toezicht op houden. Inspecteurs en andere toezichthouders zien en horen hoe mensen in de praktijk werken doordat zij dagelijks bedrijven, markten, overheidsorganisaties en/of personen inspecteren. Ze zien waar de ondertoezichtstaanden tegenaan lopen, wat wetgeving betekent voor hun handelen, wat er goed gaat en wat knelpunten zijn. Juist doordat ze meerdere organisaties zien opereren, weten ze veel meer dan mensen uit de praktijk. En omdat ze de praktijk goed kennen, zien ze meer dan beleidsmakers.

Ook de WRR (2013) roemt de unieke en krachtige informatiepositie van toezichthouders. Volgens de WRR hebben toezichthouders goed zicht op de relevante ontwikkelingen van regelgeving, krachtenveld, belangen, trends en risico's. Doordat ze opereren tussen overheid en de sector, beschikken ze over “panoramische informatie van het betreffende domein, ook door hun bijzondere inzicht in de verbindingen tussen beleid (macro-), instellingen en bedrijven (meso-) en de werkvloer (micro-niveau)” (WRR 2013: 134). Met andere woorden: inspecteurs kennen het

beleid en bijbehorende wet- en regelgeving, ze zien hoe instellingen en bedrijven hiermee omgaan en ze zien tot welke resultaten dit op de werkvloer leidt.

Maar wat doen toezichthouders vervolgens met deze informatie? Wat kunnen ze ermee en waar leidt dit in de praktijk toe? Deze bijdrage zoomt in op de mogelijkheid van toezichthouders om vanuit hun bijzondere informatiepositie hun kennis te bundelen in een ‘Staat van’, zoals de Staat van het Onderwijs. Hoe werkt dat precies, hoe waarborg je tijdens dit proces als toezichthouder de kwaliteit van je conclusies, hoe bewaak je je onpartijdigheid en onafhankelijkheid, en hoe zorg je dat de kennis die je deelt ook daadwerkelijk gebruikt wordt?

Informatie benutten

Veel toezichthouders maken maar beperkt gebruik van hun unieke informatiepositie. In een enkel geval benutten ze hun informatiepositie zelfs helemaal niet, vanuit de rolopvatting dat ze er alleen zijn voor het controleren en inspecteren van bedrijven of organisaties. De extra kennis over een sector blijft bij deze inspecties beperkt tot de hoofden van inspecteurs.

Als toezichthouders de informatie wél benutten, doen ze dat vaak vooral voor hun eigen toezicht. Ze gebruiken de informatie dan om tot prioriteiten en strategieën voor het toezicht te komen. Zo brengen ze bijvoorbeeld nalevingsniveaus of kwaliteitsniveaus in kaart, zodat ze het toezicht meer kunnen richten op onderdelen waar de naleving of kwaliteit van een laag niveau is. Vaak worden ook trends in nalevings- of kwaliteitsniveau gemonitord, zodat de toezichthouder kan leren waar het wel en niet lukt om het niveau van naleving of de kwaliteit te verbeteren. Steeds vaker zien we dat inspecteurs ook nieuwe risico’s in kaart brengen, om nog beter te kunnen prioriteren in het toezicht.

Een deel van de toezichthouders gaat een stap verder en maakt een analyse van de informatie op sector- of brancheniveau. Ze kijken

dan naar uitkomsten van het toezicht, tellen deze op en onderzoeken trends. Ook brengen ze bijvoorbeeld ketens in kaart en gaan ze actief op zoek naar nieuwe risico's. Traditioneel zijn het inspecteurs en analisten binnen een toezichtorganisatie die deze analyse uitvoeren, maar tegenwoordig worden regelmatig anderen gevraagd om mee te denken. Het gaat dan bijvoorbeeld om bestuurders van bedrijven of organisaties, beleidsmedewerkers of medewerkers van kennis- of onderzoeksinstituten. De analyses leveren een beeld op van wat er goed gaat in een sector, wat minder goed gaat en waar risico's liggen of blinde vlekken zijn.

Ook deze sectoranalyses gebruiken toezichthouders in de eerste plaats zelf om tot nieuwe prioriteiten en effectieve strategieën te komen. Daarnaast kunnen de analyses zeer bruikbaar zijn voor het beleid. Ze maken immers duidelijk welke onderdelen van het beleid goed werken, bij welke bedrijven of organisaties verbetermogelijkheden liggen en op welke thema's nog uitdagingen liggen. Ook geven ze inzicht in wet- en regelgeving die (nog) niet effectief lijkt, conflicteert met andere wet- en regelgeving of op de werkvloer als knellend wordt ervaren, en laten ze zien welke randvoorwaarden een goede uitvoering of naleving belemmeren. Niet voor niets worden inspecties van oudsher beschouwd als de 'ogen en oren van de minister'; met dergelijke analyses geven ze een rijke invulling aan die rol. Tot slot zijn ook het veld zelf en de samenleving gebaat bij een beeld op sector- of brancheniveau.

Informatie delen

Steeds meer toezichthouders realiseren zich het belang van sectoranalyses en delen de informatie daarom ook met de buitenwereld. Dat kan op verschillende manieren: via een wetgevingsbrief, een thematisch rapport of een 'Staat van'.

Wetgevingsbrief

De meeste markttoezichthouders maken een wetgevingsbrief voor het betreffende departement, waarin de belangrijkste conclusies op het terrein van naleving staan. De nadruk ligt hierbij op de wet- en regelgeving en op de manier waarop die in de praktijk werkt. Met een wetgevingsbrief geeft de toezichthouder niet alleen aan wat de resultaten van de inspecties zijn, maar ook bij welke wet- en regelgeving aanpassing of flankerend beleid nodig is. De toezichthouder wordt hiermee niet langer een sluitstuk van het beleid, maar actief partner in een cyclus van beleid en toezicht.

Thematisch rapport

Toezichthouders kiezen er vaak ook voor om een rapport uit te brengen over ontwikkelingen rond een bepaald thema binnen een sector of branche: een thematisch rapport. Een thematisch rapport gaat een stap verder dan een wetgevingsbrief, omdat het ook ontwikkelingen bij organisaties en bedrijven beschrijft die niet direct te maken hebben met wet- en regelgeving. Het gaat vaak dieper in op specifieke risico's of juist goede voorbeelden in een bepaalde sector of branche, of rond een specifiek thema. Thematische rapporten van toezichthouders zijn uniek omdat ze specifieke ontwikkelingen in een sector of branche beschrijven met kennis van resultaten en gedrag op de werkvloer, kennis van het functioneren van organisaties én kennis van het beleid en wet- en regelgeving.

'Staat van'

Een aantal toezichthouders gaat nog een stap verder en bundelt de informatie en kennis in een 'Staat van'. Zo verschijnt er jaarlijks een Staat van het Onderwijs (Inspectie van het Onderwijs), een Staat van de Rampenbestrijding (Inspectie Justitie en Veiligheid), de Staat van Schiphol (Inspectie Leefomgeving en Transport) en de Staat van de Arbeidsveiligheid (Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Ook hier gaat het om een unieke combinatie van bevindingen op de

werkvloer, bij organisaties en bedrijven, trends op landelijk niveau en het beleid (inclusief wet- en regelgeving). Een ‘Staat van’ beschrijft de meest relevante ontwikkelingen en is niet beperkt tot een bepaald thema (zoals thematische rapporten). De titel suggereert in ieder geval dat de stand van zaken en de belangrijkste ontwikkelingen worden beschreven.

De ‘Staat van’: een kritische, onafhankelijke reflectie

In 2013 pleitte de WRR al voor een ‘Staat van’ als belangrijk instrument voor toezichthouders. De WRR stelt: “Een reflectieve toezichthouder agendeert, spiegelt en voedt actief het publieke debat over ‘de staat van de sector’” (WRR 2013: 15). Onder reflectief toezicht verstaat de WRR het analyseren van ontwikkelingen in een sector of branche en het nadenken over knelpunten in de wet- en regelgeving (in relatie tot zowel de ontwikkelingen als het eigen functioneren). De reflectie zit erin dat de toezichthouder niet alleen signaleert, maar de problemen dus ook actief agendeert. Ook de media zijn gecharmeerd van het reflectieve karakter van de ‘Staat van’, zo blijkt uit een hoofdredactioneel commentaar in *de Volkskrant* in 2014:

“Opdat de inspecteurs minstens een keer per jaar de volledige vrije hand hebben om misstanden die zij zien met de buitenwereld te delen. Voordat zij er zelf onderdeel van worden.” (de Volkskrant 2014)

Het enthousiasme over een ‘Staat van’ bij de WRR en de media heeft alles te maken met het gegeven dat een ‘Staat van’ vaak een betrouwbare, kritische reflectie is op een sector en door een onpartijdige, onafhankelijke toezichthouder wordt geschreven. Het is een rapport waarin ontwikkelingen in het veld neutraal staan beschreven, los van een specifieke positie in het krachtenveld of vanuit een specifiek

belang. Dit maakt een ‘Staat van’ een uniek document dat zich onderscheidt van doorgaans minder onpartijdige rapporten van het ministerie, van beleidsevaluatoren of van het werkveld zelf. Misschien lijkt een ‘Staat van’ wel het meest op een journalistiek overzichtsartikel.

Een ‘Staat van’ is dus sterk beschrijvend van aard. Toezichthouders schetsen een integraal beeld van de ontwikkelingen in hun domein. Als reflectieve toezichthouders hebben ze daarbij oog voor het systeem als geheel en voor systeemrisico’s. Zo ontsluiten ze kennis voor het werkveld, het beleid, de politiek en burgers. Behalve de ontwikkelingen te beschrijven, duiden ze die ontwikkelingen ook. De grote meerwaarde van een ‘Staat van’ ligt vooral in het identificeren, signaleren en agenderen van knelpunten op alle niveaus en van schadelijk gedrag, ongeacht of dit wel of niet illegaal gedrag is (zie ook Sparrow 2008). Daarnaast kan een ‘Staat van’ ook juist zicht bieden op good practices en onderdelen van het systeem die goed werken. Het uiteindelijke doel van een ‘Staat van’ is om mensen en organisaties aan te zetten tot gedragsverandering.

De oudste ‘Staat van’ is die van de Inspectie van het Onderwijs. Deze ‘Staat van’ wordt sinds 1817 gemaakt. De Staat van het Onderwijs heeft een wettelijke basis in artikel 23 van de Grondwet. Hier staat dat er vrijheid van onderwijs is, maar dat “de regering jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag [doet] aan de Staten-Generaal” (Grondwet art. 23, lid 8). Een steviger wettelijke basis is er niet, maar deze is wel uniek. Bij andere toezichthouders heeft de ‘Staat van’ een gewone, of geen, wettelijke basis. Ook zijn er sectoren waar een ‘Staat van’ niet door de toezichthouder gemaakt wordt, maar door een andere organisatie. De Staat van de Gezondheidszorg wordt bijvoorbeeld gemaakt door het NIVEL en niet door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Kortom, er is tussen sectoren en branches veel variatie in de wettelijke basis en de uitvoering van een ‘Staat van’.

Waar baseer je een ‘Staat van’ op?

Een ‘Staat van’ vraagt om een analyse van een stelsel of sector als geheel. Dat betekent dat er veel verschillende soorten informatie nodig zijn. De basis vormen meestal de gezamenlijke observaties van inspecteurs. Vaak worden die aangevuld met aanvullende informatie, uit het toezicht of daarbuiten.

Bevindingen van inspecteurs

De kern van de ‘Staat van’ bestaat uit bevindingen uit de toezichtpraktijk. Dat zijn bijvoorbeeld oordelen van inspecteurs, informatie die gebruikt wordt in het toezicht of informatie in de hoofden van inspecteurs. Het gaat vaak om:

- informatie over nalevingsniveaus en/of oordelen over de kwaliteit van de uitvoering;
- andere observaties van inspecteurs;
- resultaten van thematische onderzoeken;
- resultaten van allerlei toezichtinstrumenten (zoals antwoorden op vragenlijsten, risicomodellen, zelfevaluaties van organisaties, kengetallen, monitoronderzoeken);
- klachten en signalen.

Deze toezichtinformatie wordt in zijn geheel en in onderlinge samenhang bekeken. Daarmee is deze analyse fundamenteel anders dan het gebruik van zulke informatie in het toezicht op bedrijven of organisaties, waar de informatie van een enkel geval uitgebreid wordt bekeken en gewogen. Dit laatste lijkt meer op een casestudy. Voor een ‘Staat van’ worden al deze casestudies opgeteld om een totaalbeeld van een sector of branche te krijgen.

Aanvullingen uit andere bronnen

Voor het maken van een ‘Staat van’ wordt de toezichtinformatie vaak aangevuld met andere informatie. Als andere bronnen dezelfde

trends laten zien, verstevigt dit de conclusies uit het toezicht. Tonen andere bronnen daarentegen andere trends, dan is dat vaak een teken dat de bevindingen niet eenduidig zijn en zaken mogelijk anders in elkaar steken dan gedacht. Bij discrepantie is het raadzaam nog eens goed na te denken over de bevindingen en mogelijke verklaringen.

Andere bronnen zijn vaak ander onderzoek, bijvoorbeeld praktijk- of wetenschappelijk onderzoek. Dit is vaak bestaand onderzoek. Sommige inspecties doen aanvullend verdiepend en soms nieuw onderzoek. Dit vraagt wel om een goede kennisfunctie binnen een inspectie.

Klachten en meldingen vanuit de samenleving zijn ook zeer bruikbaar als bron voor een 'Staat van'. Het gaat hier vooral om klachten en meldingen die de toezichthouder ontvangt van bezorgde burgers, bedrijven of organisaties. Een inhoudelijke analyse van klachten en meldingen laat vaak zien waar de maatschappelijke zorgen liggen. Wanneer deze overeenkomen met de zorgen van de toezichthouder, is er reden hierover te rapporteren in de 'Staat van'. En wanneer dit niet het geval is, wijzen signalen uit de samenleving vaak op een blinde vlek van de toezichthouder.

Hoe stel je een 'Staat van' op?

Zoals gezegd is een 'Staat van' een beschrijving van de stand van zaken binnen een bepaalde sector of branche, waarbij informatie op meerdere niveaus wordt gecombineerd. Beschrijvende analyses van de verschillende bronnen vormen een goede basis voor een sterke 'Staat van'. Hierbij valt te denken aan diverse trends, bijvoorbeeld in nalevingsniveaus, oordelen van inspecteurs en andere toezichtinformatie. De informatie wordt nog waardevoller wanneer een slag dieper gekeken wordt. Hierbij gaat het om relevante uitsplitsingen in de trends, bijvoorbeeld naar omvang van de bedrijven of organisaties, subbranches, regio's et cetera.

Een uitdaging is vervolgens om de relevante bevindingen te selecteren. Doordat toezichthouders meestal heel veel toezichtinformatie hebben, bestaat het risico van een oneindige set aan trends en andere ontwikkelingen. Het is vaak te veel om allemaal te beschrijven in een 'Staat van'. Een handig selectie criterium is de relevantie voor de samenleving (of klant, leerling, patiënt) of de ondertoezichtstaanden. Dit voorkomt dat het rapport informatie bevat die vooral iets zegt over de interne bedrijfsvoering van het toezicht en niet over de staat van een sector of branche.

De duiding van de bevindingen is het meest ingewikkelde onderdeel van het opstellen van een 'Staat van'. Hiervoor is het nodig dat inspecteurs onderling in gesprek gaan over de bevindingen. Wat betekenen ze, vinden we ze positief of negatief? Wijzen ze op nieuwe risico's in een samenleving of op knelpunten in een sector? Of gaat het om positieve trends en goede voorbeelden? Het is belangrijk om tijdens dit proces actief op zoek te gaan naar knelpunten in het stelsel. Dit kunnen specifieke prikkels in het stelsel zijn, of een inrichting die niet bevorderlijk is voor de veiligheid of kwaliteit. Ook kan het gaan om ongunstige ontwikkelingen of trends die duiden op structurele problemen. Op basis hiervan kunnen niet alleen conclusies worden getrokken over wat er goed gaat, maar ook over wat beter kan.

Hoe waarborg je de kwaliteit?

Naarmate de 'Staat van' meer gebruikt wordt, ook door andere partijen dan de toezichthouder zelf, rust er een grotere verantwoordelijkheid op de toezichthouder om ervoor te zorgen dat de analyses en duiding echt kloppen en niet in twijfel getrokken kunnen worden. Dat wil zeggen dat de beweringen goed onderbouwd zijn met verifieerbare feiten, en goed beargumenteerd vanuit een navolgbare logica. Hoe groter de impact, hoe groter de kwaliteitseisen aan de 'Staat van'. Als mensen in de praktijk er hun gedrag op gaan

aanpassen, het ministerie nieuw beleid gaat maken en de Tweede Kamer nieuwe wet- en regelgeving maakt, kan een toezichthouder niet het risico lopen om verkeerde conclusies te trekken.

Er zijn verschillende effectieve manieren om de kwaliteit van onderzoek te verhogen en te bewaken. Deze vallen in twee categorieën:

- Werk samen: organiseer feedback van meelezers en voer samen met andere partijen (aanvullend) onderzoek uit;
- Wees transparant: zorg dat conclusies reproduceerbaar zijn en stel je materiaal vrij ter beschikking.

Samenwerken

Een 'Staat van' wint aan kwaliteit wanneer de samenwerking met anderen wordt gezocht. De meest eenvoudige manier is om feedback te organiseren van meelezers (intern en extern), een klankbordgroep, een stuurgroep, een wetenschappelijke commissie of een raad van advies. Meelezers kunnen bijvoorbeeld onderzoekers zijn of anderen die de branche of sector heel goed kennen. Het kritisch laten meelezen vergroot de kwaliteit en helpt bij de duiding. Ook helpen meelezers om tot een neutrale 'Staat van' te komen. Belangrijk is dan wel dat de meelezers zelf neutraal zijn en dus geen eigen belangen hebben bij specifieke uitkomsten, dan wel dat je hun positie kent en verdisconteert.

Ook bij het (aanvullende) onderzoek kan een actieve samenwerking met andere partijen worden gezocht. Inspecties die dit doen zijn bijvoorbeeld de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Inspectie van het Onderwijs en veel markttoezichthouders. Zij hebben structurele samenwerkingsrelaties met wetenschappers, bijvoorbeeld in de vorm van academische werkplaatsen. Bij de Inspectie van het Onderwijs dragen deze werkplaatsen veel bij aan het onderzoek voor de 'Staat van'. Dit blijkt gunstig voor zowel de kwaliteit van het onderzoek als de neutraliteit.

In de huidige samenleving melden partijen zich vaak zelf met een verzoek om samenwerking. Ook zien toezichthouders steeds meer de meerwaarde van de inzet van en samenwerking met netwerken in de sector of branche.

Transparantie

Om de kwaliteit te kunnen aantonen is het belangrijk dat de conclusies die in de ‘Staat van’ worden getrokken reproduceerbaar zijn. Dat betekent dat je als toezichthouder transparant moet zijn over de gebruikte data en de gehanteerde werkwijze, en dat je het onderliggend materiaal, de technische rapporten en de data zelf actief ter beschikking stelt. Daarmee stimuleer je bovendien dat andere partijen de analyses gebruiken, hierop voortbouwen of zelf aanverwant onderzoek doen. Dit leidt vaak tot tal van aanvullende analyses in het veld, bij beleid en door journalisten, wat de impact van de ‘Staat van’ vergroot.

Een mooi voorbeeld zijn partijen die de samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs hebben gezocht en nu eigen ‘Staten van’ maken. Zo is er de Staat van het Rotterdams Onderwijs en zijn er tal van regionale ‘Staten van’. Ook zijn er inmiddels onder meer de Staat van de Leerling, de Staat van de Leraar en de Staat van de Schoolleider, gemaakt en nog enkele andere staten, gemaakt door specifieke groepen in het onderwijs. Voor een inspectie zijn deze verwante ‘Staten van’ zeer waardevol omdat ze vaak nieuwe inzichten opleveren, eventuele blinde vlekken blootleggen en helpen de inspectiebevindingen te valideren (of inzicht geven in zwakkere onderdelen hiervan). Daarmee dragen ze ook bij aan de kwaliteit van het onderzoek.

Hoe bewaak je de onpartijdigheid en onafhankelijkheid?

Onpartijdigheid en onafhankelijkheid zijn kernwaarden van het toezicht (WRR 2013). Als een ‘Staat van’ niet neutraal is, bedreigt dit de geloofwaardigheid en het gezag van het toezicht. Het is dus zaak de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de toezichthouder goed te bewaken. Dat betekent bijvoorbeeld dat het in alle gevallen belangrijk is om eventuele knelpunten zo open mogelijk te analyseren. Ze zijn niet altijd leuk om te erkennen, maar filteren is gevaarlijk: het bedreigt de onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Hierdoor kan een toezichthouder belangrijke trends of knelpunten over het hoofd zien. Een toezichthouder die dit doet, organiseert haar eigen bijziendheid (ook wel *myopia* genoemd). En een ‘Staat van’ zonder de belangrijkste knelpunten is niet geloofwaardig.

Bijzondere aandacht vraagt de onpartijdigheid en onafhankelijkheid ten opzichte van het kerndepartement. De kracht van de ‘Staat van’ is het verbinden van informatie en kennis op micro-, meso- en macroniveau, oftewel van de werkvloer tot het beleid. Dit kan tot spanningen leiden tussen het kerndepartement en de toezichthouder. Van de inspecteur-generaal of directeur van de toezichtorganisatie vergt dit rolvastheid, het bewaken van neutraliteit en lef. De recente ervaringen rond het WODC tonen aan dat een inspectie uiterst zorgvuldig moet opereren en de onafhankelijkheid vooral zelf moet bewaken.

Bij een ‘Staat van’ liggen er bovendien drie extra uitdagingen bij het bewaken van de onpartijdigheid en onafhankelijkheid:

- Een ‘Staat van’ betekent automatisch actievere deelname aan het publieke debat, waarbij de neutraliteit extra op de proef wordt gesteld. Conclusies worden in het publieke debat geconfronteerd met andere standpunten, feiten en meningen.

- Toezichthouders zien vooral wat er niet goed gaat, door het risico-gerichte toezicht en de incidenten waar ze mee te maken hebben. Lukt het voldoende om neutraal (en niet met een te zwarte bril) naar het stelsel te kijken?
- Een ‘Staat van’ is een analyse van het systeem of stelsel waar de toezichthouder zelf ook onderdeel van is. Durft en kan de toezichthouder neutraal naar de eigen rol in dit stelsel kijken?

Deze drie uitdagingen vragen om extra waarborgen als het gaat om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de maker van ‘Staat van’. Het is daarom belangrijk om hier maatregelen te nemen. Ook in dit verband valt te denken aan het inzetten van meelezers en bijvoorbeeld een wetenschappelijke raad, en volledige transparantie in onderbouwing en data (zie bijvoorbeeld www.destaatvanhetonderwijs.nl). Verder is het belangrijk dat een toezichthouder in gesprek gaat met critici en leert van eventuele kritiek op de ‘Staat van’.

Het vervolg: van kennis delen tot kennis gebruiken

De ‘Staat van’ is een krachtig toezichtinstrument, maar alleen als het ook echt wordt gebruikt. Alleen het beschrijven van ontwikkelingen is niet voldoende. Om effect te hebben is het belangrijk dat toezichthouders de ontwikkelingen en eventuele problemen ook actief agenderen (zie ook WRR 2013). Doel van dit agenderen is dat de conclusies gebruikt worden, door het veld, het beleid en de toezichthouder zelf.

De sector of branche

Voor een sector of branche is een goede ‘Staat van’ een uiterst relevant document. Het helpt om prioriteiten te stellen en keuzes te maken. Bedrijven en organisaties kunnen zich de vraag stellen hoe

zij zich verhouden tot bepaalde trends. Daarnaast kunnen ze zien of wet- en regelgeving bij collega's knelt of juist niet. De gesignaleerde problemen kunnen ze verder zien als uitdagingen waarmee ze aan de slag moeten. Tot slot kunnen ze leren van de inzichten en eventuele goede voorbeelden.

Voor gebruik van de 'Staat van' door de branche of sector zelf is het wel belangrijk dat er handelingsperspectief is. Medewerkers in de branche hebben vooral behoefte aan verklaringen en inzicht in (gedrags)mechanismen. Dit is een van de redenen waarom duiding zo belangrijk is: de praktijk kan niet veel met alleen trends in bijvoorbeeld het nalevingsniveau, zonder duiding of inzicht in oorzaken. Men heeft dan soms geen idee wat er gedaan moet worden aan een dalend nalevingsniveau of dalende kwaliteit. Ook ontstaat daardoor de neiging om zich de negatieve trends niet aan te trekken, vanuit de gedachte dat de gebrekkige naleving vast veroorzaakt worden door de concurrent.

Handelingsperspectief in de vorm van inzicht in oorzaken versterkt het gebruik van een 'Staat van' door de branche of sector. Het is wel de vraag hoever je als toezichthouder moet gaan in het bieden van verklaringen. Sommige 'Staten van' bevatten aanbevelingen voor het veld, maar veel toezichthouders vinden dit een stap te ver gaan en zien dit niet als een taak van de toezichthouder. Daarnaast ondergraaft het de neutraliteit van de toezichthouder en kan het inspecteurs in een lastig parket brengen. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer een bedrijf de aanbeveling van de inspectie heeft opgevolgd maar mede hierdoor niet meer voldoet aan bepaalde wet- en regelgeving. Ook goede voorbeelden versterken het gebruik van een 'Staat van' door de branche of sector. Toch is ook hier voorzichtigheid geboden. Weet de inspectie voldoende wat echt goede voorbeelden zijn? En wat te doen als de sector deze voorbeelden massaal gaat volgen en daarmee op andere onderdelen niet meer aan wet- en regelgeving voldoet? Of als er onvoorziene negatieve neveneffecten optreden? Ook hier is het raadzaam een grens te trekken en in ieder geval alleen

goede voorbeelden te noemen als deze boven elke twijfel zijn verheven. Dit vraagt goed onderzoek en extra validatie door de inspectie. Om het gebruik door de sector verder te versterken, is goede toezichtcommunicatie essentieel. Lang niet iedere gebruiker zal namelijk geneigd zijn de ‘Staat van’ zelf te lezen. Een goede website, animaties, samenvattingen en infographics kunnen helpen om de praktijk kennis te laten nemen van de belangrijkste conclusies. Sommige toezichthouders gaan ook hier een stap verder en zoeken actief het debat op met het veld over de ‘Staat van’. Hier wordt gekozen voor een heel actieve agendering. Zo organiseert de Inspectie van het Onderwijs jaarlijks een groot congres als de Staat van het Onderwijs verschijnt. Op dit congres zijn zo’n duizend mensen uit het onderwijsveld aanwezig, van leerling tot minister. Het is een dag dat iedereen gezamenlijk over de kwaliteit van het onderwijs spreekt. Ook wordt de Staat van het Onderwijs door het jaar heen op tal van andere congressen en bijeenkomsten gepresenteerd. Doel van deze activiteiten is dat zoveel mogelijk mensen in het onderwijs kennismaken van de belangrijkste bevindingen en hier hun gedrag op aanpassen.

Het beleid

Beleidsmakers zijn ook gebaat bij een goede ‘Staat van’ omdat het rapport de ontwikkelingen in een sector of branche in beeld brengt. Daarmee biedt het aanknopingspunten voor het beleid: het geeft immers inzicht in positieve en negatieve trends. Beleidsmakers kunnen deze trends gebruiken als indicaties voor welke beleidsdoelen gehaald worden en welke niet. En ze bieden stof tot nadenken over waar nieuw of gewijzigd beleid nodig is.

Voor beleidsmakers is het lezen van een ‘Staat van’ niet altijd een positieve ervaring, omdat de conclusies ook inzicht opleveren in de mogelijke effectiviteit en ineffectiviteit van beleid. Ook al blijft het rapport ver weg van een beleidsevaluatie, dan nog zullen anderen een link leggen met het beleid. Dit kan confronterend zijn. Het vergt

moed van het betrokken kerndepartement om voorbij de eigen beleidsintenties te kijken en ook de uitdagingen in een sector te zien. Hetzelfde geldt voor de minister, die de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de toezichthouder moet bewaken die tegelijkertijd onder zijn of haar ministeriële verantwoordelijkheid valt. Wanneer een ‘Staat van’ daarbij kritische noten kraakt over ontwikkelingen en/of beleidsspeerpunten, kan het voor een minister lastig zijn de verschillende rollen te scheiden.

Ondanks die ingewikkelde context blijkt vaak dat beleidsmakers en de minister een ‘Staat van’ benutten om tot beter beleid te komen. De toezichthouder wordt dan regelmatig gevraagd mee te denken over nieuwe of verbeterde beleidsmaatregelen. Met het oog op de onpartijdigheid en onafhankelijkheid geldt ook hier dat terughoudendheid en rolvastheid van de toezichthouder geboden is.

Belangrijk voor een goede ontvangst en daarmee een goed gebruik van de ‘Staat van’ door beleidsmakers en minister – juist vanwege de mogelijk politiek gevoelige strekking – is dat het kerndepartement op tijd op de hoogte is van de conclusies die in het rapport worden getrokken. De meeste toezichthouders informeren het kerndepartement en de minister(s) daar van tevoren over. Dit maakt dat zij zich alvast kunnen voorbereiden voordat de ‘Staat van’ openbaar wordt. Ook vergroot het de kans dat het rapport een positieve invloed heeft op de beleidsontwikkeling.

De toezichthouder

Zoals al eerder vermeld levert een goede analyse van een sector of branche ook voor de toezichthouder een schat aan informatie op, die gebruikt kan worden om nieuwe prioriteiten te kiezen in het toezicht. Sommige toezichthouders doen dit ook al. Hierbij kan het gaan om programmatisch handhaven, keuzes in responsief toezicht en nieuwe thema’s voor thematisch toezicht. Dat kan het toezicht gericht en daarmee effectiever maken.

Toezichthouders gebruiken de informatie uit hun ‘Staat van’ echter niet altijd om het eigen toezicht ook te verbeteren of vernieuwen. Zeker wanneer sommige bevindingen schuren met de werkwijze in het toezicht, blijkt het zeer lastig hiervan te leren. Wat te denken van een daling van nalevingsniveaus, daar waar juist zwaar is ingezet door de toezichthouder? Of van veiligheidsincidenten op een terrein waar de toezichthouder bewust had gekozen voor vertrouwen of minimaal toezicht? Toch biedt de ‘Staat van’ ook de toezichthouder zelf een belangrijke mogelijkheid om het toezicht verder te verbeteren. De ‘Staat van’ is in potentie een uniek instrument voor zelfreflectie door toezichthouders. Hoe geloofwaardig ben je als je zelf niet leert van een ‘Staat van’?

Tot slot: de ‘Staat van’ als spiegel

De bereidheid te leren: dat blijkt een van de grootste uitdagingen bij het maken en publiceren van een ‘Staat van’. Een ‘Staat van’ heeft tot doel mensen en organisaties tot gedragsverandering aan te zetten. Doordat het rapport neutraal en open de positieve en negatieve ontwikkelingen in een sector beschrijft, worden het veld, het beleid én de toezichthouder aangezet tot zelfreflectie. De spiegel die de ‘Staat van’ is voor het veld en het beleid, is hij dus ook voor de toezichthouder. Het is ongeloofwaardig wel te verwachten dat anderen hun gedrag op basis van de bevindingen aanpassen, maar dit niet zelf te doen. Om het simpel te zeggen: reflectief toezicht signaleert, agendeert, deelt zijn unieke kennis en geeft actief feedback. Aan iedereen, dus ook aan zichzelf.

Literatuur

- Sparrow, M.K. (2008). *The Character of Harms. Operational Challenges in Control*. Cambridge: Cambridge University Press.
 - de Volkskrant (2014). *Hoofredactioneel commentaar*. 18 juni 2014.
 - WRR (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijks- toezicht*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
-

Rien Rouw

Na een loopbaan als strateeg en kennisadviseur bij de NSOB, Algemene Rekenkamer, RMO en WRR en als beleidsanalist bij de OESO (CERI), is Rien Rouw nu weer terug bij de eenheid kennis van het ministerie van OCW.

Anders kijken: complexiteit en toezicht in het onderwijs

Introductie: anders kijken

Tussen 2009 en 2013 daalde het aantal zwakke en zeer zwakke scholen in het Nederlandse basisonderwijs en voortgezet onderwijs, zeker in het basisonderwijs, substantieel. Kort gezegd, (zeer) zwakke scholen presteren ondermaats en hebben hun kwaliteitszorg niet op orde. Als de Inspectie van het Onderwijs dat constateerde, volgde in het geval van zeer zwakke scholen publicatie op een openbare lijst, een periode van intensieve inspectie om te volgen of verbetering optrad, en eventueel ondersteuning door externe adviseurs. Op macroschaal bekeken was de interventie van de inspectie zeer effectief. Als je echter dieper kijkt, ontdek je dat dezelfde interventie op verschillende scholen tot geheel verschillende processen leidde. In het ene geval tot een *virtuous cycle*, waarbij het team en de ouders de handen ineensloegen, werkten aan verbetering en de weg omhoog insloegen. En in het andere geval tot een *vicious cycle*, waarbij leerlingen en leraren vertrokken en de kwaliteit verder daalde (Van Twist et al. 2013a). Wat dus bleek, is dat het effect van een interventie niet lineair en voorspelbaar is, omdat door allerlei interacties tussen allerlei betrokkenen, verschillende processen op gang komen. Dat zie je, als je anders kijkt.

Deze andere manier van kijken is een illustratie van het toepassen van inzichten uit de complexiteitstheorie op – in dit geval – onderwijssystemen. Dat is precies het onderwerp van deze bijdrage, waarin ik naga wat de rol van toezicht zou kunnen zijn in een complex systeem. Ik beperk me daarbij tot het onderwijs, en gebruik een aantal cases die zijn verzameld in het Governing Complex Education Systems-project (GCES) (OECD 2019a; voor een overzichtsstudie op basis van de cases, zie Burns et al. 2016) en het vervolgproject Strategic Education Governance (SEG) (OECD 2019b), beide van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). In de cases hebben we onderzocht hoe overheden handelen in het complexe onderwijsveld, en hoe ze zo goed mogelijk proberen te sturen in een veld waarin de zeggenschap is verdeeld en veel actoren een rol spelen. Nadat eerst enkele inzichten uit de complexiteitstheorie zijn geïntroduceerd, volgt de toepassing daarvan op de rol van het toezicht in onderwijssystemen.

Inzichten uit de complexiteitstheorie

Wat betekent het als we zeggen dat een systeem complex is? Complexe systemen hebben enkele kenmerkende eigenschappen: ze zijn open en dynamisch, reflexief en onvoorspelbaar, en tegelijkertijd tot op zekere hoogte inert, dat wil zeggen: niet gericht op verandering.

Open en dynamisch

Complexe systemen worden gekenmerkt door een groot aantal actoren en relaties tussen die actoren. Dat gaat op voor tal van sociale systemen, zoals de zorg, de politie, het maatschappelijk werk en het onderwijs. In het onderwijs is het aantal partijen dat zich ermee bezighoudt behoorlijk gegroeid, en daarmee ook de diversiteit. In het Nederlandse onderwijssysteem was de zeggenschap altijd al verdeeld over meer lagen, maar in het afgelopen decennium zijn naast de traditionele gesprekspartners – de besturen – schoolleiders en leraren opgekomen als partijen om rekening mee te houden bij

het maken van beleid. Verder zijn leerlingen, studenten en ouders mondiger geworden. Daarnaast hebben zich allerlei nieuwe spelers aangediend die belang hebben bij onderwijs en daarop invloed willen uitoefenen, zoals bedrijven, non-profitondernemers en niet-gouvernementele organisaties.

Met het aantal actoren is ook het aantal mogelijke interacties en relaties gegroeid, het aantal impulsen dat op instellingen en de overheid afkomt, en het aantal onderlinge afhankelijkheden. Ondertussen is de hoeveelheid beschikbare data over onderwijs enorm toegenomen, onder meer doordat uitkomsten van onderwijs worden gepubliceerd. Dat maakt het voor de vele stakeholders makkelijker om zich met onderwijs bezig te houden en daarover een oordeel te hebben.

Reflexief

Complexe systemen zijn in hoge mate reflexief. Dat willen zeggen dat ze leren en zich aanpassen op basis van feedback die ze krijgen. En ook hiervoor geldt dat de grote hoeveelheid data de reflexiviteit vergroot. Verder zorgen de sociale media ervoor dat bepaalde vormen van feedback enorm snel bij leraren, schoolleiders, besturen en de overheid terechtkomen, in real time, vaak gevolgd door snelle reacties. Complexe systemen kenmerken zich mede daardoor ook door een hoge mate van zelforganisatie van de vele betrokkenen. Dat is duidelijk zichtbaar in de school, die een systeem op zichzelf vormt, en het klaslokaal binnen het systeem van de school.

Onvoorspelbaar

Het grote aantal actoren en interacties, en de voortdurende aanpassing als gevolg van feedback uit interacties, maakt dat complexe systemen zeer onvoorspelbaar zijn. Gedrag kan niet worden verklaard uit de eigenschappen van de losse componenten van een systeem, maar door interacties met andere actoren en met de omgeving. Oftewel, systemen zijn niet lineair. Dat wil zeggen dat bepaalde inputs niet steeds tot dezelfde voorspelbare uitkomsten leiden.

Inert

De dynamiek binnen een systeem hoeft niet per se gericht te zijn op verandering. Binnen complexe systemen zit ook een grote mate van *inertial momentum*, te vertalen als ‘behoudkracht’ of inertie, in een ingewikkelde constellatie van gevestigde belangen en belanghebbenden. Een ander concept dat wel wordt gebruikt om die behoudkracht te beschrijven, is *lock-in*, die optreedt als een eenmaal gekozen oplossing de norm is geworden, waarna een verandering leidt tot groot verzet.

Een belangrijke component van inertie of *lock-in* binnen het onderwijs is dat het een veld is van “*strong a priori beliefs, strongly tied both to our identities and our experiences*” (Burns and Köster 2016: 22). Ouders, leraren, schoolleiders, bestuurders, beslissers: allemaal hebben ze vaak sterke opvattingen over wat goed onderwijs is en wat niet, gebaseerd op eigen ervaringen.

Verandering is overigens niet onmogelijk, en verloopt vaak via *tipping points* en ‘cascade-effecten’. Omslagpunten zijn moeilijk te voorspellen, maar als ze zich voordoen kunnen ze een groot effect hebben dat zich snel verspreidt door het systeem. Een voorbeeld in Nederland is de mobilisatie van leraren in het primair onderwijs door een Facebookcollectief, uit onvrede met het salaris en de werkdruk. Het initiatief verspreidde zich ook naar de andere onderwijssectoren, en leidde tot stakingen en grote demonstraties. Gevolg was onder meer een opschudding van bestaande verhoudingen in het primair en voortgezet onderwijs, en extra middelen voor salarissen in het primair onderwijs.

Wat betekent het nu dat een systeem complex is? Aan de hand van een vergelijking tussen eenvoudige, gecompliceerde en complexe problemen kunnen we dat verder verduidelijken. In een paper voor het GCES-project laat Snyder (2013) de verschillen zien door drie activiteiten met elkaar te vergelijken: recepten volgen, een raket naar de maan sturen en een kind opvoeden. Een belangrijk verschil zit

in de mate van expertise die nodig is om problemen aan te pakken. Recepten volgen vergt weinig expertise. Een raket de lucht in sturen vraagt om expertise van een hogere orde, en als je een raket eenmaal weer veilig op aarde hebt, vergt de volgende minder analyse en expertise. Bij opvoeding kan expertise bijdragen maar is het niet voldoende om te slagen. Het is überhaupt veel moeilijker om vast te stellen wat geslaagd is in de opvoeding. Bovendien zijn er geen succesformules die onverkort kunnen worden toegepast op elk volgend kind. Tenslotte blijft het elke keer onzeker wat de uitkomst van de opvoeding is.

Een recept volgen	Een raket naar de maan sturen	Een kind opvoeden
Recepten zijn essentieel	Formules zijn beslissend	Formules hebben beperkte waarde
Recepten zijn eenvoudig te herhalen	Een geslaagde lancering vergroot de kans dat de volgende ook slaagt	Een kind opvoeden levert ervaring op, maar geen garantie voor succes met een ander kind
Expertise helpt, maar is niet vereist	Er is een hoge mate van expertise nodig in verschillende domeinen	Expertise kan helpen, maar is noodzakelijk noch voldoende
Er komt een standaardproduct uit	Raketten zijn vergelijkbaar op essentiële punten	Elk kind is uniek en heeft een individuele benadering nodig
De beste recepten leveren iedere keer een goed resultaat op	Er is een hoge mate van zekerheid over de uitkomst als complicaties zijn opgelost	De uitkomst blijft onzeker

Tabel 1. Eenvoudige, gecompliceerde en complexe vraagstukken: een recept volgen, een raket naar de maan sturen en een kind opvoeden

Bron: Snyder (2013), bewerking

Eenvoudige problemen gaan over *knowns*. Problemen kunnen duidelijk worden geformuleerd, en oplossingen relatief makkelijk geïdentificeerd. Gecomplieerde problemen gaan over de *known unknowns*: analyse en expertise kunnen de ontbrekende puzzelstukken aanvullen. Complexe problemen zijn het domein van de *unknown unknowns*. “*It is a space of constant flux and unpredictability*”, zoals Snyder zegt. Hierin oplossingen zoeken vraagt om een hoge mate van interactie en communicatie. Juiste antwoorden zijn niet a priori gegeven (Snyder 2013: 11).

Toezicht en inspectie in complexe systemen

Wat betekenen deze inzichten nu voor de rol van het toezicht of de inspectie in complexe systemen? Hoe zoeken overheden en inspecties zelf naar de positionering van het toezicht? In het onderwijs staat wereldwijd ‘*accountability*’, en toezicht als onderdeel daarvan, hoog op de agenda van overheden – tenminste, van de landen die lid zijn van de OESO. Veel landen zoeken naar manieren om toezicht en verantwoording betekenisvol voor scholen en leraren te maken, zodat ze de inzichten uit het toezicht gebruiken om hun onderwijs te verbeteren.

Aan toezicht en verantwoording worden twee kernfuncties toegekend. Ten eerste gaat het erom de naleving van wet- en regelgeving te checken, oftewel: de legitimiteit van een instelling vast te stellen. Niet minder belangrijk is de veronderstelling dat toezicht en verantwoording er ook aan bijdragen dat scholen en leraren leren van hun prestaties en activiteiten in het verleden, en die lessen ook toepassen in de praktijk. Dat laatste gebeurt nu nog onvoldoende. Wat is daarvoor dan nodig? Hieronder beantwoord ik deze vraag op basis van casestudies en ervaringen in een aantal landen.

Feedback en leren

Complexiteit vergroot de onvoorspelbaarheid en de onzekerheid over de effecten van beleid en toezicht. Dat vraagt om snelle feedbackcycli en lerend vermogen, zowel in scholen als bij beslissers op alle niveaus. Zoals we eerder beschreven in Rouw et al. (2016: 50):

“In a multi-layered, multigoverned and multi-actor system, a continuous flow of information is needed to inform all actors about developments (to be able to respond), activities (to be able to align) and results (to be able to learn and improve). It should be acknowledged that “policy changes do not always produce intended, linear outcomes, and that an ongoing process of learning, innovation and reflection is required to bring about long term social change” (Colgan et al. 2016: 8), and to react flexibly and swiftly on unexpected events.”

In termen van de twee kernfuncties van het toezicht, naleving en legitimering enerzijds en leren en verbeteren anderzijds, houdt dit een wending in naar vooral de lerende functie van het toezicht. Uiteraard blijft die andere functie bestaan, het toezicht op naleving, maar mogelijke negatieve effecten daarvan op de ruimte om te leren moeten worden afgewogen in de vormgeving van het toezicht. Het is balanceren tussen de twee functies.

Het zou helpen als het toezicht gebruikmaakt van een brede waaier van resultaten, informatiebronnen en perspectieven van stakeholders, om de fixatie op een beperkt aantal uitkomstmaten te voorkomen. Cruciaal is dat, naast formele kennis, ook informele kennis van praktijkmensen een plaats krijgt in de verantwoording en het toezicht. Daarnaast moeten de indicatoren die het toezicht gebruikt als fair worden ervaren door scholen en leraren. Verder zouden toezichthouders en beleidsmakers duidelijk kunnen maken wat het toezicht bijdraagt aan het leren en zich ontwikkelen van de leerlingen. Dat alles maakt het toezicht betekenisvoller voor leraren en scholen (Bruneforth et al. 2019). Het vraagt wel om een open en intensieve uitwisseling tussen toezichthouders enerzijds en schoolleiders en

leraren anderzijds, vanaf het moment dat toezichtnormen tot stand komen, en zeker ook op de momenten dat de normen worden toegepast.

Alignment

Een tweede aandachtspunt bij het positioneren van het landelijke toezicht in onderwijssystemen is de verbinding ervan met andere vormen van toezicht en verantwoording, en met beleid dat op scholen afkomt. In de internationale literatuur wordt dit *alignment* genoemd, oftewel het op één lijn brengen van al de impulsen die scholen bereiken. Alignment kan verschillende vormen aannemen. De eerste vorm van alignment is de afstemming van verschillende vormen van toezicht en verantwoording. In veel landen stimuleren regeringen meervoudige verantwoording, in aanvulling op de traditionele verticale verantwoording van scholen aan de lokale of centrale overheid. Meervoudige verantwoording is bedoeld om tegemoet te komen aan de veelheid van belangen en perspectieven op goed onderwijs. Maar het is ook een potentiële bron van conflicten en inefficiënties, en vooral ook verstoring van de balans tussen naleving en leren. Het is inmiddels vanzelfsprekend om te zeggen dat verschillende vormen van toezicht, zoals extern en intern, en verschillende vormen van verantwoording, zoals verticaal en horizontaal, op elkaar moeten worden afgestemd, maar in de praktijk van veel onderwijssystemen blijkt deze vorm van alignment nog niet eenvoudig.

In veel landen wordt geprobeerd om interne en externe evaluatie in het onderwijs beter op elkaar af te stemmen. Vlaanderen is er een goed voorbeeld van. Daar is onder de werktitel 'Inspectie 2.0' een zogeheten referentiekader voor onderwijskwaliteit ontwikkeld, in een samenwerking tussen de pedagogische begeleidingsdiensten van de onderwijskoepels en de onderwijsinspectie (Onderwijsinspectie 2016). Daarnaast werden in de voorbereiding tal van andere betrokkenen geraadpleegd. Een van de doelen is om voor scholen en

leraren te verduidelijken waarop de inspectie let. Een ander belangrijk doel is om de zelfevaluatie van scholen te versterken. Zeker in complexe systemen die drijven op zelforganisatie en snelle feedback, is een goede zelfevaluatie cruciaal: dat maakt snelle correctie mogelijk als verwachtingen niet worden waargemaakt.

Een hervorming van de inspectie in Polen, enkele jaren geleden, had vergelijkbare doelen als de Vlaamse: versterking van de zelfevaluatie op scholen, betere verbinding tussen intern en extern toezicht, en het creëren van een cultuur van dialoog en samenwerking op scholen (Mazurkiewicz et al. 2014). Interessant is dat veel leraren en schoolleiders dat laatste doel niet hadden herkend, wellicht niet vreemd in een land waar de inspectie traditioneel vooral als controlerend of zelfs schadelijk wordt gezien. Een ander effect dat de onderzoekers signaleerden is dat in sommige gemeenten de vernieuwing werd benut om lokale conflicten uit te vechten, tegenovergesteld dus aan de diepere bedoeling van de hervorming. Geschiedenis en lokale omstandigheden bleken vrij bepalend voor de manier waarop het nieuwe toezichtregime uitpakte; in de ene gemeente ontstond een vicious cycle, terwijl in andere gemeenten de doelstellingen wel werden opgepikt en aan een cultuur van dialoog werd gebouwd.

Een tweede vorm van alignment is die van de *stakes* die aan toezicht of inspectie zijn verbonden. *High stakes* betekent bijvoorbeeld dat de uitkomsten van een inspectie openbaar worden gemaakt en kunnen leiden tot sancties, van mild tot verregaand. *Low stakes* houdt in verschillende landen in dat de resultaten van scholen niet openbaar worden gemaakt, maar alleen teruggegeven aan de betreffende school. Uit de ervaring van landen blijkt dat stakes kunnen verschuiven van laag naar hoog, bijvoorbeeld omdat na verloop van tijd sancties worden verbonden aan eerder overeengekomen doelstellingen. Dat leidde in bepaalde landen tot een erosie van onderling vertrouwen, en hinderde het proces van leren en verbeteren. Andere cases toonden dat de stakes voor verschillende stakeholders uiteen kunnen lopen, zoals het voorbeeld waarbij de stakes van een toets

voor leraren laag waren, maar voor besturen hoog. Stond de lerende functie van de toets centraal voor leraren, door het feit dat besturen konden worden afgerekend op de resultaten van scholen, vertaalden die besturen dat in een vernauwing in de verantwoording die ze van scholen vroegen. Met als gevolg dat leraren de toets toch vooral zagen als een controle-instrument. Dit voorbeeld laat zien dat het op één lijn brengen van de stakes voor verschillende betrokkenen nodig is om het beoogde effect te bereiken: een toets die gebruikt wordt om te leren.

Een derde vorm van alignment is die tussen het toezicht en grote verandertrajecten in het onderwijs. De betrokkenheid van de toezichthouder bij een hervorming wordt als een cruciale factor gezien voor het slagen daarvan. Wales is het voorbeeld van een onderwijsstelsel waar de ontwikkeling van een nieuw curriculum gepaard gaat met een innovatieprogramma voor scholen, vernieuwing van toetsen en examens, en aanpassing van het inspectiekader (OECD 2018). Het bijzondere is dat de inspectie actief participeert in de ontwikkelingsfase, samen met tal van andere actoren, en niet wacht met het aanpassen van haar kader tot een latere fase van het proces.

Betrokkenheid van stakeholders

Zeker voor de lerende functie van het toezicht is het noodzakelijk dat bestuurders, schoolleiders en leraren, maar ook ouders en andere belanghebbenden, de inspectie legitiem en eerlijk vinden. Daarvoor helpt het om de stakeholders te betrekken bij de vormgeving en de uitvoering van het toezicht. Het al eerder genoemde referentiekader voor onderwijskwaliteit in Vlaanderen is een goed voorbeeld van het betrekken van stakeholders bij het ontwerp van het inspectiekader. Betrokkenheid van stakeholders bij het uitvoeren van het toezicht zijn we in onze casestudies niet tegengekomen, maar lijkt een kansrijke richting om verder te ontwikkelen, ook voor het versterken van de zelfevaluatie van scholen en leraren.

Betrokkenheid wordt versterkt als stakeholders kennis van en invloed op de doelen en onderliggende concepten van een inspectiekader hebben. Doelen die aansluiten bij de drijfveren van leraren en schoolleiders, ook zo geformuleerd, zullen de kans op eigenaarschap vergroten. Dat geldt ook als het toezicht wordt ingebed in de brede doelen van het onderwijs. Door te laten zien dat toezicht eraan bijdraagt om die doelen te realiseren, krijgt het toezicht betekenis voor de dagelijkse praktijk. Dat kan ervoor zorgen dat leraren en schoolleiders eerder geneigd zijn de uitkomsten van de inspectie te benutten om te leren en te verbeteren.

Een cultuur van evaluatie

Voor toezicht dat kan rusten op een sterke zelfevaluatie van scholen, is een belangrijke voorwaarde dat scholen en stelsels een cultuur van evaluatie ontwikkelen. Zoals we op basis van onze casestudies constateerden:

“For evaluation and learning really to take root it needs to be integrated in the daily actions and decisions of actors, in other words it should become a part of the daily routines at schools and in decision-making rooms at all levels. This is what is meant by a culture of evaluation: a continuous cycle of trying, learning and adapting as a systemic feature of the acting of teachers, school leaders, school administrators and policymakers.” (Bruneforth et al. 2019: 14)

Uit verschillende cases blijkt dat de rol van schoolleiders belangrijk is voor het creëren van zo'n cultuur. Zo is gekeken naar een programma in Noorwegen, 'Assessment for Learning', dat beoogde een lerende cultuur van toetsing te implementeren op scholen. Bij de invoering van dit programma bleek dat schoolleiders die goed vertrouwd waren met de bedoelingen van het programma, er beter in slaagden een lerende cultuur in hun school te vestigen (Hopfenbeck et al. 2013). Een andere voorwaarde voor de ontwikkeling van een cultuur van evaluatie is "a certain political discursive culture", zoals de

Duitse onderzoekers Busemeyer en Vossiek (2015: 47) die noemen in hun onderzoek naar het programma Learning Locally. Met dat programma wilde de Duitse regering bevorderen dat gemeenten veel meer gebruikmaakten van data om het onderwijs te volgen en verbeteren. Belangrijke componenten van zo'n redenerende cultuur zijn het gebruik van meer informatiebronnen om een oordeel te vellen, het begrip en gebruik van geavanceerde analyses over de stand van het onderwijs, en het idee dat besluitvorming een activiteit in zichzelf is, gevoed maar niet gedetermineerd door inzichten uit evaluatie en toezicht. Zo'n redenerende cultuur in de politiek draagt bij aan het ontstaan van openheid en vertrouwen, die op hun beurt aan de basis staan van leren.

Dynamisch systeemtoezicht

Een laatste element van het bevorderen van de relevantie van toezicht in complexe systemen betreft het object van toezicht. Dat verandert van de losstaande instelling naar de instelling in interactie met de omgeving, oftewel naar het ecosysteem waarvan een instelling deel uitmaakt. Niet alleen het onderwijssysteem als geheel is namelijk complex, ook instellingen in hun omgeving zijn complexe systemen in zichzelf. In de inleiding zagen we al dat eenzelfde interventie van de inspectie tot geheel verschillende uitkomsten kan leiden. *Cyclical dynamics* (Van Twist et al. 2013a) verklaren die verschillen. Interacties binnen de school en tussen de school en actoren in de omgeving leiden tot uiteenlopend gedrag. Daardoor komt de ene school in een positieve cirkel terecht, terwijl het de andere school in een negatieve spiraal steeds slechter gaat. Dynamisch systeemtoezicht, bedoeld als toezicht op de instelling als ecosysteem, kijkt naar de instelling als een systeem, maar bovendien naar het omliggende netwerk van de instelling (Van Twist et al. 2013b).

Bij toezicht binnen de instelling gaat het onder meer om de interacties tussen bestuur, schoolleiding, onderwijs en bedrijfsvoering. In het netwerk rond de school spelen ouders, gemeenten, andere

instellingen, maatschappelijke organisaties, bedrijven, de media en het ministerie een rol. Dynamisch systeemtoezicht kijkt zorgvuldig naar interne en externe interacties, en naar de geschiedenis daarvan. Zoals we in de Poolse casus zagen, is de geschiedenis namelijk van belang voor de beleving van interventies. Op grond daarvan kan een toezichthouder proberen te voorspellen hoe een interventie in een bepaald geval uitpakt. En op grond van een groter aantal observaties van circulaire dynamiek in specifieke gevallen vallen patronen te ontdekken, die in nieuwe cases kunnen worden gefalsificeerd. Dynamisch systeemtoezicht is dus breder en verder kijken, in de omgeving en in het verleden en de toekomst.

Tot slot

Waar toezicht twee kernfuncties vervult – het toezien op compliance en het bevorderen van verbetering – ligt de nadruk in complexe systemen vooral op die tweede functie: eraan bijdragen dat de onder-toezichtstaanden leren van de bevindingen van de toezichthouder. Uit onze casestudies blijkt dat veel landen op zoek zijn naar manieren om dat leren van toezicht of inspectie goed vorm te geven, en om de inspectie betekenisvol te maken voor leraren, schoolleiders en besturen. Daartoe moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan, zo heb ik in dit hoofdstuk willen laten zien.

Ten eerste is het belangrijk dat toezichthouders veel meer aandacht besteden aan de lerende functie van toezicht. Dat kan onder meer door gebruik te maken van een veelheid aan bronnen, waaronder de informele kennis van schoolleiders en leraren, en door inzichtelijk te maken wat het toezicht bijdraagt aan het leren van de leerlingen. Verder is het van belang om het landelijke toezicht op één lijn te brengen met andere vormen van toezicht en verantwoording en met andere beleidsinitiatieven. Betrokkenheid van leraren en schoolleiders bij zowel het ontwerp als de vormgeving van het externe toezicht is een derde voorwaarde voor betekenisvol toezicht

dat verbetering kan bevorderen. Daarbij gaat het onder meer om de inbedding van het toezicht in een breder verhaal over de doelen van het onderwijs. En om een aansprekend verhaal, dat aansluit bij de motivatie van leraren en schoolleiders. Een andere voorwaarde is aandacht voor het creëren van een cultuur van evaluatie op instellingen zelf, waarop het externe toezicht kan bouwen. Betekenisvol toezicht houdt ook in: op een andere manier naar instellingen kijken. Niet langer als opzichzelfstaande entiteiten, maar als onderdeel van een ecosysteem, waarin interacties tussen betrokkenen in en rond de instelling het effect van een inspectie zullen bepalen.

Literatuur

- Bruneforth, M., Shewbridge, C. en Rouw, R. (2019). *Moving towards more school autonomy in Austria: Refocusing the role of school supervision*. OECD Education Working Papers, nr. 200. Parijs: OECD Publishing.
- Burns, T. en Köster, F. (red.) (2016). *Governing Education in a Complex World*. Parijs: OECD Publishing.
- Burns, T., Köster, F. en Fuster, M. (2016). *Education Governance in Action: Lessons from Case Studies*. Parijs: OECD Publishing.

- Busemeyer, M. en Vossiek, J. (2015). *Reforming Education Governance Through Local Capacity-building: A Case Study of the “Learning Locally” Programme in Germany*. OECD Education Working Papers, nr. 113. Parijs: OECD Publishing.
- Colgan, A., Rochford, S. en Burke, K. (2016). *Implementing Public Service Reform: Messages from the literature*. Dublin: Centre for Effective Services.
- Hopfenbeck, T.N., Tolo, A., Florez, T. en Masri, Y. el (2013). *Balancing Trust and Accountability? The Assessment for Learning Programme in Norway: A Governing Complex Education Systems Case Study*. OECD Education Working Papers, nr. 97. Parijs: OECD Publishing.
- Mazurkiewicz, G., Walczak, B. en Jewdokimow, M. (2014). *Implementation of a New School Supervision System in Poland*. OECD Education Working Papers, nr. 111. Parijs: OECD Publishing.
- OECD (2018). *Developing Schools as Learning Organisations in Wales. Implementing Education Policies*. Parijs: OECD Publishing.
- OECD (2019a). *Governing Complex Education Systems (GCES)*. Geraadpleegd 30 april 2019 via www.oecd.org.
- OECD (2019b). *Strategic Education Governance (SEG)*. Geraadpleegd 30 april 2019 via www.oecd.org.
- Onderwijsinspectie (2016). *Referentiekader voor onderwijskwaliteit*. Brussel: Onderwijsinspectie/Vlaamse overheid.
- Rouw, R., Fuster, M., Burns, T. en Brandt, M. (2016). *United in Diversity: A Complexity Perspective on the Role of Attainment Targets in Quality Assurance in Flanders*. OECD Education Working Papers, nr. 139. Parijs: OECD Publishing.
- Snyder, S. (2013). *The Simple, the Complicated, and the Complex: Educational Reform Through the Lens of Complexity Theory*. OECD Education Working Papers, nr. 96. Parijs: OECD Publishing.
- Van Twist, M., Steen, M. van der, Kleiboer, M., Scherpenisse, J. en Theisens, H. (2013a). *Coping with Very Weak Primary Schools: Towards Smart Interventions in Dutch Education Policy*. OECD Education Working Papers, nr. 98. Parijs: OECD Publishing.
- Van Twist, M., Scherpenisse, J., Chin-a-Fat, N. en Steen, M. van der (2013b). *Ibn Ghaldoun. Verhaal achter een bijzonder inspectiebezoek*. Den Haag: NSOB.

Maatschappelijke functie centraal

Opbrengsten in kaart

Governancebenadering

Reflectieve functie

Kernwaarden

Ian Leistikow

Prof. dr. Ian Leistikow is bijzonder hoogleraar Overheidstoezicht op Kwaliteit en Veiligheid van de Gezondheidszorg aan Erasmus School of Health Policy & Management. Als adviseur voor de IGJ is hij verantwoordelijk voor de academische werkplaats van die inspectie.

Het belang van praktijkgericht onderzoek voor toezichtontwikkeling

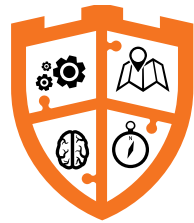
Wie stopt met beter worden, stopt met goed te zijn. Een goede toezicht-houder ontwikkelt zijn toezicht voortdurend, mede op basis van ontwikkelingen in de praktijk van de ondertoezichtstaanden. Het (laten) uitvoeren van praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek kan hierbij helpen. Deze bijdrage biedt allereerst een model dat toezicht indeelt in vier fases en geeft op basis van dit model aan hoe de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) sinds 2005 praktijkgericht onderzoek inzet om haar toezicht te verbeteren. Daarna ga ik kort in op hoe het thema ‘veiligheid’ zich door de jaren ontwikkelt. Dit is relevant voor de meeste inspecties omdat inspecties zich vaak richten op de veiligheid van producten en diensten. Vervolgens laat ik, aan de hand van het gepresenteerde model, zien hoe het toezicht kan meebewegen met de ontwikkelingen van ondertoezichtstaanden en hoe praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek hieraan kan bijdragen.

Vier fases van toezicht

In grote lijnen kan toezicht gezien worden als vier elkaar opvolgende fases, die gezamenlijk tot doel hebben om een bestaande situatie te borgen of verbeteren:

1. Setting verkennen
2. Data vergaren
3. Duiden van data
4. Interventie toepassen

In samenhang vormen deze fases het ‘schild’ waarmee de toezichthouder binnen de betreffende sector de kwaliteit voor patiënten, werknemers, consumenten of burgers probeert te beschermen (figuur 1).



Figuur 1. Schildjesmodel: de vier fases van toezicht



Fase 1:

De setting – “Waar zijn we?”

Dit is de eerste fase van toezicht. De toezichthouder weet nog te weinig om te kunnen handelen, en weet soms niet eens of toezicht nodig zal zijn. Hij wil een indruk krijgen van dingen als: welke actoren zijn er, hoe zijn zij georganiseerd, welke factoren hebben invloed op hen en vooral: welke risico's lopen consumenten/burgers?



Fase 2:

Data – “Hoe blijven we geïnformeerd?”

Een toezichthouder kan niet overal bij zijn. Dat moet hij ook niet willen, want dan loopt hij de ondertoezichtstaanden in de weg en daar zijn consumenten/burgers niet bij gebaat. Daarom gaat de toezichthouder op zoek naar manieren waarmee hij op afstand een vinger aan de pols kan houden. Hiervoor is het van belang om te

achterhalen welke data nodig zijn om erop te kunnen toezien dat ondertoezichtstaanden doen wat ze zouden moeten doen.



Fase 3:

Duiding – “Hoe maken we informatie van data?”

Data zijn op zichzelf waardeloos, er moet betekenis aan gegeven worden om er iets aan te hebben. Denk bijvoorbeeld aan verkeersborden in het buitenland. Als je niet weet wat die borden betekenen, vormen ze data maar geen informatie want ze informeren je niet. Zo'n situatie is op z'n minst onhandig en in het ergste geval zelfs gevaarlijk. Ook om goed toezicht te houden is het belangrijk om de data die hiervoor gebruikt worden te begrijpen. Soms is dat eenvoudig, vaak is het ingewikkeld omdat er op meerdere manieren naar kan worden gekeken en er meerdere betekenissen aan kunnen worden geven. Bijvoorbeeld: is een hoog aantal incidentmeldingen een signaal voor onveiligheid of een signaal voor een open meldcultuur? Fase 3 draait om de vraag hoe de toezichthouder 'ruis' van 'signaal' kan onderscheiden en op basis van de beschikbare data tot een juiste afweging kan komen over mogelijke risico's. Met andere woorden: hoe hij data omzet in informatie.

Fase 4:



Interventie – “Hoe kunnen we de setting positief beïnvloeden?”

Toezichthouders hebben invloed op de omgeving waarop zij toezien. Zij hebben veel mogelijkheden, van informeel tot wetenschappelijk, om het gedrag van ondertoezichtstaanden te beïnvloeden. Het doel daarbij is steeds om de kwaliteit van het product of de dienst van de ondertoezichtstaanden te verbeteren, of om de risico's van de productieprocessen te beperken. Elke toezichthouder heeft

beperkte middelen, zoals geld en menskracht. Daarom moeten toezichhouders slim zijn door met zo min mogelijk middelen een zo groot mogelijk effect te behalen. Ook ondertoezichtstaanden hebben beperkte middelen. De energie die zij steken in het voldoen aan datgene waar de toezichthouder op toeziet, kunnen zij niet steken in hun product of dienst. Daarom is het ook van belang dat toezichthouders hun doel bereiken met zo min mogelijk belasting voor de ondertoezichtstaanden. En dat datgene waar de toezichthouder om vraagt ook bijdraagt aan de kwaliteit voor de patiënt/consument. Fase 4 gaat om het ontwikkelen van interventies waarmee de toezichthouder een positieve impact heeft op de setting (fase 1).

De fases kunnen overlappen. Zo kan het opvragen van data tegelijkertijd een interventie zijn. Het doel dat de toezichthouder voor ogen heeft, bepaalt in welke fase een handeling past.

De rol van praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek naar toezicht

Het ontwikkelen van *evidence-based* toezicht draait om de vraag hoe de toezichthouder de vier fases beter en slimmer kan doorlopen, en welke consequenties zijn handelen (of nalaten van handelen) heeft. Het gaat er uiteindelijk om dat de toezichthouder positieve impact kan hebben op de setting waarop hij toeziet. De IGJ, en haar voorganger IGZ, heeft van 2005 tot 2018 ruim vijftig verschillende onderzoeksprojecten ingezet met als doel bij te dragen aan evidence-based toezicht. Deze kunnen allemaal worden ingedeeld in een of meer van de vier fases.

Setting

Regelmatig ziet de IGJ zich geconfronteerd met een nieuwe setting, door stelselveranderingen of door innovaties in de wijze waarop

zorgaanbieders werken. Voorbeelden hiervan zijn de opkomst van de handel in illegale geneesmiddelen op internet, fusies van ziekenhuizen of het leveren van zorg aan kwetsbare ouderen thuis door netwerken van verschillende zorgaanbieders. Wetenschappelijk onderzoek heeft de IGJ geholpen om deze situaties beter in beeld te krijgen. De combinatie van theoretische verdieping en een externe spiegel voor haar praktijk is zeer waardevol gebleken. Zo heeft dit bij toezicht op fusies geleerd dat een compliancegerichte strategie tekort zal schieten, omdat veel risico's vooraf niet bekend zijn (De Kam et al. 2017a). De IGJ kan in deze situaties meer bereiken door te toetsen of de bestuurder van de zorginstelling voldoende doet om potentiële risico's tijdig in beeld te krijgen en hierop te acteren. Voor het toezicht op zorg in netwerken toonde onderzoek dat de gebruikelijke werkwijze, gericht op enkelvoudige zorginstellingen, tekort zou schieten in deze nieuwe setting en dat de IGJ een strategie zou moeten ontwikkelen gericht op de samenwerking tussen de diverse zorgaanbieders rondom één patiënt (Verver et al. 2016; Bomhoff et al. 2016).

Data

Zoals veel andere toezichthouders ziet de IGJ zich geconfronteerd met nieuwe vormen van data die potentieel toepasbaar kunnen zijn voor toezicht. Dat zijn bijvoorbeeld Big Data zoals declaratiedata, maar ook potentiële nieuwe bronnen van data zoals patiënten of mantelzorgers. Praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek heeft de IGJ geholpen om nieuwe databronnen op waarde te schatten. Zo leerde zij dat input van patiënten op de website ZorgkaartNederland voorspellende waarde kan hebben voor de kwaliteit van zorg (Kleefstra 2016). En dat andere vormen van sociale media weinig meerwaarde lijken te hebben ten opzichte van de informatie die de IGJ via andere bronnen al binnenkrijgt. Maar bijvoorbeeld ook dat het inzetten van mensen met een licht verstandelijke beperking in het toezicht op het sociaal domein van grote meerwaarde kan zijn

voor het verkrijgen van relevante data over de toegankelijkheid van gemeentelijke voorzieningen.¹

Duiding

Tegelijkertijd heeft de IGJ al heel veel data tot haar beschikking, waaruit ze niet altijd voldoende rendement haalt. Zo werden in het verleden alle suïcides binnen zorginstellingen aan de IGJ gemeld. Onderzoek toonde dat zij maar beperkt effect sorteerde met het behandelen van deze honderden meldingen per jaar. Een nieuwe werkwijze, waarbij zorginstellingen zelf de meerderheid van de suïcides onderzoeken en hierover geaggregeerd aan de IGJ melden, bleek effectiever (Huisman et al. 2013). Hiermee werd de verantwoordelijkheid voor goed suïcidepreventiebeleid explicieter bij de zorginstellingen gelegd.

De wettelijke taak van de IGJ leidt tot meerdere, soms grote, hoeveelheden data die aan haar gemeld worden. Denk bijvoorbeeld aan de verplichte meldingen van ontslag wegens disfunctioneren of meldingen van falende medische technologie. Er valt nog veel winst te behalen als de IGJ deze data slimmer leert duiden. Hierbij kan wetenschappelijk onderzoek haar helpen.

Interventie

Het duiden van de data helpt de IGJ om tot interventies te komen waarmee ze impact kan hebben op de setting. Dat is het uiteindelijke doel van de toezichthouder. Praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek kan helpen met het ontwerpen van effectieve interventies. Onderzoek heeft de IGJ bijvoorbeeld inzicht gegeven in de verschillende vormen van effectiviteit van aangekondigde versus onaangekondigde inspecties (Ketelaars et al. 2011). Ook heeft onderzoek laten zien dat een nieuwe werkwijze bij calamiteiten in de ouderenzorg, waarbij de IGJ zorginstellingen verplicht om een externe

1. Het rapport hierover was nog in concept ten tijde van het schrijven.

voorzitter aan te stellen voor hun calamiteitencommissies, tot beter calamiteitenonderzoek leidt (De Kam et al. 2017b). Maar ook dat het bellen van de nabestaanden in deze situaties weinig toegevoegde waarde had.

Onderzoekers nemen in hun onderzoek vaak een uitstapje naar andere toezichthouders in Nederland, of naar buitenlandse toezichthouders in dezelfde sector. Zo heeft de IGJ samen met de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Inspectie van het Onderwijs onderzocht hoe hun publiekscommunicatie het vertrouwen van het publiek in hun organisaties beïnvloedt.² Door naar andere toezichthouders te kijken, leert de IGJ ook om interventies te ontwikkelen die niet in haar standaardrepertoire zitten.

De ontwikkeling van veiligheid: goed toezicht beweegt mee

De IGJ ziet toe op de kwaliteit en veiligheid van de zorg en zorggerelateerde diensten en producten. Kwaliteit en veiligheid zijn geen statische begrippen. Dat betekent dat het toezicht – idealiter – ook niet statisch is. Het is daarom interessant om te bezien hoe bijvoorbeeld het thema ‘veiligheid’ zich ontwikkelt. De vraag is dan hoe een toezichthouder met het oog op die ontwikkeling kan blijven aansluiten bij de praktijk van de ondertoezichtstaanden, in de verschillende fases van toezicht. Ook hier kan praktijkgericht onderzoek een rol spelen.

In de ontwikkeling van het thema ‘veiligheid’ is in verschillende sectoren steeds hetzelfde patroon te zien. Eerst gaat de aandacht uit naar kennis en technische innovaties, daarna naar het managen van die kennis en techniek, en vervolgens naar gedrag en cultuur (Holstvoogd et al. 2006). Neem autorijden als voorbeeld. Eerst werden

2. Het artikel hierover was nog niet gepubliceerd ten tijde van het schrijven.

auto's gebouwd die niet uit elkaar vielen en wegen waarop de banden niet kapotgingen. Daarna kwamen er regels zoals maximale snelheid en een verplicht rijbewijs. Vervolgens kwamen er campagnes zoals BOB en 'Onderweg ben ik offline'. Je kunt een auto en de omgeving van een auto nog zo veilig maken, niets kan op tegen gevaarlijk gedrag en een cultuur die dat gedrag tolereert. Zo zorgden te veel drinken en te hard rijden in 2016 voor respectievelijk 20 en 30 procent van de verkeersongevallen (ANWB et al. 2017).

In de gezondheidszorg is een vergelijkbare ontwikkeling te zien. Er zijn de afgelopen honderd jaar spectaculaire vorderingen gemaakt in kennis en techniek. De afgelopen decennia zijn er vele richtlijnen en protocollen opgesteld om artsen te helpen deze kennis en techniek correct toe te passen. Hiermee zijn de voorwaarden geschapen om onder variërende omstandigheden steeds optimale kwaliteit van zorg te kunnen bieden. Maar de derde stap, aandacht voor gedrag en cultuur, komt pas sinds enkele jaren mondjesmaat op gang.³ Dat de gezondheidszorg toe is aan de derde stap, blijkt uit de weerstand die is ontstaan tegen regels en richtlijnen, zich uitend in initiatieven als Het Roer Moet Om. De techniek is de basis, de regels scheppen de kaders voor veiligheid, maar het is de cultuur die bepaalt of de techniek en de regels veilig worden toegepast. De cultuur bepaalt de mate waarin men zich aan de regels houdt en bereid is elkaar daarop aan te spreken.

Wat betekent dit nu voor het toezicht? Het klassieke toezicht sluit vooral aan op de eerste en tweede stap in de veiligheidsontwikkeling, die van de kennis en techniek (heeft men de juiste diploma's, gebruikt men de goede apparatuur?) en die van de regels en richtlijnen (houdt men zich aan de voorgeschreven handwijze?). Dit is ook terug te zien in veel van de eerdergenoemde voorbeelden van onderzoek dat de IGJ gedaan heeft naar haar toezicht. Toenemend

3. Dit fragment is eerder gepubliceerd in Leistikow en Van Diemen-Steenvoorde (2018).

ziet de IGJ zich echter geconfronteerd met situaties waarbij deze twee factoren op orde zijn en zich toch risico's manifesteren. In deze situaties is er vaak sprake van onveilig gedrag en/of een onveilige cultuur. Een recent voorbeeld is de casus waarbij er een onveilig werkklimaat heerste op de afdeling KNO van een ziekenhuis dat recent de meest prestigieuze internationale kwaliteitsaccreditatie had behaald. De kennis was op orde, de juiste techniek werd gebruikt, men hield zich aan de regels en richtlijnen maar desondanks was het onveilig. Het toezichtrepertoire van de IGJ sloot niet goed aan op deze situatie. De IGJ kreeg niet de data die zij nodig had om de situatie te begrijpen, de data die zij kreeg kon ze niet goed duiden en zij had in haar palet aan toezichtinterventies geen interventie paraat om de situatie positief te beïnvloeden. Hierin is de IGJ niet uniek, buitenlandse zusterorganisaties ervaren hetzelfde. Een veelbesproken voorbeeld uit Engeland is het ziekenhuis in Mid Staffordshire waar jarenlang erbarmelijke kwaliteit van zorg werd geleverd terwijl alle indicatoren erop wezen dat de zorg prima was. *They hit the target, but missed the point*. Een drama voor de patiënten, maar ook voor de Britse toezichthouder CQC.

Om goed toezicht te kunnen houden op instellingen die zich in de derde stap van veiligheidsontwikkeling bevinden, zal de toezichthouder in alle vier de fases van toezicht moeten innoveren. Dat vergt een heroriëntatie op de situatie (fase 1), het vergt andere data, zoals *soft signals* (fase 2), dit type data vergt een andere vorm van duiding, waarbij bijvoorbeeld de perspectieven van patiënt/consument en publiek een grotere rol krijgen (fase 3) en het vergt andere toezichtinterventies (fase 4). Want een duurzame positieve verandering in cultuur en gedrag kun je niet van buitenaf afdwingen, daarvoor is intrinsieke motivatie essentieel. Dit zal interventies vergen zoals 'spiegelen zonder oordeel', en er zal meer ruimte moeten komen voor de dialoog tussen inspecteur en ondertoezichtstaande. Het vertrouwen van de ondertoezichtstaande in de toezichthouder wordt in zo'n situatie van toenemend belang. Er is nog veel

onbekend terrein, waarbij het van meerwaarde kan zijn om praktijkgericht wetenschappelijk onderzoekers mee te laten lopen met de ontwikkelingen in het toezicht.

Onderzoek als wegwijzer in een veranderende omgeving

De vier fases van het schildjesmodel helpen om te begrijpen hoe toezicht werkt en waar praktijkgericht onderzoek op kan aangrijpen. Toezicht houden is een vak. Ontwikkelingen in de sectoren waarop het toezicht zich richt, verplichten de toezichthouder om zich mee te ontwikkelen. De goede uitoefening van het vak verandert hierdoor continu. Praktijkgerichte wetenschap kan helpen inzichtelijk te maken of de toezichthouder de juiste veranderingen inzet en of dit het beoogd effect bereikt. Zo helpt onderzoek de toezichthouders om hun schaarse middelen zo in te zetten dat ze de grootst mogelijke publieke waarde bereiken.

Noot

Voor meer informatie over het onderzoeksprogramma van de IGJ, zie www.igj.nl/over-ons.

Literatuur

- ANWB, SWOV, VVN, Verbond van Verzekeraars et al. (2017). *Verkeersveiligheid: een nationale prioriteit. Manifest*. Geraadpleegd 26 april 2019 via www.swov.nl.
- Bomhoff M., Boer D. de en Friele, R. (2016). *Conceptueel kader voor de ontwikkeling van toezicht op samenwerking in de zorg en ondersteuning van kwetsbare cliënten thuis*. Utrecht: Nivel.
- Holstvoogd, R., Graaf, G. van der, Bryden, R., Zijlker, R. en Hudson, P. (2006). *Hearts and Minds programmes the road map to improved HSE culture*. Symposium series 151. Den Haag: Shell.
- Huisman, A., Robben, P.B. en Kerkhof, A.J. (2013). Mental health reforms in Europe: further evaluation of the Dutch supervision system for suicides of mental health care users. *Psychiatric Services*, 64 (1), pp. 10-2.
- Kam, D. de, Van Bochove, M. en Bal, R. (2017a). *Toezicht houden op veranderingen in governance: ziekenhuisfusies en het medisch specialistisch bedrijf*. Rotterdam: Erasmus School of Health Policy & Management (ESHPM).
- Kam, D. de, Grit, K. en Bal, R. (2017b). *Calamiteitentoezicht in de ouderenzorg en gehandicaptenzorg. Een evaluatie van een beleidswijziging in de care-sector per 1 oktober 2015*. Rotterdam: institute of Health Policy & Management (iBMG).
- Ketelaars, C.A.J., Grul, Y.M., Klerks, M.C.J.L., Pelgrom, V.P. en Robben, P.B.M. (2011). Onverwacht bezoek: onaangekondigd toezicht vergeleken met aangekondigd toezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2 (1), pp. 42-51.
- Kleefstra S.M. (2016). *Hearing the patient's voice. The patient's perspective as outcome measure in monitoring the quality of hospital care*. Proefschrift. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Leistikow, I.P. en Diemen-Steenvoorde, J.A.A.M. van (2018). Eer in het werk. In: Engelen, B. van, Wilt, G.J. van der en Levi, M. (red.). *Wat is er met de dokter gebeurd?* Houten: Bohn Stafleu van Loghum, pp. 27-34.
- Verver, D., Merten, H. en Wagner, C. (2016). *Toezicht op zorgnetwerken van thuiswonende kwetsbare ouderen. Eindrapport*. Amsterdam: EMGO+ Instituut/ VUmc.

Winnie Sorgdrager

Mr. Winnie Sorgdrager was procureur-generaal, minister van Justitie, lid van de Raad van State en voorzitter van de commissie die onderzoek deed naar aanleiding van de fipronilaffaire. Inmiddels is zij minister van staat.

De kernwaarden van toezicht in beweging

“Tot ongeveer twintig jaar geleden was toezicht een weinig spectaculair en nauwelijks zichtbaar onderdeel van het openbaar bestuur. Toezicht was vooral een zaak van individuele inspecteurs die doorgaans buiten het zicht van de openbaarheid op een vaak informele wijze hun toezichtdomein trachtten te disciplineren.” (WRR 2013: 11)

Het toezicht heeft de afgelopen decennia een flinke ontwikkeling doorgemaakt. Overheidstaken zijn verzelfstandigd, en daarop moet toezicht worden uitgeoefend. Mede naar aanleiding van verschillende incidenten worden er meer eisen gesteld aan de veiligheid van producten en diensten. Bovendien wordt publieke verantwoording geëist van wat er met overheidsgeld gebeurt. Het toezicht is, met andere woorden, uitgebreid en tegelijkertijd steeds zichtbaarder geworden.

In lijn daarmee vinden de discussies over de rol en functie van het toezicht steeds meer in het openbaar en vooral ook in de politiek plaats. Achterliggende vraag daarbij is: wat is goed toezicht? Wat zouden, vanuit rechtsstatelijk oogpunt, de kernwaarden van toezicht moeten zijn – en dan in het bijzonder van overheidstoezicht,

het toezicht op publieke belangen? En hoe verhouden die zich tot de huidige ontwikkelingen in het toezicht? Dat zijn de vragen die in deze bijdrage centraal staan.

Toezen op publieke belangen: wie doet wat?

In 2013 verscheen de publicatie *Toezen op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). In datzelfde jaar verscheen, als vervolg op die publicatie, *De staat van toezicht*. De introductie van deze laatste luidt:

“De samenleving ervaart op uiteenlopende terreinen problemen met toezicht. Mensen klagen over toezichtlasten en controledrang, maar er is na incidenten ook telkens een roep om meer en strenger toezicht. Deze incidenten en grotere crises, zoals die in het financiële stelsel, leggen het onvermogen van toezichthouders bloot om in alle gevallen problemen te voorkomen. Voorvallen zoals bij chemieconcern Odfjell, woningcorporatie Vestia en hogeschool Inholland geven daarbij niet alleen aanleiding tot maatschappelijke onrust, maar roepen bij burgers ook de vraag op of overheden en hun toezichthouders nog wel in staat zijn om erop toe te zien dat risico’s beheerst en publieke belangen beschermd worden.” (Welp et al. 2013: 17)

Deze tekst is nu nog even relevant als in 2013. De verwachtingen zijn hoog, en met het uitdijen van het toezicht zijn ze niet bepaald getemperd. Nog steeds wordt, als er iets misgaat, de vraag gesteld: “Waar was het toezicht?” Of er wordt geroepen: “Het toezicht heeft gefaald!” Maar is dat terecht? Wat is de rol van het toezicht? En wie is precies waarvoor verantwoordelijk?

‘Toezicht’ is een containerbegrip geworden; er zijn vele vormen van toezicht. Een belangrijk onderscheid is dat tussen intern en extern toezicht. Raden van toezicht of van commissarissen zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de gang van zaken *binnen* de instelling, de

organisatie of het bedrijf waarop zij toezicht houden. Zij opereren primair vanuit het belang van die instelling, en niet zozeer vanuit het publieke belang.¹ Het toezicht op publieke belangen is belegd bij een externe toezichthouder, een overheidsinstantie. Deze toezichthouder staat daardoor ook verder af van de ondertoezichtstaande. De verwachtingen moeten dan ook per toezichthouder verschillen. Bij de ontsporingen binnen de woningcorporatie Vestia bijvoorbeeld gaat de aandacht terecht naar het interne toezicht, de raad van commissarissen, en bij Inholland in eerste instantie naar de raad van toezicht van deze hogeschool. En toch rijst publiekelijk de vraag: waar was de inspectie? En recent: hoe kon het zijn dat het Slotervaartziekenhuis opeens failliet was? Had de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) dat niet kunnen voorkomen? En het ministerie van Volkshuisvesting, Welzijn en Sport (VWS)? Dat is op zichzelf niet vreemd: dit zijn immers de organisaties die nadrukkelijk de publieke belangen in het oog houden. Maar in hoeverre zijn ze ook verantwoordelijk?

De eerste verantwoordelijkheid voor producten, handelingen of gedrag waarop de overheid toezicht houdt, ligt bij degene op wie toezicht wordt gehouden. In het fipronilincident² bijvoorbeeld lag de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de eieren en de ei-producten nadrukkelijk bij de eierproducerende en -verwerkende sector. Toch bestond de neiging om naar de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) te wijzen als 'schuldige'. Nu was er zeker het een en ander aan te merken op de wijze waarop deze toezichthouder had geopereerd, maar de verantwoordelijkheid ligt toch echt bij de sector, de producent, zelf. Dat spreekt voor velen niet geheel vanzelf

1. Hoewel de laatste tijd ook maatschappelijke waarden steeds meer onderwerp van de interne toezichthouder worden.
2. In 2016-2017 werd op grote schaal de stof fipronil in eieren aangetroffen. Deze stof zat in een middel waarmee kippenstallen werden gereinigd. De stof kwam in de kippen terecht, en vervolgens ook in eieren. Fipronil mag op grond van EU-regelgeving niet in eieren voorkomen, althans niet boven een bepaalde, zeer lage, norm. Miljoenen eieren zijn uit de markt genomen en vernietigd en ook kippen werden 'geruimd'. De sector heeft enorme economische schade geleden en het imago van het Nederlandse ei heeft een flinke deuk opgelopen.

als het gaat om voedselveiligheid. Het maatschappelijk belang en de maatschappelijke gevoeligheid bij voedselveiligheid zijn groot, maar dat doet niets af aan het principe.³ Overheidstoezicht is in de eerste plaats systeemtoezicht: is de wijze waarop de zelfregulering is ingericht adequaat? Daarvoor is de minister eindverantwoordelijk, maar het feitelijke toezicht ligt in dit geval bij de NVWA. Het gaat hier echter om tweedelijns toezicht, gericht op de zelfregulering door de sector. De verantwoordelijkheid van de minister ligt vervolgens daar: heeft de inspectie die taak op de juiste wijze uitgevoerd? De eisen die aan overheidstoezicht worden gesteld moeten zijn afgestemd op de taak die het heeft, de verwachtingen en verantwoordelijkheden eveneens. Hoe vaak hebben we niet meegemaakt dat bij medische missers de vinger naar de inspectie werd gewezen? En hoe lastig is het dan erop te wijzen dat de eerste verantwoordelijkheid toch echt ligt bij de organisatie of de beroepsbeoefenaar zelf?

Ontwikkelingen in het overheidstoezicht

Als de eisen, verwachtingen en verantwoordelijkheden ten aanzien van het overheidstoezicht moeten worden afgestemd op de taak van dat toezicht, is het zaak die taak eerst te definiëren. Overheidstoezicht is toezicht op organisaties en werkzaamheden die in organisaties worden uitgevoerd. Het toezicht geschiedt door inspecties, autoriteiten en omgevingsdiensten. In de tweede kaderstellende visie op (overheids)toezicht onderscheidt het kabinet drie soorten toezicht: nalevings-, uitvoerings- en interbestuurlijk toezicht:

3. Soms zijn andere partijen wel medeverantwoordelijk. Er zijn producten die, voordat ze aan de consument kunnen worden aangeboden, vooraf gekeurd moeten worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor voertuigen die op de openbare weg worden gebruikt. Toezicht achteraf is dan aan de orde bij een incident. Een voorbeeld is de Stint, de elektrische bolderkar die veel werd gebruikt door kinderopvangorganisaties. De Stint is vooraf gekeurd en goedgekeurd. Achteraf, toen er een ernstig ongeluk mee was gebeurd, bleek het voertuig toch niet veilig. De producent van de Stint is primair verantwoordelijk, maar de instantie die groen licht gaf voor het gebruik op de openbare weg, heeft mijns inziens eveneens een verantwoordelijkheid.

“Nalevingstoezicht is het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door burgers en bedrijven. Deze soort is het meest zichtbaar in de samenleving als toezicht door rijksinspecties of markttoezichthouders. Uitvoeringstoezicht is het toezicht op de uitoefening van publieke taken door zelfstandige organisaties. Interbestuurlijk toezicht betreft het toezicht op de uitvoering van publieke taken door decentrale overheden.” (BZK 2005)

De laatste vorm van toezicht laat ik hier buiten beschouwing omdat die wezenlijk anders is dan de vormen van toezicht door inspecties en andere overheidstoezichtorganen.

Toezichtorganisaties zien er, kort gezegd, op toe dat burgers, bedrijven en instellingen hun werk volgens de regels doen. Maar toezicht houdt ook in: handhaving, het opleggen van sancties als er normoverschrijdingen worden geconstateerd. De publieke belangen vormen daarbij steeds het ijkpunt. Deze belangen zijn vertaald in normen, toezichtindicatoren, die zeer verschillend van aard en herkomst kunnen zijn.

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) stelt dat normen in de inspectiepraktijk worden ingevuld door middel van disciplinerende kaders: wetten, aanwijzingen van minister en Tweede Kamer, beleidsregels, organisatieprotocollen, administratieve systemen, organisatiecultuur en gebruiken, professionele standaarden en normen. De afgelopen jaren is het toezicht in dat opzicht verdergaand gsystematiseerd. Daarbij is vastgelegd hoe inspecties opereren, hoe een inspectie wordt uitgevoerd en wat een individuele inspecteur daarbij doet. Het doel daarvan is om de kwaliteit van inspecties te verbeteren, om – met het oog op rechtsgelijkheid en rechtszekerheid – tot uniformiteit te komen, om de effectiviteit te verbeteren en om de kwaliteit te verbeteren. Daarmee is het toezicht systematischer en professioneler geworden (Van der Steen et al. 2015). Neveneffect is wel dat de professionele ruimte is afgenomen. De discussies over de rol van het overheidstoezicht hebben de afgelopen decennia ook andere ontwikkelingen in het toezicht in gang

gezet. De spanning tussen enerzijds toezichtlasten en controledrang en anderzijds de roep om meer en strenger toezicht noopte toezichthouders hun aanpak te herzien. Vrijwel alle toezichthouders, zo constateert de WRR, zijn gaan experimenteren met andere werkwijzen, zoals een risicogerichte aanpak en systeemtoezicht, meer zichtbare handhaving bij normoverschrijdingen en meer samenwerking en afspraken met welwillende organisaties. Daarbij is sprake van een trend naar meer sanctionerend toezicht en strengere handhaving, en ook naar strengere interventietypen: meer sancties, boetes en hoofdelijke aansprakelijkheid (Welp et al. 2013).

Tegelijkertijd zijn voor die nieuwe aanpak minder middelen beschikbaar. Om de financiële lasten van het uitdijende toezicht te beperken is fors bezuinigd op de toezichthoudende organisaties. Inspecties zijn samengevoegd en zuchten nog steeds onder de gevolgen van niet altijd even logische fusies. Oudere werknemers, niet zelden ervaren inspecteurs, zijn vervroegd met pensioen gegaan. Praktische kennis ging daarmee verloren, strategische en beleidsafdelingen zijn in stand gebleven of opgetuigd. In de praktijk kan er dus minder toezicht worden uitgeoefend, terwijl er meer beleid wordt gemaakt en er meer regels zijn die nageleefd moeten worden.

De roep om meer toezicht heeft zich feitelijk vertaald naar gericht toezicht: meer toezicht bij risico's, minder toezicht waar mogelijk. Risicogericht toezicht is inmiddels het beleid van alle toezichthouders. De overheid wil meer vertrouwen op het vermogen van sectoren om zichzelf bij de les te houden, en meer ruimte bieden aan initiatief van burgers, bedrijven en instellingen (Welp et al. 2013). In theorie kan dit efficiencywinst opleveren, maar dat wordt nog niet overal zo ervaren. Dat is mogelijk terug te voeren op de neiging om ook binnen dit systeem verregaand te detailleren.⁴ Minder regels en minder toezichtlast is nog altijd voor velen het streven.

4. Zie bijvoorbeeld de invulling van risicogericht toezicht bij de IGJ (gedetailleerde afvinklijsten) en de NVWA (gedetailleerd uitgewerkte risicoanalyses per sector, waarvan er nu na enkele jaren twee gereed zijn).

Wat is goed toezicht?

De ontwikkelingen binnen het toezicht en de discussies over de verantwoordelijkheidsverdeling leggen een diepere kwestie bloot, namelijk: wat is goed toezicht? Wat zijn de kernwaarden van overheidstoezicht? De tweede kaderstellende visie op toezicht verscheen in 2005 als vervolg op de eerste uit 2001. Sindsdien is er veel over toezicht geschreven en gesproken en heeft het toezicht zich verder ontwikkeld. Dat heeft echter nog niet geleid tot een derde kaderstellende visie. Om het overheidsperspectief op goed toezicht te achterhalen, zullen we het dus moeten doen met de visie uit 2005. Het kabinet onderscheidt daarin zes principes van goed toezicht, waarin we enkele van de hierboven genoemde ontwikkelingen in het toezicht gereflecteerd zien:

- *Selectief toezicht.* Dit wordt als een nieuw principe van goed toezicht gepresenteerd en vormt de basis voor wat inmiddels ‘risicogericht toezicht’ heet: toezichtcapaciteit daar inzetten waar dat het meest noodzakelijk is.
- *Slagvaardig toezicht.* Zacht waar het kan, hard waar het moet. Toezichthouders stimuleren burgers en bedrijven om zelf het gewenste resultaat te bereiken en grijpen in als de situatie dat vereist. Op sommige terreinen betekent dit een verandering in de cultuur van met elkaar omgaan: sneller en steviger ingrijpen dan nu gebruikelijk is.
- *Samenwerkend toezicht.* Vermindering van toezichtlast door samenwerking, waarmee bijvoorbeeld wordt voorkomen dat meermalen om dezelfde informatie wordt gevraagd. Dit was mede een argument om verschillende toezichtorganen niet alleen te laten samenwerken, maar ook te laten samengaan.
- *Onafhankelijk toezicht.* Toezichthouders functioneren binnen de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid, en dienen hun rol en werkwijze binnen die grenzen onafhankelijk in te vullen. Ze moeten ook onafhankelijk in de openbaarheid kunnen treden met

informatie over misstanden, onafhankelijk informatie kunnen verzamelen en daarover een eigen oordeel vormen. In veel gevallen is het bovendien gewenst dat de toezichthouder onafhankelijk kan optreden en een einde kan maken aan ongewenste situaties.

- *Transparant toezicht.* De toezichthouder legt uit waarom hij toezicht houdt en maakt de keuzes in het toezicht inzichtelijk.
- *Professioneel toezicht.* Professionalisering van toezicht heeft betrekking op drie niveaus: de individuele toezichthouder, de toezichtorganisatie en de beroepsgroep (van toezichthouders).

Los van deze principes van goed toezicht zijn bij herhaling toezicht-principes en uitgangspunten van toezicht geformuleerd. Ook in internationaal verband worden richtlijnen voor de uitoefening van toezicht opgesteld.⁵ Sommige elementen hierin – zoals de onafhankelijke uitvoering van het toezicht, de functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving, zorgvuldigheid en rechtvaardigheid – komen steeds terug, maar de inhoud van deze waarden is niet statisch. Waarden als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid treden de laatste jaren wat meer op de voorgrond, mede ingegeven door de toename van open normen in wet- en regelgeving en de verdere ontwikkeling van risicogericht toezicht.

In de huidige stand van zaken rond overheidstoezicht zou ik de volgende rechtsstatelijke waarden willen benoemen als kernwaarden van overheidstoezicht: onafhankelijkheid, transparantie, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

Onafhankelijkheid

Wat betekent onafhankelijk toezicht? Niet meer en niet minder dan dat de toezichthouder (of handhavingsinstantie) op onafhankelijke wijze informatie inwint en zijn oordeel vormt. In de kaderstellende visie op toezicht wordt gesteld dat toezichthouders onafhankelijk

5. Een voorbeeld is de *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit* (OECD 2018). Dezelfde aspecten die in ons nationale debat een rol spelen komen daarin aan de orde.

in de openbaarheid moeten kunnen treden met informatie over misstanden. En dat het in veel situaties ook gewenst is dat de toezichthouder onafhankelijk kan optreden en een einde kan maken aan ongewenste situaties. Ik zou eerder zeggen dat het *altijd* gewenst is dat de toezichthouder onafhankelijk kan optreden en een einde kan maken aan ongewenste situaties. En over het onafhankelijk in de openbaarheid treden met informatie over misstanden zou ik willen zeggen dat het niet verkeerd is om over het moment waarop dat gebeurt vooraf overleg te plegen met de verantwoordelijke bewindspersoon. Dat betekent niet dat de informatie kan worden achtergehouden, maar wel dat duidelijk is wanneer en hoe deze informatie openbaar wordt gemaakt. Dat stelt de betrokken bewindspersoon in staat zich voor te bereiden op de reacties in de media.

Een toezichthouder opereert onder ministeriële verantwoordelijkheid. In de praktijk betekent dat dat jaarplannen, handhavingsstrategieën, beleidsplannen, prioriteitsstelling, de inrichting van de organisatie – dus: alles behalve de inhoudelijke taken – worden goedgekeurd of vastgesteld door de verantwoordelijke bewindspersoon. Deze aspecten kunnen ook onderwerp van beraadslaging in de Tweede Kamer zijn. Dat is ook regelmatig gebeurd. De Tweede Kamer heeft bijvoorbeeld een aantal jaren geleden uitgesproken dat er veel strenger gehandhaafd moet worden op het terrein van de gezondheidszorg en dat is ook doorgesijpeld in de handhavingsstrategie van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ; tegenwoordig IGJ). Nu is dat weer wat genuanceerd, met instemming van de minister van VWS. Politieke inmenging in de oordeelsvorming over een *individuele* casus hoort echter nimmer aan de orde te zijn.

Het zwaartepunt van de onafhankelijkheid ligt dus bij de inspecteurs, degenen die de informatie verzamelen en daar een oordeel over vellen. Onafhankelijkheid heeft ook te maken met de relatie tussen de inspectie en de ondertoezichtstaande. In het verleden kon er wel sprake zijn van een zo nauwe band dat de inspecteur werd ‘ingepakt’ of zich medeverantwoordelijk voelde voor het reilen en

zeilen binnen ‘zijn’ organisatie of instelling. Vooral als er sprake was van een langdurige relatie tussen inspecteur en instelling kon dat spelen. Vandaag de dag is men zich daarvan meer bewust en wordt bovendien regelmatig gewisseld van inspecteur.

Transparantie

‘Transparantie’ is tegenwoordig een mantra: als je geen volledige openheid betracht, word je al snel beschuldigd van ‘achterkamer-tjespolitiek’. Toezichthouders en handhavingsorganisaties moeten dan ook van tevoren hun strategieën openbaar maken. Ook is openbaar bij welke overtreding welke sanctie past, en welk ‘stappenplan’ een toezichthouder volgt bij het opleggen van een sanctie. Uit rechtsstatelijk oogpunt is het een vereiste dat duidelijk is op grond van welke afwegingen een besluit is genomen. De vraag hierbij is wel of en in hoeverre rapporten die door de toezichtorganisatie zijn opgemaakt openbaar moeten worden. Het noemen van namen van bedrijven of personen komt al snel in strijd met de regels van privacy. Toch zijn er ernstige gevallen waarbij de openbaarheid prevaleert boven de privacy. Bijvoorbeeld als een ziekenhuis onder verscherpt toezicht wordt gesteld, als een restaurant tijdelijk wordt gesloten vanwege slechte hygiënische omstandigheden of als een financiële instelling een boete krijgt opgelegd vanwege non-compliance.

In dit verband is de zaak van ING interessant, waarbij de bank een transactie met het Openbaar Ministerie van 750 miljoen euro is aangegaan, nadat de toezichthouder een flink aantal onregelmatigheden had geconstateerd. In de wandeling heet dat een boete, formeel is dat het voorkomen van strafvervolgning. Normaliter worden transacties niet openbaar gemaakt, maar als het een ernstig feit betreft, gebeurt dat wel. In het geval van ING staat datgene wat het Openbaar Ministerie ING verwijt in zijn geheel op internet. Het is dus geen ‘achterkamertje’, zoals wel wordt gesuggereerd. Had ING zich voor de rechter moeten verantwoorden? Alleen als medewerkers of leidinggevend persoonlijk aangesproken hadden kunnen

worden. Dat bleek helaas niet het geval, dus zie ik er de meerwaarde niet van in.

Rechtszekerheid

Voor het begrip ‘rechtszekerheid’ worden verschillende definities gehanteerd. In het kort zou je kunnen zeggen: burgers en bedrijven moeten weten waar ze aan toe zijn. Er zijn wetten en andere regelingen; de uitvoering daarvan moet voorspelbaar, betrouwbaar en consistent zijn. Verder moet de overheid rekening houden met opgewekte verwachtingen, en geen terugwerkende kracht toepassen bij wetten en besluiten.

In de wetgeving wordt steeds meer gewerkt met open normen, zoals de zorgplicht. Daarvan is niet meteen duidelijk waaraan je dan precies moet voldoen. Soms wordt dat ingevuld door de rechter, vaak door nadere beleidsregels, opgesteld door de inspectie of de beroepsgroep zelf. Dat laatste is eigenlijk niet de bedoeling, maar het geeft de inspecteur én de ondertoezichtstaanden wel richting. Deze beleidsregels moeten dan wel weer vooraf kenbaar zijn. In die gevallen zijn ze voor de rechter richtinggevend voor de vraag of iemand aan de zorgplicht heeft voldaan.

Zoals gezegd is in het toezicht de afgelopen jaren sprake van verdergaande systematisering, mede met het oog op rechtszekerheid. Aanvullende normen en criteria geven inderdaad zekerheid: ze zorgen voor objectivering en meer uniformiteit. Maar tegelijkertijd beperken ze de professionele ruimte van de inspecteur. Als die niet anders kan doen dan lijstjes afvinken, zoals nogal eens wordt gehoord (zie bijvoorbeeld Bomhoff 2017: 25), is er weinig ruimte voor professionele afweging. De lijstjes bepalen de conclusie, terwijl de inspecteur misschien eigenlijk iets anders had willen zeggen. Dat heeft niet alleen invloed op de arbeidsvreugde van de individuele inspecteur, ruimte voor afweging kan ook recht doen aan specifieke aspecten van een bepaalde casus. De vraag is dus hoe strak de systematisering uiteindelijk moet zijn om te kunnen voldoen aan de eis van rechts-

zekerheid. Mijns inziens is een en ander wel een beetje doorgescho-
ten.

Rechtsgelijkheid

Rechtsgelijkheid betekent in het kort: gelijke gevallen worden gelijk behandeld. Dat lijkt volkomen duidelijk, zij het dat er veel discussie is over de vraag wat ‘gelijke gevallen’ zijn. In de rechtspraak wordt nogal eens een beroep op dit beginsel gedaan, maar meestal blijkt dat gevallen toch niet echt gelijk zijn. Waarom is de inspecteur wel bij mij geweest en heeft hij een normovertreding geconstateerd, terwijl de buurman precies hetzelfde doet en geen sanctie opgelegd heeft gekregen? De rechtspraak is daar vrij kort over: jammer, maar zo is het nu eenmaal. Een enkele fietser zonder licht wordt beboet, heel veel andere fietsers niet.

Toezichtorganen en handhavers kunnen nu eenmaal niet altijd overal alle normen controleren. Dat is nooit het geval geweest, maar er werd niet over gesproken. Beleid was er op dat punt lange tijd ook weinig. De toezichthouder – en dan meestal de individuele inspecteur – bepaalde welke acties hij ging ondernemen. Dat deed hij vanuit zijn eigen professionaliteit. Je zou dat een vroege vorm van risicogericht toezicht kunnen noemen. Mede in het licht van de bezuinigingen die op vrijwel alle terreinen van het toezicht zijn doorgevoerd, ontstond er behoefte aan *beleid* op dit punt. In de tweede kaderstellende visie op toezicht is daarvoor de basis gelegd onder de kop ‘selectief toezicht’. Bij selectief of risicogericht toezicht vindt toezicht niet overal in gelijke mate plaats; gerechtvaardigd gebleken vertrouwen leidt tot minder toezicht, geschonden vertrouwen tot meer toezicht (BZK 2005; Velder en Brunia 2013).

Risicogericht toezicht is een logische vorm van toezicht. Je gaat dáár inspecteren waar de grootste risico’s worden verwacht. Dat kan zijn in bepaalde branches (bijvoorbeeld waar voedselveiligheid een rol speelt), of bij specifieke instellingen. Zo stelt de NVWA (integrale) risico-analyses op, aan de hand waarvan een toezichtbeleid kan

worden vastgesteld. Toezichtthema's kunnen echter ook door de politiek worden aangereikt, bijvoorbeeld naar aanleiding van incidenten die in de media voor ophef hebben gezorgd. Hier ligt griligheid op de loer, waartegen een toezichtinstantie (en de verantwoordelijke bewindspersoon) zich moet wapenen. Ten eerste moet een thema op objectieve gegevens gebaseerd zijn en ten tweede moet voorkomen worden dat een inspectie wordt opgezadeld met steeds meer thema's omdat de politiek dat nu eenmaal wil. Thema's worden van tevoren aangegeven in jaarplannen, zodat duidelijk is waarop een inspectie zich gaat richten. Het ligt voor de hand dat de inspecteurs in dat kader vooral die bedrijven of instellingen inspecteren waar zij de grootste problemen verwachten. Zo meldt de IGJ in haar jaarplan voor 2018:

“Risicogericht toezicht is gebaseerd op het proactief en periodiek verzamelen van zowel in- als externe informatie om zo zicht te krijgen op risico's die zorg- of sectorbreed gelden. De IGJ verzamelt daarnaast data over individuele zorgaanbieders en fabrikanten. Zij gebruikt de verzamelde informatie om te beoordelen welke zorgaanbieder of fabrikant zij gaat bezoeken. Analyse van deze verschillende data levert risicoprofielen op die zij ter plekke gaat verifiëren.” (IGJ i.o. 2017: 9-10)

Een aanpak waarmee je het moeilijk oneens kan zijn, maar ik kan me voorstellen dat hier vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid bezwaar tegen wordt gemaakt. Waarom ligt deze instelling zo onder de loep en een andere niet? Het is dus zaak heel goed te motiveren waarom juist déze instelling wordt bezocht. Dat geldt niet alleen voor externe verantwoording, maar ook intern. Was er in het verleden soms het gevaar van een te grote identificatie van de inspecteur met 'zijn' instelling of bedrijf, nu zou het kunnen dat deze inspecteur al bij voorbaat denkt: die instelling of dat bedrijf deugt niet. Onpartijdig en onbevooroordeeld optreden zijn basisvoorwaarden voor goed en verantwoord toezicht.

Verder rijst de vraag of rechtsgelijkheid betekent dat alle normen altijd voor iedereen gelijk moeten zijn. Waar we willen dat bedrijven en instellingen innoveren, bijvoorbeeld op het gebied van circulaire economie, moeten experimenten mogelijk zijn. Die worden in de Crisis- en herstelwet (op grond van artikel 2.4, lid 1 Chw) in feite aangemoedigd, en in nadere algemene maatregelen van bestuur verder uitgewerkt. Daarmee wordt dus een zekere rechtsongelijkheid geschapen, bijvoorbeeld in de bouw. In sommige gemeenten kunnen woonhuizen zonder speciale bouwvergunning worden gebouwd, mits de bouw geschiedt onder verantwoordelijkheid van een architect.⁶ Alle specifieke regels uit het Bouwbesluit gelden dan wel, maar pas achteraf wordt gecontroleerd of men zich aan die regels heeft gehouden. Dat betekent een enorme versnelling van de realisering van de bouw. De drang tot innovatie krijgt in dit geval dus enige voorrang op de rechtsgelijkheid.

Maar ook op individueel niveau moet maatwerk geleverd kunnen worden. Dat wil zeggen: het ene bedrijf krijgt meer ruimte in de vergunning (onder bepaalde voorwaarden) dan het andere.

Ten slotte

Terwijl toezicht in het verleden nauwelijks aandacht kreeg, staat het nu steeds meer in de belangstelling. In geval van een incident komen de media snel in actie, wat een enorme druk legt op de regels en het toezicht daarop. Meer regels worden geëist, meer toezicht, terwijl anderzijds wordt geklaagd over de toename van de toezicht- en verantwoordingslast. Deze paradox leidt tot maatregelen die niet altijd even logisch zijn. Samenvoeging van inspecties levert meestal weinig efficiency op, maar wel veel fusieperikelen. Bezuinigingen leiden tot het weglekken van kennis, terwijl ondertussen steeds meer van het toezicht wordt verwacht. Voordeel is wel dat deze

6. Besluit van 8 juli 2016 tot wijziging en aanvulling van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.

ontwikkelingen leiden tot reflecties op de functie van toezicht en de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend.

Toezicht moet gebaseerd zijn op de wet en op rechtsstatelijke beginselen als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Ook onafhankelijkheid en transparantie zijn vanzelfsprekende eisen aan het toezicht. Deze kernwaarden van het toezicht staan op zichzelf niet ter discussie, de invulling ervan wel. Inspecties zijn geen onafhankelijke organen. Zij functioneren onder ministeriële verantwoordelijkheid en krijgen aanwijzingen omtrent de onderwerpen waarop het toezicht zich moet richten. Materiaal daarvoor wordt aangedragen door de inspectie zelf, maar ook door de politiek. De wijze waarop de informatie wordt verzameld, de oordeelsvorming en de oplegging van sancties gebeurt wel in onafhankelijkheid. Toch staat de onafhankelijkheid steeds ter discussie, bij al dan niet vermeend ingrijpen van de politiek.

Al decennia wordt gestreefd naar minder regels en minder toezichtslast. De ervaring leert dat dat niet veel heeft opgeleverd. De introductie van risicogericht toezicht is een antwoord dat efficiencywinst kan opleveren. Risicogericht toezicht is nu het beleid van alle toezichthouders, maar wie dieper kijkt, ziet dat dit principe nog in ontwikkeling is. Soms worden risico's globaal omschreven, maar de neiging om ook binnen dit systeem verregaand te detailleren, ligt kennelijk in onze genen.

Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn kernbeginselen van de rechtsstaat. Het zijn echter geen statische begrippen. Zoals de rechtsstaat zelf zich voortdurend ontwikkelt, zo evolueren ook de begrippen 'rechtszekerheid' en 'rechtsgelijkheid'. Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid houden niet in dat alles altijd voor iedereen gelijk is. Het moet duidelijk zijn waaraan je je moet houden, en ook voor derden moet duidelijk zijn waaraan bijvoorbeeld een bedrijf zich moet houden. Maar dat betekent niet dat alle normen voor alle bedrijven van eenzelfde categorie gelijk zijn. Steeds meer wordt in

vergunningen maatwerk geleverd. Innovatie gaat niet zonder experimenten en een bedrijf dat met een bepaald productieproces wil experimenteren kan daarvoor een specifieke vergunning krijgen. Dan is dat geval niet meer ‘gelijk aan andere gevallen’, en wordt in dat opzicht geen afbreuk gedaan aan het beginsel van rechtsgelijkheid. Het wordt echter wel anders ingevuld.

Risicogericht toezicht maakt ook onderscheid: de ene instelling of organisatie wordt wel bezocht, de andere niet. Ook hierbij kan gesteld worden dat afbreuk wordt gedaan aan het rechtsgelijkheidsbeginsel. Maar evenzeer kan gesteld worden dat er geen sprake is van gelijke gevallen, omdat de toezichthouder in het ene geval meer risico constateert dan in het andere. Zaak is wel om dat heel goed te motiveren. Nog verder gaat de gedachte om afspraken te maken met ‘goedwillende’ organisaties. Maatschappelijk gezien ligt dat bijna voor de hand, maar vanuit toezichtperspectief kan dat lastig zijn. Wat als die ‘goedwillende’ organisatie zich niet aan de afspraken houdt? Het principe van *high trust, high penalty* wordt wel met de mond beleden, maar in high penalty zijn we nog niet erg goed.

Kortom: de basiswaarden van goed toezicht blijven behouden, maar de inhoud van de waarden evolueert. Net als in de rechtsstaat in het algemeen. Ook daarin is ruimte voor beweging.

Literatuur

- Bomhoff, M. (2017). *Inspecteurs over hun vak*. Den Haag: Inspectieraad.
- BZK (2005). *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- IGJ i.o. (2017). *Werkplan 2018*. Utrecht: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd in oprichting.
- OECD (2018). *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*. Parijs: OECD Publishing.
- Steen, M. van der, Scherpenisse, J., Schulz, M. en Twist, M. van (2015). *Disciplinerende kaders en professionele ruimte in het toezicht. Naar een strategisch gesprek*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Velders, R. en Brunia, M. (2013). *Begrippenkader rijksinspecties*. Den Haag: Inspectieraad.
- Welp, P., Bokhorst, M., Faddegon, K., Goede, P. de, IJskes, E. en Knottnerus, A. (red.) (2013). *De staat van toezicht. Sector- en themastudies*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijks- toezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Nabeschouwing

Martijn van der Steen

Prof. dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB en hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).

Een duiding van doorwerking en een agenda voor toekomstgericht toezicht

Een terugblik

In het rapport *Toeziën op publieke belangen* (WRR 2013) pleit de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) behalve voor goed en beter toezicht in het algemeen vooral voor een verruiming van het perspectief op toezicht. Dat verruimd perspectief is gebaseerd op een set samenhangende uitgangspunten. De *maatschappelijke functie* moet in het toezicht meer centraal staan, toezicht moet verbonden zijn met de maatschappelijke functie. Daarbij is het belangrijk om de *opbrengsten van toezicht* in beeld te brengen, bij voorkeur op het niveau van diezelfde maatschappelijke functie. De WRR pleit er daarnaast voor om meer in te zetten op een *governancebenadering*, waarin de toezichthouder zich naast of in ieder geval te midden van anderen in het domein plaatst. Met ook hier als centrale verbindende gedachte dat – gedacht vanuit de publieke functie – de toezichthouder niet alleen of op zichzelf staat, maar zich kan verhouden tot de inzet en verantwoordelijkheden van anderen om toezicht te houden. Het vierde uitgangspunt voor een verruimd perspectief is de versterking van de *reflectieve functie van toezicht*: het vermogen van toezichthouders om actief te agenderen wat zij rondom de

maatschappelijke functie waarnemen, ook als dat strikt genomen niet tot of binnen hun taakopdracht valt. Het vijfde uitgangspunt is een hernieuwde oriëntatie op de *kernwaarden* van goed toezicht.

Deze lijnen vormen een samenhangend perspectief op toezicht. De idee is dat het toezicht moet worden ingericht vanuit een beeld van een dynamische, complexe samenleving, waarin te midden van een variëteit aan partijen en belangen publieke waarde wordt gerealiseerd. De toezichthouder moet zich in dat dynamische speelveld positioneren. Niet met de strikt geformuleerde taak of verantwoordelijkheid als uitgangspunt, maar met publieke waarde als anker voor de strategische positionering en professionele afwegingen. De WRR heeft daarmee een ankerpunt voor het denken over toezicht geleverd, dat de afgelopen jaren bijzonder betekenisvol is geweest. In deze bijdrage bespreek ik eerst hoe ik de doorwerking van het WRR-rapport inschat en geef ik een aantal verklaringen voor de impact die het rapport volgens mij heeft gehad. Vervolgens benoem ik een aantal wat mij betreft opvallende bevindingen uit de verschillende bijdragen aan deze bundel. Ik sluit af met twee thema's die naar mijn idee de komende tijd nadrukkelijk de agenda van het toezicht zullen bepalen: toezicht in netwerkkarrangementen en toezicht in tijden van transitie.

Een duiding van doorwerking

Het WRR-rapport heeft veel impact gehad. In zijn introducerende bijdrage aan deze bundel relateert Pieter Welp deze impact, maar wat mij betreft is dat niet terecht. Het WRR-rapport heeft majeure doorwerking gehad in het toezichtveld. Misschien niet in de zin dat de aanbevelingen letterlijk zijn overgenomen, hoewel soms ook dat, maar vooral als interventie in het tot dan toe versnipperde en onsamenhangende discours over het toezicht. En met 'onsamenhangend' bedoel ik niet dat de ingebrachte punten in het debat

geen hout sneden, maar dat er weinig sprake was van een gevestigd ‘toezichtdebat’. Er werd over toezicht gesproken, maar vaak instrumenteel, of in niches die zich geen deel van een geheel voelden. Het WRR-rapport heeft die verschillende discussies bij elkaar gebracht. Dat is wat mij betreft dus de eerste belangrijke bijdrage van het WRR-rapport. Het vormde een *discursief ankerpunt* in het Nederlandse debat over toezicht. Het was een rapport waar anderen hun debatten omheen konden groeperen. Eens of oneens doet er dan niet zo toe. Een discours ontstaat als partijen zich in min of meer dezelfde bewoordingen gaan uitlaten, zich in verhouding tot elkaar gaan plaatsen en behalve woorden ook langzaam posities en praktijken uitkristalliseren. Dan wordt het discours langzaam maar zeker waar, waarbij een ontkenning in dezelfde bewoordingen het discours vreemd genoeg alleen maar krachtiger maakt (bijvoorbeeld de in de begintijd veel gehoorde ‘klacht’ dat het rapport weinig instrumentele aanbevelingen kende, of in ieder geval op dat punt doorvertaling verdiende). Zo fungeerde het rapport enigszins zoals de stukken van Herman Tjeenk Willink vaak doen: ze geven het gesprek over het openbaar bestuur richting, als ankerpunt waar vele anderen zich als voor- of tegenstander rondom positioneren. ‘Na’ het WRR-rapport was er ineens een veel meer gestructureerd en gevestigd – samenhangend – debat over toezicht. Waaraan de volle breedte van het veld ook meedeed en ook bijvoorbeeld de markttoezichthouders logischer een plek vonden naast de traditionele inspecties. En waar uiteindelijk ook de wetenschap zich aan kon optrekken, of omheen kon groeperen en organiseren. De recent uitgebrachte Wetenschapsagenda Toezicht is niet los te zien van de ‘discoursvormende’ rapportage van de WRR uit 2013.

Dat een nieuw discours is gevestigd zegt nog niets over de inhoudelijke lijn van het rapport. Ook daarmee is veel gedaan, al dan niet bewust. Allereerst heeft de *gezaghebbende en herkenbare verwoording van de publieke opdracht van toezicht* erg veel invloed gehad. Het heeft

geholpen om in enkele kerndilemma's van toezicht coherente keuzes te maken. In toezicht zit altijd een inherente spanning tussen het volgen van de wetten, regels en kaders enerzijds, en het benutten van professionele ruimte om individuele gevallen situationeel te beoordelen anderzijds. Daar komt de eveneens inherente spanning bij dat toezichthouders bijna altijd sectoraal of domeinspecifiek zijn georganiseerd. De domeinen zijn met het fuseren en samenbrengen van inspecties weliswaar groter geworden, maar ze blijven specifiek te midden van een wereld die integrale maatschappelijke vragen heeft. Welk perspectief overheerst dan? Het integrale woelige beeld van de maatschappelijke kwestie, of het sectorale en specifieke – aangeharkte – beeld van de afgebakende domeinen en taken? Voor deze dilemma's geeft de WRR niet het antwoord, maar wel de richting aan. De WRR stelt het kompas op het maatschappelijke af. Inspecties moeten overhellen naar het maatschappelijke, is mijn kort-door-de-bochtinterpretatie van de WRR. Vanuit die gedachte zijn veel toezichthouders aan de gang gegaan.

De WRR heeft inspecties zodoende geholpen aan een legitimatie voor strategische positionering. Toezichtorganisaties zijn zich vervolgens steeds meer naar het WRR-rapport gaan gedragen. Ze zijn de woorden en argumenten gaan gebruiken en hebben daar instrumentarium en handelingspraktijken aan verbonden. Niet letterlijk misschien, maar wel in de aangereikte richting. Daarin, zo merkt onder anderen Winnie Sorgdrager in deze bundel terecht op, is de kant van het recht en het rechtsstatelijke tijdelijk even wat meer onder op de stapel mee te wegen argumenten en uitgangspunten beland. Het heeft daarnaast, tot schrik van onder anderen Paul Frissen en Petra Ophof – niet in deze bundel, maar in een recent verschenen essay voor de Inspectieraad (Frissen en Ophoff 2019) – veel toezichthouders ertoe bewogen om meer vanuit 'de bedoeling' de samenleving in te trekken. En daarbij treedt al snel de tragiek – of soms, volgens Frissen en Ophoff, eerder de terreur – van de goede bedoelingen op. Vanuit de publieke waarde bezien kan en moet er veel, ook als het

vanuit rechtsstatelijke waarden, *checks and balances* en *countervailing powers* niet zozeer kan. Even los van de inhoudelijke gevolgen ervan – of die nu goed of niet zijn is hier niet het punt – heeft het WRR-rapport hier veel impact gehad. De zorgen over de rechtsstatelijke kant van het toezicht en de vraag naar legitimiteit en begrenzing zijn daar vreemd genoeg uitdrukking van. Daarover later meer.

De tweede krachtige inhoudelijke doorwerking heeft de *toevoeging van de reflectieve functie van toezicht* gehad. Daarmee heeft de WRR voor toezichtorganisaties een nieuw register opengetrokken. Sommigen zullen overigens een ander beeld gebruiken, zoals de doos van Pandora. Je kunt ook zeggen dat de WRR de toezichthouders hier het laatste zetje richting werkelijke volwassenheid heeft gegeven: namelijk het mogen of zelfs moeten hebben van een eigen mening, ook als die mening de feitelijke opdracht te buiten gaat. Als je iets van belang ‘hebt’, dan moet je het zeggen.

Natuurlijk wisten inspecties al heel lang van alles en nog wat over de impact van beleid en over nieuwe trends in het veld. Ze hadden ook al veel langer strategische opvattingen over wat politiek, beleidsmatig of maatschappelijk nodig was. Dat soort signalen ging echter altijd in beginsel gepaard met tobberige gedachten over wat nu precies de ruimte voor een dergelijke bijdrage was. Of met de vraag wie er echt op zat te wachten en of het eigenlijk wel kon. En dan moest het gesprek over of het wel klopte nog beginnen. Geen wonder dat de impact van toezicht op beleid altijd zeer minimaal is geweest en dat beleidsmakers en politici zich maar heel zelden voor strategische richting tot toezichthouders hebben gewend. De WRR heeft daar de toon van de twijfel radicaal weggenomen en deze vervangen door de taal van de ‘taak’, of zelfs een functie. Het hebben van een mening en het ‘zien’ van dingen buiten de bedoelde scope mag sinds 2013 gewoon; het moet zelfs. Als toezichthouders een ‘term van het jaar’ zouden mogen kiezen dan denk ik dat ‘de reflectieve functie’ sinds 2013 elk jaar zou hebben gewonnen.

De introductie van de reflectieve functie heeft de intellectuele, signalerende en strategische kant van toezichhouders *bevrijd*. Toezichhouders hebben daar vervolgens ook nog eens goede dingen mee gedaan en lijken allesbehalve van plan om in te boeten aan hun nieuw gevonden ruimte. Alleen al daarom denk ik dat dit de meest ingrijpende vorm van doorwerking van het rapport is geweest. Met ook hier weer de aantekening dat het voor het discours niet eens zozeer van belang is of iedereen het eens is met het belang van de reflectieve functie. Dat erover gesproken wordt, dat het een categorie is geworden, dat het partijen zich tot elkaar laat verhouden (“Hoe vul jij de reflectieve functie in?”) en in een gesprek brengt dat ze anders niet snel aan zouden gaan, is pure doorwerking en als het aan mij ligt ook pure winst.

Opvallende lijnen in de bijdragen

De auteurs in deze bundel doen interessante observaties ten aanzien van het rapport, deels in lijn met mijn eigen observaties en deels ook strijdig daarmee. De bijdragen hebben afwisselend een concluderend (wat is er gebeurd?) en agenderend karakter (wat is er nodig?). Peter Veld en Peter van der Knaap bijvoorbeeld gaan heel gericht en specifiek in op manieren om het toezicht *beter* te maken. Ze doen krachtige voorstellen om het toezicht effectiever te maken: om de impact ervan te vergroten en de middelen efficiënter te benutten. Slimmere inzet en beter gebruik van informatie speelt daar in een hoofdrol. Een vergelijkbaar pleidooi zien we bij Ian Leistikow, die ook het belang van een adequate informatiestrategie benadrukt als middel om effectiever en efficiënter toezicht te realiseren. Interessant hierbij is ook dat Van der Knaap en Leistikow nadrukkelijk oproepen tot het ‘openen’ van het toezicht voor informatie en actie vanuit de samenleving. De rol van burgers en bedrijven is volgens hen groot en kan in informatiestrategieën veel bijdragen. Deze toenemende rol van burgers in het toezicht is een thema dat bij veel

inspecties op de agenda staat en in eerste experimenten en praktijken ook vorm krijgt. Het is spannend om te zien hoe die lijn zich verder voltrekt.

Alle auteurs signaleren een spanning die het streven naar efficiënter en effectiever toezicht oproept met het voortdurend voorvallen van incidenten. Met het discours over de verbetering en de volwassenwording van het toezicht zijn ook de verwachtingen toegenomen. Die verwachtingen waren altijd al krom: veel handhaving voor de ander, veel ruimte voor mij. Maar nu is, met alle discussies over hoe effectief toezicht al is en hoe het nog effectiever kan – bijvoorbeeld met data, met inrichtingen van systemen en met slimme gedragsinterventies – de verbazing steeds groter als het dan toch misgaat. Dan vallen de decorstukken ineens weg en zien we wat toezicht ook ‘gewoon’ is: een goedbedoelde maar inherent halfhartige poging van organisaties om in een grote hooiberg de speld te vinden. Dan komen ‘ontluisterende’ cijfers op tafel over aantallen bezoeken, nalevingsniveaus en aantallen inspecteurs die een heel veld moeten bestieren. Dan zien we een toezichthouder die écht veel in informatie en data-analyse investeert, maar die ook gewoon over het hoofd ziet dat de financiën van een zorginstelling of een school door de bodem zakken. Dan zien we een Belastingdienst die ‘alles weet’, maar óók heel veel mist. Niet omdat het geen goede organisaties zijn, maar omdat de verhouding tussen de veelheid en de variëteit van het veld enerzijds en de omvang en het overzicht van het toezicht anderzijds volledig scheef is. De verwachtingen zijn onmogelijk, ook al gaat het goed. Uiteindelijk werken toezichthouders vanuit hun beperkingen. De taal van effectiviteit en – terecht! – succes in het bereiken van naleving kan en mag het besef van die scheve uitgangspositie nooit wegnemen. Incidenten ontkrachten niet de effectiviteit van het toezicht. Het kan prima naast elkaar bestaan. Dat is niet per se altijd zo, soms is het toezicht gewoon niet goed. Maar ook in een veld waarin het toezicht goed en effectief is zullen zich nog steeds incidenten voordoen. Zo was het altijd al. Anders is dat de toezichthouder met

zijn nadruk op effectiviteit en ‘slimmer’ toezicht de verwachtingen heeft opgerekt. En daar komt op enig moment altijd gedoe van. Auteurs worstelen naar mijn idee nog het meest met de poging om governancestrategieën als basis voor het toezicht in te zetten. De twijfels zijn het grootst als het gaat om de verhouding tot interne toezichthouders en ‘bestuursgericht’ toezicht. Je ziet daarin weer spiegeld dat een rol van toezichthouders op een zekere afstand, met interne toezichthouders in de hoofdrol, kansrijk maar ook kwetsbaar is. Of, scherper gezegd, dat het een strategie is die goed werkt voor iedereen die het toch al goed doet, maar nauwelijks werkt voor partijen die toezicht écht nodig hebben. De governancebenadering lijkt vooral aantrekkelijk vanwege de onmogelijkheid van het alternatief. Overal dicht erop gaat niet en is ook niet nodig. Maar wanneer nu het een doen en wanneer het ander? Hoe lang vertrouwen op het nut van afstand en wanneer de zekerheid zoeken in nabijheid en directe waarneming? Achteraf is die vraag altijd goed te beantwoorden, bijvoorbeeld na de val van Vestia en Amarantis, of na het omvallen van een ziekenhuisgroep. Maar daarbij vergeten we dat hier de retrospectieve coherentie onze blik vertroebelt: de wijsheid achteraf geeft richting in de ambigue afweging over wat er nodig was. De worsteling van toezichthouders is nu juist om tot prospectieve coherentie te komen: om voorafgerichte afwegingen te maken over wat op systeemniveau, bestuursgericht, *high trust* en risicogebaseerd kan, en wat dichtbij, direct en met handhaving moet. Die spanning wordt door onder anderen Meike Bokhorst, Cor van Montfort en Femke de Vries fraai verwoord. De WRR heeft deze spanning niet opgelost, maar wel nadrukkelijker onder de aandacht gebracht. Wat vanuit publieke belangen gezien ‘goed’ is, is niet eenvoudig of eenduidig vooraf vast te stellen. Ook niet als het achteraf, als er tekorten blijken op te treden, meteen herkenbaar is.

Een van de meest zorgwekkende bijdragen is wat mij betreft die van Rien Rouw. Dat is opvallend, want op het eerste gezicht heeft deze

bijdrage de minst directe relatie met toezicht. Maar schijn bedriegt. De bijdrage van Rouw en het project van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) naar de sturing van het onderwijs is op twee manieren te lezen. Als een intelligente lens – circulaire causaliteit – om complexe systemen met hernieuwde scherpte te kunnen bezien. En er dankzij die scherpere lens ook beter toezicht op te kunnen houden en in te interveniëren. Dat helpt! Maar de bijdrage kan ook worden gelezen als een fundamentele kritiek op de onderliggende causale modellen die we momenteel gebruiken voor beleid, sturing en toezicht, en meer algemeen voor het begrijpen van beweging in systemen. Naarmate het toezicht meer, mede dankzij het WRR-rapport, beweegt in de richting van het denken vanuit maatschappelijke dynamiek en het sturen op maatschappelijk effect, wordt de aard van die dynamiek belangrijker. In dat opzicht is de tabel met de verschillende manieren om dynamiek te bezien confronterend (een recept volgen, een raket naar de maan sturen, een kind opvoeden; zie p. 154). Het zijn geen exacte categorieën, maar als veel inspecties eerlijk zijn dan lijkt hun systeembegrip meer op de eerste twee kolommen uit die tabel dan op de derde. In dat geval is de werkelijke complexiteit – ondanks het veelvuldig gebruik van dat woord – *niet* de basis voor het inrichten van het toezicht. Zeker niet naarmate handhaving dichterbij komt en rechtsstatelijke waarden (terecht) meer in beeld komen. Dan neemt de ruimte voor het analyseren en handelen vanuit een complexiteitsperspectief eerder af dan toe. Sorgdrager benoemt het belang hiervan zeer terecht, en ziet overigens ook heel scherp de beperkingen van het rechtsstatelijke perspectief. Maar daarmee is de vraag welk perspectief op systemen, complexiteit en causaliteit een toezichthouder hanteert wel als dilemma helemaal opgespannen op tafel. Complexiteit is er nu eenmaal en moet wel onderdeel van de afweging zijn, maar kan dat wel? Rouw vraagt terecht aandacht voor deze spanning. Het WRR-rapport kan ook heel goed in die lijn

worden gelezen. Maar het is de vraag of dat al voldoende, en écht voldoende fundamenteel, gebeurt.

Geruststellender zijn wat mij betreft de bijdragen (in het bijzonder van Inge de Wolf) waarin het werken met een ‘Staat van’ wordt besproken. ‘Staten van’ zijn sinds 2013 veel meer gemeengoed geworden bij toezichthouders. Ze voorzien in een belangrijke politieke maar vooral ook maatschappelijke behoefte. Toezicht gaat niet zozeer over het naleven van een norm of regel, maar over het versterken van maatschappelijk vertrouwen in systemen. Hebben mensen vertrouwen dat een systeem goed in elkaar zit en dat het goed werkt? De ‘Staten van’ voorzien in een bron van informatie waarmee het bredere publiek op dat vlak vooruit kan. Niet het individuele rapport over één instelling, maar een overzicht van de stand van zaken, de trends en patronen in een veld of een sector. Het is een natuurlijk format voor overzicht en reflectie en biedt een integraal perspectief. Het is ook voor toezichthouders zelf een goede ervaring, omdat het format tot integrale perspectieven dwingt en ook de toezichthouder zelf disciplineert.

Ook hier dienen zich natuurlijk wel weer dilemma’s aan. Sorgdrager is relatief positief over de sectorbrede analyses van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) – hoewel niet écht een ‘Staat van’ – maar ze zag die deels vanwege haar onderzoek naar een zeer kritisch incident. Inspecties brengen fraaie ‘Staten van’ uit waarin ze knap observeren over het geheel, maar ze krijgen tegelijkertijd veel te verduren als ze in de dagelijkse praktijk ergens een ‘deel’ over het hoofd zien. De ‘Staat van’ is dus een belangrijke uitbreiding van het repertoire, die ook helemaal past in de geest van het WRR-rapport, maar het lost veel van de inherente dilemma’s niet op.

Persoonlijk ben ik erg gelukkig met de afwezigheid van beschouwingen in deze bundel over de organisatorische en institutionele inrichting van het toezichtlandschap. Natuurlijk zijn er discussies over de manier waarop inspecties in Nederland veelal binnen de

ministeries georganiseerd zijn. De preciezen hebben hier altijd gelijk, deze manier van organiseren schaadt in strikte zin de onafhankelijkheid. Maar de rekkelijken hebben een veel krachtiger punt: in de praktijk zijn inspecties wel degelijk onafhankelijk, ongeacht hun organisatorische ophanging. Er is autonomie, er is afstand en er is eigenstandige professionaliteit die toezichthouders aan de goede kant van de lijn houdt. Althans, dat is mijn waarneming. Dit is in het Nederlandse toezichtlandschap geen hoofdzaak en zou ook niet zo moeten worden behandeld. De pogingen van Pieter van Vollenhoven om het debat in de richting van een grote separate autoriteit te bewegen vindt wat mij betreft gelukkig geen navolging. Ook niet in deze bundel. Schaal, herinrichting of een andere verhouding ten opzichte van de departementen gaat in Nederland niet het volgende betekenisvolle verschil maken. De diagnose is niet dat schaal werkelijke problemen veroorzaakt. Er is dus geen aanleiding om te geloven dat fuseren, scheiden of verkavelen tot toegevoegde waarde leidt. Zelfs het kabinet en de Tweede Kamer zijn er stil over. Die stilte kunnen we wat mij betreft voorlopig koesteren. Niet als pauzetijd, maar als luwte waarin toezichthouders kunnen werken aan hun werkelijke prioriteiten.

Thema's voor de toekomst

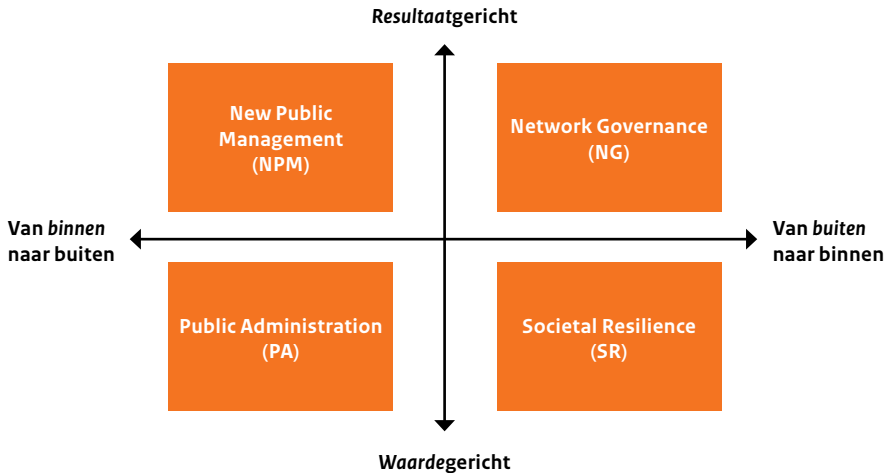
De door de WRR uitgezette lijnen voor de ontwikkeling van het toezicht zijn omgezet in handelingspraktijken bij toezichthouders. In die beweging zie ik twee thema's die zich in de nabije toekomst van het toezicht indringender zullen aandienen: toezicht in een netwerksamenleving en toezicht in een tijdperk van transities. Ik zal beide thema's hier toelichten aan de hand van twee schema's die volgens mij het toezichtdilemma rond beide kwesties goed illustreren: het 'kwadrantschema' van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) (zie figuur 1) en de 'omgekeerde x-curve' zoals

gebruikt door Derk Loorbach van The Dutch Research Institute For Transitions (DRIFT) (zie figuur 2).

Toezicht in netwerken: vier perspectieven op sturing en op toezicht

In de praktijk van overheidssturing wordt veel gebruikgemaakt van een conceptueel model waarin vier sturingsperspectieven worden onderscheiden (Van der Steen et al. 2015). Ieder perspectief volgt een andere route om publieke waarde te realiseren. In ieder perspectief staan andere waarden centraal en wordt publieke waarde op een andere manier gerealiseerd. We maken in het schema onderscheid in sturingsbenaderingen op basis van twee variabelen.

De eerste variabele gaat over de vraag of de nadruk in sturing ligt op het realiseren van concrete resultaten (boven) of op het zorgen voor bepaalde randvoorwaarden (onder). Op beide manieren kan gestuurd worden op het realiseren van publieke waarde. De tweede variabele gaat over de vraag of sturing tot stand komt door ‘van binnen naar buiten’ te werken (waarbij de overheid zelf de doelen en kaders vaststelt en van daaruit stuurt) of ‘van buiten naar binnen’ (waarbij de maatschappelijke dynamiek in georganiseerde of ongeorganiseerde netwerkverbanden leidend is voor de sturing vanuit de overheid). Op basis van deze twee assen onderscheiden we vier kwadranten die elk een perspectief op overheidssturing opleveren (Bourgon 2011; Van der Steen et al. 2015; Van der Steen en Van Buuren 2017). Ieder kwadrant heeft eigen kenmerken en biedt een ander perspectief op waarden en sturing. Ik bespreek ze hier kort.



Figuur 1. Vier perspectieven op overheidssturing
Bron: Van der Steen et al. (2015a)

Public Administration: de rechtmatige overheid (linksonder)

Vanuit het perspectief van een rechtmatige overheid is verankering in het democratisch systeem en het recht de basis voor alles wat overheidsorganisaties doen (Frissen 2010). Rechtmatigheid en rechtsgelijkheid – rechtsstatelijkheid – vormen de basis van bestuur (Bovens et al. 2012). Het perspectief van de rechtmatige overheid stelt die legitimiteit en rechtmatigheid centraal. De verhouding met de samenleving is gericht op het borgen van rechten en plichten, die als maatschappelijke ordening fungeren. Vanuit dit perspectief is sturing goed als de wet deugdelijk en zorgvuldig wordt uitgevoerd. Rechtmatigheid en procedurele zorgvuldigheid zijn cruciaal. Een overheid moet ‘rechtlijnig’ met haar eigen beleidsregels en statutaire uitgangspunten omgaan. Een uitzondering is pas mogelijk wanneer daarvoor een afgesproken procedure is doorlopen. Een inspectie

doet het goed wanneer zij handelt naar de letter van de wet en de taak rechtmatig en zorgvuldig uitvoert.

New Public Management: de presterende overheid (linksboven)

In het perspectief van de presterende overheid is overheidssturing er primair op gericht om de vooraf afgesproken resultaten op een effectieve en efficiënte manier te bereiken. De overheid is zelf verantwoordelijk voor het doelmatig realiseren van afgesproken prestaties. Dit perspectief komt voort uit het denken over New Public Management (NPM), dat in de jaren negentig in publieke organisaties is geïntroduceerd (Pollitt en Bouckaert 2011). Vanuit dit perspectief bezien ontleent de overheid haar legitimiteit aan het vermogen om te leveren: niet alleen zorgvuldig en juist (rechtmatig), maar ook efficiënt en effectief (doelmatig).

Een inspectie doet het goed als de vooraf overeengekomen prestaties worden behaald. Het halen van de prestatietargets, en het verantwoorden daarvan, staat centraal bij de inrichting van het toezicht. Dat gebeurt grotendeels vanuit een financieel perspectief: aan indicatoren zijn financiële *incentives* gekoppeld en de systemen zijn zo ingericht dat ze deze financiële prikkels volgen. Strategische afwegingen hebben vaak het karakter van kosten-batenafwegingen, waarbij steeds wordt gekeken of de kosten te relateren zijn aan de in kritische prestatie-indicatoren (kpi's) uitgedrukte prestaties. Alleen een actie die in meetbare en aan incentives gekoppelde prestaties bijdraagt is lonend, anders is het geen interessante actie. Hier is de logica er dus één van effectiviteit en efficiency: het maximaal en zo doelmatig mogelijk realiseren van de 'geïncentiveerde' prestaties.

Network Governance: de samenwerkende overheid (rechtsboven)

Bij de netwerkende overheid staat het principe centraal dat publieke waarde wordt bereikt in samenwerking met anderen (Klijn en Koppenjan 2012). Om publieke waarde te realiseren zoeken organi-

saties de weg naar buiten. Ze gaan op zoek naar partners die kunnen bijdragen aan die doelen, omdat ze gelijksoortige of overlappende belangen en doelen hebben. Het bij elkaar brengen van die uiteenlopende belangen vormt de kern van het perspectief van de netwerkende overheid. Dat gaat om het formeren van coalities van partijen, die vanuit gedeelde belangen de benodigde middelen inbrengen om een probleem op te lossen. Elke partij brengt iets in wat bijdraagt aan die doelstelling. Gezamenlijk vergroten partijen de kans op het realiseren van de prestatie die ze alleen niet zouden kunnen volbrengen. Dat betekent wel dat ze deels hun eigen individuele voorkeuren moeten opgeven en op zoek moeten naar projecten die voor alle betrokkenen iets opleveren. Partijen doen mee omdat ze dat willen, omdat ze een opbrengst zien in het meedoen. Als ze die opbrengst niet zien haken ze al snel af. Vaak zijn dit partijen met een min of meer formeel karakter: dat wil zeggen, partijen die als rechtspersoon opereren, die belangen vertegenwoordigen en die in ieder geval ‘voor hun handtekening staan’. Dat is in dit perspectief belangrijk, omdat het hier vaak gaat om een afspraak in de vorm van een convenant, een pact, een akkoord of een overeenkomst.

Societal Resilience: de participerende overheid (rechtsonder)

In het perspectief van de participerende overheid staat maatschappelijke energie centraal (Hajer 2011; Van der Steen et al. 2014). Publieke waarde wordt niet alleen door de overheid ‘gemaakt’, maar komt net zo goed van anderen. Op de manier waarop zij dat willen, vanuit de doelen die zij zichzelf stellen (ROB 2012). De overheid gaat niet naar buiten om daar bondgenoten te werven voor de eigen uitvoeringsagenda, maar komt in aanraking met de maatschappelijke dynamiek die er al is. Soms is dat een initiatief dat aansluit bij de eigen agenda en dat past binnen kaders die de overheid hanteert. Voor het toezicht kan dit verschillende dingen betekenen. Zo kunnen maatschappelijke netwerken zelf al bezig zijn met het verzamelen en delen van informatie over de veiligheid van bepaalde gebieden of

diensten. Het kan zijn dat groepen bewoners met zelf aangeschafte sensoren metingen verrichten. Of dat ze via een webplatform zelf informatie delen over de kwaliteit van zorginstellingen.

Geen sluitende categorieën, maar verschillende accenten

De perspectieven op overheidssturing zijn accenten in sturing die elk meer of minder nadruk kunnen krijgen. Om maatschappelijke doelen te realiseren kan een overheid kiezen voor een meer van binnen naar buiten gerichte strategie, met meer accent op de rechtmatige of de doelmatige dimensie. Maar dezelfde waarde kan ook invulling krijgen door meer van buiten naar binnen te redeneren en de nadruk te leggen op het smeden van allianties of het maken van ruimte voor een zichzelf organiserende dynamiek vanuit de energieke samenleving.

Het woord ‘nadruk’ laat zien dat partijen niet alleen benoemen wat zij in de aanpak centraal willen stellen, maar van daaruit óók voldoende invulling moeten geven aan aspecten die de andere perspectieven centraal stellen. Zonder rechtmatigheid is overheidshandelen nooit legitiem. Hetzelfde geldt voor het doelmatig en doeltreffend besteden van overheidsmiddelen. Ook dat zijn kernwaarden van goed bestuur, die onmogelijk weg te denken zijn uit een goede bestuurlijke praktijk. Dus als voor een aanpak wordt gekozen met de nadruk op een netwerkende benadering, bijvoorbeeld door het sluiten van bestuursakkoorden, dan is het belangrijk dat doelmatigheid en rechtmatigheid geborgd zijn. Is voor de bestuursrechter uit te leggen waarom sommige partijen ruimte krijgen en andere partijen niet? Waarom zitten bepaalde partijen aan tafel en andere niet? Zo moeten de waarden uit het linkerdeel van het schema onverminderd invulling krijgen, ook als er primair vanuit een perspectief aan de rechterkant gewerkt wordt.

Opgavegericht toezicht: perspectief kiezen en kernwaarden borgen

Om twee redenen is het belangrijk om op deze manier ook naar de inrichting en invulling van het toezicht te kijken. Ten eerste heeft het WRR-rapport inspecties meer in de richting van het werken en denken vanuit publieke waarde ‘geduwd’, en van het inrichten van arrangementen van governance. Dat betekent bijna altijd dat de inspectie op zoek gaat naar de inzet van anderen en meer in het rechterdeel van het kwadrant terecht komt. Dat is niet nieuw, het gebeurt bij veel inspecties al. Wat misschien wel nieuw of in ieder geval meer urgent is, is de spanning die het werken in netwerken oproept met de traditionele waarden in het linkerdeel van het kwadrant. Veel inspecties worden bedrijfsmatig aangestuurd en afgerekend vanuit een perspectief linksboven. Ze werken met nauwgezette prestatiearrangementen en kpi's die ze moeten halen om goed beoordeeld en bekostigd te worden. In de beantwoording van de vraag of ze het goed doen en hun doelen bereiken is vaak weinig ruimte voor meer netwerkende arrangementen waarin lastig te kwantificeren publieke waarde wordt gerealiseerd.

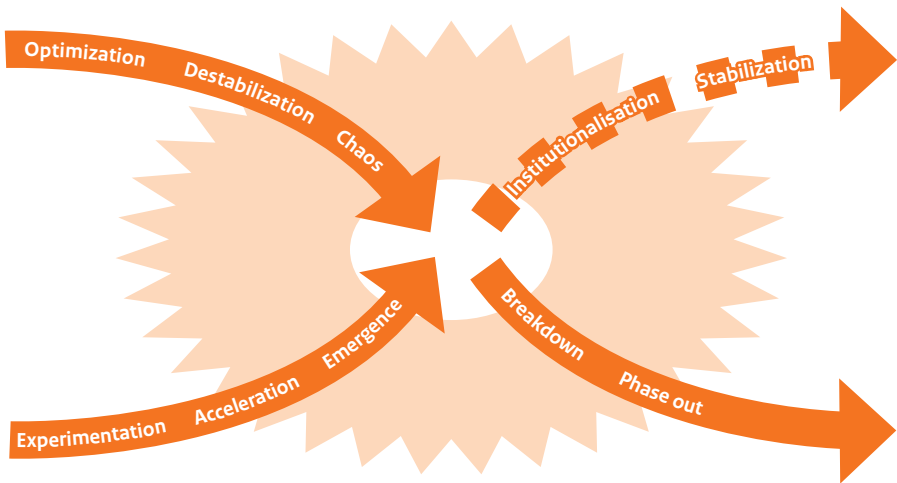
Meer principieel is de spanning met het kwadrant linksonder, met de rechtmatige overheid. Dat is voor alle overheden de kernwaarde van goed bestuur, maar voor toezichthouders geldt dat misschien nog wel meer. In deze bundel merkt Sorgdrager heel terecht op dat deze waarde ondergesneeuwd is geraakt in het geweld van ‘oplossingsgericht’ te werk gaan. Dan worden uitzonderingen gemaakt, wordt er maatwerk geleverd, gaat het om het goede gesprek en is er professionele ruimte waarin situationele oordelen worden geveld. Maar als inspecties ‘doen wat nodig is’, dan betekent dat bijna altijd dat rechtsgelijkheid onder druk komt te staan. Wat zijn immers de gronden voor uitzonderingen? Wie bepaalt dat? Waarom gelden ze niet voor anderen? Is het wel te objectiveren? De uitdaging voor toezichthouders is om hier los te komen van de wat mij betreft valse dichotomie tussen enerzijds de logica van het netwerk en anderzijds

de principes van rechtmatigheid en verantwoording. Het is allebei belangrijk en het moet allebei invulling krijgen. Waar het dan om gaat is het vinden van een nieuwe verbinding tussen de verschillende waarden. Op zoek dus naar meer werken en denken vanuit publieke waarde, doen wat daarvoor in concrete situaties nodig is, maar óók zorgen voor deugdelijke inbedding in het recht, regelgeving, werkprocessen en kaders waaronder situationaliteit invulling krijgt. Dat geldt zowel voor ‘linksboven’ als voor ‘linksonder’.

Naast de intrinsieke argumenten om vanuit de rechterkwadranten te werken is er nog een extrinsiek argument. Er wordt in beleid en sturing steeds meer vanuit netwerken en de rechterkwadranten gewerkt. Steeds meer overheden bouwen arrangementen en strategieën waarin in allianties, coalities en allerlei andere samenwerkingsvormen rondom concrete maatschappelijke opgaven wordt samengewerkt. Dat is daarom ook steeds meer het werkveld waarin inspecties zich begeven. Het object van hun toezicht gedraagt zich nu eenmaal op die manier. Inspecties hebben hier een lastige strategische afweging te maken. Enerzijds is het voor hen belangrijk om niet te veel mee te bewegen met de logica van het netwerk, juist vanwege hun grond in vooral de principes van het kwadrant linksonder. Anderzijds verliezen inspecties snel relevantie als ze daar te eenzijdig op blijven wijzen. Ze moeten niet als windvaneen meewaaien, maar alleen maar tegendrukken is ook niet productief. De strategische vraag die alle toezichthouders zich de komende periode steeds meer zullen (moeten) stellen is hoe zij zich in deze spanning willen positioneren. Ook hier geldt dat de oplossing alleen gevonden kan worden in het opheffen van de dichotomie tussen links en rechts; het gaat om het vinden van nieuwe verbinding tussen de verschillende perspectieven en de waarden die daarin gerepresenteerd zijn.

Toezicht in transities

Hiermee komen we bij de volgende strategische uitdaging die op het bord van toezichthouders komt te liggen. Steeds meer beleid en sturing heeft betrekking op wat we *transities* zijn gaan noemen: diepe maatschappelijke veranderingen waarin de kenmerken van het systeem zelf ter discussie komen te staan. Dat omvat, zo betogen Loorbach et al. (2017), twee verschillende lijnen in sturing: het laten ontstaan van nieuwe niches en werkvormen (de oplopende pijl in figuur 2) én het afbouwen, afbreken en uitfasen van het bestaande regime (de aflopende pijl in figuur 2).



Figuur 2. De 'omgekeerde x-curve' als patroon voor transitie

Bron: Loorbach et al. (2017)

Dat zijn twee heel verschillende bewegingen, met andersoortige interventies (Loorbach 2014; Van der Steen en Loorbach 2018). Om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken zijn vaak experimenten nodig. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat – eerder dan feitelijk

‘mag’ – toegang wordt verleend aan nieuwe technologieën of praktijken. Wat volgens bestaande regelgeving nog niet kan moet dan toch ruimte krijgen, omdat het de basis vormt voor wat later mogelijk het nieuwe regime wordt. Het afbouwen en uitfasen van het bestaande regime betekent vaak dat er veel strakkere normen en regels komen die maken dat bepaalde technologie niet meer gebruikt wordt of in ieder geval minder aantrekkelijk wordt. Dat gaat, anders dan bij de experimenten en niches, doorgaans om maatregelen die betrekking hebben op gevestigde, diepgewortelde en vaak hele grote spelers; de dragers van het bestaande systeem worden geraakt en zij zullen zich daar in de regel op alle mogelijke manieren tegen verzetten.

Inspecties komen in de opgaande curve, in niches en experimenten, vooral in de situatie dat ze zich moeten verhouden tot nog niet goed geregelde of slecht bewezen praktijken. Vaak ook gedragen door heel andere partijen dan het bestaande regime, zonder trackrecord in het inspectiedomein. En heel vaak ook zonder al te veel interesse voor wettelijke kaders en al helemaal niet voor de inspectie. Dat is fundamenteeler dan de afwezigheid van een concrete norm voor een bepaald product. Het gaat om nieuwe categorieën, letterlijk zonder precedent en zonder concrete richting. Hier zullen zich voortdurend situaties voordoen waarin inspecties met hun eigen repertoire en principes in de knel komen. Hoe gaan ze om met het voorzorg-principe, hoe gaan ze om met regels, hoe gaan ze om met nieuwe partijen die ze nog niet kennen en waarmee het moeilijk is een relatie op te bouwen? Waar ligt in dergelijke afwegingen de ruimte; wat kan en mag de inspectie zelf en waar moeten vragen teruggelegd worden bij ‘beleid’ en bij de politiek? De door de WRR ingebrachte reflectieve functie draait dan overuren. Maar het is indringender dan dat. Alleen reflectie is niet genoeg, er zal geen tijd voor zijn. De afwegingen komen heel direct in het dagelijkse werk te liggen. Dat betekent dat toezichtorganisaties zich moeten voorbereiden op een tijd

waarin ze steeds vaker in de frontlinie van transitiepraktijken zullen staan en daar spanningsvolle afwegingen moeten maken.

Datzelfde geldt voor de andere kant van transities, het uitfaseren van bestaande technologieën en praktijken. Hier geldt het spiegelbeeldige probleem van het voorgaande. Het gaat om partijen die de weg binnen het beleid en de inspectie heel goed kennen, die waarschijnlijk zelfs als ‘partner’ aan tafel zitten, die jarenlang constructief hebben meegedacht over normen en standaarden, maar die nu in een heel andere positie zijn aanbeland. Normen, kaders en regels zijn erop gericht om tegenwicht te bieden aan hun verdienmodel en de inspectie moet die aanscherpingen handhaven. Denk bijvoorbeeld aan de fraude met dieselmotoren en de tests van uitstoot. Dat zijn vroege signalen van wat een veel meer voorkomende praktijk zal zijn: actief verzet van krachtige en voorheen ‘keurige’ partijen die de grenzen opzoeken van wat mag – en die grenzen met regelmaat overschrijden. Dus niet de ‘boeven’ in de sector, maar veel meer de mainstream; als het regime moet veranderen raakt dat niet zozeer de randen maar vooral de kern. Daar komen toezichthouders dan tegenover te staan.

Een complicerende factor is dat ze nog amper relaties onderhouden met de nieuwe partijen; ze hebben alleen goede relaties met partijen waarvan belangrijke producten en technologieën ‘uitgefaseerd’ gaan worden. Het vereist stuurmanskunst om die relaties scherp te houden en als inspectie geen instrument te worden in de door sectoren graag geziene ‘zachte’ en vooral trage landing van hun regime. Het oude en het nieuwe regime bestaan naast elkaar en de inspectie opereert tegelijkertijd in beide werelden. Ook hier geldt dus dat transitiedynamiek een aantal inherente spanningen in het toezicht verder op scherp zet, maar hier dan vooral in het vinden van goede handhavingsstrategieën. Met als belangrijke vraag welk soort governance, en met wie, daar goed bij past. Hier kan de richting van de WRR als kompas fungeren, zeker als het gaat om het centraal stellen van publieke waarden, maar er zijn ook grote risico’s aan verbonden.

Een op governance geënte strategie kan snel resulteren in *capture* door de partijen die in de transitie juist het meest zouden moeten bewegen en voor wie de prijs van de transitie het hoogst is.

Conclusie: strategische kwesties voor toezichthouders

Het rapport van de WRR heeft toezichthouders veel gebracht. Het kwam uit in een periode waarin de sector al bezig was te professionaliseren en verder richting volwassenheid te groeien. De toezichthouders hebben het rapport benut om hun strategische positionering verder te brengen en hebben de lijnen van de WRR gebruikt als kompas om hun strategie te herijken. Die beweging is nog steeds in volle gang. Interessant hierbij is om niet te trappen in de valkuil van de dichotomieën van scherp tegenover meebewegend toezicht, en van rechtmatig tegenover meer situationeel en netwerkend toezicht. Dat vereist ontwerpwerk, in de inrichting van concrete arrangementen, maar ook in meer onderliggende systemen zoals effectmeting, verantwoording en juridische borging. Hier kunnen de kernwaarden die de WRR benoemt behulpzaam zijn, maar alleen als ze worden gelezen als dilemma's waarin inspecties balans moeten zoeken. Dat doet geen afbreuk aan de kernwaarden van goed toezicht, maar is juist een manier om ze ook in tijden van netwerkarangementen en transities volwaardig invulling te geven. Het op deze manier opnieuw invullen van de kernwaarden van goed bestuur en goed toezicht zal zich grotendeels moeten voltrekken in de dagelijkse praktijk van het toezicht. Maar het is een opgave waar toezichthouders ook gezamenlijk aan kunnen werken, gesteund door wetenschappelijk onderzoek en kennisinstellingen. Die beweging is al in gang gezet en zal zich de komende jaren verder moeten ontwikkelen. Het is wellicht een mooie aanleiding voor een volgend WRR-rapport.

Literatuur

- Bourgon, J. (2011). *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*. Queen's Policy Studies. Montreal: McGill-Queen's University Press.

- Bovens, M., Hart, P. 't en Twist, M. van (2012). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Frissen, P.H.A. (2010). *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Frissen, P. en Ophoff, P. (2019). *De inspectie stelt een onderzoek in... Toezicht en de symbolische orde van het politieke*. Den Haag: Inspectieraad.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Klijn, E.H. en Koppejan, J.F.M. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40 (4), pp. 187-206.
- Loorbach, D. (2014). *To Transition! Governance Panarchy in the new Transformation*. Rotterdam: DRIFT.
- Loorbach, D., Frantzeskaki, N. en Avelino, F. (2017). Sustainability Transitions Research: Transforming Science and Practice for Societal Change. *Annual Review of Environment and Resources*, 42 (1).
- Pollitt, C. en Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- ROB (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Steen, M. van der, Hajer, M., Scherpenisse, J., Gerven, O.J. van en Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, Scherpenisse, J. en Twist, M. van (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der en Buuren, A. van (2017). *Doe maar gewoon. Aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der en Loorbach, D. (2018). Governing for transition. In: Van der Steen, M., Burger, J. en Burger, W. (red.), *The Governance of Transitions – The Transition of Governance*. Stellenbosch: Stellenbosch University Press.
- WRR (2013). *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijks-toezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

De Inspectieraad

De Inspectieraad is het samenwerkingsverband van een aantal rijks-toezichthouders. Daarin werken zij samen aan de vernieuwing van het toezicht en verdere professionalisering van hun organisaties en hun medewerkers. Dat gebeurt onder andere in het programma Innovatie Toezicht, en via de Academie voor Toezicht.

De volgende rijksinspecties vormen gezamenlijk de Inspectieraad:

- Agentschap Telecom
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
- Inspectie Justitie en Veiligheid
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Inspectie Veiligheid Defensie
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Staatstoezicht op de Mijnen

Ook de volgende toezichtorganisaties nemen deel aan de Inspectieraad:

- Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming
- Belastingdienst/Douane
- Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht
- Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie

Meer weten? Zie www.rijksinspecties.nl en netwerk.publiektoezicht.nl.

Enige jaren geleden adviseerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) om het perspectief op rijks-toezicht te verruimen. De raad stelde vast dat de complexe en wisselende maatschappelijke omstandigheden vragen om een meerdimensionale en dynamische benadering van toezichtsvraagstukken.

De rijks-toezichthouders zijn met de aanbevelingen van de WRR aan de slag gegaan. De benadering, de uitgangspositie en ook de context verschilden van organisatie tot organisatie. Daardoor valt het niet mee om vast te stellen hoe 'het' toezicht er nu voor staat.

In deze bundel reflecteren verschillende experts op de staat van het toezicht. Dat levert niet het finale oordeel op, maar vormt aanleiding voor een voortgaand gesprek over toezicht. De bundel is dan ook nadrukkelijk onderdeel van de maatschappelijke dialoog die toezichthouders voeren met de samenleving.

De bundel is samengesteld door *Hadewych van Kempen*, strategisch kennisadviseur bij Bureau Inspectieraad.

ISBN 978-90-9031914-8

