

Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht

*10 jaar Leeratelier
Toezicht en Naleving*

Onder redactie van:

Ferdinand Mertens

Jorren Scherpenisse

Martijn van der Steen

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht

10 jaar Leeratelier Toezicht en Naleving

Redactie:

Ferdinand Mertens

Jorren Scherpenisse

Martijn van der Steen

2014

ISBN 978-90-75297-41-6



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Inhoudsopgave

	Inleiding	5
	<i>Ferdinand Mertens, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen</i>	
I	Gezonde en gemene cycli	
	Complexiteitstheorie in de toezichtpraktijk	I I
	<i>Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Martijn van der Steen & Nancy Chin-A-Fat</i>	
2	Risicogebaseerd toezicht: een verdampte belofte?	
	<i>Waarom het toch niet zo eenvoudig is om als toezichthouder met prioriteit te kijken naar de grootste risico's</i>	29
	<i>Ira Helsloot en Astrid Scholtens</i>	
3	Risicogestuurd toezicht niet vrij van risico's	45
	<i>Inge De Wolf en Marlies Honingh</i>	
4	Evidence based toezicht op de gezondheidszorg	59
	<i>Paul Robben en Ina Borghans</i>	
5	De zielsverwantschap tussen toezicht en preventie	75
	<i>Rik Peeters</i>	
6	Effectgericht toezicht op financiële markten	
	Stapsgewijs veranderen bij de AFM	9 I
	<i>Theodor Kockelkoren</i>	
7	Tien jaar economisch toezichtlandschap	102
	<i>Annetje Ottow</i>	

8	De Europese dimensie van toezicht	
	<i>Verschillen in toezichtspraktijken, Europeanisering van toezicht en implicaties voor de Nederlandse toezichthouder</i>	119
	<i>Martijn Groenleer</i>	
9	Het denken van Malcolm Sparrow over toezicht	
	<i>Typering en enkele evaluerende kanttekeningen over de benutting ervan in Nederland</i>	135
	<i>Ferdinand Mertens</i>	
10	Professionele jaloezie	
	<i>Parallellen en contrasten tussen media en toezicht</i>	145
	<i>Thomas Schillemans</i>	
11	Internet als domein van overheidstoezicht	157
	<i>Bastiaan Leeuw, Jorren Scherpenisse & Frans Leeuw</i>	
12	Nieuwe ontwikkelingen in het toezicht en strategisch gedrag van inspecteers	171
	<i>Ernst ten Heuvelhof</i>	
	Slotbeschouwing	
	<i>Terugkerende thema's en opkomende kwesties voor het toezicht</i>	185
	<i>Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Ferdinand Mertens</i>	
	Over de auteurs	196
	Over de redactie	198

Inleiding

Ferdinand Mertens, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen¹

Zo rond de laatste millenniumwisseling werd duidelijk dat het toezicht door ontwikkelingen binnen de overheid belangrijke veranderingen zou gaan doormaken: meer privatisering van taken, meer decentralisatie, meer eigen verantwoordelijkheid van instellingen, meer aandacht voor het belang van burgers en meer aandacht voor marktwerking zouden gevolgen krijgen voor organisatie en inhoud van het werk van de toezichthouders. Deze veranderingen dwongen de tot dan toe in de luwte opererende toezichthouders tot meer zichtbaarheid, transparantie en duidelijkheid in de wijze waarop zij invulling gaven aan hun taak. De toezichthouder kwam onder druk te staan, werd verantwoordelijk gehouden en de verwachtingen over de betekenis van hun rol namen toe. Later kwam daar bij dat van toezichthouders gevraagd werd om ‘meer met minder’ te doen. Zo kwam naast de toenemende druk op goede taakuitvoering, de noodzaak van efficiency in de uitvoering en bedrijfsvoering. Tot slot kwam daar bovenop ook de politiek bekrachtigde behoefte tot reductie van ‘toezichtlast’, zonder verlies van kwaliteit en naleving. Het toezicht werd zodoende geraakt door een reeks uitdagingen, die bovendien niet allemaal logisch in elkaars verlengde lagen.

De genoemde ontwikkelingen hebben sinds 2000 daadwerkelijk tot grote veranderingen in het toezicht geleid. Het toezicht is in veel opzichten geprofessionaliseerd. Die professionalisering is gepaard gegaan met de noodzaak van een scherper profiel van wat de toezichthouder ‘eigenlijk’ is. Deze nieuwe uitdagingen vereisen een voortgaand gesprek over de inhoud en praktijk van het vak, in het bijzonder over het ontwerp van goede toezichtarrangementen en het daarbinnen professioneel invulling geven aan de gestelde taken. Dat gesprek dient voor een deel plaats te vinden op de werkvloer – in de operatie zelf en in de strategische discussies daar omheen – zoals gebeurt in de levendige beroepsvereniging die inmiddels is ontstaan.. Tegelijkertijd vindt het gesprek plaats in de context van opleiding en training. En, zo laat deze bundel onder andere zien, ook op dat vlak is er de afgelopen tijd veel ontwikkeling geweest.

¹ De auteurs zijn Beatrijs Haverkamp zeer dankbaar voor het uitstekende werk dat zij bij de redactie van deze bundel heeft verricht.

Tien jaar geleden nam de NSO het initiatief tot een hoogwaardige opleiding voor toezichthouders, onder de titel 'Master of Regulation and Compliance'. Bij de bespreking van dit voorstel met de verzamelde IG's en vertegenwoordigers van de markttoezichthouders werd de noodzaak van 'nadenkonderwijs' krachtig onderschreven. Tegelijkertijd vond men het idee van een volledige masteropleiding een 'brug te ver'. 'Begin wat eenvoudiger', was de aanbeveling, die verwoord werd door in het bijzonder Arthur Docters van Leeuwen (AFM) en Herre Kingma (IGZ). Die afgeslankte vorm – zonder daarbij inhoudelijk en onderwijskundig af te dingen op het oorspronkelijke model – vond weerklank bij de toezichtorganisaties. Van daaruit is het Leeratelier Toezicht en Naleving (LTN) ontstaan. Een hoogwaardige opleiding voor professionals uit het toezicht, die nadenken over het vak, reflectie op de eigen beroepspraktijk én een ontwerpgerichte aanpak combineert. Daarbij worden academische theorie en recente inzichten uit de wetenschap verbonden aan de praktijk van zowel deelnemers als gastsprekers. Door deelnemers bovendien aan groepsopdrachten te laten werken, is het Leeratelier niet alleen een plek waar gedacht en gepraat wordt, maar vooral een plek waar wordt geleerd over hoe deze inzichten in de praktijk toe te passen.

Het LTN heeft inmiddels 10 afleveringen 'gedraaid' en heeft een indrukwekkende groep alumni opgeleverd. De opleiding heeft als uitgangspunt dat de kernthema's in het toezicht in *alle* toezichtorganisaties vergelijkbaar zijn en dat heeft geleid tot deelnemers werkzaam in zowel inspectieorganisaties, als ook in het markttoezicht. De laatste jaren namen bovendien steeds meer medewerkers deel van andere overheidslagen, zoals provincie en gemeente: een signaal dat toezicht in alle bestuurslagen een plaats heeft.

Het Leeratelier heeft een grote groep medewerkers mede gevormd waarvan velen nu nog in het toezicht werkzaam zijn. Sommigen hebben zich verder ontwikkeld in het denken over toezicht en zijn inmiddels zelf hoogleraar (Paul Robben, IGZ). Heel wat deelnemers geven leiding aan toezichtorganisaties en hebben invloedrijke en belangrijke rapporten, onderzoeken en interventies uitgevoerd of begeleid. Daarnaast is de opleiding steeds in nauw contact gebleven met de ambtelijke top van toezichtorganisaties en ook met het bureau van de Inspectieraad. Zo hebben we voor de opleiding de ontwikkeling van het vak van binnenuit kunnen volgen en daar ook mede invulling aan gegeven.

Het Leeratelier werkt dus vanuit een combinatie van praktijkmensen en academici, samen met de deelnemers die hun eigen kennis en ervaring

meebrengen. Het is brengen en halen, en, zo blijkt elke keer weer uit evaluaties, juist de uitwisseling tussen de verschillende toezichthouders is een van de waardevolle elementen van het Leeratelier. In opzet is het Leeratelier in die tien jaar nauwelijks veranderd – natuurlijk verschuiven de thema's al naar gelang het inzicht voortschrijdt of de omstandigheden daar aanleiding toe geven. Ook de groep docenten die het Leeratelier draagt heeft een geleidelijke verandering ondergaan – maar kent toch ook nog al wat constanten. Een aantal docenten heeft alle jaargangen meegemaakt, zoals ook een aantal practitioners al sinds het eerste uur deelneemt aan het gesprek binnen het Leeratelier.

Bij gelegenheid van de afronding van het tiende Leeratelier hebben wij daarom docenten van en rond het Leeratelier gevraagd om naast hun bijdrage in de opleiding ook een bijdrage te leveren aan een bundel over het toezicht. De bundel is niet bedoeld als de geschreven variant van het Leeratelier, of een feestboek ter gelegenheid van een tiende verjaardag, maar als platform voor inzichten over het toezicht; we brengen bijdragen bij elkaar die deels de ontwikkeling van het toezicht in de afgelopen tien jaar laten zien, maar ook bijdragen die meer vooruit kijken en agenderend zijn voor de komende periode.

Scherpenisse, Van Twist, Van der Steen & Chin-A-Fat trappen deze bundel af met de vraag hoe toezicht de dynamiek in een systeem kan meewegen. Toezicht omvat de confrontatie van een norm – veiligheid of kwaliteit – met een vastgestelde conditie van het systeem. Maar dit zegt als zodanig nog niet veel over hoe het systeem zich verder zal ontwikkelen, noch over de oorzaken van afwijkingen van een norm. De auteurs betogen dat wanneer inspecteurs oog krijgen voor de complexe interacties op lokaal niveau, zij het systeem beter kunnen doorzien. Daarbij is het volgens hen cruciaal dat inspecteurs afstappen van lineaire causale modellen en meer ruimte laten voor circulaire causaliteit, d.w.z. voor cycli van elkaar versterkende factoren.

Helsloot & Scholtens beantwoorden met hun bijdrage 'Risicogebaseerd toezicht: een verdampte belofte?' de vraag waarom risicogebaseerd toezicht moeilijker toepasbaar is dan het veelvuldig gebruik van de term, en aanverwante termen, doet vermoeden. Aan de hand van de verscheidene interpretaties die van begrippen als 'risico', 'risicogestuurd' en 'risico-indicatoren' in verschillende inspectiepraktijken en beleidsstukken wordt gegeven, laten de auteurs zien dat juist omdat risico alles van doen heeft met onzekerheden, risicogestuurd toezicht 'voorspelbaar lastig' is om te implementeren.

Het artikel van *De Wolf en Honingh*, met de veelzeggende titel ‘Risicogestuurd toezicht niet vrij van risico’s’, laat zien dat voor zover er dan toch sprake is van risicogestuurd toezicht, hier gewaakt moet worden voor schadelijke neveneffecten. Deze vloeien volgens de onderzoekers voort uit de bij risicogestuurd toezicht gepaard gaande aannames dat risico’s zowel meetbaar als kenbaar zijn. De sturende werking van risicogericht toezicht leidt al gauw tot blinde vlekken in inspectiepraktijken. Bovendien transformeert risicogestuurd toezicht de relatie tussen de inspecteur en de geïnspecteerde al snel tot die van politieagent en boef. Ook neigt een sterke focus op risicoanalyses ertoe het *professional judgement* van de inspecteur onbenut te laten.

Robben en Borghans stellen in hun bijdrage ‘Evidence based toezicht op de gezondheidszorg’ de vraag centraal hoe de effectiviteit van toezicht te verbeteren, waarbij ze de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) als case nemen. Kenmerkend voor de gezondheidszorg is dat deze sector doorgaans op wijdverbreide maatschappelijke belangstelling mag rekenen. Voor de IGZ betekent dit enerzijds dat zij te maken heeft met vaak hoge maatschappelijke verwachtingen, anderzijds betekent dit ook dat de grote mate van betrokkenheid onder burgers benut kan worden, door burgers als informatiekanalen te zien. Hier zou slimmer gebruik van kunnen worden gemaakt, om zo samen met het gebruik van risico-indicatoren en wetenschappelijke inzichten over toezicht, de effectiviteit van toezicht te vergroten.

De analyse van *Peeters* plaatst toezicht en bijvoorbeeld de hoge maatschappelijke verwachtingen van de IGZ in een breder perspectief. In ‘De zielsverwantschap tussen toezicht en preventie’ laat hij zien dat toezicht een manifestatie van het preventiedenken is, daar toezicht een voorwaarde voor preventie is. *Peeters* stelt dat de opkomst van het preventiedenken twee vragen oproept met betrekking tot toezicht. Ten eerste een verantwoordelijkheidsvraag, namelijk hoe we de accentverschuiving in de rol van toezichthouders moeten beoordelen: van kwaliteitscontroleurs en handhavers, worden toezichthouders steeds meer ‘vroegsignaleerders’ die geacht worden misstanden te voorkomen. Ten tweede stelt hij de vraag hoe wenselijk de steeds verdergaande surveillancepraktijken zijn, wanneer deze gepaard gaan met privacyschending.

Kockelkoren geeft met ‘Effectgericht toezicht op financiële markten. Staps-gewijs veranderen bij de AFM’ een kijkje in de keuken van de Autoriteit Financiële Markten. Sinds haar oprichting heeft de AFM zich in korte tijd veel nieuwe taken moeten eigen maken. De ontwikkelingen op de financiële markten, maar vooral de verscheidenheid aan instellingen waarop de AFM

dient toe te zien, maakte dat de organisatie drie belangrijke strategische keuzes moest maken om haar taken effectief uit te voeren: 1) probleem-gestuurd werken; 2) de letter van de wet voorbij gaan; en 3) de mogelijkheden van niet formele interventies onderzoeken. Kockelkoren beschrijft de verschillende dilemma's waar de organisatie voor kwam te staan, en hoe deze soms nog steeds aanpassingen van de organisatie vergen.

Ottow neemt ons in 'Tien jaar economisch toezichtlandschap' eerst nog wat verder mee terug in de tijd, naar 1997, toen de eerste onafhankelijke toezichthouder, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, het licht zag. Vanaf dat moment, in de bloeiperiode van liberalisering en privatisering, groeit het aantal economische toezichthouders sterk. Ottow geeft een bespreking van de belangrijkste trends die het economisch toezicht van het afgelopen decennium kenmerken: de onafhankelijke positionering van toezichthouders, de europeanisering van toezicht, de juridisering van toezicht en de professionalisering van handhaving. Op basis hiervan betoogt zij dat de grootste opgave voor het economisch toezicht nu neerkomt op een verbetering van haar effectiviteit. Iets dat bereikt zal moeten worden door intensievere samenwerking en kennisdeling.

Bij Groenleer kunnen we te rade gaan voor de implicaties van de europeanisering van toezicht. 'De Europese dimensie van toezicht: verschillen in toezichtspraktijken, Europeanisering van toezicht en implicaties voor de Nederlandse toezichthouder' legt de complexiteit van de Europese dimensie van toezicht bloot. Groenleer betoogt dat de ogenschijnlijke spanning tussen de roep om 'minder Europa' enerzijds en de europeanisering van toezicht anderzijds, gebaseerd is op een te eenvoudig beeld van 'Europa'. Door crises kunnen we niet langer zonder grensoverschrijdend toezicht, en het terugdringen van toezichtstekorten vereist een belangrijke rol voor Europa. Behalve dat nationale toezichthouders daarbij hard nodig blijven, biedt europeanisering hen ook de kans zich te ontwikkelen tot expertise-centra.

Mertens vraagt met zijn bijdrage 'Het denken van Malcolm Sparrow over toezicht. Typering en enkele evaluerende kanttekeningen over de benutting ervan in Nederland,' extra aandacht voor één van de belangrijkste denkers over toezicht. Blijkens de vele verwijzingen naar hem in deze bundel alleen al, is Malcolm Sparrow voor velen een belangrijk inspiratiebron of tenminste een stem die niet genegeerd kan worden. Zijn opvattingen over probleemgericht toezicht, zo betoogt Mertens, zijn weliswaar erg waardevol, maar vragen ook om een verdere doordenking. Niet alle proble-

men zijn immers op te lossen door toezicht, en een te sterke probleemgerichtheid zal de toezichthouder tot een eenzijdige benadering aanzetten.

Schillemans zoekt in zijn bijdrage ‘Professionele jaloezie; parallellen en contrasten tussen media en toezicht’ de spanningen op die tussen de beide professionele domeinen bestaan. Media en toezichthouders zijn beide op hetzelfde vlak werkzaam, maar stuiten daarbij op wederzijds onbegrip en grote verschillen in professionele stijl. Schillemans laat zien hoe beide beroepsgroepen op parallelle maar ongelijksoortige wijzen normen stellen, informatie verzamelen en die beoordelen en hoe dit tot een vorm van wederzijdse jaloezie leidt. In zijn zoektocht naar een oplossing bespreekt hij de mogelijkheid van ‘relatietherapie’ om het wederzijdse begrip tussen media en toezicht te vergroten.

Leeuw, Scherpenisse & Leeuw schetsen in ‘Internet als domein van overheids-toezicht’, de uitdagingen voor toezicht op professionele activiteiten die zich online afspelen en toezicht vereisen. Duidelijk wordt dit wanneer we kijken naar de besproken casus van digitale medische applicaties – draagbare *track-and-trace* systemen, *smart pacemakers* en ‘slimme insuline-pompen’. ‘Medical cybercrime’ en privacyschending zijn hier de gevaren. De auteurs laten zien dat behalve toezicht op naleving van de wet door producenten van dergelijke apparaten, ook gebruikers een rol in het toezicht kunnen spelen. Meer in het algemeen wijzen de auteurs op de noodzaak dat de kloof tussen de logica van de fysieke, afgebakende wereld en de logica van digitale, open netwerken door toezichthouders wordt overbrugd.

Ten Heuvelhof bespreekt in ‘Nieuwe ontwikkelingen in het toezicht en strategisch gedrag van Inspectees’, aan de hand van drie cases, drie ontwikkelingen die nieuwe vormen van strategisch gedrag door inspectees genereren: de versterking van wederzijdse afhankelijkheid tussen inspecteurs en inspectees (‘vernetwerking’), het groeiend belang van technologische ontwikkelingen en de opkomst van bedrijfsinterne managementsystemen. Ten Heuvelhof toont hoe in – respectievelijk – de bankensector, de wielersport en de afvalbranche verschillende vormen van strategisch gedrag zijn te vinden die specifiek uit deze ontwikkelingen voortkomen. Hij constateert dat een effectief middel tegen strategisch gedrag niet bestaat, omdat strengere of intensievere controles altijd nieuwe strategische gedragingen zullen genereren. Bovendien zou dit op de niet strategisch gedragende inspectees vijandig overkomen.

1

Gezonde en gemene cycli

Complexiteitstheorie in de toezichtpraktijk

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Martijn van der Steen & Nancy Chin-A-Fat

Inleiding

Ik voel me vaak alsof ik in een lift sta waarbij dezelfde knop me soms naar de 10^e brengt, soms naar de 3^e en dan weer naar de kelder. Hoe weet ik nu waar ik op moet drukken? Zo vertelde een van de strategen van het ministerie van ocw ons. Zijn ongemak werd gedeeld door de andere beleidsmakers, toezicht-houders en onderwijsbestuurders in de zaal. Interventies vanuit beleid en toezicht werken vaak goed, maar soms gaat het bij een school ook juist ineens helemaal mis.

Hoe kan het dat eenzelfde sturingsinterventie of beleidsinstrument (bijvoorbeeld het kwalificeren van scholen als bijzonder zwak) tot zulke wisselende resultaten leidt? 'Vertel ons op welke knop we moeten drukken', was de vraag die bij ons werd neergelegd. Dit vormde het startpunt van ons onderzoek naar zwakke scholen, waarin het inzicht ontstond dat de gevolgen van sturingsinterventies en de inzet van beleidsinstrumenten niet lineair verlopen maar juist grillig, onverwachts en onder invloed van de interactie tussen lokale stakeholders. Dezelfde patronen zagen we vervolgens terug in ons onderzoek naar incidenten als Amarantis en Ibn Ghaldoun. Het toezicht zat er vaak bovenop en er was sprake van beleidsingrepen, maar toch konden deze instellingen in grote problemen komen, resulterend in het faillissement van een onderwijsreus en de diefstal en verspreiding van 20 centrale examens. Grote incidenten als Amarantis en Ibn Ghaldoun lijken plotseling aan de oppervlakte te komen, maar als dieper wordt gekeken blijkt het onder de oppervlakte al jarenlang mis te zijn gegaan. Toezicht en beleid krijgen vormen te midden van allerlei circulaire dynamieken en de vraag is hoe de inzet van sturingsinterventies

en beleidsinstrumenten zich hier effectief toe kunnen verhouden. Hoe kunnen signalen van een mogelijk falen eerder gezien worden? Hoe kunnen verschillende en onverwachte effecten van ingrepen op basis van toezicht verklaard worden? En hoe kan effectief toezichtbeleid ontworpen en geïmplementeerd worden terwijl de uitkomsten ervan onvoorspelbaar zijn?

Norm en praktijk

In het toezicht gaat het om het vergelijken van een norm en een praktijk: is de praktijk aan de maat, gegeven de norm? Tegelijkertijd is het de vraag of en hoe de praktijk te “vangen” is in een meting. Wat is de praktijk eigenlijk? Nou gewoon, dat zie je toch, is dan het simpele antwoord. Ga langs op een school. Kijk in de boeken en jaarrekeningen. Zie de scores. Kijk naar het kwaliteitsplan en onderzoek de interne toezichtstructuur. Spreek met gebruikers of belanghebbenden.

Daarmee is het inderdaad mogelijk om een beeld te vormen van hoe het op de school is, maar is nog niet de vraag beantwoord hoe het met de school zal gaan, hoe deze zich verder zal ontwikkelen, of waar de school vandaan komt. De vraag is daarom hoe meer ruimte kan ontstaan voor dynamische beelden van organisaties en de werking van toezicht daarop. Om die dynamiek in beeld te brengen is meer nodig dan alleen over een langere periode kijken. Het gaat niet alleen om de ontwikkeling te beschrijven, door bijvoorbeeld een aantal inspectierapporten van de afgelopen jaren achter elkaar te zetten en daar een trend uit te distilleren. Belangrijker is het een dynamisch beeld van causaliteit te vormen, waarin expliciet aandacht is voor de interactie tussen factoren, gebeurtenissen en interventies van actoren. Hoe reageren partijen op elkaar? Hoe geven ze betekenis aan gebeurtenissen en hoe gaan ze daar dan weer mee om? Welke causale ketens ontstaan in dat proces en hoe verklaren die samen, in de loop van de tijd, de toestand en mogelijke of waarschijnlijke toekomst van een systeem? Dat vereist niet zozeer het achter elkaar zetten van factoren in stapjes van A naar B(eter), dus een over langere tijd uitgesmeerde lineaire causaliteit, maar een meer circulair perspectief, met aandacht voor de ‘loops’ van onderlinge beïnvloeding die tussen relevante factoren ontstaan.

In deze bijdrage gebruiken we het perspectief van circulaire causaliteit voor drie case-studies uit het onderwijstoezicht. We bekijken drie concrete gevallen die de afgelopen jaren onderwerp van toezicht door de Onderwijsinspectie waren en laten daarin de circulaire dynamiek zien.

De eerste casus betreft het toezicht op zeer zwakke basisscholen. Voor zeer zwakke scholen geldt een vast arrangement van de inspectie, maar toch zien we vervolgens als uitvloeisel daarvan in scholen hele andere dingen gebeuren. Dit maakt het ingewikkeld om goede interventies in te zetten, want de werking ervan verschilt per school. We laten zien hoe de lokale dynamiek loops veroorzaakt die daardoor tot onverwachte en soms ongewenste uitkomsten leidt.

De tweede casus betreft onderzoek naar Amarantis: een schoolbestuur dat onder verscherpt toezicht stond, groot was en zich dus ruim in het zicht van toezichthouders bevond, en ondanks de problemen volgens de inspectie op de weg terug was; en toen ineens omviel. Wat was daar aan de hand, wat hebben toezichthouders niet gezien? We laten zien welke circulaire dynamiek er speelde en hoe dat verklaart dat een school “op de weg terug” toch kan instorten.

De derde casus is de middelbare school Ibn Ghaldoun. Ibn Ghaldoun was een school in nood nadat er meer dan 20 centrale examens waren gestolen. Maar die kwestie staat niet op zichzelf en roept direct de vraag op: waar komt in dit geval de nood vandaan, welke factoren verklaren dit en wat zegt dat over de toekomstige kansen van de school en dus ook het oordeel van de inspectie over hoe het verder moet en kan?

Casus zeer zwakke scholen

De aanpak van de Inspectie

De relatie tussen Inspectie en de scholen is gebaseerd op het principe van ‘verdiend vertrouwen’. Scholen die goed presteren en voldoen aan de kwaliteitseisen krijgen zo min mogelijk toezicht. Scholen die als ‘zwak’ of ‘zeer zwak’ worden beoordeeld krijgen een aangepast toezichtarrangement en een intensivering van het toezicht. Zeer zwakke scholen worden bekendgemaakt via de website van de Inspectie, een instrument van naming and shaming. Het opstellen en uitvoeren van een verbeterplan is aan de school zelf, die wel binnen een termijn van twee jaar weer moet voldoen aan de gestelde normen.

Variatie in uitkomsten

De aanpak van de Inspectie pakt niet op elke school hetzelfde uit. In de praktijk zien we een variëteit aan gevolgen van de ingezette interventie. Interventies door de Onderwijsinspectie bewerkstelligen geen enkelvoudige oorzaak-gevolg relaties maar zetten cycli van gevolgen en effecten in gang

die soms overeenkomen met de bedoeling en de verwachting, maar die ook onverwacht en soms onbedoeld in hun consequenties zijn. Kenmerkend voor veel van deze cycli is dat ze zichzelf *versterken* en dat oorzaken gevolgen hebben die uiteindelijk groter zijn dan verhoudingsgewijs verklaarbaar is. Zo komen processen in beweging die niet in een vanzelfsprekende en direct te doorgronden verhouding staan tot de oorspronkelijke aanleiding. Deze zelfversterkende cycli kunnen *vicious* (gemeen) dan wel *virtuous* (gezond) zijn. De vicieuze cirkel representeert een neergaande spiraal waarin interventies leiden tot zichzelf versterkende negatieve effecten. Een virtueuze cirkel daarentegen schetst een spiraal die opwaarts gaat, en waarin verbetering leidt tot nieuwe en verdergaande verbeteringen. Het aanbod van een extra cursus voor docenten kan – *vicious* – leiden tot gevoelde onbekwaamheid, onzekerheid, extra belasting voor de docent, minder tijd voor regulier werk, stress, gevoelde druk, lagere arbeidssatisfactie, verzuim en per saldo afnemende kwaliteit. Evenzeer kan het volgen van een cursus – in een virtueuze cyclus – leiden tot verbeterde competenties en vaardigheden, meer zelfvertrouwen, beter onderwijs in de klas, positieve respons van leerlingen en collega's, motivatie om verder te verbeteren, et cetera. De interventie is in beide gevallen dezelfde, het aanbieden van een cursus, maar het gevolg is heel anders. Hieronder illustreren we de circulaire dynamiek in scholen aan de hand van twee voorbeelden uit ons onderzoek (Van Twist et.al., 2013).

Toen de Inspectie school A als zeer zwak beoordeelde, volgden in eerste instantie protesten vanuit de staf en de leraren. Zij waren het niet eens met de manier van beoordelen, maar besloten uiteindelijk dat ze hier ook niks aan konden veranderen. De Inspectie werd de gezamenlijke vijand, en de school besloot te laten zien dat zij niet in deze categorie thuis hoorde. Daarom schreef de schooldirecteur in samenspraak met de staf een verbeterplan. Verouderde onderwijsmethoden werden vervangen, wat de leraren motiveerde door de vernieuwing die het teweeg bracht en de tijd voor professionele ontwikkeling die hierbij was ingeruimd. De onderwijskwaliteit verbeterde en dit werd ook bemerkt door de ouders, die zich ook meer gingen inzetten voor activiteiten op school. Na een jaar was de onderwijskwaliteit volgens de Inspectie alweer voldoende verbeterd en dat werkte als een stimulans voor de leraren en staf. Zij bleven zich doorontwikkelen en deze school won uiteindelijk een nationale prijs voor excellent onderwijs. In een opgaande spiraal bereikten leraren, staf en ouders gezamenlijk een hoger niveau.

Het oordeel van de Inspectie dat school B zeer zwak is leidde tot veel verbazing en verontwaardiging bij de ouders. In een speciale bijeenkomst werden zij door het bestuur geïnformeerd over de verbeterplannen, maar dit kon de zorgen niet wegnemen. In de buurt bevonden zich ook andere scholen, en een aantal ouders besloot hun kinderen meteen over te plaatsen. Met name de beter presterende leerlingen verlieten de school, waardoor de gemiddelde onderwijsprestaties afnamen. Nadat de eerste leerlingen waren overgeplaatst volgden er meer, waardoor de school zich genoodzaakt zag om klassen met verschillende groepen samen te gaan stellen. Leraren moesten hun aandacht nu verdelen over meerdere niveaus en konden minder aandacht besteden aan individuele leerlingen. Verbeterplannen voor het onderwijs waren er wel, maar het ontbrak aan geld en tijd om hierin te investeren. Het aantal probleemstudenten nam relatief in aantal toe en de reputatie van de school verslechterde nog meer. Twee jaar na het oordeel van de inspectie waren de prestaties van deze school alleen maar verslechterd als gevolg van een negatieve spiraal en uiteindelijk moest sluiting volgen.

Circulaire dynamiek

De twee casus laten zien dat dezelfde interventie twee hele andere patronen in beweging kan zetten. Zo zijn in de praktijk steeds cycli te construeren en te constateren waarbij sturingsinterventies en de inzet van beleidsinstrumenten directe maar ook indirecte effecten hebben, die in tweede orde weer reacties en nieuwe effecten oproepen. Die versterken elkaar en zetten een cyclus in die ofwel *vicious (gemeen)* of *virtuous (gezond)* is. Bij het begrijpen van de gevolgen van interventies in zwakke of zeer zwakke scholen lijkt het vooral te gaan om het ontwikkelen van inzicht in de werking van dit soort cycli.

Casus Amarantis

Het verhaal van Amarantis

Amarantis was een scholengemeenschap met circa 30 scholen en 30.000 leerlingen. De instelling was ontstaan uit een fusie tussen twee onderwijsinstellingen en had sindsdien altijd de ambitie gehad om te groeien. De eerste jaren van Amarantis worden gekenmerkt door innovatieve plannen, zoals doorlopende leerlijnen van vmbo naar mbo en multifunctionele schoolgebouwen waarin probleemleerlingen een integrale aanpak kon worden geboden. Amarantis gold als een voorbeeld voor velen in de onder-

wijssector, vanwege het maatschappelijke ondernemerschap en de integrale aanpak voor leerlingen.

Dit beeld begon echter te kantelen vanaf 2010. Er bleken veel problemen te zijn met het onderwijs op de scholen van Amarantis. Zo was er een relatief groot aantal voortijdig schoolverlaters, waren er veel (zeer) zwakke scholen, lag het personeelsverzuim hoog en waren er problemen rondom sommige examens. In 2012 kwam Zembla zelfs met een alarmerende uitzending over de onderwijskoepel. Ook op financieel terrein waren er af en toe negatieve signalen, al werd de jaarrekening wel ieder jaar goedgekeurd door de accountant. Langzamerhand ontstonden steeds meer scheurtjes in het beeld van Amarantis, die zelf onverminderd ambitieus bleef.

De problemen werden gesignaleerd door de Inspectie van het Onderwijs, die hier ook passende sancties voor oplegde. Zo kregen de (zeer) zwakke scholen een verscherpt toezichtarrangement en werden de betreffende examens ongeldig verklaard. Met het oog op de financiële problemen werd Amarantis tevens onder geïntensiveerd financieel toezicht geplaatst. Met het bestuur van Amarantis werd wel gesproken, maar de interventies werden steeds lokaal, op het betreffende probleem ingezet. Dat heeft te maken met de verschillende toezichtafdelingen bij de Inspectie (financieel en kwaliteitstoezicht waren in de praktijk nog niet geïntegreerd), maar ook met het feit dat er geen groot crisismoment plaatsvond op het niveau van de hele onderwijsinstelling. Ook leidden de interventies vaak tot verbetering van het specifieke probleem, maar al snel volgden dan weer nieuwe problemen.

Dit patroon werd ruw doorbroken in december 2012, toen bleek dat Amarantis een lening bij de bank niet kon herfinancieren en daardoor in acute financiële problemen zou komen. Een van de bestuursleden alarmeerde de Inspectie hierover en meldde dat de instelling naar verwachting slechts enkele maanden de rekeningen kon blijven betalen. Waar de problemen zich tot dat moment steeds op kleinere schaal leken voor te doen, werd nu het onderwijs van alle 30.000 leerlingen op korte termijn bedreigd. De minister moest ingrijpen en binnen enkele maanden trad de Raad van Toezicht af en werd het bestuur vervangen. Wat volgde was een miljoenensteun van het ministerie en intensieve gesprekken over de toekomst van de onderwijsinstelling. Onder aanvoering van de interim-bestuurder is vervolgens gekozen voor het defuseren van de instelling in vijf kleinere delen.

Vertraagde val

Telkens is de situatie zorgelijk en moeten er verbeteringen worden aangebracht. Maar tegelijk is de situatie elke keer niet dusdanig ernstig dat de Inspectie besluit het toezichtarrangement op te schalen. Amarantis blijft in die periode steeds binnen de bandbreedtes van de toezichtcategorie. Gedurende de periode 2009 – 2011 is er daarom geen sprake van een verandering van toezichtarrangement, maar zijn er steeds *verlengingen* van het geïntensiveerde toezicht.

Tegelijkertijd glijdt Amarantis binnen die bandbreedtes in een gradueel proces steeds verder af. Er zijn niet of nauwelijks kritieke gebeurtenissen te noemen die buiten de kaders vallen. Nergens wordt Amarantis een serieus politiek risico, zoals bijvoorbeeld bij enkele hogescholen wel gebeurde. Tot het moment dat een bestuurder van Amarantis in december 2011 bericht dat het voortbestaan van Amarantis ernstig in gevaar komt, is er vanuit de Inspectieprotocollen en procedures sprake van een graduele en binnen de bandbreedtes verlopende reeks gebeurtenissen. Er zijn wel veel negatieve signalen, maar deze zijn steeds lokaal en te klein om een grote schok te veroorzaken. De interventies passen gedurende deze periode goed bij de verschillende individuele ontwikkelingen. Er was sprake van een geïntensiveerde toezichtstroom en er was op het oog geen directe aanleiding om het toezicht op te schalen. Amarantis was voortdurend in beeld, maar tot aan het kantelpunt nooit in die mate dat drastisch ingrijpen noodzakelijk leek. Het ‘probleem’ van Amarantis was lange tijd niet het gebrek aan problemen – die waren er overvloedig – maar de afwezigheid van een probleem dat écht groot was en buiten de kaders viel (Chin-A-Fat et al., 2013).

Circulaire patronen

De vertraagde val van Amarantis voltrekt zich niet op lineaire wijze. Er was niet één probleem dat steeds groter en zichtbaarder werd, maar juist een verzameling van problemen die opkwamen, verdwenen en in een andere vorm weer opnieuw opdoken. Binnen de scholenkoepel deden zich meerdere vicieuze cirkels voor, die elkaar beïnvloedden en zo de financiële situatie van Amarantis steeds verder verslechterden.

Ten eerste werden investeringen gedaan in gebouwen en locaties (om het leerlingenaantal te laten groeien), waardoor de financiële positie verslechterde en de kwaliteit van het onderwijs op een aantal scholen verminderde. De Inspectie intensiverde het toezicht op deze scholen, waardoor

de noodzaak ontstond om extra geld in deze scholen te investeren en de financiële middelen van Amarantis verder verminderden.

Dit versterkte een andere vicieuze cirkel. De scholen die niet zeer zwak werden, kregen minder geld en er groeide een groep ontevreden medewerkers en ouders. De reputatie van Amarantis verslechterde verder door een uitzending van Zembla over deze ontevredenheid, waardoor weer nieuwe incidenten op de school ontstonden die ook weer in de media kwamen.

Een derde vicieuze cirkel is zichtbaar in de relatie tussen bestuur en toezichthouders. Steeds werden problemen gesignaleerd, bijvoorbeeld op het vlak van financiën of onderwijskwaliteit, maar telkens wist het bestuur een overtuigend plan te presenteren waarom het in de toekomst beter zou gaan. De toezichthouders hadden het probleem gesignaleerd, en het bestuur nam zijn verantwoordelijkheid, waardoor er geen nadere ingrepen werden gepleegd.

Er waren bij Amarantis dus verschillende vicieuze cirkels, die op elkaar ingrepen en elkaar versterkten. De oplossing voor het ene probleem, vergrootte de ernst van het andere probleem. Hoewel ze door toezichthouders als losstaande problemen werden behandeld, zijn de problemen op het gebied van onderwijskwaliteit, leningen, ziekteverzuim, onderhoud van panden en voortijdig schoolverlaters wel degelijk met elkaar verbonden. Juist als alle middelen worden aangewend om een probleem op te lossen, heeft dit negatieve gevolgen voor de andere problemen. Immers, de investeringen in gebouwen verdienden zich niet terug en kwamen daardoor niet bij het onderwijs terecht. Andersom betekenden de investeringen in zwakke onderdelen dat de instelling een verslechterde financiële positie kreeg. De individuele problemen waren wel oplosbaar, maar tezamen veroorzaakten ze een negatieve spiraal waardoor de instelling (onzichtbaar voor de toezichtkaders) steeds verder afzakte.

Casus Ibn Ghaldoun

Het verhaal van Ibn Ghaldoun

In 2013 komt de middelbare school Ibn Ghaldoun in het nieuws door de diefstal van 27 centraal schriftelijke examens. De examens zijn uit de klas ontvreemd, en vervolgens worden kopieën ervan door het hele land teruggevonden. Kranten spreken van de ‘grootste examenroof in de Neder-

landse geschiedenis', waarbij allerlei scenario's over de diefstal zelf worden doorgesproken. De fraude lijkt niet alleen de school te raken. Even is het vertrouwen in het gehele systeem van examinering in het geding: kan het centraal schriftelijk examen wel doorgaan? De maatschappelijke impact is groot.

De examendiefstal vormt de directe aanleiding voor een onderzoek van de Inspectie, maar het onderzoek richt zich op de vraag of de school in de toekomst wel levensvatbaar is. Het is namelijk niet de eerste keer dat de school negatief in beeld komt. Al sinds de oprichting in 2000 is Ibn Ghaldoun onderwerp van debat en komt de school regelmatig op negatieve wijze in beeld bij de Inspectie. De geschiedenis van Ibn Ghaldoun wordt gekenmerkt door een reeks van incidenten. Vanaf de oprichting van de school in 2000 tot aan de examenfraude, zijn er afwisselend problemen op het terrein van leerlingenaantallen, onderwijskwaliteit, fraude, financiële tekorten, schoolgebouwen die in slechte staat verkeren, en incidenten tussen bestuurders, Raad van Toezicht en ouders. De school begon met een tekort aan leerlingen. In 2007 besteedde Ibn Ghaldoun op onrechtmatige wijze 1,2 miljoen euro belastinggeld aan reizen naar Saoedi-Arabië, waarna het geld door de minister van ocv teruggevorderd werd. En de financiële situatie van Ibn Ghaldoun stond jarenlang onder geïntensiveerd toezicht van de Inspectie.

Deze aaneenschakeling van problemen, gevolgd door weer een ernstig incident, roept de vraag op of hier sprake is van losstaande incidenten of van een patroon dat zich ook in de toekomst weer voor kan doen. De Inspectie moest zich dus niet alleen een oordeel vormen over de huidige situatie en het verleden, maar ook een inschatting maken van de kans dat Ibn Ghaldoun zich in de nabije toekomst voldoende zou kunnen verbeteren.

Circulaire patronen

De casus Ibn Ghaldoun laat zien hoe de dynamiek rondom een school zich op circulaire wijze voltrekt. Evenals bij Amarantis waren er problemen op verschillende gebieden, die elkaar uiteindelijk versterkten in een negatieve spiraal. In en rondom de school bevonden deze problemen zich op drie niveau's: het bestuur, de onderwijskwaliteit en de financiën. Deze drie variabelen vormen samen het systeem van de instelling. Een oordeel over het bestuurlijk handelen is niet los te koppelen van een beoordeling van het financieel beheer en de kwaliteit van het onderwijs. Binnen één school zijn bestuur, financiën en onderwijskwaliteit immers onlosmakelijk met elkaar verbonden. In feite is sprake van een driehoek met hoekpunten die

elkaar onderling in positieve maar ook in negatieve zin (kunnen) beïnvloeden (Van Twist et al, 2014). Bij Ibn Ghaldoun zorgde de oplossing voor het probleem in één hoek steeds voor nieuwe kwesties in andere hoeken; waarbij bovendien de oplossingen steeds de mogelijkheden voor later beperkten, omdat een deel van de kosten in de oplossing vooruit werden geschoven. Een dure lening verhelpt het tekort op korte termijn, maar beperkt de financiële mogelijkheden later. Een oud gebouw lost het probleem van de huisvesting op korte termijn op, maar zorgt voor jaren van financiële beperkingen door de hoge energierekening en onderhoudskosten ervan.

Het netwerk veroorzaakt circulaire dynamiek

De casus laat ook zien hoe deze circulaire dynamiek tot stand komt, als interactie tussen de personen en partijen in het systeem. Binnen de school zijn het niet alleen de leraren die de onderwijskwaliteit beïnvloeden, maar ook de schoolleiding, het bestuur, de ouders en de leerlingen. In het netwerk van de school zijn er ook partijen die van invloed zijn op de hierboven beschreven driehoek. De gemeente en het ministerie speelden bijvoorbeeld een belangrijke rol met betrekking tot de financiële positie van de instelling. Er bleken veel problemen te zijn geweest met de huisvesting van Ibn Ghaldoun, een taak die bij de gemeente ligt. En in verband met de financiële problemen van de school werd met de gemeente een betalingsregeling getroffen, maar de rente daarover is vervolgens zwaar blijven wegen op de begroting van de school. Via huisvesting en de financieringsrelatie bleek de relatie met de gemeente zo ook van invloed op de mogelijkheden om het onderwijs en de financiën van de school omhoog te brengen. Ook het Ministerie is van belang, omdat deze de bekostiging verzorgt en onrechtmatig besteed geld heeft teruggevorderd. De media hebben tevens altijd veel aandacht gehad voor de school en daarin een beeld neergezet die ook heeft kunnen doorwerken tot binnen de schoolmuren. En de ouders hebben de school op onvoorwaardelijke manier gesteund, wat de school enerzijds gesterkt heeft maar wellicht ook ten koste is gegaan van de corrigerende tegenkracht die ouders soms kunnen vervullen. Tot slot vervult de Inspectie ook zelf een rol binnen dit netwerk: zij geeft immers ook signalen af op basis van de controles die uitgevoerd worden, door het voeren van gesprekken en door het instellen of beëindigen van geïntensiveerd toezicht.

De verdere ontwikkeling van de school bleek zodoende deels afhankelijk van de relatie met stakeholders in de omgeving. De kwetsbare financiële

positie van Ibn Ghaldoun bleek deels het gevolg van stappen die deze partijen hebben genomen en bleek ook deels in de handen te liggen van deze partijen. Bij Ibn Ghaldoun was sprake van een vicieuze cirkel van elkaar versterkende problemen, die eerder versterkt dan omgekeerd zou worden door de relatie met andere partijen in het netwerk. De Inspectie oordeelde dan ook dat de school alleen onder zeer strenge condities nog levensvatbaar kon zijn.

Conclusie

Samengevat gaat het bij een oordeel over de ontwikkelingsrichting van een school door de Inspectie om een analyse van de *wisselwerking* tussen kwaliteit, bestuur en financiën. Dus niet elk van die factoren apart, en ook niet bij elkaar opgeteld (“integraal”), maar de dynamiek *tussen* die verschillende factoren. Met daarbij de vaststelling dat de dynamiek zich niet beperkt tot wat er nu al is, maar dat in de dynamiek nieuwe patronen, ontwikkelingen en fenomenen kunnen ontstaan. De kwesties van morgen zijn nu nog niet per se in het systeem aanwezig, maar kunnen ontstaan als onverwachte uitkomst van interactie. Toezicht in een complex systeem, bijvoorbeeld om de risico's en kansen van dat systeem te analyseren, zou dus ook (of vooral) een analyse van dynamiek in het netwerk moeten zijn. Met in ieder geval aandacht voor de rol van de gemeente, de ouders, het ministerie, de inspectie, de media (beeldvorming) en andere scholen in de nabijheid. Dat is dus een verbreding van het aantal partijen om naar te kijken, maar ook een verschuiving van het perspectief: van wat er is, naar wat er kan komen.

Gezonde en gemene cycli in het toezicht

De beschreven casussen laten zien dat onderwijsinstellingen zich bevinden in een netwerk dat circulaire dynamiek produceert. Onderwijskwaliteit en financiële staat van een instelling zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar wederzijds. Hieraan ten grondslag ligt de interactie tussen de partijen die betrokken zijn bij het onderwijs: ouders, leraren, besturen, het openbaar bestuur en toezichthouders maken hier allen deel van uit. We kunnen de school dus zien als een systeem waar al deze partijen deel van uitmaken. Dat systeem is complex, omdat er vele partijen bij betrokken zijn die sterke en onverwachtse dynamieken kunnen veroorzaken. En dat systeem is adaptief, omdat het reageert op interventies en gebeurtenissen (Merali & Allen, 2011; Geli-Mann, 1994).

In de literatuur zijn lessen te vinden over complexe, adaptieve systemen (zoals scholen) die relevant zijn voor het toezicht. Complexe systemen bestaan altijd uit meerdere partijen en meervoudige belangen. Deze partijen zijn met elkaar verbonden, interacteren met elkaar en passen zich aan. Het systeem is daardoor *responsief*: het is constant in beweging door de interactie tussen partijen (Prigogine, 1967). Er is sprake van een continue wederzijdse interactie (Forrester 1961; Haraldsson 2000; Richardson 1991). Deze dynamiek bepaalt hoe het systeem zich ontwikkelt en reageert op interventies (e.g. Cavana & Mares 2004; Maani & Cavana 2000; Perrow 1984; Senge 1990; Wildavsky 1988).

De dynamiek neemt de vorm aan van *circulaire bewegingen*. Dergelijke “loops” kunnen opgaan, maar ook neerwaarts zijn; opgaand in de zin van dat ze bewegen in de vanuit gestelde doelen positieve richting, neerwaarts in de zin van tegengesteld aan de bedoelingen van de beleidsmaker. Zoals de casus zwakke scholen liet zien kan de interactie tussen ouders, leraren en schoolleiding resulteren in een opwaartse spiraal waarbij iedereen elkaar steunt en motiveert, maar ook in een neerwaartse spiraal waarin de motivatie daalt, ouders hun kinderen van school halen en de financiële situatie van de school verslechtert. Circulaire bewegingen werken soms *zelfversterkend*, als in een sneeuwbaaleffect (Haraldsson, 2000; Senge, 1990). Een kleine verandering resulteert dan in een grote opwaartse of neer gaande beweging. Een andere vorm van circulariteit is de *zelf neutraliserende loop*, waarbij de interactie tussen partijen juist de dynamiek afzwakt of corrigeert (Maruyama, 1963; Lane, 2008; Toole, 2005). Het systeem corrigeert verstoringen en afwijkingen dan zelf, waarmee de status quo in het systeem uiteindelijk bestendigd wordt. Afhankelijk van de doelstellingen kan dat een positief of negatief effect zijn; wie streeft naar een stabiel systeem is blij met zelfneutraliserende loops, wie zoekt naar verandering is geholpen met een zelfversterkende dynamiek.

Voor het toezicht is relevant dat de dynamiek van dit systeem zich niet lineair maar circulair voltrekt. Door de verbondenheid en wederzijdse interactie tussen partijen, is het systeem continu in beweging. Deze beweging is niet voorspelbaar en lineair, maar juist dynamisch, grillig en circulair. Een kleine ingreep kan grote positieve of negatieve gevolgen hebben, effecten zijn vaak *disproportioneel*. De uitkomsten zijn te groot of te klein voor de oorspronkelijke interventie, reiken veel verder dan bedoeld en werken veel langer door dan gedacht, of het proces versnelt onverwachts. Of andersom..

Waar toezichthouders ook vooruit willen kijken, bijvoorbeeld om in te schatten wat de risico's van een systeem zijn, is inzicht in de onderliggende dynamiek in het systeem nodig. Niet zozeer de problemen die aan de oppervlakte komen, maar de circulaire patronen die daar onder liggen zijn van belang voor de toekomst van een onderwijsinstelling. Een financieel probleem kan tijdelijk opgelost worden door financiële steun, maar hiermee is het onderliggende probleem niet opgelost. En als van het bestuur investeringen worden opgevraagd bij een school die slecht presteert, dan kan dit gevolgen hebben voor de beschikbare middelen voor andere scholen.

Een tweede belangrijke notie is dat toezichthouders zelf onderdeel uitmaken van het systeem. Scholen, ouders, gemeenten en leraren reageren op de informatie die zij vanuit de toezichthouder opvangen. En andersom reageert de toezichthouder ook op de signalen die zij vanuit andere partijen in het systeem krijgt. De inspectie kan het systeem hierdoor ook als hefboom gebruiken, wat bijvoorbeeld gedaan wordt door met *naming and shaming* partijen in beweging te krijgen.

Door in het toezicht meer rekening te houden met circulaire patronen, kan beter ingespeeld worden op de lokale dynamiek in en rond een school. Kwaliteit wordt dan bijvoorbeeld niet geïsoleerd gezien, maar als een product van de interactie in een dynamisch systeem beschouwd. In dat systeem bestaan samenhangende onderdelen (kwaliteit, bestuur en financiën) die elkaar onderling beïnvloeden. Huidige kwaliteit en de kans op toekomstige verbetering zijn het product van die interactie. Dat betekent dat de Inspectie niet zozeer moet kijken naar de scores op de kwaliteitsnormen, maar veel meer naar de onderliggende dynamiek in het systeem. Welke relaties in het systeem veroorzaken de slechte kwaliteit en welke beïnvloedingsmogelijkheden liggen daar? Zo is het mogelijk om tot een systematische en meer methodische inschatting te komen van de ontwikkelingsrichting van de school. Daarmee is niet gezegd dat de toekomst van een school is bepaald of tevoren helemaal vastligt, maar wel dat deze deels bepaald is door beperkende of juist mogelijke makende kenmerken van het systeem. Zo worden scholen niet gezien als eenheden met bepaalde kwaliteitskenmerken, maar als onderdeel van dynamische systemen die zich op een bepaalde manier ontwikkelen. De Inspectie kan haar oordeel en interventies versterken door rekening te houden met deze dynamiek.

Conclusie

Wie écht wilt begrijpen wat er in een organisatie/systeem aan de hand is, moet niet kijken naar de foto maar naar de film. En die film is niet eenvoudigweg het achter elkaar plakken van foto's, maar een rijk begrip ontwikkelen voor de circulaire dynamiek in het systeem; niet "wat zijn de foto's", maar "wat drijft de dynamiek". Dat vereist een ander perspectief van de inspectie en een andere inrichting van de eigen organisatie, omdat dynamiek het beste lokaal, in het systeem, te zien is. Een belangrijke rol is dus weggelegd voor de individuele inspecteur; het systeem is lokaal, van dichtbij en misschien wel van binnenuit pas echt goed te zien. Dat vereist een decentrale organisatie, die lokale verschillen moet kunnen waarnemen en beoordelen. Om circulaire dynamiek te doorzien en te voorzien is eerst en vooral *professioneel inzicht* gevraagd. Wetmatigheden zijn daarvoor niet te geven, maar een aantal regelmatigheden is wel te noemen (Senge, 1990).

1. *De oplossing voor het ene probleem, als de oorzaak van het volgende.* In de casus Ibn Ghaldoun zagen we dit patroon terug. Wanneer geïnvesteerd werd in kwaliteitsproblemen werden de financiële problemen groter, maar wanneer er werd bezuinigd, ging dit ten koste van de kwaliteit. In complexe systemen bestaat dus altijd het gevolg van waterbedeffecten. Dit laat zien hoe belangrijk het is om problemen en de aanpak daarvan in samenhang te beschouwen.
2. *Groei als voorbode van krimp.* Vanuit lineair perspectief zet een positief effect van een interventie zich door. Vaak echter zorgen interventies voor een tijdelijke opleving, maar blijkt dat slechts een vertraging en maskering voor de uiteindelijke neergaande ontwikkeling. Door aandacht veert het systeem even op, maar daarna zakt het toch weer in. Bij Amarantis bijvoorbeeld leken de financiële problemen even te verbeteren, maar een paar maanden later ontstond alsnog de grote financiële nood.
3. *Oorzaak en gevolg als indirect gerelateerde concepten.* Bij de meeste interventies wordt een resultaat verwacht dat zich op korte afstand voordoet; snel en dichtbij. Interventies hebben een snel effect, nabij de plek waar je hem inzet. In de praktijk is de afstand tot oorzaak en gevolg veel groter. De effecten openbaren zich vaak pas later in de tijd, omdat het onderdeel wordt van een doorlopende feedbackcyclus. Daarnaast

creëren interventies keteneffecten die tot gevolgen leiden op heel andere plekken dan waar ze zijn ingezet. Zo heeft het oordeel van ‘zeer zwak’ niet alleen geleid tot een verbeterplan van de school, maar ook tot andere schoolkeuzes van ouders van wie de kinderen net naar de basisschool gaan.

4. *Vertragen als middel om te versnellen.* Wanneer een inspectie in problemen verkeert, wordt meestal gekozen voor een toezichtarrangement die de urgentie en tijdsdruk verhoogt. Zo moeten zwakke scholen binnen twee jaar de kwaliteit weer op peil brengen, anders dreigt een sluiting. Hoewel dit goed kan uitpakken, kan de druk op het systeem ook leiden tot tegengestelde effecten. De ouders kunnen het vertrouwen in de school verliezen, leraren kunnen het zien als een brevet van onvermogen en de schoolleiding kan de externe druk als aanval, in plaats van als hulpmiddel beschouwen. In sommige systemen kan het juist goed zijn om te vertragen, de druk wat af te bouwen, en bijvoorbeeld ruimte te scheppen voor nieuwe initiatieven. Dit is een ingewikkelde actie voor inspecteurs, die tegelijkertijd wel bij kan dragen aan de effectiviteit.
5. *Een groot probleem is niet de som van kleine problemen.* Een les van de casus is dat meerdere problemen in samenhang beschouwd moeten worden om de werking van interventies te doorgronden. Dat betekent echter niet dat een optelsom gemaakt kan worden van de verschillende problemen die er spelen. Bij Amarantis bijvoorbeeld, richtte de Inspectie zich op alle deelproblemen, en zette hier passende interventies op in. Toch werd daarmee niet het grotere probleem opgelost, juist omdat er sprake was van neveneffecten, waterbedeffecten en interactie tussen problemen en interventies die weer nieuwe problemen genereerden.
6. *Kleine ingrepen als hefboom voor grote veranderingen.* In een circulaire dynamiek kunnen de kleinste ingrepen op de lange termijn het meeste effect hebben. Het is voor inspecteurs steeds zoeken naar de meest effectieve kleine beweging. Soms is dat het sluiten van een school of een grote interventie in het systeem, maar vaak ook een gesprek met een directeur, een bijeenkomst met de staf, of een andere impuls die de dynamiek in het systeem verandert.

7. *Makkelijke oplossingen als boemerangeffect.* Na een probleemanalyse wordt meestal gekozen voor een interventie of oplossing die past bij het gesignaleerde probleem. Deze oplossing past niet bij de complexiteit van het systeem, omdat het probleem als eenvoudige, geïsoleerde kwestie wordt beschouwd. In plaats daarvan zijn actoren en kwesties met elkaar verbonden. Problemen komen voort uit complexiteit, en daarmee zou bij de oplossing rekening gehouden moeten worden.
8. *Hoe steviger de interventie, hoe steviger de tegenreactie van het systeem.* Als interventies niet werken, dan proberen we ze vaak te versterken. Nog steviger, nog strenger. Hierbij wordt het onderliggende probleem genegeerd: blijkbaar stuit de interventie op tegendruk in het systeem en is een ander soort aanpak nodig. Via een omweg kan dan alsnog het gewenste resultaat behaald worden.
9. *Er is geen schuldige: alle partijen zijn onderdeel van het probleem en de oplossing.* In complexe systemen zijn alle actoren verbonden en interacteren ze met elkaar. Problemen komen niet vanuit één actor, maar vinden plaats in de context van het gehele systeem. Zo worden financiële problemen toegewezen aan het management van de school, maar hebben de toezichthouders, personeelsleden, media en andere actoren ook een rol gespeeld in de historie hiervan. Verantwoordelijkheid en veroorzaking worden hierbij vaak verward. Evenzo geldt dat de oplossing niet bij een partij ligt maar een gezamenlijke inspanning vraagt van de actoren in het systeem, inclusief de toezichthouder.

Literatuur

- Cavana, Robert Y., and Edwin D. Mares. 2004. "Integrating critical thinking and systems thinking: from premises to causal loops." *System Dynamics Review* 20(3): 223–235.
- Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J., Steen, M. van der, Twist, M.J.W. van & Schulz, M. (2013). *Amarantis; het verhaal achter een vertraagde val*. NSOB, Den Haag.
- Forrester, J.W. 1961. *Industrial Dynamics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gell-Mann, M. 1994. *The Quark and the Jaguar: Adventures in the Simple and the Complex*. New York: WH Freeman
- Haraldsson, H.V. 2000. "Introduction to Systems and Causal Loop Diagrams." (January): 1–33.
- Lane, David C. 2008. "The Emergence and Use of Diagramming in System Dynamics : A Critical Account." *Systems Research and Behavioral Science* 25: 3–23.
- Maani, K.E., and Robert Y. Cavana. 2000. *Systems Thinking and Modeling: Understanding Change and Complexity*. Auckland: Pearson Education (NZ).
- Maruyama, Magoroh. 1963. "The Second Cybernetics: Deviation-Amplifying Mutual Causal Processes." *American Scientist* 51(2): 164–179.
- Merali, Y, and P. Allen. 2011. "Complexity and Systems Thinking." In *The Sage Handbook of Complexity and Management*, eds. P. Allen, S. Maguire, and B. McKelvey. London: Sage, p. 31–52.
- Perrow, C. 1984. *Normal accidents*. New York: Basic Books.
- Prigogine, I. 1967. "Dissipative structures in chemical systems." In *Fast Reactions and Primary Processes in Chemical Kinetics*, New York: Elsevier Interscience.
- Richardson, G.P. 1991. *Feedback Thought in Social Science and Systems Theory*. Waltham, MA: Pegasus Communications.
- Senge, P.M. 1990. *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. Century Business.
- Sieber, S.D. 1981. *Fatal Remedies: The Ironies of Social Intervention*. New York: Plenum.
- Toole, T Michael. 2005. "A Project Management Causal Loop Diagram." In *ARCOM Conference*, London.
- Twist, M.J.W. van, Scherpenisse, J., Chin-A-Fat, N. & Steen, M. van der (2013). *Ibn Ghaldoun; verhaal achter een bijzonder inspectiebezoek*. NSOB, Den Haag.
- Twist, M.J.W. van, Steen, M. van der, Kleiboer, M., Scherpenisse, J. & Theisens, H. (2013). *Coping With Very Weak Primary Schools: Towards Smart Interventions in Dutch Education Policy*. OECD paper.
- Wildavsky, A. 1980. *The art and craft of policy analysis*. London: Macmillan.

2

Risicogebaseerd toezicht: een verdampte belofte?

Waarom het toch niet zo eenvoudig is om als toezichthouder met prioriteit te kijken naar de grootste risico's

Ira Helsloot en Astrid Scholtens

1. Inleiding

Al sinds ongeveer een decennium wordt er binnen de wereld van toezichthouders gesproken over de wenselijkheid van risicogebaseerd toezicht. Hieronder verstaan we in deze bijdrage toezicht al dan niet door de overheid dat zich met prioriteit richt op die activiteiten waar de risico's het grootst zijn. In beleidsstukken wordt een variëteit aan synoniemen als 'risicogericht', 'risicogestuurd' of 'selectief' toezicht hiervoor aangetroffen. Een eerste beschouwing van de opbrengst van bijna tien jaar werken aan het ontwikkelen van risicogebaseerd toezicht laat een paar opvallende zaken zien.

In de eerste plaats geldt dat daar waar toezichthouders claimen het risicogebaseerd toezicht geïmplementeerd te hebben, er in de praktijk toch iets anders onder wordt verstaan. Voorbeelden waar dat aan de orde is, zoals bij de Inspectie szw en de Inspectie Jeugdzorg, worden hierna uitgebreid besproken.

In de tweede plaats geldt dat toezichthouders nog steeds aangeven te werken aan de ontwikkeling van risicogebaseerd toezicht. Zo heeft De Nederlandse Bank (DNB) bijvoorbeeld aangegeven om in 2014 het toezicht op verzekeraars 'sterker risicogebaseerd te maken' (DNB 2014).

In de derde plaats bestaat sinds 2008 het Programma Vernieuwing Toezicht waarbinnen een deelprogramma 'Risicogestuurd toezicht' loopt. De beschrijving van het deelprogramma op inspectieloket.nl is optimistisch over de ontwikkeling van risicogebaseerd toezicht: 'De verbinding tussen risicogericht en selectief toezicht is de laatste paar jaar door de rijksinspecties opgepakt in het denken en wordt nu in de gezamenlijkheid van

de Inspectieraad vanuit een programma doorontwikkeld.¹ Inspectieloket.nl belooft verder een rijksbrede notitie over de implementatie van risicogebaseerd toezicht in 2012. De internetpagina is echter na 2011 niet meer bijgewerkt en van de rijksbrede notitie lijkt nog niets terecht gekomen.

Deze eerste observaties geven aan dat het blijkbaar niet zo eenvoudig is om aan het zo voor de hand liggende concept van risicogebaseerd toezicht handen en voeten te geven.² De vraag welke barrières een eenduidige invulling van risicogebaseerd toezicht in de inspectiepraktijk verhinderen, staat in deze bijdrage dan ook centraal.

Daarvoor verkennen we eerst waar het concept van risicogebaseerd toezicht vandaan komt (§2) en welke invullingen er in de huidige inspectiepraktijk aan gegeven worden (§3). Vervolgens kijken we waarom het inderdaad voorspelbaar lastig is om het schijnbaar toch zo simpele concept te implementeren (§4) en sluiten we af met enkele ontwikkelingsmogelijkheden die rekening houden met deze theoretische barrières (§5).

2. De introductie van risicogebaseerd toezicht in het Nederlandse rijksbeleid

De gedachte dat toezicht zich moet richten op de grootste risico's mag voor de hand liggend lijken voor een moderne toezichthouder, maar niet lang geleden had deze gedachte niet de meeste beleidsmatige prioriteit. Zo komt in de Kaderstellende visie op toezicht uit 2001 (KVoT 1) het woord 'risico' slechts vijfmaal voor in de context van bestuurlijke of ambtelijke risico's voor de toezichthouder (TK 2000-2001, 27 831, nr.1). In de korte rijksbrede 'Checklist toezicht' van een jaar later komt het woord 'risicoanalyse' eenmaal voor (Ministerie van BZK 2002). De nadruk ligt in beide documenten op de wenselijkheid van 'onafhankelijk en professioneel toezicht'.

Natuurlijk hebben inspecteurs 'op de werkvloer' altijd moeten prioriteren. Verschillende wetenschappers hebben betoogd dat inspecteurs hierbij prioriteren op wat zij als grootste risico's zien, gebruikmakend van interventies waarvan zij denken dat die het meeste effect hebben. Een van de

¹ www.inspectieloket.nl/vernieuwing_toezicht/programma_risicogestuurd_toezicht op 1 februari 2014.

² Zie ook WRR (2013), waarin wordt gesteld dat risicogebaseerd toezicht niet tot de dominante oriëntaties van het Nederlandse toezicht behoort.

bekendste pleitbezorgers binnen de Nederlandse inspectiegemeenschap van dit standpunt is Malcom Sparrow die hierdoor een zeer gewaardeerde adviseur is geworden (Sparrow, 2000). Wie hoort nu immers niet graag dat hij 'prioriteert met verstand'? Deze prioritering met verstand werd veelal 'risicoanalyse' genoemd en werd soms ook weer (impliciet) beschouwd als een essentieel onderdeel van 'professionaliteit'. Tegenwoordig wordt 'risicoanalyse' vooral gezien als de eerste stap in risicogebaseerd toezicht, zoals we lezen in de beschrijving van risicogebaseerd toezicht op inspectieloket.nl:

'Risicoanalyse in het toezicht is een onderwerp dat alle rijksinspecties kennen en toepassen. Risicogestuurd toezicht is het vervolg op de risicoanalyse. Bij risicogestuurd toezicht worden de inspectieactiviteiten nadrukkelijk op die onderwerpen, thema's en bedrijven ingezet die daadwerkelijk risicovol zijn.'³

Risicogebaseerd toezicht werd in 2005 onder de naam 'selectief toezicht' beleidsmatig geïntroduceerd in de tweede Kaderstellende visie op toezicht (KVoT II). De visie waarin zes principes van 'goed toezicht' worden beschreven, had als veelzeggende titel 'Minder last, meer effect' (TK 2005-2006, 27 831, nr. 15). Waar risicoanalyse voorheen een middel was om inspectiecapaciteit te verdelen, werd selectief toezicht, als een van de zes principes, nu een mogelijkheid om met minder inspectiecapaciteit toch tenminste hetzelfde effect te bewerkstelligen.

Selectief toezicht is volgens de KVoT II 'het belangrijkste nieuwe principe van goed toezicht en heeft betrekking op twee aspecten:

1. de mate waarin de overheid zelf zorgdraagt voor het houden van toezicht
2. vorm en omvang van toezicht op basis van een afweging van risico's, kosten en baten.' (TK 2005-2006, 27 831, nr. 15: 18)

Meer precies stelt de KVoT II:

'Het is een taak van de overheid om na te gaan in hoeverre het mogelijk is om burgers, bedrijven en instellingen zelf verantwoordelijk te laten in het handhaven van bepaalde regels. De overheid kiest voor de vorm en omvang van toezicht voor elke situatie de juiste maatvoering. Zij zet de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in. De overheid geeft aan

³ www.inspectieloket.nl/vernieuwing_toezicht/programma_risicogestuurd_toezicht op 1 februari 2014.

welke toezichttaken zij met haar middelen kan uitvoeren. Toezichthouders maken keuzes op basis van een afweging van risico's en kosten en baten. De overheid geeft aan welk niveau van handhaving zij nastreeft. Toezicht sluit zoveel mogelijk aan op andere vormen van controle en verantwoording.' (TK 2005-2006, 27 831, nr. 15: 18)

Volgens de KVoT II hoeft risicogebaseerd toezicht dus niet per se door de overheid plaats te vinden. Het kan ook door andere maatschappelijke actoren worden uitgevoerd, zoals door mondige consumenten of verzekeraars met een direct financieel belang. Verder volgt uit de KVoT II dat een kosten-batenanalyse een essentieel onderdeel is van risicogebaseerd toezicht.

In de eerste voortgangsrapportage over de implementatie van de KVoT II maakt de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties bovendien duidelijk dat risicogebaseerd toezicht zich richt op maatschappelijke risico's:

'Een en ander wordt nog interessanter, als toezichthouders van elkaars risicoanalyses kennis kunnen nemen. Dit is onder andere aan de orde binnen het project Eenduidig Toezicht. Deze maatregelen zullen ertoe leiden dat in toenemende mate iedere toezichthouder weet, welke situaties de grootste risico's voor de maatschappij opleveren en waarop hij dus bij zijn toezicht vooral moet letten.' (Bijlage 'Modernisering rijkstoezicht' bij TK 2006-2007, 27 831, nr. 21)

In de tweede tussenrapportage over het project Eenduidig Toezicht en in de laatste rapportage over KVoT II schrijft de minister nog onder het kopje risicoanalyse dat

'niet elke overtreding van een voorschrift tot een risico voor de samenleving [leidt]. Om selectiever te kunnen optreden is dus een weging nodig van de risico's als gevolg van overtredingen. Een andere vorm van selectiviteit is het bepalen van de bedrijven die door hun aard of door hun gedrag meer risico's met zich meedragen dan andere.

(Bijlage 'Tussenrapportage Programma ET zomer 2007' bij TK 2006-2007, 27 831, nr. 24: 4)

Het programma Eenduidig Toezicht is begin 2008 overgegaan in het programma Vernieuwing Toezicht, dat een bredere opdracht kreeg en onderdeel werd van het programma Vernieuwing Rijksdienst (TK 2007-2008, 31 201 nr. 25). Het programma Vernieuwing Toezicht wordt aangestuurd door het inspectieboard, dat wil zeggen de samenwerkende inspecties. De voorlopig laatste voortgangsrapportage uit 2008 heeft de invulling van risicogebaseerd toezicht subtiel veranderd: het gaat vooral om regelnaleving en harder sanctioneren. De essentiële vraag of de overheid wel toezicht moet houden is nu geoperationaliseerd in wat 'systeemtoezicht' wordt genoemd: bedrijven moeten een kwaliteitssysteem hanteren, zo mogelijk extern getoetst, waarna de overheid alleen nog naar de (externe) toets kijkt:

'De rijksinspecties gaan meer vanuit vertrouwen handelen. Dat kan bijvoorbeeld door systeemtoezicht. Als bedrijven een kwaliteitssysteem hebben dat ook de naleving borgt van de toepasselijke wet- en regelgeving, en als blijkt dat ze de regels inderdaad goed nakomen, kan de inspectie besluiten om het toezicht overwegend te richten op het systeem en minder fysieke controles uit te voeren.' (Inspectieraad 2009: 8)

3. Invullingen van risicogebaseerd toezicht in de huidige inspectiepraktijk

In deze paragraaf zullen we enkele praktijkuitwerkingen van risicogebaseerd toezicht presenteren en daar enige observaties bij plaatsen.

De **Inspectie voor de Gezondheidszorg** (IGZ) heeft beleidsmatige uitgangspunten voor haar risicogebaseerd toezicht geformuleerd die aansluiten bij **KVOT II**: 'Risicoanalyse wordt gebruikt om prioriteiten in het toezicht te bepalen op het beleidsniveau van de IGZ. Risico's die de volksgezondheid bedreigen vormen het vertrekpunt voor toezichtprioriteiten. Om te beslissen of deze risico's ook doel worden van het toezicht hanteert de IGZ een selectietrechter met vijf criteria.

- Gaat het om een belangrijk gezondheidsprobleem?
- Is er sprake van risicovolle zorg?
- Is het probleem inspecteerbaar?
- Is het probleem voor de inspectie handhaafbaar?
- Is de inspectie de meest gereede instantie om het probleem op te lossen?' (Robben et al. 2012)

De IGZ heeft een uitgebreide set risico-indicatoren online gepubliceerd. Zij baseert haar oordeel over de betekenis van de indicatoren op wetenschappelijk onderzoek. We geven een voorbeeld hieronder.

1.1 Pijn na een operatie

Pijnbestrijding is van belang zowel voor het welbevinden van de patiënt als voor het genezingsproces. Het blijkt dat gestandaardiseerde pijnmetingen leiden tot meer inzicht in pijnervaring van patiënten en daardoor tot een effectieve pijnbestrijding. Op de verkoeverkamer is er inmiddels gestructureerde aandacht voor postoperatieve pijnbestrijding. Belangrijk is ook de gestructureerde aandacht hiervoor tijdens de latere postoperatieve fase als de patiënt weer op een verpleegafdeling is.

1.1.1 Indicator: Percentage gestandaardiseerde pijnmetingen bij postoperatieve patiënten

1.1.2 Indicator: Percentage patiënten met op enig moment een pijnscore boven de 7 in de eerste 72 uur na een operatie. (IGZ 2013)

De IGZ baseert haar risicoanalyse derhalve primair op de eigen registratie van de inspectees. Dit is evident niet in elke sector mogelijk waar juist degenen die bewust tot niet naleving geneigd zijn ook minder geneigd zullen zijn tot een goede zelfregistratie. Zelfs in een 'betrouwbare' sector als ziekenhuizen bestaat het risico op 'gaming' zoals Robben et al. (2012) benoemen. Met gaming bedoelen ze het creatief omgaan met registratieparameters om tot het beste resultaat te komen. Robben et al. (2012) twijfelen aan de kwaliteit van de indicatoren: 'In het wetenschappelijk onderzoek krijgen (het gebrek aan) validiteit en betrouwbaarheid van indicatoren veel aandacht (Adamini, Canoy en Oortwijn, 2011; Lingsma, 2010). Veelal ontbreekt bewijskracht dat een goede score op een indicator daadwerkelijk correleert met betere uitkomsten van zorg.' (Robben et al., 2012)

De **Inspectie jeugdzorg** heeft haar risico-indicatoren eveneens transparant online gepubliceerd. We geven hieronder een voorbeeld van zo'n indicator.

Stabiliteit groep: gebeurtenissen in de groep

Dit cluster bestaat uit drie indicatoren. De aanname bij dit cluster is dat indien sprake is van teveel verstoringen in de groep, de leefgroep een minder veilige plek vormt voor de jongere.

Indicator roa:

Aantal tijdelijke plaatsingen buiten de groep en/of instelling

Omschrijving

- Provinciale residentiële jeugdzorg: Het aantal maal dat jongeren tijdelijk geplaatst zijn in een andere leefgroep van de instelling
- Jeugdzorgplus: Het aantal verwijderingen uit de groep als gevolg van een ordemaatregel van plaatsing in afzondering in een afzonderingscel.⁴

Een eerste observatie moet zijn dat een beoogde veiligheids-/kwaliteitsmaatregel (het uit een groep halen) middels deze indicator vooral als een risico wordt gezien. Gezien de altijd onvermijdelijke anticipatie van inspecties op het oordeel van de inspecteur betekent dit dat er druk ontstaat binnen instellingen om zo weinig mogelijk uitplaatsingen te plegen. De verantwoordelijkheid voor het beïnvloeden van de afweging van jeugdzorgprofessionals ligt bij de inspectie die dus met wetenschappelijke zekerheid zou moeten kunnen onderbouwen dat de kosten (langer verblijf van gevaarlijke of negatief beïnvloedende jongeren in de groep) opwegen tegen de baten (minder verstoringen in groepen).

Het toezicht op de kinderopvang vindt decentraal plaats door de regionaal georganiseerde **GGD-en**. De GGD-en gebruiken een eigen invulling van risico-baseerd toezicht die in de inleiding van de landelijk gestandaardiseerde rapportages 'Inspectierapport Risicogestuurd toezicht Kinderdagverblijf xxx' als volgt wordt beschreven:

⁴ Uit de online weergave van de risico-indicatoren jeugdzorg (www.risicoindicatoren.nl) op 1 februari 2014.

‘Het rapport dat voor u ligt is tot stand gekomen aan de hand van onderzoek op basis van risicogestuurd toezicht. Om meer maatwerk bij het toezicht in de kinderopvang mogelijk te maken, werken de GGD-en in Nederland bij de inspectie volgens een model voor risicogestuurd toezicht. Hierbij vindt het ene jaar een aangekondigd bezoek plaats met een toets op alle voorwaarden en een gesprek met de locatieverantwoordelijke. Het andere jaar vindt een onaangekondigd bezoek plaats, met de nadruk op de praktijk (=kernzaken).

Dit onderzoek zal worden uitgebreid:

- Indien er tijdens de vorige inspectie sprake was van overtredingen.
- Indien deze overtredingen, die niet al onder de kernzaken vallen, gedragsgerelateerd van karakter zijn, zullen deze in het risicogestuurde onderzoek ook beoordeeld worden.
- Wanneer er sinds de laatste inspectie wijzigingen van het aantal kinderen of ruimten plaats hebben gevonden wordt het onderzoek m.b.t. het domein accommodatie en inrichting uitgebreid.
- Wanneer er tijdens de inspectie punten voor verbetering worden gesignaleerd dan kan de toezichthouder besluiten het onderzoek ter plekke uit te breiden of een extra onderzoek uit te voeren.’

De observatie hier is dat risicogebaseerd toezicht in de kinderopvang daarmee ‘slechts’ betekent dat overtredingen van regels en uitbreiding van de kinderopvang leiden tot meer of diepergaande inspectie.

De **Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)**, de Nationale Politie en de zeehavens werken samen bij het risicogebaseerde toezicht op de binnenvaart. In het toezichtsplan 2013 schrijven de samenwerkende inspecties daarover het volgende:

‘De directeurs van de verantwoordelijke toezichthouders bespreken in het Centraal Overleg Veiligheid te Water (covw) een richting voor de handhaving op de binnenvaart: schip, lading, bemanning en operatie. Dit komt neer op risicogestuurd toezicht, uitgewerkt in een gezamenlijk inspectieprogramma. Daarnaast stuurt het covw op projecten die het toezicht op de binnenvaart nog efficiënter en effectiever maken, zoals de ontwikkeling van Binnenvaart Toezicht Regio's (BTR), integrale risicoanalyses, ontwikkeling van horizontaal toezicht (convenanten) en Inspectieview, een online applicatie waarmee toezichthouders inspectieresultaten kunnen uitwisselen.’ (ILT 2013: 9)

‘Zowel de ILT als de havens inspecteren zeeschepen risicogestuurd. Dit gebeurt bij buitenlandse schepen in Nederlandse havens vanuit een opgelegd kader van de Europese regelgeving; bij Nederlandse schepen vanuit een risico-inventarisatie van ILT en bij de havens vanuit de thema's uit de jaarplannen. De inspectiecapaciteit van de Nederlandse havenautoriteiten wordt ingezet op de meest risicovolle activiteiten in de havens, zoals het vervoer van gevaarlijke stoffen. In 2013 wordt een risicomodel ontwikkeld voor individuele schepen (de huidige risicoanalyse is gericht op activiteiten in de haven). Die schepen worden gescoord op diverse onderwerpen, leidend tot een overall score. De ranking is één van de aspecten die worden meegewogen in de toewijzing van inspectiecapaciteit. (ILT 2013: 15)

‘Of een schip wordt gecontroleerd is wettelijk gereguleerd (via ‘Schengen’) en is niet direct gerelateerd aan het nalevingsniveau van het bedrijf/schip. De Zeehavenpolitie en KMar voeren wel risicogestuurd toezicht uit: aan de hand van een set risico-indicatoren maken ze een risico-inschatting en stellen ze vast welk soort controle passend is voor het schip en welke controle prioriteit moet krijgen. Daarvoor werken ze met het risicomangementsysteem zuis (Zeescheepvaart Uitbreidbaar Integraal Systeem). Op grond hiervan worden alle zeeschepen in elk geval administratief gecontroleerd naast de fysieke controles.’ (ILT 2013: 15)

Hier kan de observatie alleen maar zijn dat het woord ‘risicogestuurd toezicht’ in het jaarplan vooral een positief-semantische betekenis heeft: al het werk aan risico-inschattingen wordt positief gelabeld als risicogestuurd toezicht ook al inspecteert men vervolgens elk schip. In het bijzonder leidt deze exercitie van de samenwerkende inspecties niet tot beantwoording van de cruciale vraag uit de KVoT II of overheidstoezicht het meest geëigend is en wat de maatschappelijke opbrengst van het toezicht nu werkelijk is. Voor specifiek het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt bijvoorbeeld al sinds lang geconstateerd dat het overheidstoezicht gericht op ‘papier’ weinig tot geen toegevoegde waarde heeft wanneer dat vergeleken wordt met het toezicht dat verzekeraars uitoefenen vanwege de verplichte risicoaansprakelijkheidsverzekering tot 10 miljoen euro. (Helsloot, 2004; Helsloot & Schmidt, 2012)

4. **Waarom het zo lastig is om tot risicogebaseerd toezicht te komen**

In de voorgaande paragraaf hebben we aan de hand van enkele voorbeelden gezien dat de implementatie van het elegante concept van risicogebaseerd toezicht niet eenvoudig is in de praktijk.

We kijken in deze paragraaf vooral naar de redenen waarom implementatie van het uitgangspunt dat risico's, kosten en baten moeten worden afgewogen moeizaam verloopt. Eigenlijk kan dat geen wetenschapper verbazen. Het is namelijk notoir moeilijk om te beschrijven wat een risico eigenlijk is. In het hier voorafgaande is het begrip 'risico' gebruikt zonder dat daar een solide introductie aan vooraf is gegaan. De meeste lezers zullen dat niet als een probleem hebben ervaren. Het woord 'risico' kent bij de meesten van ons een natuurlijke connotatie waar begrippen als 'gevaar', 'mogelijkheid' en 'ongewenstheid' bij horen.

Vanuit dat natuurlijke begrip van het woord 'risico' is de eenvoudige samenvatting van de kernparagraaf van deze bijdrage mogelijk verrassend: een eenduidige definitie van het begrip risico welke door alle deskundigen wordt gedragen bestaat niet. In de literatuur worden tal van uiteenlopende omschrijvingen van het begrip 'risico' gebruikt. Gratt bijvoorbeeld presenteerde veertien definities van risico (Gratt, 1987). Vergelijkbaar werk is gedaan door Vlek in Nederland in 1990, die twintig definities van risico uit de literatuur destilleerde (Vlek, 1990).

Dat consensus over de invulling van het begrip 'risico' onmogelijk lijkt, ligt niet meteen voor de hand. Gratt, als voorzitter van de (Amerikaanse) Society of Risk Analysis (SRA), nam oorspronkelijk aan dat een praktische set van definities viel te creëren. Na twee jaar van zwoegen concludeerde hij: 'This assumption proved false. After about two years it was realized that a consensus was not being reached for the key definitions of risk, hazard, risk analysis and risk assessment' (Gratt, 1987).

Het gemeenschappelijke aan de opgesomde definities door Gratt en Vlek is dat risico onzekerheid en ongewenstheid impliceert. 'Risico' is met andere woorden de mogelijkheid dat een ongewenste gebeurtenis optreedt.

Wie risico's echter objectief wil vergelijken, wil een harde maatlat hebben waaraan hij soort en omvang van een risico kan bepalen. Zeker wanneer men risico's wil normeren ten behoeve van bijvoorbeeld inspectie lijkt een objectieve maat noodzakelijk.

In de verzekeringswereld hanteert men al sinds jaar en dag een simpele formule: risico is kans maal schade (in euro's). Deze formule is zeer bruikbaar voor deze doelgroep. Vanzelfsprekend blijft hier het probleem om tot betrouwbare data te komen die de kans op een bepaald type ongeval met een bepaalde financiële schade geven.

De geabstraheerde versie van deze formule is in kringen van veiligheidsdeskundigen breed geaccepteerd: risico is kans maal effect. Risico wordt dus gedefinieerd als het product van de kans dat een ongeval zich voordoet en de eventuele schade welke daarvan het gevolg is (Huls, 1992: 49). Wanneer deze formule breder wordt toegepast dan op verzekerden en hun financiële schade, komt de problematiek aan de orde hoe de kans en het effect te kwantificeren zijn. Controversen over risicobeheersing zijn vaak terug te voeren op keuzes over de begrenzing van het beschouwde risicosysteem, dat wil zeggen welke van de mogelijke positieve en negatieve effecten van een activiteit worden meegewogen (RIVM, 2003: 19). Als voorbeeld kijken we naar LPG-stations. Het gebruik van LPG werd in de jaren zeventig aangemoedigd vanwege het (hogere) milieurisico dat het gebruik van benzine en diesel in auto's met zich meebracht voor het risicosysteem Nederland. De afweging was dat het kleine risico op ongevallen met LPG zoals een explosie of steekvlam voor direct omwonenden niet opwoog tegen het grotere risico voor de volksgezondheid van extra vervuilende stoffen in binnensteden door het gebruik van benzine en diesel. Sinds de 'Integrale nota LPG' uit 1984 van het toenmalige ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne is het Nederlandse risicosysteem echter slechts beperkt tot de directe omgeving en daarmee gericht op het voorkomen van het risico op een ongeval met de LPG-stations. We subsidiëren nu het vertrek van dezelfde stations uit de binnensteden.

Het is ook om andere redenen voorspelbaar moeilijk om de gewenste waardevrije meetlat voor risico's te ontwikkelen. Het blijkt dat in alle – behalve de simpelste – systemen de dataverzameling met veel problemen gepaard gaat. De inspecteur heeft te maken met *technische* onzekerheid: zijn data zijn veelal onnauwkeurig want de beschikbare metingen zijn beperkt. Hij heeft te maken met *methodologische* onbetrouwbaarheid: de causale relatie tussen (kans op de) gebeurtenis en het effect is feitelijk zwak onderbouwd. Veel erger is dat de inspecteur te maken heeft met *epistemologisch* onzekerheid: hij weet niet eens wat hij niet weet omdat het systeem te complex in elkaar zit om te doorgronden (Functowicz & Ravetz, 1991).

De worsteling met de definitie van risico en de strategische keuzes die daarbij gemaakt kunnen worden is zichtbaar in de domeinbrede 'Risico-analyse' van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit 2012. Het begrip 'kans' operationaliseert de inspectie als:

'het aantal werkgevers, werknemers, uitkeringsgerechtigden, etc. op wie het risico (mogelijk) betrekking heeft. Bij kans is hier uitgegaan van de

risicopopulatie: zij die aan het risico worden blootgesteld. Dat betekent niet dat ze daadwerkelijk het risico ondervinden. Het zijn bijvoorbeeld de werknemers die op hoogte werken waardoor ze het risico lopen te vallen. De reden om voor de risicopopulatie te kiezen, is dat niet voor alle risico's cijfers beschikbaar zijn over de aantallen bij wie het schadelijk effect feitelijk optreedt.' (Inspectie szw, 2012)

Het gebrek aan inzicht in de werkelijke ongevalskans wordt door de inspectie handig opgelost door te kiezen voor de populatiegrootte. Het begrip 'effect' wordt zoals vaak bij gebrek aan beter door middel van een inschatting door experts vastgesteld:

'Binnen het domein van gezond en veilig werken (arbeidsomstandigheden) beschikt de inspectie over een systematische cijfermatige onderbouwing van het schadelijke effect dat werknemers ondervinden als zij feitelijk last hebben van het risico. Dit is gemeten in weken arbeidsuitval. Voor de andere domeinen is het schadelijke effect lastiger te bepalen. Hoe meet je wat de mate van verdringing is door illegale tewerkstelling of onderbetaling? En in hoeverre wordt de burger geschaad doordat de uitkeringsverstrekking niet optimaal verloopt? Voor het bepalen van schade binnen deze domeinen hebben inhoudelijk deskundigen binnen de inspectie een inschatting gemaakt.' (Inspectie szw, 2012)

We weten echter dat de perceptie dat een risico aanwezig is zelfs bij experts kan leiden tot een andere waarneming van de werkelijkheid zodat er niet op hun oordeel vertrouwd kan worden als harde data ontbreken. In de beleving van onderzoekers met een meer sociologische achtergrond dan de klassieke veiligheidskundige met een beta-achtergrond, miskent de speurtocht naar een objectieve meetlat het meest belangrijke aspect van risico: namelijk dat het een subjectief begrip is. Dat maakt dat de kwantificering van een risico, dat altijd plaatsvindt in een gebied waar emoties en waardeoordelen een grote rol spelen, van beperkte waarde is: '[Er] is geen sprake meer van een onderscheid tussen een geobjectiveerd risico en een perceptie van een risico. Een risico is een sociale constructie: betrokken actoren construeren een risico. Geobjectiveerde gegevens kunnen daarbij een rol spelen, maar noodzakelijk is dat niet.' (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999: 125)

Op de problematische implementatie van het tweede cruciale aspect van risicogebaseerd toezicht volgens de KVoT II, namelijk of de overheid wel de geschikte partij is om toezicht te houden, zullen we hier niet diep

ingaan. Cruciaal is echter de onderkenning van wat Willem Trommel ‘guldig bestuur’ noemde, dat wil zeggen dat de overheid op bestuurlijk en ambtelijk niveau vooral graag verantwoordelijkheden van de samenleving overneemt en verantwoordelijkheden derhalve niet graag teruggeeft (Trommel, 2009).

Daarnaast speelt het fenomeen dat je met een kalkoen niet over het kerstdiner moet spreken. Wie mag redelijkerwijs verwachten van de mensen die de inspecties en in het bijzonder het Inspectieberaad vormgeven dat zij zelf komen met initiatieven die het eigen werk waar zij in geloven overbodig zullen maken? Alle vormen van deregulering moeten in de praktijk door ‘zwarte commissies’ van buiten de lijn worden afgedwongen (Helsloot, 2011).

5. Naar de toekomst: de opgave en enkele concrete mogelijkheden voor de ontwikkeling van risicogebaseerd toezicht.

In deze slotparagraaf geven we enkele concrete mogelijkheden voor de ontwikkeling van risicogebaseerd toezicht zoals het bedoeld was in de KVoT II. Als eerste mogelijkheid sluiten we aan bij het (niet voor niets) eerste aspect van selectief toezicht volgens de KVoT II: waarom moet de overheid zelf (risicogebaseerd) toezicht houden? Er bestaat een interessante serie voorbeelden die suggereert dat een verplichte verzekering voor een serieus bedrag in combinatie met risicoaansprakelijkheid leidt tot effectief risicogebaseerd toezicht door verzekeraars. We noemden al eerder de veiligheid van het Nederlandse transport van gevaarlijke stoffen waarop door verzekeraars risicogebaseerd toezicht wordt gehouden. De resulterende hogere verzekeringspremies hebben geleid tot een sanering van de sector: kleine vervoerders komen defacto niet meer in aanmerking voor het potentieel gevaarlijke bulktransport.

Het Franse systeem van bouwtoezicht is een ander voorbeeld: wie wil bouwen in Frankrijk, staat het vrij dat te doen; een vergunning van de overheid die toeziet op aspecten van bouwkwaliteit is niet noodzakelijk. Daarmee bestaat er ook geen bouwinspectie die zo’n vergunning controleert. Wel is het vereist dat bouwer en klant verzekerd zijn tegen bouwfouten. In vergelijking met de Nederlandse wet, geeft de Franse wet een hoge mate van bescherming van de klant door een hoge mate van aansprakelijkheid van de bouwer voor bouwfouten. De verzekering van de bouwer heeft belang bij beperking van het risico en ziet dus toe op het voorkomen van ernstige (lees: kostbare) bouwfouten. De verzekering van de klant garandeert dat de klant geen asymmetrische rechtsgang te wachten staat tegen

een grote verzekeraar van de bouwer (zoals in Nederland het geval is). Met andere woorden: toezicht wordt gehouden door een derde partij die door concurrentie gedwongen wordt om geen disproportioneel scherpe eisen te stellen, maar vanwege de angst voor aansprakelijkheid wel scherp let op bouwfouten die daadwerkelijk risicovol zijn.

In Nederland heeft minister Blok op 27 november 2013 in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd voor het merendeel van de bouwwerken naar een gelijksoortig systeem te gaan ondanks verzet van de verschillende bij bouwinspecties betrokken decentrale inspectiediensten.

Als tweede mogelijkheid stippen we een simpele methodologie aan die de meerdere mogelijke risicobegrippen transparant in zich opneemt. Deze methodologie wordt door de Wereldbank gebruikt als advies aan landen waar zij helpt bij het hervormen van brand- en constructieveiligheidsbeleid. De methodologie onderscheidt voor een activiteit het *worst case* risico, het statistisch te verwachten risico en het risico op niet-naleving. Aan elk van de drie risico's wordt een getal toegekend. De waarderingen van de risico's worden vervolgens opgeteld en geven dan een prioritering van de inspectie van de betreffende activiteit. Deze methode kan eenvoudig doorontwikkeld worden om voor allerlei activiteiten de verschillende risicobegrippen transparant in hun samenhang te waarderen.

Het lijkt daarmee duidelijk dat risicogebaseerd toezicht enerzijds een goed en werkbaar idee is, maar dat anderzijds de implementatie van dat idee veel meer integrale en politieke besluitvorming vergt: de keuze van het beschouwde risicosysteem is een eerste cruciale beslissing om naar het maatschappelijk effect van risico's te kijken. De vraag welke onderdelen van het toezicht beter aan maatschappelijke actoren kunnen worden overgelaten is een tweede cruciaal besluit dat niet aan inspecties zelf kan worden overgelaten.

Literatuur

- Adamini, S., M. Canoy en W. Oortwijn (2011). Kwaliteitsindicatoren in de zorg: hoe om te gaan met gaming en erosie van intrinsieke motivatie. *Tijdschrift voor Toezicht* 2 (1), 23-32.
- Bruijn, de, J.A. en E.F. ten Heuvelhof (1999). *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma.
- De Nederlandse Bank (DNB) (2014). *Thema's DNB toezicht 2014*.
- Funtowicz, S.O. and J.R. Ravetz (1991). *Uncertainty and quality in science for policy*. Kluwer.
- Gratt, L.B. (1987). The definition of risk and associated terminology for risk analysis. In J.J. Bonin and D.E. Stevenson (Eds), *Advances in risk analysis* 7 (675-680). New York: Plenum Press.
- Helsloot, I. (red.) (2004). *Evaluatie van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Helsloot, I. (2011). Over een mooi kerstdiner, kalkoenen en andere wetmatigheden. In J.H. Van Tol, I. Helsloot, F.J.H. Mertens (red.), *Veiligheid boven alles?* (pp. 101-118). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Helsloot, I. en A. Schmidt (2012). *Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Huls, N.J.H. (1992). *Sturing in de risicomaatschappij*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) (2013). *Basisset kwaliteitsindicatoren ziekenhuizen*.
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (2013). *Toezihtsplan vervoer over water 2013*.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) (2012). *Risicoanalyse*.
- Lingsma, H.F. (2010). *Measuring quality of care: methods and applications to acute neurological diseases*. Thesis, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- RIVM (2003). *Nuchter omgaan met Risico's*. Milieu- en Natuurplanbureau, rapport 251701047/2003.
- Robben, P.B.M., R. Bal, R.P.T.M. Grol (2012). *Overheidstoezicht door de inspectie voor de gezondheidszorg*, webpublicatie 62, WRR.
- Sparrow, M.K. (2000). *The regulatory Craft*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Trommel, W. (2009). *Gulzig bestuur*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Vlek, C.A.J. (1990). *Beslissen over risico-acceptatie; een psychologisch-besiskundige beschouwing over risicodefinities, risicovergelijking en beslissingsregels voor het beoordelen van de aanvaardbaarheid van riskante activiteiten*. Gezondheidsraad.
- WRR (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Rapport nr. 89.

Tweede Kamerstukken

- TK 2000-2001, 27 831, nr.1 (Kaderstellende visie op toezicht I).
- TK 2005-2006, 27 831, nr. 15 (Kaderstellende visie op toezicht II).
- TK 2006-2007, 27 831, nr. 21 (Brief minister met eerste rapportage over de implementatie van de Kaderstellende Visie op Toezicht).
- TK 2006-2007, 27 831, nr. 24 (Brief minister over de voortgang van het programma Eenduidig Toezicht).
- TK 2007-2008, 31 201 nr. 25 (Brief minister van BZK over Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2008).

3

Risicogericht toezicht is niet vrij van risico's

Inge de Wolf en Marlies Honingh

Inleiding

Steeds meer inspecties werken risicogericht en gebruiken de term 'risico' om de kans op allerlei problemen en potentieel gevaarlijke situaties te duiden. Zo wordt over achterblijvende onderwijskwaliteit, ondermaatse hygiëne, een onprofessionele bestuurscultuur, maar ook over een bodemdaling of een leidingbreuk gesproken als een risico. In het afgelopen decennium is het gebruik van de term risico in de toezichtwereld ingeburgerd in de zoektocht naar selectiever en doelmatiger toezicht. Hiermee wordt de aard en inhoud van het toezicht steeds vaker afgestemd op de risico's in het veld of de sector. In de praktijk betekent dit een intensievere vorm van toezicht in de situaties waar risico's bestaan en een minder nadrukkelijk aanwezige, of soms zelfs bijna afwezige, toezichthouder in de stabiele risicoloze situaties. Om dit te realiseren worden risico's gemeten en geanalyseerd. Maar zijn risico's wel meetbaar? En betekent risicogericht toezicht niet dat je altijd met de problemen van gisteren bezig bent? Versterkt risicogericht daarnaast niet de illusie dat toezichthouders de problemen allemaal kennen? En gaat het niet ten koste van het *professional judgment* van inspecteurs?

De Amerikaanse arbeidsinspectie OSHA was een van de eerste toezichthouders die overgingen tot 'risk based inspection'. De onmogelijkheid om met een beperkt aantal inspecteurs een groot veld te controleren, bracht hen ertoe inspecties te richten op situaties met een hoog risico. Om tot een inschatting te komen van risico's (en daarmee ook tot het besluit de toezichthouder wel of niet in te zetten) worden de risico's doorgaans berekend op basis van (a) de ernst van een gebeurtenis en (b) de kans dat een gebeurtenis zich voordoet (Power, 2007; Ale, 2002). In Nederland waren de arbeidsinspectie, de douane en de belastingdienst de eerste toezichthou-

ders die op risicogericht toezicht overgingen, waarna andere toezichthouders volgden. Belangrijke stimulansen daarvoor waren twee studies van de Algemene Rekenkamer (2002, 2005) en het feit dat selectief toezicht als één van de zes principes van goed toezicht werd beschouwd in de 'Kaderstellende Visie op Toezicht 2005' (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005).

Het risicogerichte toezicht is gebaseerd op twee belangrijke aannames, namelijk dat (a) risico's bekend en meetbaar zijn en (b) risico's het toezicht kunnen sturen. Deze aannames hebben een aantal implicaties voor de inrichting en uitvoering van het toezicht en voor de relatie tussen de toezichthouder en de inspectee. Daarover gaat deze bijdrage. Leidt risicogericht toezicht bijvoorbeeld tot een versmalling van het toezicht en tot meer mechanisch toezicht? Kleuren de uitkomsten van risicoanalyses de beoordeling van de toezichthouder en wat zijn de gevolgen van het gebruik van risicoanalyses voor de relatie tussen toezichthouder en inspectee?

Risico's zijn bekend en meetbaar

Risicogericht toezicht is gebaseerd op de aanname dat risico's bekend zijn bij de toezichthouder én te meten zijn, want alleen dan is het mogelijk om tot analyses en berekeningen te komen. Het is echter de vraag wat de implicaties zijn van deze aanname. Zijn alle risico's wel echt in beeld? Ontstaan er blinde vlekken? Is er blikvernaauwing? En in hoeverre spelen inspectees in op de aanname dat risico's meetbaar zijn?

Zijn alle risico's bekend?

"Risk based" toezicht gaat er vanuit dat 'de handhaver de risico's kent en weet af te wegen', aldus Mertens (2011). De meeste toezichthouders gaan er bij risicoanalyse dan ook vanuit dat ze de risico's kennen en *negeren vervolgens de mate van onzekerheid* die bij de risicoanalyse hoort. Inherent aan een risicovoorspelling is onzekerheid, waarbij de mate van onzekerheid sterk verschilt tussen toezichthouders en de gehanteerde methodiek van risicoanalyse (zie Black en Baldwin, 2010). De mate van onzekerheid is vooral groot wanneer het gaat om toezicht op (a) veel individuen en bedrijven die onderling variëren, (b) diensten die in interactie geleverd worden en (c) wanneer er voor de risicoanalyse weinig data voorhanden zijn. Het vaststellen van risico's is dan uitermate lastig, juist omdat voorspellende gegevens uit het verleden ontbreken of omdat het aantal factoren dat van

invloed is te groot is om tot een gedegen analyse te komen. De risico-inschatting is in zo'n geval soms niet meer dan een 'best guess', die daarna regelmatig gezien wordt als een objectief vastgesteld risico. Met het toekennen van de status van risico, kan de toezichthouder namelijk een weloverwogen keuze maken in de mate van aandacht en intensiteit van het toezicht.

Risicogericht toezicht richt zich dus vooral op reeds geïdentificeerde risico's. Hierbij wordt vaak de vergelijking gemaakt met het 'zoeken onder de lantaarn'. Het is dan ook de vraag of de toezichthouders de risico's die zich buiten het licht van de lantaarn bevinden ook kennen. De meeste, zo niet alle, toezichthouders zullen blinde vlekken hebben. In de toezichtwereld zijn er prachtige voorbeelden van blinde vlekken. Zo richtte het 'risk based' toezicht van de Amerikaanse belastingdienst zich vooral op belastingbetalers waarvan de aangiften onjuist of onvolledig waren. Tot men erachter kwam dat een deel van de Amerikanen helemaal nooit belasting betaalde. Deze vielen buiten het blikveld van de belastingdienst, maar bleken de grootste risicofactor (Sparrow, 2000). Voor de meeste toezichthouders geldt dat er 'onzichtbare' individuen, organisaties of activiteiten bestaan die buiten het bereik van het reguliere toezichtproces en daarmee het blikveld van de toezichthouder vallen.

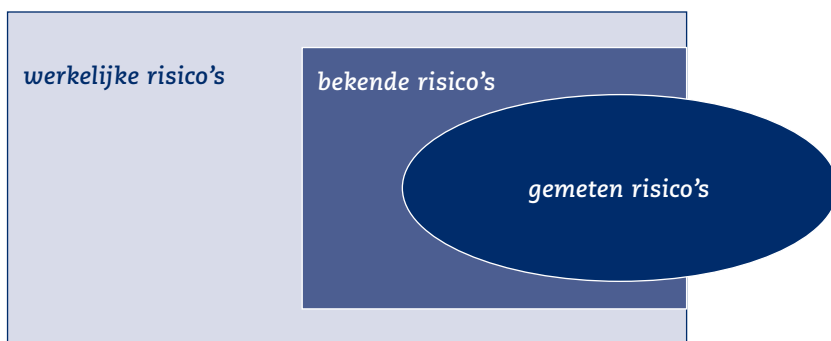
Risicogericht toezicht versterkt voor de buitenwereld het beeld dat de toezichthouder de risico's kent. Het is de vraag of de toezichthouders hiermee niet bijdragen aan het beeld dat ze daarmee de risico's ook beheersen. In zijn inaugurale rede 'The risk management of everything' stelt Power (2004) dat dit niet mogelijk is en bekritiseert de hang naar risicobeheersing. Het leidt volgens Power tot groeiende risico-aversiteit in de samenleving. Daarmee worden de verwachtingen ten aanzien van het werk van toezichthouders (te) hooggespannen en is er regelmatig sprake van algemene verontwaardiging wanneer de toezichthouder een risico mist, bijvoorbeeld bij een ramp of falende organisatie. Denk bijvoorbeeld aan de vuurwerfabriek in Enschede, Chemie-Pack, de DSB-bank, de zaak Jansen-Steur, de examenfraude of de zalm. In deze gevallen is de toezichthouder verweten dat ze het risico niet op tijd heeft gezien. Toezichthouders worden hierbij vaak als medeschuldige aangewezen vanuit de gedachte dat ze de risico's beter in hadden moeten schatten. Op hun beurt reageren toezichthouders hier vaak weer op met verbeterde risicomodellen, modellen waarin in ieder geval het nieuwe, inmiddels bekende, risico is opgenomen. Hiermee transformeert de toezichthouder in de generaal die, zoals de

Engelsen zeggen, altijd de vorige oorlog uitvecht ('the general always fights the last war'). Houden toezichthouders hiermee de *illusie dat de risico's bekend zijn* niet in stand en versterken ze deze niet?

Zijn risico's meetbaar en welke implicaties heeft risicometing?

De diverse vormen van risicogericht toezicht zijn niet alleen gebaseerd op de problematische aanname dat risico's bekend zijn, maar gaat er ook vanuit dat ze meetbaar zijn. Wat zijn de implicaties van deze verwachting? Ontstaat er op die manier een meer mechanische vorm van toezicht, een vorm waarin gemeten risico-indicatoren en risicomodellen een belangrijk onderdeel zijn van het toezichtproces?

Het meten van risico's is de laatste twee decennia sterk *geprofessionaliseerd* (De Wolf, 2007). Er bestaat inmiddels een reeks van degelijke methoden en modellen om risico's in kaart te brengen. Vaak gebeurt dit aan de hand van expertinschattingen, waarbij gebruik gemaakt wordt van methoden als 'De Tafel van 11' (Ministerie van Justitie, 2005), Integraal Risico Management (IRM), Hazard and Operability Management (HAZOP), Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP), Failure Modes & Effects Analysis (FMEA), Multi Criteria Analyse (MCA), Profit Based Decision Analyses (PBDA), Prisma en BowTie. Andere toezichthouders, zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Belastingdienst, de Douane en De Nederlandsche Bank, kiezen voor een risico-inschatting op basis van sets aan risico-indicatoren. De modellen van deze toezichthouders bestaan uit (meetbare) indicatoren met een hoge voorspellende waarde voor de prestaties, het handelen van organisaties of individuen en de risiconiveaus. Voorbeelden van risico-indicatoren zijn het aantal ongelukken, eerdere nalevingsniveaus, doorligwonden of lage leerpresaties. Het gebruik van meetbare risico-indicatoren heeft z'n herkomst in de verzekeringsbranche, waar banken in de jaren '60 van de vorige eeuw bij levensverzekeringen de kans op overlijden gingen berekenen aan de hand van risico-indicatoren. De verdere professionalisering van de risicoanalyses is ook af te lezen aan de ontwikkelingen van *evaluatiemethodieken* om de kwaliteit van de risicoanalyses te toetsen. Zo wordt bijvoorbeeld gewerkt met vergelijkingen met controlegroepen bij de expertmodellen of wordt het berekende risiconiveau vergeleken met het feitelijke nalevings- of kwaliteitsniveau bij de meer empirische modellen (zie bijvoorbeeld De Wolf en Janssens, 2009; Timmermans, 2013).



Figuur 1. De relatie tussen de werkelijke, de bekende en de gemeten risico's

Met de professionalisering van de risicoanalyses worden risico's steeds beter gemeten. Wel blijven de sets aan meetbare indicatoren en berekende risiconiveaus altijd afgeleiden om de werkelijke en niet direct meetbare risico's te reconstrueren. De bekende en gemeten risico's zijn altijd een fractie van de werkelijke risico's. In figuur 1 laten we dat zien. De figuur illustreert dat er een gevaar ontstaat voor een vernauwing in de focus van de toezichthouder, maar ook in die van de inspectees (zie ook Ehren en Honingh, 2012).

Een reeks aan meetbare risico-indicatoren en expertinschattingen vervangen veelal de complexe risico's in de praktijk. Dit is een gevolg van het meten van risico's. Toezichthouders moeten wel altijd onderscheid blijven maken tussen het berekende risico en de daadwerkelijk in de praktijk aanwezige risico's (zie ook figuur 1). In de praktijk van het toezichthouden worden de berekende risico's echter vaak geïnterpreteerd als de werkelijke risico's. Dit is verleidelijk, want hiermee worden ze ook beheersbaar. De indicatoren zijn dan geen afgeleiden meer van risico's, maar worden in de beleving van de toezichthouder de werkelijke risico's in een sector of veld. Een risico van risicogericht toezicht is daarmee dat de berekende en gemeten risico's worden geïnterpreteerd als feitelijke risico's, zowel in de perceptie van de inspecteurs en inspectees als van de samenleving. Voorbeelden zijn het percentage doorligwonden, het aantal vrachtauto's op een weg, het uitsluiten van leerlingen bij examens of het ziekteverzuim in een organisatie. Een al te mechanische invulling van risicogericht toezicht kan er hierbij toe leiden dat de toezichthouder zich steeds meer gaat richten op deze meetbare risico-indicatoren in plaats van op bekende of werkelijke risico-indicatoren. Daarmee kan er vertekening optreden en bestaat het risico van schijnobjectiviteit.

Een tweede implicatie van het hanteren van meetbare risico's heeft te maken met *meetfouten* die onlosmakelijk verbonden zijn met het meten van indicatoren. De meeste toezichthouders gebruiken risico-indicatoren en informatie die voorhanden is of eenvoudig verzameld kan worden. Soms wordt bestaande informatie verzameld, soms worden inspectees ondervraagd. Al deze metingen kennen meetfouten veroorzaakt door bijvoorbeeld sociaal wenselijke antwoorden of vertekeningen. Dat laatste zien we bijvoorbeeld bij meldingen, waar vaak één persoon meerdere malen dezelfde klacht rapporteert of wanneer klachten juist vergeten worden te melden. Hiermee ontstaan er vertekeningen in de meting en in het vastgestelde risiconiveau. Het is daarom belangrijk dat de toezichthouder kritisch is op de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de risicometing.

Feitelijk gelden voor risicometingen dezelfde implicaties als voor prestatiemetingen. Ook hier kan sprake zijn van de zogenaamde 'prestatieparadox'. Dit is het verschijnsel dat het gebruik van meetinstrumenten onbedoelde effecten kan hebben die de betrouwbaarheid en kwaliteit van de meting kan ondergraven (Van Thiel en Leeuw, 2002). Door gebruik van risicomodellen raken deze modellen en instrumenten sleets en is de vraag gerechtvaardigd of organisaties (banken, bedrijven, ziekenhuizen, scholen) echt zo goed zijn als uit de meting naar voren komt. Of weten zij alleen goed te scoren in de risicomodellen door zich te richten op hetgeen gemeenten wordt?

Ook door strategisch handelen van de inspectie kan de betrouwbaarheid van de risicometing ondergraven worden. Voor inspectees bepaalt de uitkomst van de risicoanalyse namelijk bij wie en waar de toezichthouder onderzoek gaat doen. Hierdoor bestaat er een prikkel om niet als risicovol bestempeld te worden. Waar inspectees de risicometing kunnen beïnvloeden, zullen ze dit niet nalaten. Toezichthouders doen er dan ook goed aan na te denken in hoeverre hun risicoanalyse gevoelig is voor strategisch gedrag, zoals 'window dressing', 'teaching to the test' en 'gaming' (voor een uitgebreid overzicht van onbewust en bewuste vormen van strategisch gedrag die leiden tot een prestatie paradox, zie De Wolf en Janssens, 2009; zie ook de bijdrage van Ten Heuvelhof in deze bundel).

De sturende werking van risicoanalyses

In 15 jaar tijd is het gebruik van risicoanalyses sterk toegenomen en daarmee is de praktijk en inrichting van het toezicht aanzienlijk veranderd. Bij veel toezichthouders stuurt de uitkomst van de risicoanalyse de inzet van de inspecteurs. Ze bepalen met name de plaatsen waar de inspecteurs worden ingezet of de thema's waar de inspecteurs zich op richten. De sturende plek van de risicoanalyse in het toezicht heeft niet alleen gevolgen voor de inrichting van het toezichtproces zelf, maar mogelijk ook voor de werkwijze en het gedrag van de inspecteurs en voor de organisaties en het gedrag van de individuen waar het toezicht zich op richt.

Kleuren risicoanalyses het gedrag van inspecteurs?

Het is de taak van het toezichthouder te oordelen over het al dan niet naleven van wetgeving en regels of over de geleverde kwaliteit. Met het gebruik van risicoanalyses wordt hier iets aan toegevoegd, er wordt namelijk een *verwachting* uitgesproken over het verwachte risico en daarmee ook over de verwachte mate van naleving of de geleverde kwaliteit. De toezichthouder kan op basis van deze verwachtingen zijn werk doelmatiger inrichten, zo is de gedachte. Maar het gebruik van risicoanalyses heeft ook implicaties voor de oordeelsvorming en de relatie tussen de inspecteur en inspectee.

Het gevaar van voorspellen is dat er een deterministische werking van uit kan gaan. Daarmee bedoelen we dat de uitkomsten van de risicoanalyses van invloed kunnen zijn op het gedrag en de oordeelsvorming van inspecteurs. Toezichthouders moeten zich bewust zijn van dit risico. Te allen tijde moet voorkomen worden dat een verwacht risico gelijk staat aan een negatief oordeel van de inspecteur. De kern van toezicht is namelijk het (objectief) oordelen van de inspecteur op basis van handelen, gedragingen, prestaties en kwaliteit in de praktijk. Wanneer verwachtingen (de uitkomsten van de risicoanalyse) en oordelen door elkaar gehaald worden, kan dit objectieve oordeelsvorming ondermijnen. In het toezicht is er nauwelijks onderzoek naar de mate waarin de risicoanalyse de oordeelsvorming en het gedrag van de inspecteur beïnvloedt. Het zou goed zijn meer zicht te krijgen op de mate waarin inspecteurs in hun gedrag, werkwijze en oordeelsvorming onderscheid maken tussen risicovolle en niet-risicovolle organisaties of individuen.

Voor toezichthouders is ook de vraag relevant hoe inspecteurs *omgaan met onjuiste risicovoorspellingen*. Wat gebeurt er als de inspecteur bij een onderzoek geen ondersteuning vindt voor een verwacht risico (een ‘false positive’)? Gaat een inspecteur dan extra op zoek naar indicaties van risico’s? Of stelt een inspecteur gemakkelijk zijn of haar verwachting bij? En zoekt een inspecteur grondig genoeg bij een organisatie of individu waar geen risico verwacht wordt? In welke mate gaan inspecteurs actief op zoek naar ‘false negatives’? En welk signaal wordt er afgegeven wanneer de uitkomsten van de risicoanalyse en het inspectiebezoek niet met elkaar sporen?

In de kern gaat het om de vraag welk gewicht de uitkomst van een risicoanalyse krijgt. Wordt de uitkomst van een risicoanalyse gebruikt en gehanteerd als een indicatie of als een bewijsstuk? Toezichthouders hebben te maken met individuele gevallen (organisaties of individuen) waarbij altijd de kans bestaat dat een risicoanalyse onjuist is. Zelfs als er sterke statistische verbanden zijn tussen risicofactoren en naleving of kwaliteit, betekent dit niet dat er sprake is van causaliteit en ook niet dat een risico in alle individuele gevallen op een tekortkoming in de naleving of kwaliteit wijst. Wanneer uit de risicoanalyse naar voren komt dat er bij een organisatie of individu sprake is van een verhoogd risico, kan het altijd zo zijn dat bij een inspectieonderzoek geen tekortkomingen worden geconstateerd. De uitkomsten van risicoanalyses dienen daarom altijd getoetst te worden in de praktijk voordat er een uitspraak gedaan kan en mag worden.

Voor het gedrag van de inspecteur betekent de centrale rol van de risicoanalyse ook een grote verandering. Bij de meeste toezichthouders leidt dit tot een *afname van de autonomie* van inspecteurs. Ze mogen niet meer zelfstandig bepalen bij wie ze onderzoek gaan doen, maar worden hierin ondersteund of gestuurd door de reeds gemaakte risicoanalyse. Dit heeft voordelen maar ook nadelen. Voordeel is dat de ‘pakkans’ hiermee over het algemeen vergroot is, maar het betekent tegelijkertijd dat er minder ruimte is voor de professionele risico-inschatting door de inspecteurs zelf. Er is bij de meeste toezichthouders minder ruimte voor inspecteurs-inschattingen van risico’s en *soft controls*. *Soft controls* zijn de meer informele beheersmaatregelen binnen een organisatie zoals de bestuurs- en managementstijl, het elkaar al dan niet aanspreken op gedrag, de mate van openheid en vertrouwen (e.g. Vink & Kaptein, 2008). Een afname in ruimte voor inspecteurs om hiervan en van de bestaande risico’s eigen inschattingen te maken draagt niet altijd bij aan draagvlak voor risicogericht toezicht bij inspecteurs.

Een heel andere implicatie van het sturen op basis van risicoverwachtingen is de accentverschuiving in het toezicht naar het detecteren van risico's en van mogelijke problemen. Goede praktijken hebben hierdoor niet meer de belangstelling van inspecteurs. De nadruk komt meer te liggen op risico's en het 'vangen van boeven', waarbij inspecteurs eerder *politieagent* dan *coach* zijn. Een deel van de inspecties en inspecteurs is blij met deze omslag, een ander deel niet. In het veld wordt deze omslag over het algemeen gewaardeerd, al ziet het veld in enkele sectoren, zoals in het onderwijs, de coachende inspecteur liever terug.

Verandert de relatie met de inspectee?

Een laatste implicatie van risicogericht toezicht die wij hier adresseren heeft betrekking op de relatie tussen de toezichthouder en de inspectee. Verandert deze relatie door risicogericht toezicht?

Inspecteurs weten voordat zij op inspectie gaan of er sprake is van een risico en dat de kans op niet-naleven of slecht functioneren bij deze groep groter is. Het is de vraag of en wat deze kennis doet met de houding en werkwijze van de inspecteur. Is de relatie met risicovolle inspectees anders dan met inspectees waar op voorhand geen risico verwacht wordt? Het is naïef te denken dat de relatie met inspectees in beide gevallen gelijk is. Een vergelijking met de politie ligt ook hier voor de hand. Over het algemeen behandelt de politie verdachten toch anders dan mensen die niet verdacht zijn. Toezichthouders kunnen zich er beter van bewust zijn dat het *verwachte risiconiveau de relatie met de inspectees beïnvloedt*. Er staat direct al meer druk op de relatie bij individuen of organisaties die als risicovol bestempeld zijn. Omdat de toezichthouder vooral aandacht besteedt aan zaken die niet goed gaan, is er mogelijk meer sprake van wantrouwen bij risicovolle inspectees. De focus bij de onderzoeken ligt daar mogelijk sterker op het zoeken naar tekortkomingen in de naleving en/of kwaliteit. Wanneer dit het geval is, worden inspectiebezoeken tot een straf en wordt het buiten de deur houden van de toezichthouder gezien als een succesmaat. Dit kan vervolgens weer leiden tot strategisch gedrag en 'gaming'.

De relatie met niet-risicovolle inspectees kan ook veranderen bij risicogericht toezicht. De relatie met deze organisaties of individuen zal er een op afstand en van vertrouwen zijn. Het gevolg hiervan kan zijn dat individuen en organisaties die (net) boven de risicogrenzen vallen, hun functioneren en presteren interpreteren als goed. De risicogrenzen fungeren dan als een minimumnorm, waarbij *niet-risicovol als goed wordt geïnterpreteerd*. Hierdoor

kan de wil en motivatie om tot verbetering te komen bij deze groep stagneren. Dit is vooral aan de orde wanneer er in een sector weinig andere prikkels of sturingsmechanismen bestaan. Zo is er in het onderwijs de laatste jaren sprake van een sterke afname van het aantal scholen dat ondermaats presteert, maar is er parallel aan deze ontwikkeling ook een afvlakking bij de middenmoot en de top (zie IvhO, 2013). De prikkel om ook daar te verbeteren ontbreekt wellicht, hoewel het de vraag is of dit een taak van de toezichthouder is.

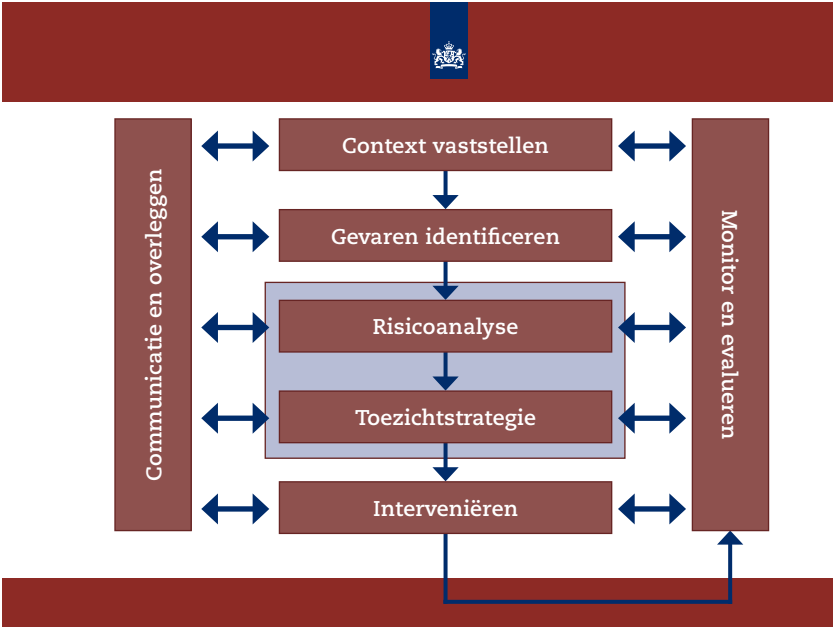
Ook in het veld kan er, zoals eerder al aangegeven, verwarring ontstaan over de betekenis van vastgestelde risico's en de oordelen over naleving of kwaliteit van de toezichthouder. Het is voor het veld niet altijd helder dat een risicoanalyse iets anders is dan een onderzoek van inspecteurs in de praktijk. Toezichthouders hebben daardoor soms te maken met *veranderde beeldvorming* onder inspecteés. Het leidt regelmatig tot het verwijt aan de toezichthouder dat zij een te smalle en simpele kijk heeft (zie eerder in deze bijdrage).

Conclusie: van risicoanalyse naar risicomanagement

Deze bijdrage reflecteert op de aannames die ten grondslag liggen aan het gebruik van risicogericht toezicht en de implicaties die voortvloeien uit deze werkwijze. Duidelijk wordt dat het risicogericht toezicht een belangrijke stap voorwaarts is in het ontwikkelen van een selectiever en doelgericht toezicht. Maar, zoals de titel van deze bijdrage al suggereert, het gebruik van risicogericht toezicht is niet vrij van risico's. Deze bijdrage laat zien dat er onbekende en moeilijke of niet-meetbare aspecten zijn, die er voor zorgen dat er gevaren gemist worden, er een prestatieparadox kan ontstaan, het blikveld van de toezichthouder kan vernauwen en er een prikkel ontstaat om de inspecteur buiten de deur te houden (en toezicht te gaan zien als straf). Het gaat hier nadrukkelijk om complicaties die her en der optreden, maar dat hoeft niet noodzakelijkerwijs bij elke vorm van risicogericht toezicht te gelden. Wel zijn het implicaties waar toezichthouders zich bewust van moeten zijn.

Zeker nu vrijwel alle Nederlandse toezichthouders zijn overgegaan tot professionele vormen van risicogericht toezicht, is het waardevol de implicaties van risicoanalyses en risicogericht toezicht kritisch tegen het licht te houden. De reflectie in deze bijdrage laat zien dat een zorgvuldige en kritische omgang met risicoanalyses, de vaststelling van risico's, de inter-

pretatie van de risico's en de doorwerking van de risicoanalyse uitkomsten in de praktijk van inspectie en beoordeling cruciaal zijn. Dit komt neer op het vinden van de balans tussen het gebruik van de risicoanalyses en de professionaliteit van de inspecteur of toezichthouder. In feite hebben we het dan over het risicomanagement van de toezichthouders zelf. Hoe zet de toezichthouder de risicoanalyses zo in dat het toezicht optimaal functioneert en het risicogerichte toezicht zoveel mogelijk vrij is van risico's? We illustreren dit aan de hand van een bestaand schema over risicomanagement, welke staat weergegeven in figuur 2. Dit schema geeft aan wat risicomanagement meer is dan risicoanalyse en het afstemmen van de toezichtstrategie op de risico's en op het veld (de sector) waarbinnen de toezichthouder werkt. Meer gedetailleerde informatie over het schema en de stappen is te vinden in de 'Leidraad objectgericht risicomanagement door rijkstoezichthouders' (Beraad van Inspecteurs-Generaal, 2006).



Figuur 2. Risicomanagement

In deze bijdrage hebben we benadrukt dat bekende en berekende risico's een deelverzameling zijn van de feitelijke risico's en dat toezichthouders zich bewust moeten zijn van de 'blinde vlekken' in hun blikveld. Voor toezichthouders is het van belang regelmatig de context opnieuw vast te stel-

len en vanuit de context gevaren te identificeren (eerste stappen figuur 2). Hiermee kan een toezichthouder voorkomen dat de risicoanalyse zelf het startpunt wordt van het toezichtproces en daarmee een te sturende rol in het toezicht heeft. Het zou goed zijn als er meer uitwisseling komt over professionele methodieken voor het vaststellen van de context en het identificeren van gevaren. Dialoog met actoren in het veld en hun netwerken is hierbij belangrijk. Ook kunnen inspecteurs als professional een belangrijke rol spelen in het identificeren van mogelijke gevaren. Verder kan onderzoek naar het gehele of delen van het toezichtveld gebruikt worden om (stelsel)risico's en blinde vlekken in kaart te brengen. Zo kent een aantal inspecties een 'Staat van' en/of regionale analyses waarin een analyse van het stelsel gepresenteerd wordt. Deze analyses lenen zich uitstekend voor het in kaart brengen van inhoudelijke risico's in de toezichtpraktijk en thema's waar de toezichthouder weinig van weet. Het is van belang dat een toezichthouder oog heeft voor de mate van onzekerheid die altijd zal bestaan. Toezichthouders zouden deze onzekerheid ook moeten bespreken, zowel binnen de eigen organisatie als daar buiten.

Een tweede leerpunt uit deze bijdrage is dat een toezichthouder duidelijk onderscheid moet maken tussen de risicoberekening en het oordeel op basis waarvan geïntervenieerd wordt. Bij het gebruik van risicoanalyse zit het gevaar van determinisme (met mogelijke gevolgen voor de kwaliteit van de beoordeling en de relatie met de inspectee). Figuur 2 vermeldt niet voor niets een stap tussen risicoanalyse en interventie, namelijk de toezichtstrategie. Toezichthouders moeten ervoor waken deze stap niet over te slaan. In de toezichtstrategie moet nadrukkelijk ook aandacht zijn voor *soft controls* door inspecteurs, vooral wanneer daar bij de risicoanalyses nauwelijks ruimte voor bestaat. Het inbouwen van *soft controls* helpt mechanisch (risicogericht) toezicht te voorkomen.

Monitoring en evaluatie van het risicogerichte toezicht is ook essentieel. Evaluaties zijn nu veelal beperkt tot evaluatie van de risicoanalyse of risicometing zelf. Het zou goed zijn indien ook geëvalueerd zou worden of de gevaren goed geïdentificeerd zijn, in welke mate de risicoanalyse de oordeelsvorming beïnvloedt en in hoeverre het risiconiveau de relatie met de inspectee beïnvloedt. Evaluatie zou dus niet beperkt moeten zijn tot de risicoanalyse, maar zou op alle stappen van het risicomangement moeten reflecteren (zie figuur 2).

Tot slot geeft deze bijdrage handreikingen voor de communicatie. Toezichthouders moeten zich hierbij realiseren dat risicogericht toezicht het dominerende beeld en imago van de toezichthouder verandert: zowel onder inspecteurs, onder inspectees, evenals in de samenleving. Het onderscheid tussen risicoanalyse en oordeelsvorming kan daarom door toezichthouders niet sterk genoeg benadrukt worden. Discussies over de vraag of de basis van hun oordeel niet te smal wordt, als gevolg van een sterke focus op risico's, moet daarbij niet gemeden worden.

Literatuur

- Ale, B.J.M. (2002). Risk assessment practices in The Netherlands. *Safety Science*, Vol. 40, issue 1-4, 105-126.
- Beraad van Inspecteurs-Generaal (2006). *Leidraad objectgericht risico-management door rijksstoezichthouders*. Den Haag.
- Black and Baldwin (2010). Really Responsive Risk-Based Regulation. *Law & Policy*, Vol. 32(2).
- Ehren, M.C.M. and Honingh M.E. (2012). Risk-based school inspections in the Netherlands: A critical reflection on intended effects and causal mechanisms. *Studies in Educational Evaluation*, Vol. 37(4), 239-248.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *De staat van het onderwijs; onderwijs-verslag 2011/2012*. Utrecht.
- Mertens, F.J.H. (2011). Vriendelijk converseren en krachtig optreden (II). Afscheidsrede TU-Delft.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *De Kaderstellende Visie op Toezicht 2005*. Den Haag.
- Power, M. (2007). *Organizing uncertainty: designing a world of risk management*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (2004). *The risk management of everything: rethinking the politics of uncertainty*. Londen: Demos.
- Sparrow, M.K. (2008). *The Character of Harms. Operational Challenges in Control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thiel, S. van en Leeuw, F.L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, Vol. 25(3), 267-281.
- Timmermans (2012). *Value added in educational accountability: possible, fair and useful?* Dissertatie, Rijksuniversiteit Groningen.
- Vink, H.J., en Kaptein, M. (2008). Soft controls bij de rijksoverheid. *De oorzaken van rechtmatigheidsfoutenonderzocht*. MAB, 256-262.
- Wolf, I.F. de (2007). Risicoanalyse en risicomanagement bij toezichthouders. In Leeuw, F.L., Kerseboom, J.S. en Elte, R., Turven, tellen, toetsen. *Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Wolf, I.F. and Janssens, F.J.G. (2007). Risk based inspections: an example of risk management by the Dutch Educational Inspectorate. Paper voor de *Annual meeting of the Society for Risk Analysis*, Den Haag.

4 *Evidence based toezicht op de gezondheidszorg*

Paul Robben en Ine Borghans

‘Toezicht werkt’; met deze doodoener zal niemand het oneens zijn. Spannender wordt het wanneer we vragen: hoe werkt toezicht, en wat wordt er bereikt met toezicht, wat is de effectiviteit van toezicht? Dan zal de eerste reactie mogelijk zijn dat deze vragen of niet te beantwoorden zijn, of dat hun beantwoording toch wel heel complex is (Welp 2012). De afgelopen tien jaar is er op verschillende toezichtsterreinen veel vooruitgang geboekt bij de evaluatie van toezicht. Om deze ontwikkeling te beschrijven en te analyseren gebruiken we het toezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) als casus.

Na een korte beschrijving van het toezicht door de IGZ staan we stil bij het begrip ‘effectiviteit van toezicht’ en de verschillende niveaus die daarbij onderscheiden kunnen worden. We werken een tweetal voorbeelden uit van de bijdrage van onderzoek aan de vernieuwing en effectiviteit van toezicht – de relatie tussen toezichthouder en burgers en het gebruik van indicatoren in het toezicht. We sluiten af met een beschouwing waarin het belang van *evidence based* toezicht wordt aangegeven waarbij zorgvuldig, expliciet en oordeelkundig gebruik wordt gemaakt van het beste bewijsmateriaal voor de uitvoering van toezicht (Gezondheidsraad 2011).

Het toezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg

Het rijksoverheidstoezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) zoals we dat nu kennen, heeft zijn wortels in de eerste helft van de negentiende eeuw (Robben, Bal & Grol 2013). Met het ontstaan van de moderne eenheidsstaat Nederland, kreeg de rijksoverheid een eigen onvervreembare taak op het terrein van de volksgezondheid en gezondheidszorg. De visie en werkwijze van het Staatstoezicht verschoof van een sociaal geneeskundige benadering van de volksgezondheid in de negentiende eeuw, naar het huidige overheidstoezicht op instellingen en beroepsbeoefenaren. De IGZ houdt toezicht op een omvangrijke en gevarieerde sector, zie box 1.

De inspectie houdt in Nederland toezicht op een sector waar zo'n 1,3 miljoen mensen werken – waarvan circa 800.000 zorgprofessionals – in ongeveer 40.000 instellingen en bedrijven. Het toezicht is ingedeeld in vier domeinen: publieke en geestelijke gezondheidszorg, curatieve gezondheidszorg, verpleging en langdurige zorg en geneesmiddelen en medische technologie. Ook wordt toezicht gehouden in Caribisch Nederland (Bonaire, St. Eustatius en Saba). Op verzoek worden de autonome gezondheidsinspecties in Curaçao, Sint Maarten en Aruba ondersteund.

De IGZ heeft ongeveer 550 medewerkers. Het budget bedraagt ruim € 60 miljoen per jaar. In 2012 zijn 10.870 meldingen onderzocht, 3.142 inspectiebezoeken afgelegd en 2.934 rapporten uitgebracht.

Box 1. Toezichtdomein en omvang van de IGZ

Visie en werkwijze van de IGZ

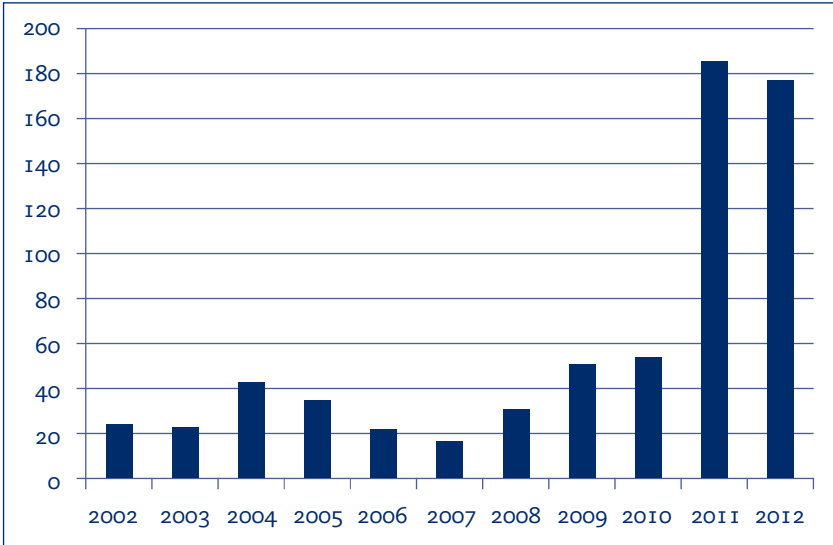
Betere naleving van wetgeving, beroepsnormen en richtlijnen leiden, volgens de IGZ, tot minder risico's op gezondheidsschade en tot terecht vertrouwen van burgers in de zorg. Hoewel met advies en stimuleringsmaatregelen van de inspectie de kwaliteit van zorg wordt bevorderd, is er een sterke focus op het verminderen van risico's op onveilige of onverantwoorde zorg.

Het toezichtsbeleid gaat uit van de intrinsieke motivatie van zorgaanbieders om veilige en kwalitatief goede zorg te verlenen. Als het vertrouwen in deze intrinsieke motivatie van de inspectie op basis van verificatie van informatie over de zorgaanbieder, gecombineerd met toetsing ter plekke, terecht is, leidt dat tot minder of ander toezicht. Bij onterecht gebleken vertrouwen volgt er intensiever toezicht en bij onkunde, onwil en kwaadwilligheid wordt hard ingegrepen. Vertrouwen in het toezicht krijgt vorm volgens de stelregel: *high trust, high penalty* (IGZ 2011).

In de praktijk van het toezicht zien we zowel een lerende als sanctionerende stijl. Mede onder invloed van een aantal incidenten, die zowel in de media als in de politiek veel aandacht hebben gekregen zien we een roep om strenger toezicht. Het huidige kabinet wil een sterkere Inspectie voor de Gezondheidszorg die minder papieren verantwoording vraagt en meer

inspecties op de werkvloer uitvoert met bijvoorbeeld onaangekondigd bezoek. Bij ernstige incidenten moet de inspectie onmiddellijk in actie komen en zware sancties inzetten (vws 2012a).

De roep om strenger toezicht is niet alleen maar retoriek in het maatschappelijke en politieke debat. Vanaf 2007, met een versnelling vanaf 2010, worden vaker verscherpt toezicht ingesteld en bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke maatregelen getroffen (zie figuur 1).



Figuur 1. Aantallen verscherpt toezicht, bestuursrechtelijke maatregelen en tuchtzaken in de periode 2002-2012^I

De IGZ gebruikt vijf toezichtsmethoden om informatie te verzamelen over de instellingen en beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg, zie box 2 (IGZ 2011). De instrumenten die de inspectie kan gebruiken om te handhaven zijn: advies- en stimuleringsmaatregelen; corrigerende maatregelen (verscherpt toezicht); bestuursrechtelijke maatregelen en straf- en tuchtrechtelijke maatregelen. De oplopende reeks van lichte tot zware maatregelen wordt, afhankelijk van de ernst van de risico's en de ervaring met de ondertoezichtstaanden, opeenvolgend in de tijd en proportioneel ingezet.

^I Gegevens zijn afkomstig uit de jaarverslagen van de IGZ en een onderzoek naar het tuchtrecht. (Hout et al. 2010)

Systeemtoezicht is gericht op risico's in de kwaliteitssystemen van zorgaanbieders, netwerken en ketens met een nadruk op bestuurlijke/organisatorische rollen en verantwoordelijkheden voor kwaliteitsborging.

Risico-indicatorentoezicht is gebaseerd op proactief en periodiek verzamelen van indicatoren die een aanwijzing kunnen geven voor risico's. Door analyse worden risico's vastgesteld die ter plekke worden geverifieerd.

Incidententoezicht is gebaseerd op jaarlijks ruim 10.000 meldingen van incidenten die kunnen wijzen op structureel risicovolle situaties. De melder verricht zelf onderzoek naar tenminste de oorzaak van de calamiteit en geeft verbetermaatregelen aan. De IGZ beoordeelt het onderzoeksrapport en doet zo nodig zelf onderzoek.

Thematoezicht is gericht op risicovolle aspecten of gebieden. Aspecten als telefonische bereikbaarheid van huisartsen, veilig en gezond opgroeien, terugdringen van drang en dwang in de zorg en medicatieoverdracht of gebieden als de intensive care, het operatieve proces, klinisch onderzoek met proefpersonen en reclame voor geneesmiddelen zijn onderwerp van thematoezicht.

Opsporing is gebaseerd op de analyse van strafrechtelijke data, openbare informatie (onder andere via internet) en meldingen. Opsporing kan leiden tot aangifte bij het Openbaar Ministerie van strafbare feiten.

Box 2. Toezichtsmethoden IGZ

Effectiviteit van toezicht

De hoge maatschappelijke en politieke verwachtingen over het toezicht, de recente aandacht voor een aantal problemen in het toezicht en de wens van de toezichthouder zich aan te passen aan nieuwe omstandigheden en zich te verbeteren, leiden tot de vraag hoe effectief toezichthouden is. Dat dit geen eenvoudige vraag is hebben we in de inleiding al gesignaleerd. Meer dan in de afgelopen decennia wordt van toezichthouders gevraagd zich te verantwoorden over haar werkwijze en effecten.

Effectiviteit kent meerdere niveaus: institutionele effectiviteit (macroniveau), effectiviteit op systeemniveau (mesoniveau) en de effectiviteit van methoden en instrumenten van toezicht (microniveau). Bij institutionele effectiviteit gaat het om de maatschappelijke bijdrage van het toezicht. Kunnen burgers zich met een gerust hart tot de gezondheidszorg wenden en helpt het toezicht de minister haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en veiligheid van de gezondheidszorg waar te maken zoals is vastgelegd in de grondwet? Om deze vragen – bij benadering – te beantwoorden, wordt historisch, institutioneel, bestuurskundig en juridisch onderzoek gebruikt (Sorgdrager 2012, WRR 2013).

Bij effectiviteit op systeemniveau gaat het om de rol van het rijkstoezicht in de *governance* van de gezondheidszorg en of dit toezicht bijdraagt aan de veiligheid en kwaliteit van de gezondheidszorg. Dit kan onderzocht worden met een reconstructie van de toezichtstheorie van de IGZ en de evaluatie van incidenten. De reconstructie van de toezichtstheorie beoogt het geheel van veronderstellingen waarop het toezicht berust in kaart te brengen en te analyseren (Kruikemeier et al. 2010). Wat betreft de evaluatie van incidenten, zijn er de afgelopen jaren, beginnend bij de verhoogde mortaliteit op de afdeling cardiochirurgie van het UMC St. Radboud in 2005 tot de uitbraak van de Klebsiella bacterie in het Maasstadziekenhuis in 2010, een zestal spraakmakende incidenten onderzocht door externe commissies, waaronder de Onderzoeksraad voor de Veiligheid. In deze evaluaties is ook de rol van de IGZ meegenomen (Legemaate et al. 2013). Deze evaluaties bieden een uniek zicht op de rol en functie van het staatstoezicht binnen de *governance* van de gezondheidszorg.

Bij de effectiviteit van methoden en instrumenten van het toezicht – het microniveau – gaat het erom of en hoe deze werken en in welke mate ze bijdragen aan de effectiviteit van de toezichthouder. Op dit terrein vindt veel sociaalwetenschappelijk onderzoek plaats dat van invloed is op de praktijk van het toezicht. Op dit niveau wordt ook aandacht besteed aan de opvattingen en werkwijzen van individuele inspecteurs. De inspectie heeft fors geïnvesteerd in evaluaties op microniveau (Fikkert, Robben 2011). Onderzoek naar de werkwijze en effecten van inspecteurs bij de afhandeling van suïcidemeldingen, het inzetten van het tuchtrecht, de effecten van onaangekondigd bezoek en onderzoek naar beoordelaarsverschillen tussen inspecteurs hebben geleid tot aanpassingen van de werkwijze (Hout et al. 2010, Huisman, Robben & Kerkhof 2013, Klerks, Ketelaars & Robben 2013, Tuijn et al. 2011).

In de volgende paragrafen werken we twee voorbeelden uit waarbij goed te zien is hoe wetenschappelijk onderzoek een bijdrage levert aan de ontwikkeling van effectief en *evidence based* toezicht. Het eerste voorbeeld betreft de actuele maatschappelijke en politieke vraag om het burgerperspectief nadrukkelijker op te nemen in het toezicht. Het tweede voorbeeld gaat over het gebruik van risico-indicatoren in het toezicht. Indicatoren spelen al bijna vijftien jaar een belangrijke rol in het toezicht. Onderzoek levert een bijdrage aan de permanente verbetering van het risico-indicatoren toezicht.

Toezicht en de burger

Meer dan in het verleden staat de maatschappelijke oriëntatie van toezicht en het borgen van publieke belangen centraal en vermindert de eenzijdige focus van de toezichthouder op het naleven van wet- en regelgeving en de verantwoordingsrelatie met de minister (WRR 2013). Toezicht moet bijdragen aan een gerechtvaardigd vertrouwen van burgers in de gezondheidszorg.

De IGZ benadert het burgerperspectief meervoudig: ze informeert burgers over het werk van de IGZ, ze houdt toezicht op participatie van patiënten in de zorg en ze gebruikt ervaringen van burgers met de zorg in het toezicht. De IGZ vult dit burgerperspectief in door meer kennis te vergaren over de verwachtingen en opvattingen van burgers over het toezicht en deze kennis te gebruiken in haar werkwijze. Wat weten we eigenlijk van de opvattingen van burgers over het overheidstoezicht? Wat valt er voor de IGZ te leren van patiëntenparticipatie in de zorg en ervaringen die andere toezichthouders hebben opgedaan met burgerparticipatie?(Adams, Bovenkamp & Robben 2013).

Sinds de invoering (1995) van de Wet klachtenrecht cliënten zorgsector speelt de inspectie niet langer een rol bij de afhandeling van individuele klachten van patiënten. Individuele genoegdoening is geen taak van de inspectie. De inspectie gebruikt klachten van individuele burgers als signaal voor mogelijk structurele tekortkomingen in de zorg (IGZ 2013). De afwezigheid van de inspectie in de afhandeling van individuele klachten is voor klagers soms moeilijk te accepteren, zeker als zij zich niet gehoord voelen door de instelling of beroepsbeoefenaar waarover zij klagen. Zij zien de inspectie dan als laatste toevlucht (No 2011). Deze verwachting wordt gevoed door de gevoeligheid van media en Tweede Kamer voor het persoonlijke drama bij incidenten in de gezondheidszorg.

In het maatschappelijke en parlementaire debat over de discrepantie tussen de verwachtingen van burgers en de rol van het toezicht is overeind gebleven dat de inspectie geen rol heeft bij individuele klachtbehandeling maar klachten wel als signaal van mogelijke structurele problemen in de zorg moet gebruiken (vws 2012a, Legemaate et al. 2013). Wel moeten klagers meer dan voorheen op procedureel rechtvaardige wijze behandeld worden: er moet met meer empathie naar ze worden geluisterd en ze moeten worden geïnformeerd over de werkwijze en afhandeling van signalen en meldingen. De organisatorische oplossing voor deze discrepantie is de inrichting van het Landelijk Meldpunt Zorg buiten de IGZ maar wel verbonden met de IGZ waar burgers terecht kunnen voor advies en begeleiding wanneer ze een klacht hebben over de zorg (vws 2013). Informatie uit het meldpunt zal worden doorgeleid naar de IGZ. De toekomst en onderzoek zullen uitwijzen of het Landelijk Meldpunt Zorg een bijdrage levert aan de oplossing van deze discrepantie.

Uit onderzoek onder het consumentenpanel Gezondheidszorg van het NIVEL blijkt dat burgers weinig in aanraking komen met de inspectie en ook geen uitgesproken mening hebben over haar functioneren. In die zin is de IGZ een *low interest good* (Legemaate et al. 2013). Voor de burgers die wel een opvatting hebben over dit toezicht geldt dat hun opvattingen de afgelopen tien jaar niet wezenlijk zijn veranderd ondanks dat het toezicht regelmatig negatief in het nieuws is geweest (Robben, Bal & Grol 2013). Veel burgers vinden dat de inspectie net zo verantwoordelijk is voor de kwaliteit van zorg als de zorgaanbieders en dat zij met klachten terecht moeten kunnen bij de inspectie (Legemaate et al. 2013). Burgers zijn niet eenduidig in hun verwachtingen over het toezicht. Met deze verschillen moet rekening worden gehouden in de vormgeving van het toezicht. Een algemene en uniforme benadering doet geen recht aan deze verschillen en doet afbreuk aan de effectiviteit van het toezicht.

Een andere mogelijkheid om het burgerperspectief voor het toezicht concreet in te vullen is het gebruik van informatie uit de sociale media. Door informatie online te delen kunnen ervaringsdeskundige burgers als 'leken-inspecteurs' de officiële vormen van toezicht aanvullen (Scourfield, Ruskin 2010). De burger wordt van toeschouwer en consument van toezicht, deelnemer aan toezicht. De ontwikkelingen op het gebied van sociale media maken het voor de inspectie mogelijk om op andere wijze signalen over de zorg op te vangen. Burgers hebben andere en vaak gedetailleerdere informatie dan professionele toezichthouders. Zij zijn bijvoorbeeld actief op

allerlei fora waar ervaringen met specifieke ziekten, oordelen over de zorg en hoe te leven met die ziekte worden uitgewisseld en waar oordelen gegeven worden over professionals en instellingen (Adams 2011). De signalen over de gezondheidszorg in de sociale media en de interactieve mogelijkheden van internettechnologie openen voor de inspectie nieuwe mogelijkheden om informatie te verzamelen en te delen (Drewes et al. 2013).

Ondanks kinderziektes bij het gebruik van sociale media is deze ontwikkeling niet te stoppen en er is weinig reden te betwijfelen dat uit experimenten niet een betrokken en actieve burger voor de toezichthouder tevoorschijn komt. Hoe de informatie uit sociale media te gebruiken en deze te combineren met meer klassieke vormen van informatie verzamelen, bijvoorbeeld indicatoren over prestaties van instellingen, is onderwerp van onderzoek in de Academische Werkplaats Toezicht.² Het bovenbeschreven onderzoek geeft een duidelijker beeld van de opvattingen en verwachtingen van burgers over het toezicht en levert zo een bijdrage aan een effectieve invulling van het burgerperspectief.

Indicatoren in het toezicht

Zoals bij veel inspecties wordt in het toezicht door de IGZ gebruik gemaakt van indicatoren om risico's op onveilige zorg op te sporen en zo prioriteiten in het toezicht te bepalen. Dit is een langdurig leer- en ontwikkelproces geweest, waarin wetenschappelijk onderzoek een belangrijke rol gespeeld heeft in de ontwikkeling van deze vorm van toezicht. Steeds heeft de vraag centraal gestaan of en hoe indicatoren kunnen leiden tot een effectieve risicoselectie voor het toezicht. Eind jaren negentig werd door de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat de IGZ geen goede verantwoording kon afleggen over haar werkwijze en er bestond onduidelijkheid over de dekkingsgraad van het toezicht (TK 1999). Om de verantwoording en de dekkingsgraad van het toezicht te verbeteren, startte de IGZ in 2000 met het Gefaseerd Toezicht, bestaande uit drie fasen. In de eerste fase leveren instellingen of beroepsbeoefenaren gegevens aan die dienen als indicatoren. Op basis van deze indicatoren vindt een risico-inschatting plaats. In de tweede fase worden de instellingen die aan de hand van de

² In de Academische Werkplaats Toezicht wordt door de IGZ samengewerkt met IBMG (Erasmus Universiteit Rotterdam), VU-EMGO (Vrije Universiteit Amsterdam), NIVEL (Utrecht) en IQ-Healthcare (Radboud Universiteit Nijmegen).

risico-inschatting zijn geselecteerd bezocht en indien nodig aan nader onderzoek onderworpen. In de derde fase vindt handhaving plaats wanneer risico's aan het licht zijn gekomen op onveilige of onverantwoorde zorg.

Voor ziekenhuizen werd in 2003 bijvoorbeeld de basisset prestatie-indicatoren ziekenhuizen geïntroduceerd: een vaste set van vragen die de inspectie stelt aan alle ziekenhuizen over de zorg die zij verlenen (IGZ 2003). Voor veel andere sectoren viel de ontwikkeling van indicatorensets voor het toezicht samen met de invoering van marktwerking in de zorg, waardoor er behoefte ontstond aan meer transparantie over de kwaliteit van de zorg zodat burgers beter kunnen kiezen en zorgverzekeraars de juiste zorg kunnen inkopen. Om te komen tot meer transparantie, ondersteunde de minister van vws vanaf 2007 de zorgsectoren met het programma Zichtbare Zorg. Dit programma had als doel de perspectieven van de verschillende partijen op de kwaliteit van zorg bij elkaar te brengen, met als uitkomst kwaliteitsinformatie die door verschillende doelgroepen gebruikt zou kunnen worden: door patiënten bij het maken van hun zorgkeuze, door zorgverzekeraars bij de inkoop van zorg en door de inspectie bij het toezicht op de zorg. Er werden in dit programma ruim 800 indicatoren ontwikkeld die een indicatie moesten geven van de kwaliteit van de verleende zorg.³

Indicatoren moesten vele meesters en doelen dienen en deze samenwerking zou moeten leiden tot een afname van de administratieve belasting van instellingen. Voor het toezicht was deze opeenstapeling van doelen en doelgroepen voor indicatoren geen gelukkige keuze (AR 2013). Indicatoren voor toezicht blijken aan andere eisen te moeten voldoen dan indicatoren die bedoeld zijn voor keuze-informatie of voor inkoopdoeleinden door zorgverzekeraars. Voor het toezicht heeft de IGZ voor elke sector een (beperkte) set van indicatoren nodig, die een hoge voorspellende waarde heeft voor het aantreffen van onveilige of onverantwoorde zorg. Onderzoek draagt bij aan de ontwikkeling van een kleine, maar wel slimme set van indicatoren om de toezichtspraktijk te verbeteren en daarmee ook de veiligheid van de zorg. Zo blijkt uit onderzoek dat drie uitkomstindicatoren – in samenhang beoordeeld – een krachtige voorspeller voor onveilige zorg in ziekenhuizen kunnen zijn: het percentage patiënten met een onverwacht lange opnameduur, het percentage ongeplande heropnames en het gestandaardiseerde sterftecijfer (Borghans 2012).

³ <http://www.zichtbarezorg.nl>

In 2010 is een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar het Gefaseerd Toezicht (Kruijkemeier et al. 2010). Dit onderzoek maakte duidelijk dat de IGZ met het ontwikkelen en uitvoeren van het Gefaseerd Toezicht een belangrijke stap heeft gezet in het oplossen van de *span of control*-problemen; de dektingsgraad van het toezicht is toegenomen. De IGZ kan haar werkwijze en keuzes beter verantwoorden. Zo kan ze beter uitleggen waarom de ene instelling wel en de andere instelling geen inspectiebezoek krijgt. En voor zorgaanbieders is het duidelijker geworden waar toezicht op wordt gehouden. Deze vorm van toezicht draagt ook bij aan de uniformiteit en rechtsgelijkheid van het toezicht; voor alle zorgaanbieders in een sector wordt het toezicht op dezelfde manier uitgevoerd. Het toezicht is consistent en consequenter geworden.

In de ontwikkelperiode van de afgelopen tien jaar is de focus van de indicatoren verschoven van kwaliteit naar veiligheid. Dit in reactie op de maatschappelijke en politieke vraag naar strenger toezicht. De indicatorensets worden omgevormd en beperkt tot sets die zicht moeten geven op mogelijk risicovolle situaties. Zo is de indicatorenset die de inspectie gebruikt voor de GGZ ingekort tot vijf indicatoren: 1) ernst van de problematiek, 2) lichamelijke screening, 3) tijdig contact na ontslag uit de kliniek, 4) beschikbaarheid medicatieoverzicht en 5) separeren.

Indicatoren kunnen niet alleen het toezicht richten maar kunnen voor het veld ook een sterke impuls zijn om de zorg veiliger te maken. Het was al langer internationaal aangetoond dat het concentreren van operaties voor alvleesklierkanker in gespecialiseerde ziekenhuizen tot betere resultaten leidde. Deze concentratie kwam in Nederland niet goed van de grond. De volume-indicator die de inspectie hierover opnam in 2004 in de basisset kwaliteitsindicatoren ziekenhuizen maakte dat ziekenhuizen haast maakten om daadwerkelijk tot concentratie van deze behandeling over te gaan. Het opnemen van deze volume-indicator in de basisset spaart aantoonbaar levens: de 2-jaarsoverleving voor geopereerde alvleesklierkanker steeg van 39 tot 55% (Wilde et al. 2012). Ook bij de concentratie van de operatieve behandeling van slokdarmkanker worden aantoonbaar betere resultaten geboekt (Smolders, Haeck & Schellekens 2008).

Een andere belangrijke ontwikkeling in het toezicht met indicatoren is de nieuwe presentatiewijze van de uitkomsten van risicoanalyses. Hiervoor heeft de IGZ een praktisch hulpmiddel ontwikkeld: IRIS (IGZ RisicoSignalering). Dit systeem levert dashboards voor de inspecteurs. Zij vinden hierin

per sector een rangordelijst waarbij zorgaanbieders en fabrikanten gesorteerd zijn op 'mate van risico'. Aan de hand hiervan bepaalt de IGZ de prioritering van haar inspectiebezoeken. Verder vindt de inspecteur op deze dashboards per zorgaanbieder/fabrikant een overzicht van de scores op de verschillende indicatoren en een risicosignaleringslijst waarin alle risicosignalen bij elkaar vermeld staan zodat de inspecteur bij zijn bezoek weet welke onderwerpen extra toezicht eisen. Naast zorginhoudelijke indicatoren is in deze dashboards ook bedrijfsinformatie opgenomen. Financiële indicatoren en andere bedrijfsvoeringsgegevens blijken goede voorspellers te kunnen zijn voor risico's voor de continuïteit en veiligheid van de zorg. In IRIS is ook informatie opgenomen uit meldingen van incidenten, externe signalen, eerdere inspectieoordelen en signalen van andere inspectiediensten.

Deze beknopte paragraaf over het werken met indicatoren in het toezicht laat zien dat praktijkervaring en (wetenschappelijke) evaluatie hand in hand gaan bij verbeteringen en dat onderzoek een bijdrage levert in het aantonen van de effectiviteit van deze toezichtsmethode.

Evidence based toezicht

De veranderingen in het toezicht en dan vooral de focus op veiligheid, een sanctionerende toezichtstijl en het burgerperspectief in het toezicht zijn ingegeven door nieuwe maatschappelijke vragen en veranderingen in de gezondheidszorg (IGZ 2011, VWS 2012b). Evaluatie en onderzoek helpen het toezicht op een effectieve wijze aan te passen aan deze nieuwe omstandigheden en bestaande methoden en instrumenten voortdurend te blijven ontwikkelen. Centraal in het debat over en onderzoek naar toezicht staat de balans tussen een lerende en sanctionerende stijl van toezichthouden. Deze balans is niet in beton gegoten, maar is dynamisch en reageert op maatschappelijke veranderingen (WRR 2013, Legemaate et al. 2013). Onderzoek laat zien dat een eenzijdig focus op een van de twee uiterste van het continuüm grote nadelen heeft en de effectiviteit van het toezicht vermindert.

Inzicht in de (neven)effecten van toezicht en de mechanismen die hierbij een rol spelen kan bijdragen aan het maken van strategische en operationele keuzen in het toezicht en het verbeteren van de werkwijze. In *evidence based* toezicht wordt zorgvuldig, expliciet en oordeelkundig gebruikgemaakt van het beste bewijsmateriaal voor de uitvoering van toezicht, gecombineerd met de professionaliteit van de individuele inspecteur (Mertens 2011). In *evidence based* toezicht wordt voortdurend gereflecteerd op en

onderzoek gedaan naar de combinatie van methoden en instrumenten die passen bij het probleem dat moet worden opgelost (Robben 2010).

Het evaluatieonderzoek wordt uitgevoerd in de Academische Werkplaats Toezicht. Een samenwerkingsverband van de IGZ met vier universitaire onderzoeksgroepen. Voor de wat grotere kennisintensieve toezichthouders lijkt dit een goede optie. Vergelijkbare samenwerkingsvormen zijn ontwikkeld door bijvoorbeeld de Belastingdienst en de Inspectie van het Onderwijs. Ook in het buitenland zien we voorbeelden van dergelijke samenwerking tussen wetenschap en praktijk van het toezicht. De *Care Quality Commission* (de Engelse toezichthouder op de gezondheidszorg) is in 2012 gestart met een vergelijkbaar evaluatieprogramma (Walshe, Phipps 2013).

Om tot *evidence based* toezicht te komen is een cultuur van toetsbaarheid in de inspectieorganisatie van het grootste belang. De ontwikkeling van *evidence based* toezicht roept net zoals bij *evidence based* geneeskunde weerstand en spanning op. Leidt deze ontwikkeling niet tot kookboektoezicht en inspecteurs die afvinklijstjes invullen zonder dat hun persoonlijke professionele expertise nog wordt aangesproken? Naast een cultuur van toetsbaarheid zijn ook een langetermijnvisie en budget nodig om evaluatieonderzoek te doen. Het is niet vanzelfsprekend dat in het budget voor toezichthouders een deel gereserveerd wordt voor *research and development*. Hier is lef en inzet nodig van de leiding. Nu is het doen van onderzoek één ding, het implementeren van verbeteringen is moeilijker en taaier. Voor deze implementatie is steun van leidinggevendenden nodig, moet kennis verspreid kunnen worden en moet ruimte geschapen worden voor innovaties op de werkvloer. Ruimte maken voor beperkte experimenten werkt waarschijnlijk beter dan te snelle en te grootschalige invoering van vernieuwing, die vaak meer weerstand dan meewerken oproepen (Robben, 2011).

In deze casus over de IGZ hebben we laten zien dat ondanks alle problemen, het wel degelijk mogelijk is een programmatisch opgezet meerjarig evaluatieprogramma uit te voeren dat bijdraagt aan de ontwikkeling van *evidence based* toezicht. Op deze wijze wordt een bijdrage geleverd aan de continue verbetering van bestaande toezichtsmethoden en toezichtsinstrumenten en aan de verantwoorde invoering van nieuwe concepten zoals het burgerperspectief in het toezicht (Paul, Adams 2013).

Literatuur

- Adams, S. (2011). Sourcing the crowd for health services improvement; the reflexive patients and «share your experience» websites. *Social Science & Medicine*, vol. 72, 1069-1076.
- Adams, S., Bovenkamp, H.v.d. & Robben, P.B.M. (2013), 'Including citizens in institutional reviews: expectations and experiences from the Dutch Healthcare Inspectorate', *Health Expectations*, vol. doi: 10.1111/hex.12126.
- AR (2013). *Indicatoren voor kwaliteit in de zorg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013*, 33 585, nr. 1, Algemene Rekenkamer, Den Haag.
- Borghans, I. (2012). *Reducing hospital length of stay by improving quality and safety of care? Thesis*. Radboud university medical center, Scientific Institute for Quality of Healthcare (IQ healthcare), Nijmegen, The Netherlands.
- Drewes, H.W., Huisman, A., Belt, T.H.van.de., Schoonhoven, L., Engelen, L. & Kool, R.B. (2013). Toezicht in de 21ste eeuw. Zicht op kwaliteit van zorg door sociale media? *Kwaliteit in zorg* (2), 28-30.
- Fikkert, L.A.V. & Robben, P.B.M. (2011). *Vijf jaar evaluatie van toezicht. Kenniscahier*. IGZ, Utrecht.
- Gezondheidsraad (2011). *Op weg naar evidence based toezicht. Het onderzoek naar effecten van toezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg*. Gezondheidsraad, Den Haag.
- Hout, E., Stibane, R., Frederiks, B.J.M., Legemaate, J. & Robben, P.B.M. (2010). De Inspectie voor de Gezondheidszorg en het tuchtrecht. Meer uniformiteit bij het indienen van tuchtzaken en minder jaarlijkse fluctuatie in aantal tuchtklachten gewenst. *Tijdschrift voor Toezicht*, vol. 1 (1), 46-64.
- Huisman, A., Robben, P.B.M. & Kerkhof, A.J.F.M. (2013). Further evaluation of the Dutch Supervision system for suicides of mental health care users. *Psychiatric Services*, vol. 64 (1), 10-12.
- IGZ (2013). *Leidraad meldingen IGZ 2013*. Inspectie voor de Gezondheidszorg: Utrecht.
- IGZ (2011). *Meerjarenbeleidsplan 2012-2015. Voor gerechtvaardigd vertrouwen in verantwoorde zorg (II)*. Inspectie voor de Gezondheidszorg: Utrecht.
- IGZ (2003). *Basisset prestatie-indicatoren ziekenhuizen 2003*. IGZ, NVZ, Orde van Medisch specialisten en VAZ.
- Klerks, M.C.J.L., Ketelaars, C.A.J. & Robben, P.B.M. (2013). Unannounced, compared with announced inspections: A systematic review and exploratory study in nursing homes. *Health Policy*, vol. 111, 311-319.

- Kruijkemeier, S., Schafer, W.L.A., Coppen, R. & Friele, R.D. (2010). *Evaluatie Gefaseerd Toezicht*. NIVEL: Utrecht.
- Legemaate, J., Grit, K., Plomp, E., Die, M. de., Bovenkamp, H.M. van. de., Broer, T., Bouwman, R., Bomhoff, M., Friele, R.D. & Bal, R. (2013). *Thematische wetsevaluatie bestuursrechtelijk toezicht op de kwaliteit van de zorg*. ZonMw: Den Haag.
- Mertens, F.J.H. (2011). *Vriendelijk converseren en krachtig optreden (II)*. Afscheidsrede. TU Delft: Delft.
- NO (2011). *Onverantwoorde zorg UMCG. Onverantwoord toezicht IGZ. Openbaar rapport over een klacht betreffende het Universitair Medisch Centrum te Groningen en de Inspectie voor de Gezondheidszorg te Utrecht*. rapportnummer: 2011/357. De Nationale ombudsman: Den Haag.
- Paul, K.T. & Adams, S.A. (2013). *Dichterbij de dagelijkse praktijk? Evaluatie-onderzoek naar het inzetten van mystery guests als instrument van toezicht in de ouderenzorg*. iBMG/Erasmus Universiteit Rotterdam: Rotterdam.
- Robben, P.B.M. (2011). Evalueren en verbeteren van toezicht. *Column. Tijdschrift voor Toezicht*, vol. 2 (2), 72-74.
- Robben, P.B.M. (2010). *Toezicht in een glazen huis. Effectiviteit van het toezicht op de kwaliteit van de gezondheidszorg*. Rede, Erasmus Universiteit. Instituut Beleid & Management Gezondheidszorg: Rotterdam.
- Robben, P.B.M., Bal, R. & Grol, R. (2013). Overheidstoezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg. In *De staat van toezicht. Sector - en themastudies*. (pp. 33-74) P. Welp, M. Bokhorst, K. Faddegon, P. de Goede, E. Ijskes & A. Knottnerus (eds.), *De staat van toezicht. Sector - en themastudies*. (pp. 33-74). WRR/Amsterdam University Press: Amsterdam.
- Scourfield, P. & Ruskin, A. (2010). A critical reflection on the involvement of 'experts by experience' in inspections. *British Journal of Social Work*, vol. 40 (6), 1890-1907.
- Smolders, K.H.A., Haeck, J. & Schellekens, W. (2008). Over aansporen en opsporen. Handhavingsbeleid bij oesophaguscardiaresectie. *Medisch Contact*, vol. 63 (22), 955-958.
- Sorgdrager, W. (2012). *Van incident naar effectief toezicht. Onderzoek naar de afhandeling van dossiers over meldingen door de Inspectie voor de Gezondheidszorg*. vws, Den Haag.
- TK (1999). *Inspectie voor de Gezondheidszorg. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999*, 26 395, nrs, 1-2, Den Haag.
- Tuijn, S., Janssens, F.J.G., Robben, P.B.M. & Bergh, H. van de (2011). Reducing interrater variability and improving health care: a meta-analytical review. *Journal of Evaluation in Clinical Practice*, doi:10.1111/j.1365-2753.2010.01431.x

- vws (2013). *Nadere informatie over het op te richten zorgloket*. Kenmerk: 179978-114755-MC. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Den Haag.
- vws (2012a). *Toezicht op de gezondheidszorg door de igz. Brief aan de Tweede Kamer*. Kenmerk IGZ-U-3100565. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Den Haag.
- vws (2012b). *Toezietsvisie Inspectie voor de Gezondheidszorg. Brief aan de Tweede Kamer*. Kenmerk MC-U-3102975. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Den Haag.
- Walshe, K. & Phipps, D. (2013). *Developing a strategic framework to guide the Care Quality Commission's programme of evaluation*. Report. Paper No: CM/01/13/04 edn, Manchester Business School. University of Manchester, Manchester.
- Welp, P. (2012). Effectiviteit van toezicht: tijd voor responsive evaluation. *Tijdschrift voor Toezicht*, vol. 3 (2), 7-22.
- Wilde, R.F. de., Besselink, M.G.H., Borel Rinkes, I.H.M., Hingh, I.H.J.T. de., Eijck, C.H.J. van., Dejong, C.H.C., Porte, R.J., Gouma, D.J., Busch, O.R.C. & Molenaar, Q. (2012), 'Centralisatie pancreaschirurgie reduceert postoperatieve sterfte in Nederland', *Nederlands Tijdschrift Geneeskunde*, vol. 156 (32), 1297-1301.
- WRR (2013). *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam University Press: Amsterdam.

5

Rik Peeters

De zielsverwantschap tussen toezicht en preventie

1. Inleiding

Vóór de onthullingen van klokkenluider Edward Snowden in juni 2013, hadden weinig mensen gehoord van de Amerikaanse inlichtingen- en veiligheidsdienst NSA. Tegelijkertijd kon noch het bestaan noch de werkwijze van de NSA als een volslagen verrassing komen. Het door vrijwel iedereen onderstreepte belang om terroristische aanslagen te voorkomen vereist immers het opsporen van voorbereidende handelingen, het identificeren van risicoburgers en het beveiligen van mogelijke doelwitten. Wie preventie wil, zal toezicht, surveillance en monitoring voor lief moeten nemen. Dit 'preventiedenken' blijft niet beperkt tot de terrorismebestrijding. De volkswijsheid dat voorkomen beter is dan genezen, is de afgelopen decennia op tal van terreinen tot beleidsadagium verheven – of het nu gaat om het voorkomen van ongelukken en rampen, om het voorkomen van kleine criminaliteit en kindermisbruik, of om het voorkomen van opvoedingsachterstanden en ziekte (e.g. Beck, 1986; Giddens, 1990; Beck et al., 1994; Bernstein, 1996; Bauman, 2000; Garland, 2001; Boutellier, 2002; Ericson & Doyle, 2003; De Mul, 2006; Mackenbach & Van der Maas, 2008; Peeters, 2013; Kortleven, 2013).

Wie de wereld beziet door de bril van preventie ziet geen 'pech' en 'noodlot', maar 'risico' en 'schuld' (e.g. Stone, 2002, p.200). Het preventiedenken transformeert niet alleen ons besef van risico's, maar behelst ook een opdracht tot handelen: de veronderstelling dat risico's voorzienbaar en afwendbaar zijn, legitimeert en stimuleert de ontwikkeling van een handelingsrepertoire gericht op het voorkomen van een ongewenste toekomst. Deze opdracht tot handelen richt zich tot de overheid daar waar individuele burgers niet in staat worden geacht om risico's te overzien of adequate preventieve maatregelen te nemen.

Natuurlijk zijn preventieve maatregelen niet louter voorbehouden aan de 21^e eeuw – denk onder andere aan publieke hygiëne, zoals het toezicht op voedselkwaliteit, ter preventie van besmettelijke ziekten uit de tweede helft van de 19e eeuw –, maar de hedendaagse reikwijdte en de dominantie van het preventiedenken in beleid en politiek is wel ongekend. Bovendien is de inzet van preventie tegenwoordig verbonden aan een ander argumentatiepatroon: het gaat niet enkel om het beschermen van de bevolking tegen de gevolgen van schadelijke factoren buiten de controle van individuele burgers – zoals besmettelijke ziekten of een onveilige werkplek – maar om het voorkomen dat deze schadelijke externaliteiten of de schadelijke gevolgen van intentioneel menselijk handelen zich überhaupt voordoen (cf. Giddens, 1998; Gilbert, 2004; Lister, 2004; Taylor-Gooby, 2008; Hudson & Kühner, 2009; Morel et al., 2012; Pintelon et al., 2013).

De klassieke verzorgingsstaat compenseerde burgers voor de risico's buiten hun eigen controle; de preventiestaat compenseert geen schade, maar voorkomt dat schade optreedt. Naast de collectieve verzekering tegen risico's, zoals ziekte of armoede, beoogt de overheid nu te voorkomen dat burgers überhaupt aanspraken op deze voorzieningen hoeven te maken. En meer concreet voor het toezichtdomein: in plaats van controle op voedselkwaliteit achteraf worden risico's in het productieproces en onverantwoordelijke producenten vroegtijdig in kaart gebracht om proactieve maatregelen te kunnen nemen.

En ook in het strafrechtelijke domein zien we een vergelijkbare transformatie in het argumentatiepatroon. Niet alleen worden veroordeelde criminelen in detentie aan toezicht onderworpen, maar toezicht, surveillance en monitoring worden ook ingezet om te voorkomen dat mensen überhaupt crimineel gedrag vertonen. De afgelopen grofweg dertig jaar is in Nederland, maar ook in andere West-Europese landen, de opkomst van het preventiedenken in het criminaliteitsbeleid hand in hand gegaan met de uitbreiding van maatregelen bestemd ter beveiliging van de publieke ruimte (Rose, 2000; Garland, 2001; Peeters, 2013). In hedendaagse samenlevingen neemt overheidstoezicht omwille van preventie de plaats in van een grotendeels weggefallen sociale controle: zeker in domeinen van veiligheid en openbare orde worden op die manier barrières voor afwijkend gedrag opgeworpen.

Het toezichtsdomein lijkt in algemene zin aan tegenstrijdige ontwikkelingen onderhevig: een terugtred onder druk van financiële beperkingen en een roep om deregulering gecombineerd met een expansie als gevolg van publieke verontwaardiging over incidenten en structurele misstanden (e.g.

Mertens, 2011; Morawski et al., 2013; Van de Bunt et al., 2007; WRR, 2013). Deze bijdrage beoogt geen uitspraken te doen in dat debat, maar zal de nauwe relatie tussen toezicht en preventie verkennen. Zoals het voorbeeld van de NSA laat zien spelen toezicht, surveillance en monitoring een centrale rol bij preventie. Met de opkomst van het preventiedenken verandert ook de praktijk van toezicht – los van de vraag of dat per saldo ook leidt tot een absolute toename van toezicht.¹

Toezicht wordt als vorm van preventie en als voorwaarde voor preventie ingezet. Toezicht als vorm van preventie heeft vaak de functie van afschrikking of disciplineren, gebaseerd op de idee dat mensen zich anders gedragen als ze weten dat ze in de gaten gehouden kunnen worden. Toezicht als voorwaarde voor preventie heeft de analytische functie van 'vroegsignaleren', voortvloeiend uit de immanente logica van preventie om risico's zo vroeg mogelijk aan te pakken. Daarbij vat ik het begrip 'toezicht' nadrukkelijk in ruime zin op, namelijk als elke activiteit gericht op het inspecteren en beoordelen van een object of praktijk ten einde de vraag te beantwoorden of deze 'in orde' is.²

Preventie en toezicht stimuleren en transformeren elkaar. Preventie wordt vaak gekarakteriseerd door praktijken van toezicht en tegelijkertijd wordt toezicht vaak instrumenteel gemaakt aan preventiedoelstellingen. Ontwikkelingen op het terrein van toezicht gedurende de afgelopen decennia kunnen in belangrijke mate worden verklaard door de opkomst van het preventiedenken. Onder invloed daarvan is de maatschappelijke rol van veel toezichthouders getransformeerd van handhaver en kwaliteitscontroleur tot vooruitgeschoven post in het gevecht tegen onaanvaardbaar

¹ De literatuur over toezicht en 'regulation' laat zien dat de afgelopen decennia ook in het teken hebben gestaan van een afbouw van overheidstoezicht ten faveure van zelfregulering bij bedrijven en zelfstandige bestuursorganen, en van verminderde vermogens om in een globale context verticaal overheidstoezicht uit te oefenen (e.g. Braithwaite, 2008; WRR, 2013). Deze tendens staat deels op gespannen voet met de opkomst van het preventiedenken, die vooral tendeert naar een uitbreiding van toezicht, monitoring en surveillance. Tegelijkertijd kan er ook op worden gewezen dat de terugtrek en toename van toezicht niet per se in dezelfde domeinen plaatsvindt: deregulering voor het bedrijfsleven; surveillance en monitoring in het sociale domein. Ook kunnen terugtrek en preventie met elkaar samenvallen: een 'mixed strategy' zoals risicogericht toezicht combineert een afname van toezicht voor organisaties die hebben aangetoond regels na te leven, met een toename van toezicht voor organisaties die een groter risico vormen.

² Daarmee wordt dus breder gekeken dan het toezicht door inspecties. Ook toezicht-activiteiten door bijvoorbeeld politie, gemeenten en hulpverlenende organisaties zijn onderwerp van analyse.

geachte risico's. Dit roept niet alleen vragen op over de maatschappelijke wenselijkheid van diepgaande surveillance, maar ook over de consequenties van deze gedaanteverwisseling voor de professionaliteit en verantwoordelijkheid van toezichthouders.

2. Toezicht als vorm van preventie: pasjes, poortjes en privégegevens

Toen Jeremy Bentham in 1787 zijn ontwerp voor het Panopticon ontwikkelde, deed hij dat vanuit de overtuiging dat inspectie cruciaal is voor het controleren, bestuderen en verbeteren van groepen personen. In deze architectuur van de macht gaat het om 'zien zonder gezien worden': "[...] the more constantly the persons to be inspected are under the eyes of the persons who should inspect them, the more perfectly will the purpose X of the establishment have been attained. Ideal perfection, if that were the object, would require that each person should actually be in that predicament, during every instant of time. This being impossible, the next thing to be wished for is, that, at every instant, [...] he should conceive himself to be so" (Bentham, in Božovič, 1995). Het principe achter toezicht en inspectie is dat mensen – onder de assumptie dat ze rationele actoren zijn – zich anders gedragen als ze weten dat ze in de gaten gehouden kunnen worden. Het ontwerp van Bentham is door Michel Foucault (1975) gebruikt als metafoor voor de manier waarop mensen in moderne (industriële) samenlevingen worden 'gedisciplineerd'. Observatie vormt, naast de verdeling van werkzaamheden en de structurering en regulering van gedrag, een essentieel element van de 'normalisatie' van burgers tot productieve elementen in scholen, fabrieken en gevangenissen.³ De focus van Foucault lag vooral op de opkomende industriële samenleving van de 19^e eeuw, maar de kern van zijn werk is ook van toepassing op onze hedendaagse laat-moderne risicosamenlevingen. Daarin blijven praktijken van disciplineren niet beperkt tot de afgesloten fysieke ruimten van de school of de fabriek, maar strekken ze zich uit tot het publieke, virtuele en soms private domein. Zo spreekt Deleuze (1992) van 'controle' om aan te geven dat de blik zich nu richt op het gedrag van mensen in dynamische contexten van markt en samenleving.

³ Hoewel Bentham's ontwerp vooral bekend is in de vorm van koepelgevangenissen, ging hij er zelf ook al vanuit dat de principes van het Panopticon eveneens toepasbaar zijn op scholen, ziekenhuizen en werkplaatsen (Bentham, in Božovič, 1995).

Met het uiteenvallen van vaste samenlevings- en arbeidsverbanden in meer fluïde structuren (Bauman, 2000) ontstaan nieuwe behoeften aan disciplineren, die verder strekken dan de praktijken die Foucault beschreef. De industriële massasamenleving had behoefte aan gedisciplineerde arbeiders en soldaten, de postindustriële samenleving aan individuen die zich in onderlinge concurrentie voortdurend verbeteren en vernieuwen (Bauman, 1999; Boyne, 2000).⁴ In een dergelijke samenleving is disciplineren niet afwezig, maar krijgt deze een andere vorm: individuen gedragen zich 'vrij', maar ze worden via regulering, sociale zekerheid en educatie 'verleid' tot competitie, consumptie en zelfregulering. Informatieverzameling vormt de noodzakelijke voorwaarde voor het toekennen van toegang tot de voorzieningen van de verzorgingsstaat aan individuele burgers, voor het belasten van burgers en verdelende rechtvaardigheid, voor het bewaken van een goede besteding van publieke middelen via toezicht en prestatie-indicatoren, en voor het monitoren van macro-economische ontwikkelingen en het managen van de instituties van de verzorgingsstaat (cf. Gane, 2012).

Het kernvraagstuk voor hedendaags toezicht is 'controle in een vrije samenleving' (Rose, 2000, p.337).⁵ Dit is niet alleen van toepassing op de voornoemde relatie tussen de vrije markt en de arrangementen van de verzorgingsstaat, maar strekt zich breder uit over de kwesties die voortvloeien uit het uiteenvallen van gefixeerde samenlevingsverbanden en het verdampen van sociale controle. Zeker op het gebied van veiligheid en openbare orde zien we de keerzijden van de postindustriële samenleving: individualisering en het wegvallen van klassieke gezagsverhoudingen creëren een leemte in sociale controle, die door de overheid wordt opgevuld in de vorm van controle en toezicht in het publieke, virtuele en soms private domein. Cameratoezicht, elektronische dataverzameling en het monitoren van probleemjongeren in een risico-index zijn inmiddels 'normale' overheidsactiviteiten geworden (Peeters, 2013, p.197-199).

⁴ In zijn lezingen over 'governmentality' (2004) en 'biopolitics' (2008) gaat Foucault overigens ook in op de relatie tussen de moderne verzorgingsstaat en de vrije markt. Hij wijst erop dat (neo)liberale samenlevingen niet zozeer gekenmerkt worden door 'laissez-faire', maar rusten op een complex geheel van regulering en controle: "Government must accompany the market economy from start to finish. The market economy does not take something away from government. Rather, it indicates, it constitutes the general index in which one must place the rule for defining governmental action. One must govern for the market, rather than because of the market" (Foucault, 2008, p.121).

⁵ Hierbij gaat het dus niet zozeer om de Foucaultiaanse inspectie van burgers in institutioneel of fysiek afgesloten ruimten, maar om het monitoren en inkaderen van het gedrag van burgers in de 'vrije' publieke ruimte (Deleuze, 1992; Garland, 2001).

Steeds gaat het om het fysiek en virtueel volgen van individueel gedrag, het beveiligen van publiek toegankelijke ruimten en het anticiperen op individueel gedrag via onder meer het opstellen van profielen en risicofactoren. Bij dat laatste – anticiperen op gedrag door informatieanalyse – raken we aan het vraagstuk van toezicht als voorwaarde voor preventie, dat in de volgende paragraaf wordt besproken. Bij het volgen van individueel gedrag en het beveiligen van de publieke ruimte blijven we in het domein van toezicht als vorm van preventie. Toezicht en surveillance hebben hier een disciplinerend doel: ongewenst gedrag direct tegenhouden en mensen afschrikken om zich ongewenst te gedragen.

Bovendien worden, vooral ten behoeve van beveiliging, steeds vaker ook meer vernuftige technologische hulpmiddelen gebruikt (Lyon, 2007): met behulp van pasjes kan toegang tot bepaalde ruimten worden geweigerd aan ongeautoriseerde mensen, met behulp van bewakingspoortjes kunnen bezoekers worden gecontroleerd op het bezit van verboden voorwerpen, met behulp van privégegevens (zoals biometrische data) kunnen verdachte personen worden geïdentificeerd, en met behulp van ‘tracking & tracing’ technieken kunnen gedragingen van burgers worden gevolgd.⁶ Met name de combinatie van pasjes, persoonsgegevens en controle(poortjes) maakt dat burgers permanent ‘in beeld’ zijn – variërend van OV-chipkaarten tot identificatieplicht.

Het principe achter deze praktijken is nog immer hetzelfde principe als achter Bentham’s Panopticon: mensen gedragen zich anders als ze weten dat ze in de gaten worden gehouden. En voor het geval mensen zich niet ‘vanzelf’ anders gedragen stelt surveillance en beveiliging autoriteiten in staat om ongewenste of ongeautoriseerde personen te identificeren, toegang te weigeren of onschadelijk te maken. Door deze permanente controle worden barrières opgeworpen voor deviant gedrag en wordt de pakkans verhoogd. Of het nu gaat om toezicht op bedrijven in een vrije markt, om het toezicht op risicjongeren of om toezicht op het publieke domein: het preventieve doel is steeds ‘spontane naleving’ van regelgeving (e.g. Ayres & Braithwaite, 1992; Braithwaite, 1989, 2008; Pierson, 2004:75; Sparrow, 2008; Van de Bunt et al., 2007).

⁶ Bij dat laatste kan bij voorbeeld worden gedacht aan het toezicht op zedendelinquenten na hun detentie of aan het gebruik van ‘enkelbanden’ in het reclasseringstoezicht.

3. Toezicht als voorwaarde voor preventie: dossiers, data en directe waarneming

Behalve een eigenstandige uitingsvorm van preventie is toezicht ook een noodzakelijke voorwaarde voor preventie. Het belangrijkste verschil tussen beide is dat toezicht, surveillance en monitoring hier niet zozeer controle van hetgeen zich in het heden afspeelt ten doel hebben, maar anticipatie op hetgeen zich mogelijk in de toekomst kan voordoen. Anders geformuleerd: toezicht als vorm van preventie beoogt zelf een disciplinerend of afschrikkend effect te hebben, terwijl toezicht als voorwaarde voor preventie een analytisch middel is waardoor preventieve maatregelen genomen kunnen worden. Toezicht is hier een belangrijk instrument voor het verkennen van mogelijke ongewenste toekomst en voor het opsporen van de risico's die kunnen leiden tot die toekomst.

Twee immanente kenmerken van preventie zijn van belang in relatie tot toezicht. Ten eerste houdt preventie verband met onzekerheid: het is principieel onzeker wanneer een ongewenste toekomst zich zal voordoen en hoeveel er moet gebeuren om een ongewenste toekomst te voorkomen. Onderschatting en overschatting zijn dan ook de Scylla en Charybdis van preventie. Bezien vanuit de doelstelling van preventie is het zekere voor het onzekere nemen echter de preferente optie. En ten tweede kent preventie een expansief karakter: omdat de effectiviteit van preventie toeneemt als interventies plaatsvinden in een zo vroeg mogelijk stadium is een tijdige opsporing van risico's cruciaal. Hoe vroeger, hoe beter.

Het principe van toezicht als voorwaarde voor preventie is dat van de 'early warning': het opsporen van risico's voordat ze zich voordoen. Classificatie, observatie en identificatie van risico's zijn een voorwaarde voor tijdig ingrijpen. Vroegsignalering kan op grofweg twee manieren plaatsvinden: door gebruik van 'big data', en door directe waarneming. Bij de eerste vorm van vroegsignalering vindt toezicht niet plaats door inspectie en surveillance, maar door informatieanalyse (e.g. Gandy, 1993). Langs die statistische weg vindt identificatie en selectie van risicoplaatsen, risicoburgers en risico-organisaties plaats.

Statistiek betekent letterlijk 'wetenschap van de staat'. Ze ontstond in de 18e eeuw, toen overheden 'de samenleving' gingen zien als zelfstandige entiteit van studie en besturing. Voor die tijd waren ongewenste gebeurtenissen – ziekte, armoede, dood, criminaliteit – vormen van noodlot, maar nu werden ze steeds meer gezien als sociaal verklaarbare fenomenen (Foucault, 1994). Het in kaart brengen van deze fenomenen, de omstandig-

heden waarin ze voorkomen en de patronen daarin, maakt van de samenleving als geheel en van specifieke bevolkingsgroepen daarbinnen mogelijke objecten van interventie.

De structurele inzet van statistische middelen voor de vroegsignalering van risico's en voor risicoanalyse stamt echter pas uit het laatste kwart van de vorige eeuw – de periode dat preventie opkomt als dominant beleidsperspectief (De Wolf, 2007). Niet in de laatste plaats geholpen door technologische ontwikkelingen die zowel de verzameling als de analyse van grote hoeveelheden data mogelijk maken kunnen nu tal van risico's rond ziekte, werkloosheid en criminaliteit structureel worden geïdentificeerd en geclassificeerd. Het archief of het dossier, waarin gegevens worden geplaatst en geordend, vormt niet alleen het geheugen van de staat, maar ook de kristallen bol voor 'statistisch geconstrueerde toekomst' (Schinkel, 2011, p.367). Statistische analyse brengt de waarschijnlijkheid van bepaalde risico's en afwijkingen van de vastgestelde norm in beeld. Dit vormt de basis onder systemen van verzekering, maar steeds vaker ook onder sociaal beleid en veiligheidsbeleid, waarin de behoefte bestaat om de risico's op achterstanden, ziekte of crimineel gedrag in te kunnen schatten (e.g. Feeley & Simon, 1994).

Meer in algemene zin speelt 'het dossier' een cruciale rol in preventie. Het is een hulpmiddel om risico's op individueel niveau te identificeren en analyseren, zoals onder meer gebeurt via de Verwijsindex Risicjongeren, waarin politiecontacten en zorgmeldingen van sociaal werkers worden bijgehouden, via het Elektronisch Kinddossier, waarin met name gezondheidskenmerken en opvoedproblemen worden gemonitord, via het opstellen van 'zwarte lijsten', en via 'profiling' van mogelijke delinquenten op basis van veelvoorkomende dadenkenmerken. Ook kunnen risico's op gebiedsniveau worden geïdentificeerd, zoals door het opstellen van 'wijkprofielen' en het bijhouden van 'veiligheidsindexen' met risico-indicatoren variërend van objectieve criminaliteitscijfers tot etnische en sociaal-economische bevolkingssamenstelling.

En tenslotte kunnen risico's ook op organisatieniveau worden geïdentificeerd. Hierbij maken inspecties veelvuldig gebruik van 'risicogericht toezicht', waarbij de aandacht niet ligt op kwaliteitscontrole achteraf, maar op het opsporen en intensief volgen van organisaties die een verhoogd risico lopen om de gewenste kwaliteit niet te halen. Het achterhalen van de oorzaken van mogelijk verkeerd of ongewenst gedrag staat hierin centraal – waarbij soms zelfs de bestuurscultuur van een bank, onderwijsinstelling of woningcorporatie als risicofactor wordt gezien (Mertens, 2012).

De Inspectie van het Onderwijs houdt bijvoorbeeld op die manier volgens het principe van ‘verdiend vertrouwen’ zwak presterende scholen nauwlettender in de gaten dan goed presterende scholen. Maar ook kan gedacht worden aan een ‘stresstest’ voor financiële instellingen, die risico’s voor de stabiliteit van een organisatie aan het licht brengt.

Een tweede vorm van vroegsignalering geschiedt niet door analyse van ‘big data’, maar veelal door directe waarneming. Dit houdt voor een belangrijk deel verband met de grenzen aan het calculeren van de statistische waarschijnlijkheid van risico’s. Veel risico’s laten zich niet kwantificeren, maar kennen een lagere vorm van voorspelbaarheid. Met name bij de inschatting van risico’s in individuele of unieke gevallen zijn scenariostudies en professionele inschattingen voor de hand liggender methoden. Hierbij gaat het bij voorbeeld om hetgeen individuele toezichthouders of hulpverleners aantreffen in het publieke en private domein. Zo heeft de politie naast de klassieke handhavende rol ook een preventieve rol gekregen in het lokale veiligheids- en welzijnsbeleid. Via een zogeheten ‘zorgmelding’ kunnen niet direct strafbare, maar wel verontrustende situaties – zoals kleine kinderen die ’s avonds laat op straat rondhangen, of alleenstaanden die zich nauwelijks buitenshuis vertonen – worden doorgegeven aan hulpverlenende instanties. Die kunnen dan weer – nog voordat burgers zelf om hulp vragen – op eigen initiatief nadere informatie verzamelen over de persoon in kwestie en bij hem of haar op bezoek gaan. Bekend is in dat verband de ‘achter-de-voordeur-aanpak’ die inmiddels gemeengoed in lokaal sociaal beleid is geworden.

Zeker in domeinen van zorg, gezondheid en welzijn zijn tal van nieuwe of geïntensiverde vormen van toezicht en signalering ontstaan onder druk van preventieve doelstellingen. Het individueel ‘in beeld’ krijgen van risicoburgers heeft hier ten doel om in een vroeg stadium te kunnen interveniëren – als problemen nog relatief eenvoudig te verhelpen of te voorkomen zijn. Overigens ligt er vaak wel degelijk een relatie met de ‘big data’-strategie: enerzijds komen hulpverleners en toezichthouders risicoburgers deels op het spoor via vergaarde informatie in dossiers, en anderzijds vormen de zorgmeldingen en huisbezoeken ook voeding voor de dossiers.

4. Conclusie en discussie

In het voorgaande zijn twee manieren besproken waarop preventie en toezicht met elkaar zijn verstrengd. Ten eerste is toezicht een vorm van

preventie door de disciplinerende werking die uitgaat van surveillance en inspectie: mensen gedragen zich anders als ze weten dat ze in de gaten gehouden kunnen worden. Toezicht is hier vaak verbonden aan vraagstukken van openbare orde en veiligheid. Controle en beveiliging van de publieke ruimte zijn gericht op het opwerpen van barrières tegen crimineel of overlastgevend gedrag en het afschrikken van burgers om zich ongewenst te gedragen.

En ten tweede is toezicht als analyse-instrument een belangrijke voorwaarde voor effectieve preventie: vroegsignalering van problemen is nodig om in een zo vroeg mogelijk stadium in risico's te kunnen interveniëren. Ook hier kan het gaan om veiligheidskwesaties, bij voorbeeld bij het opsporen van mogelijke terroristen. Maar even vaak staat vroegsignalering ten dienste van welzijn en zorg: het tijdig opsporen van ziekten, van onderwijsachterstanden of van opvoedproblemen kan grotere en onherstelbare schade in een later stadium voorkomen. Zowel toezicht als preventie beperken zich dus niet tot het domein van criminaliteit en veiligheid, maar strekken zich ook uit over verzorgingsstatelijke domeinen (cf. Boyne, 2000, p.291).

Langs deze twee lijnen beïnvloeden preventie en toezicht elkaar. Enerzijds krijgen preventiepraktijken een sterke toezichtcomponent. Anderzijds worden toezichtpraktijken instrumenteel gemaakt aan preventiedoelstellingen. De toenemende dominantie van preventie in beleid en politiek is dus niet alleen samengegaan met de uitbreiding van toezicht en de introductie van nieuwe vormen van toezicht, maar ook met de transformatie van bestaande toezichthoudende functies tot voorportalen van preventie. Anders geformuleerd: preventie en toezicht kennen een zielsverwantschap: twee verwante fenomenen die niet alleen een natuurlijke verbinding met elkaar hebben, maar elkaar ook transformeren door die verbinding (cf. Weber, 1904/1905; Howe, 1978).

De zielsverwantschap tussen preventie en toezicht roept tenminste twee vragen op. Ten eerste is dat de vraag naar de betekenis voor de rol van toezichthouders en handhavers. In veel gevallen is deze rol onder druk van de zielsverwantschap verschoven van ex post handhaving en kwaliteitscontrole naar ex ante afschrikking en vroegsignalering. Vele instanties wordt inmiddels een preventieve verantwoordelijkheid toegekend – variërend van het voorkomen van familiedrama's door Jeugdzorg tot het voorkomen van omvallende banken door De Nederlandsche Bank, en van het voorkomen van medische misstanden door de Inspectie voor de Gezondheidszorg tot het voorkomen van zwakke scholen door de Inspectie van

het Onderwijs.⁷ Deze ontwikkeling past bij wat door anderen de opkomst van de ‘audit society’ (Power, 1997; 2004) en ‘monitory democracy’ (Keane, 2009) is genoemd, waarbij rondom elke vorm van geconcentreerde macht controlemechanismen worden geïnstalleerd om misbruik of onbehoorlijk gebruik van macht te voorkomen.

Het is echter de vraag tot hoever deze preventieve verantwoordelijkheid zou moeten reiken. Redenerend vanuit het belang van toezichhouders zelf is een preventieve verantwoordelijkheid ook een ongemakkelijke verantwoordelijkheid. Principieel problematisch is de omkering van de bewijslast: het niet voorkomen van ongewenst gedrag door anderen wordt de toezichthouder aangerekend. Ook kan de preventieve rol van toezichthouders andere beleidsdoelen of waarden gaan kannibaliseren: zo kan in de jeugdzorg het voorkomen van problemen soms haaks staan op het bevorderen van zelfredzaamheid, en zo kan in het onderwijs het voorkomen van achterstanden in de weg gaan staan van de vrijheid van onderwijs. Meer praktisch zijn er ook bezwaren. Zo zijn er grenzen aan wat redelijkerwijs kan worden verwacht bij het voorkomen van incidenten, rampen en tragedies: met wijsheid achteraf kan er vrijwel altijd worden gewezen op een signaal dat niet op waarde is geschat, maar wie kan die ene ‘early warning’ vooraf herkennen tussen de enorme hoeveelheid ‘false warnings’? (cf. De Bruijn, 2007). Daarnaast: het opstellen van procedures voor de omgang met risico’s – bij voorbeeld bij het toezicht van jeugdzorg op probleemgezinnen – kan een manier zijn om redelijke preventie-inspanningen vast te stellen, maar heeft ook het nadeel van bureaucratisering.

Een tweede vraag die de zielsverwantschap tussen toezicht en preventie oproept betreft de maatschappelijke impact van toezicht: hoe wenselijk is diepgaande surveillance in het publieke, virtuele en private domein? Vaak liggen de beste bedoelingen ten grondslag aan intensivering van toezicht, inspectie, screening en monitoring. Zo dient het ofwel om kwaadwillenden te weerhouden van ongewenst gedrag, ofwel om hulpbehoevenden vroegtijdig op het spoor te komen. Toezicht en surveillance worden gerechtvaardigd met het argument dat kwaadwillenden toch ‘iets te verbergen heb-

⁷ Inmiddels heeft het kabinet ook al plannen om de wettelijke grenzen voor aansprakelijkheid van toezichthouders in de semi-publieke sector te verlagen indien zij onvoldoende verantwoordelijkheid nemen om onbehoorlijk bestuur te voorkomen. Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2013/11/13/kamerbrief-aansprakelijkheid-van-bestuurders-en-toezichthouders-in-semipublieke-sectoren.html>; geraadpleegd d.d. 13-11-2013.

ben' en het argument dat hulpbehoevenden 'voor hun eigen bestwil' worden opgespoord.

Beide argumenten mogen waar zijn, maar ze laten ook belangrijke elementen onbenoemd. Ten eerste disciplineert toezicht ook degenen die niets te verbergen hebben: surveillance spoort niet alleen kwaadwillenden op, maar verhoogt ook de prijs van deviant gedrag voor iedereen die 'in beeld' is. En ten tweede is vroegsignalering van hulpbehoevenden een vorm van 'ongevraagde zorg', die op initiatief van de overheid plaatsvindt en daarmee een paternalistisch karakter kent.

De interesse in het leven van anderen heeft ertoe geleid dat we er langzaam aan gewend zijn geraakt om bekeken te worden. Het was dan ook veelzeggend dat de onthullingen rondom de afluisterpraktijken van de NSA vooral pas een schandaal werden toen bleek dat politici en wereldleiders werden afgeluisterd, niet toen bekend werd dat het internetgedrag van miljoenen burgers werd gevolgd. Het zou natuurlijk kunnen dat we weinig meer om privacy geven. Maar het is waarschijnlijker dat de maatschappelijke acceptatie van toezicht valt of staat bij het geloof en vertrouwen in de goede bedoelingen van de toezichthouder.

Literatuur

- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*. New York: Oxford University Press.
- Bauman, Z. (1999). On postmodern uses of sex. In M. Featherstone (ed.), *Love and Eroticism*, London: Sage.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beck, U., A. Giddens & Lash, S. (1994). *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Oxford: Polity Press.
- Bernstein, P.L. (1998 [1996]). *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*. New York: John Wiley & Sons Inc.
- Boutellier, H. (2005 [2002]). *De Veiligheidsutopie: hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Boyne, R. (2000). Post-Panopticism. *Economy and Society*, vol. 29 (2), 285-307.
- Božovič, M. (ed.) (1995). *Jeremy Bentham: The Panopticon Writings*. London: Verso.
- Braithwaite, J. (1989). *Crime, shame and reintegration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Braithwaite, J. (2008). *Regulatory capitalism: how it works, ideas for making it work better*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bruijn, H. de (2007). *Een gemakkelijke waarheid: waarom we niet leren van onderzoekscommissies*. Den Haag: NSOB.
- Bunt, H. van de, Erp, J. van & Wingerde, K. van (2007). Hoe stevig is de piramide van Braithwaite?. *Tijdschrift voor Criminologie*, (4), 386-399.
- Deleuze, G. (1992). Postscript on the Societies of Control. *October*, vol. 59, 3-7.
- Ericson, R.V. & Doyle, A. (eds.) (2003). *Risk and Morality*. Toronto: University of Toronto Press.
- Feeley, M. & Simon, J. (1994). Actuarial justice: the emerging new criminal law. In D. Nelken (ed.), *The futures of criminology*. London: Sage.
- Foucault, M. (1979 [1975]). *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York: Vintage.
- Foucault, M. (1994). *Power: Essential Works of Foucault 1954-1984 (vol. III)*. London: Penguin.
- Foucault, M. (2007 [2004]). *Security, Territory, Population. Lectures at the Collège de France 1977-1978*. New York: Picador.
- Foucault, M. (2008). *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978-1979*. Basingstoke: Palgrave.

- Gandy, O.H. (1993). *The Panoptic Sort: A Political Economy of Personal Information*. Boulder: Westview Press.
- Gane, N. (2012). The governmentalities of neoliberalism: panopticism, post-panopticism and beyond. *The Sociological Review*, vol. 60, 611-634.
- Garland, D. (2006 [2001]). *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Giddens, A. (2009 [1990]). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, N. (2004). *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- Howe, R.H. (1978). Max Weber's Elective Affinities: Sociology Within the Bounds of Pure Reason. *The American Journal of Sociology*, Vol. 2, 366-385.
- Hudson, J. & Kühner, S. (2009). Towards Productive Welfare? A Comparative Analysis of 23 OECD Countries. *Journal of European Social Policy*, 19 (1), 34-46.
- Keane, J. (2009). *The Life and Death of Democracy*. London: Simon and Schuster.
- Kortleven, W-J. (2013). *Voorzorg in Nederland: Ontwikkelingen in de maatschappelijke omgang met kindermishandeling, verkeersveiligheid en genetische modificatie*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Lister, R. (2004). The Third Way's social investment state. In J. Lewis and Surrender, R.(eds), *Welfare state change: Towards a Third Way?* Oxford: Oxford University Press.
- Lyon, D. (2007). *Surveillance Studies: An Overview*. Cambridge: Polity Press.
- Mackenbach, J.P. & P.J. van der Maas (eds.) (2008). *Volksgezondheid en gezondheidszorg*. Maarssen: Elsevier.
- Mertens, F. (2011). *Inspecteren: toezicht door inspecties*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Mertens, F.J.H. (2012). Cultuur van organisaties als aangrijpingspunt voor toezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, (3), 6-18.
- Morawski, M., Leeuw, F.L. & Ottow, A.T. (2013). Trends in toezicht: middelen, prestaties. *Tijdschrift voor Toezicht*, (2), 43-51.
- Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (eds.) (2012). *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: The Policy Press.
- Mul, J. de (2006). *De domesticatie van het noodlot. De wedergeboorte van de tragedie uit de geest van de technologie*. Kampen: Uitgeverij Klement.
- Peeters, R. (2013). *The Preventive Gaze: How Prevention Transforms Our Understanding of the State*. The Hague: Eleven International Publishing.

- Pierson, C. (2004). *The modern state*. London: Routledge.
- Pintelon, O., Cantillon, B., Bosch, K. van den & Whelan, C.T. (2013). The social stratification of social risks: The relevance of class for social investment strategies. *Journal of European Social Policy*, 23 (1), 52-67.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (2004). *The Risk Management of Everything*. London: Demos.
- Rose, N. (2000). Government and Control. *British Journal of Criminology*, Vol. 40, 321-339.
- Schinkel, W. (2011). Prepression: The actuarial archive and new technologies of security. *Theoretical Criminology*, vol. 15 (4) 365-380.
- Sparrow, M. (2008). *The character of harms: operational challenges in control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stone, D. (2002 [1988]). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York & London: W.W. Norton & Company.
- Taylor-Gooby, P. (2008). The New Welfare State Settlement in Europe. *European Societies*, 10 (1), 3-24.
- Weber, M. (2006 [1904/1905]). *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*. München: Verlag C.H. Beck, München.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) (2013). *Toezen op publieke belangen: naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wolf, I. de (2007). Risicoanalyse en risicomanagement bij toezichthouders. In F.L. Leeuw, J.S. Kerseboom & R. Elte (eds.), *Turven, tellen, toetsen: over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2013/11/13/kamerbrief-aansprakelijkheid-van-bestuurders-en-toezicht-houders-in-semipublieke-sectoren.html>; geraadpleegd d.d. 13-11-2013.

6

Effectgericht toezicht op financiële markten

Stapsgewijs verbeteren bij de AFM

Theodor Kockelkoren¹

Toezicht in zijn algemeenheid, maar zeker op de financiële markten, heeft enorm aan belangstelling gewonnen. Om met toezicht publieke doelen te realiseren valt nog lang niet mee. Dat dat ook zo is op de financiële markten, lezen we tegenwoordig zo ongeveer dagelijks in de krant. De AFM heeft sinds 2006 haar organisatie in stappen omgevormd om zo goed als mogelijk een probleem- en effectgerichte toezichthouder te kunnen zijn. Deze bijdrage begint met een beschrijving van wat hiervoor de aanleiding was en welke strategische keuzes de AFM heeft gemaakt als start van een veranderingsproces. Vervolgens wordt beschreven welke dilemma's de AFM is tegengekomen bij het vormgeven van de veranderingen en hoe zij is omgegaan met deze dilemma's.

Aanleiding en strategische keuzes

De AFM is opgericht in 2002 en gevormd vanuit haar rechtsvoorganger de Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE, opgericht in 1989). Waar bij de STE rond de eeuwwisseling zo'n 60 mensen werkten, werken bij de AFM nu zo'n 550 mensen. De STE hield rond de eeuwwisseling toezicht op de beurs en op zo'n 300 effecteninstellingen op en rondom de beurs. De AFM houdt nu toezicht op meer dan 14 duizend instellingen. Het gaat om een grote verscheidenheid aan instellingen: banken, verzekeraars, intermediairs (zoals hypotheekadviseurs en verzekeringstussenpersonen), beleggingsondernemingen, beleggingsinstellingen, pensioenfondsen en accountantsorganisaties.

¹ Hoewel Theodor Kockelkoren sinds 2008 bestuurder is van de AFM, is deze bijdrage op persoonlijke titel geschreven.

Het feit dat de AFM in een korte tijd tal van nieuwe taken moest opbouwen en zich eigen maken, was voor de AFM de belangrijkste aanleiding om goed over toezicht na te denken en er vooral ook mee te experimenteren. Daarnaast was er het besef dat de eigen effectiviteit verbeterd kon worden in het licht van de snelle veranderingen in de financiële sector en de grote verscheidenheid aan problemen die de AFM tegenkomt. Vervolgens heeft de financiële crisis sinds 2008 de fundamentele problemen in de financiële sector scherper in beeld gebracht.

Strategische keuze 1: probleemgestuurd toezichthouden

Dit heeft de AFM gebracht bij een drietal belangrijke strategische keuzes. De eerste keuze is dat een toezichthouder problemen in de maatschappij moet helpen oplossen en zich niet alleen dient te richten op de letter van wet. Zo geformuleerd wil de AFM probleemgestuurd zijn. Hieruit volgen de twee volgende strategische keuzen die betrekking hebben op *wat* de AFM doet en *hoe* zij dat doet.

Strategische keuze 2: ook problemen voorbij de letter van de wet kunnen worden opgepakt

De tweede strategische keuze geeft aan dat de AFM ook probeert problemen te helpen oplossen als deze niet precies binnen de letter van de wet vallen. Bepalend voor de AFM of een probleem haar aandacht kan krijgen is allereerst of het binnen haar missie valt: 'eerlijke en transparante financiële markten'. Echter, ten tweede zijn ook de opvattingen in de maatschappij van belanghebbenden bij het al dan niet aanpakken van het probleem bepalend of het probleem door de AFM opgepakt kan worden. En ten derde is het ook relevant of de AFM de organisatie, kennis en vaardigheden heeft om het probleem effectief aan te pakken.²

Bij het bepalen of de AFM een probleem wel tot het hare moet rekenen, moeten bovenstaande drie factoren goed afgewogen worden. Een probleem dat evident binnen bijvoorbeeld de Wet op het Financieel Toezicht (Wft) valt, waarvan iedereen het belangrijk vindt dat de AFM het oppakt en waarvoor de AFM de vereiste vaardigheden in huis heeft, zal weinig hoofdbrekens kosten. Het zal zo naar de zogenaamde 'long list' kunnen gaan om tegen andere problemen afgezet te worden en wel of niet geprioriteerd te

² De lezer kan hierin de 'Strategic Triangle' zoals ontwikkeld aan de Kennedy School of Government herkennen. Een uitgebreide beschrijving van dit concept is te vinden in Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

worden. Echter, een probleem dat niet precies binnen de Wft valt en bovendien aan de rand van de missie van de AFM zit, maar waarvan de samenleving vindt dat het bij de taak van de AFM hoort, zal wel voor hoofdbrekens kunnen zorgen.

Hoeveel risico wil en kan de organisatie nemen? Hoeveel risico neemt de AFM bijvoorbeeld als zij nalaat een probleem op te pakken waarvan de samenleving achteraf zegt: hoe kan je dat niet hebben gedaan? Of: hoeveel risico neemt de AFM als zij een probleem oppakt waarvan bijna iedereen op dat moment zegt: 'dat kun je beter niet doen'? Wat dergelijke afwegingen extra lastig maakt is dat iedere organisatie de neiging heeft om de risico's in het heden te zwaar te wegen ten opzichte van risico's die spelen in de onbestemde toekomst. Er wordt bijvoorbeeld snel teveel naar incidenten gekeken die nu gebeuren en inspelen op ieders emoties, terwijl achteraf andere problemen belangrijker bleken te zijn.

Strategische keuze 3: ook andere interventies dan de formele kunnen effectief zijn

De wet beschrijft behalve wat onder toezicht staande instellingen moeten of niet mogen doen, ook welke formele maatregelen een toezichthouder kan nemen. Dat betekent echter niet dat een toezichthouder zich ook alleen van deze maatregelen moet bedienen. Een toezichtaanpak alleen gericht op handhaving is niet noodzakelijk ook de meest effectieve aanpak. De AFM heeft de strategische keuze gemaakt om breed te investeren in het ontwikkelen en toepassen van interventies. De gedachte hierbij is dat de kernvaardigheid van een toezichthouder gedragsbeïnvloeding is, en dat er een scala aan mogelijke interventies bedacht kan worden. Wat telt is welke interventies het meest effect opleveren met de minste middelen. Kaders bij het vormgeven van een beïnvloedingsaanpak zijn de kernwaarden van de AFM: het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid van de markt, het zijn van een oriëntatiepunt, doortastend optreden waar nodig, zorgvuldig te werk gaan en doelmatig handelen. Deze waarden kunnen botsen met elkaar. Deze strategische keuze roept, net als de vorige, voor de toezichthouder allerlei vragen op. Welke aanpak is te kiezen: een sterk doortastende, of één die begint bij de verantwoordelijkheid in de sector neer te leggen?

De strategische keuzes zorgen ervoor dat zowel bij de vraag 'wat gaan we doen?' als bij de vraag 'hoe gaan we het doen?' de organisatie steeds uitgedaagd wordt om tot de beste antwoorden te komen. Er is geen heldere instructie die zegt 'dit moet je oppakken en wel op deze manier'. Zodoende wordt het kritisch denken en de creativiteit gestimuleerd.

In het verlengde van de drie genoemde strategische keuzes heeft de AFM de conclusie getrokken dat de wendbaarheid of flexibiliteit van de organisatie een cruciale vaardigheid is. Zo ontstond het idee dat de AFM een *probleemgestuurde organisatie* moest worden. Inspiratiebron was Malcolm Sparrow (2000) met zijn bedrieglijk eenvoudige motto: 'Vind de belangrijke problemen, los ze op en vertel dat iedereen'.

Het realiseren van dit motto in een toezichtorganisatie met een breed werkterrein, snel bewegende toezichtobjecten én een door een scala aan stakeholders gevormd krachtenveld, is ingewikkeld. De AFM heeft daarover dan ook de nodige jaren gedaan en is nog steeds niet klaar. Misschien is het ook wel de bedoeling dat een organisatie als deze nooit klaar is zich aan te passen. Bij de vormgeving van de organisatie is de AFM tegen een aantal dilemma's, of paradoxen, aangelopen. In deze bijdrage worden de volgende drie besproken:

1. Enerzijds is een organisatie vereist die zich flexibel op wisselende prioriteiten kan richten, anderzijds is er voldoende focus en cohesie tussen activiteiten nodig, en moet de organisatie efficiënt kunnen werken zonder continu tijd te verkwisten aan discussies over prioriteiten en hoe de zaken aan te pakken.
2. Sommige activiteiten zijn bij uitstek doorlopend van aard (zoals toezicht op de beurshandel), of worden afgedwongen door externe factoren (zoals het beoordelen van een vergunningaanvraag) en lenen zich niet of minder voor prioritering;
3. Kan de organisatie het beste gestuurd worden op input, hoeveel capaciteit er op bepaalde prioriteiten gezet wordt, of juist op output, welke resultaten er behaald moet worden?

Dilemma 1: Afweging tussen flexibiliteit en efficiency

De keuze om de organisatie te structureren langs de belangrijkste problemen maakt het belang van deze problemen duidelijk – evenals de noodzaak ze op te lossen. Nu zijn de belangrijkste problemen niet steeds dezelfde door de tijd heen. Het maken van klassieke afdelingen, voor ieder hoofdprobleem één, zou de organisatie opzadelen met een bijna continue noodzaak om te reorganiseren. Nu heeft iedere organisatie een natuurlijke aversie tegen veranderingen, hetgeen zou betekenen dat er een natuurlijke druk zou ontstaan om vast te houden aan de bestaande afdelingen en hoofdproblemen. In de zich ontwikkelende financiële markten zou dit een slechte keuze zijn.

Een andere uiterste zou zijn om alle belangrijke problemen steeds als project te organiseren. De gehele AFM zou dan in feite een projectorganisatie worden. Deze keuze brengt complexiteit en inefficiënties met zich mee. Immers, alle mogelijke problemen zouden moeten concurreren met elkaar: welke wordt geprioriteerd? Wat leidt tot het opzetten van een project, en welke niet? Mensen zouden door de gehele AFM heen op projecten gezet kunnen worden, waarbij in feite steeds een puzzel gelegd moet worden op basis van de beschikbaarheid, de geschiktheid en de voorkeuren van mensen. Nu is het op zich mogelijk processen te organiseren die dit allemaal kunnen bewerkstelligen. De ervaring leert echter dat dit met grotere groepen mensen erg tijdsintensief is. Als de groep te groot wordt begint het prioriterings- en bemensingsproces in feite de energie uit de organisatie op te zuigen. Kortom, een volledige projectorganisatie is ook een slechte keuze.

De afweging tussen enerzijds flexibiliteit en anderzijds efficiency is niet eenvoudig en was voor de AFM wellicht de lastigste. De keuze die de AFM inmiddels heeft gemaakt is dan ook niet van de ene op de andere dag ontstaan, maar in stapjes ontwikkeld. De meespelende factoren komen scherper in beeld als we deze ontwikkeling kort beschouwen.

Startpunt in 2006 was een organisatie die was ingedeeld naar deelverzamelingen van instellingen. Met de komst van een aantal grote nieuwe aandachtsgebieden, was dit model niet meer houdbaar: het werd snel duidelijk dat in die nieuwe gebieden met nieuwe instellingen heel veel aan de hand was in vergelijking tot instellingen die reeds onder toezicht stonden. De capaciteit tussen afdelingen verplaatsen bleek moeizaam en kostbaar. Om toch een grotere mate van flexibiliteit mogelijk te maken werd besloten om een belangrijk deel van de capaciteit van de afdelingen in te zetten in projecten. Deze projecten, initieel zo'n acht, zich uitbreidend tot zo'n twintig, stonden in feite dwars op de bestaande afdelingen.

Deze stap maakte nieuwe processen en taken nodig. Zo was een projectbureau noodzakelijk om effectieve en efficiënte sturing van de projecten door het management mogelijk te maken. Het projectbureau verzorgde namelijk de rapportages en faciliteerde de prioriterings- en de daaruit volgende bemensingsbeslissingen door inzichtelijk te maken wie waar en wanneer aan kon werken. Ook was een strak prioriteringsproces nodig om tot weloverwogen keuzes te komen over wat er opgepakt moest worden. Om de gehele organisatie, met het oog op kwaliteit en legitimiteit, te betrekken bij dit keuzeprocess is een 'bottom up' proces vormgegeven. Daarbij konden alle medewerkers kort beschreven voorstellen voor in een project op te pakken problemen nomineren. Het management maakte uitein-

delijk op basis van deze voorstellen de vereiste keuzes. Om dit proces goed te ondersteunen en coördineren is een afdeling risicoanalyse opgezet, die tevens andere taken verricht, zoals het identificeren van nieuwe ontwikkelingen en mogelijke blinde vlekken in het overzicht dat de AFM van de markt heeft.

Een onbedoeld gevolg van zo'n twintig 'losse' projecten was dat de medewerkers onvoldoende samenhang voelden. Dit belemmerde de samenwerking. Hiermee dreigden de voordelen van een grote focus binnen de projecten op de geprioriteerde problemen voor een deel weer te verdwijnen. Als oplossing hiervoor worden sinds 2009 de meest aan elkaar gerelateerde projecten in thema's geclusterd. Deze thema's hebben ook extern grote zichtbaarheid. Zo is er bijvoorbeeld het thema 'Klantbelang Centraal' dat zich richt op de grote aanbieders en is er een thema 'Kwaliteit Financiële Dienstverlening' dat zich vooral richt op de kleine financiële spelers. Ieder thema heeft een eigen doelstelling en plan.

De thema's hebben de gevoelde onsamenvatbaarheid weggenomen. Daarnaast werd het zo mogelijk dat prioriteiten per thema gesteld konden worden. Als nu binnen een thema de noodzaak gevoeld wordt de prioriteiten anders te stellen dan kan dit zonder betrokkenheid van de andere thema's. Het is wel nog steeds mogelijk dat het management op basis van de onderliggende problemen en beschikbare informatie afwegingen over thema's maakt. Zo kan de capaciteit van het ene thema neerwaarts worden aangepast zodat binnen een ander thema ruimte ontstaat om een belangrijk probleem op te lossen. Deze afwegingen tussen thema's komen echter minder vaak voor dan de afwegingen die een thema binnen haar eigen grenzen maakt. De creatie van thema's reduceerde dus de hoeveelheid tijd die nodig was voor het maken van prioriteitsafwegingen.

Zoals gezegd werden in 2006 projecten toegevoegd, als het ware horizontaal op de bestaande verticale afdelingsstructuur. Na enige jaren bleek dat een belangrijk deel van de mensen zo'n 'matrixorganisatie' ingewikkeld vonden. Dit was mede een gevolg van het feit dat er onvoldoende duidelijkheid bestond over hoe de prioriteiten van de projecten zich verhielden tot de activiteiten op de afdelingen. Ofschoon mensen een gespecificeerd deel van de tijd beschikbaar hadden voor de afdeling en de projecten, moesten er gedurende de week regelmatig afwegingen gemaakt worden van wat op een bepaald moment voorrang zou moeten krijgen. Niet iedere medewerker vond dit een prettige manier van werken. Daarnaast was de variëteit in afdelingsactiviteiten tussen de afdelingen nogal groot. In 2010 is dan ook de keuze gemaakt de activiteiten in de afdelingen sterk af te bouwen.

Nu werkt het grootste deel van de medewerkers alleen maar in projecten. Een klein deel werkt deels in projecten en deels in een nieuwe afdeling 'Doorlopend Toezicht'. Deze afdeling maakt het mogelijk dat er vaste aanspreekpunten zijn voor de onder toezicht staande instellingen. Ook heeft deze afdeling de taak de grotere, complexe instellingen goed te kennen en de daarbinnen aanwezige risico's te identificeren. Ook worden vragen van instellingen door deze afdelingen beantwoord en kunnen kleine incidenten hier afgehandeld worden. Nu de meeste mensen nog alleen in projecten werkzaam zijn, is de complexiteit van de organisatie en daarmee ook van de aansturing sterk verlaagd. Wellicht nog belangrijker is dat er ook meer rust en overzicht bij medewerkers is ontstaan.

Samen met de creatie van thema's in 2009 heeft het afbouwen van de matrixorganisatie geleid tot een organisatie die én sterk flexibel is (zij kan immers gemakkelijk haar aandacht richten op nieuw opdoemende problemen) én efficiënt (zij besteedt een overzichtelijke hoeveelheid tijd aan het prioriteren en het bemensen van projecten). Bovendien maken de projecten en thema's het kraakhelder waar de AFM mee bezig is en waarom.

Intermezzo: waarom veranderen in stapjes goed werkte

De AFM heeft geprobeerd in stapjes over de tijd een optimale oplossing te vinden voor het dilemma tussen flexibiliteit in focus en efficiency. Deze aanpak had een aantal belangrijke voordelen ten opzichte van het veranderen van de organisatie in één grote stap. Enerzijds kon de organisatie hierdoor wennen aan een op zich radicale verandering, en anderzijds kon 'de oplossing' zich als het ware aanpassen aan de zich opdringende realiteit. Een aantal voorbeelden maakt dit duidelijk.

De organisatie kan wennen

Als gevolg van de ingezette veranderingen was ook de rol van de manager, oorspronkelijk de eerstelijns managementrol, aan forse veranderingen onderhevig. Ook hier deed zich het natuurlijke gegeven voor dat de managers eerst niet mee wilden. Zij wilden zich liever concentreren op 'hun' verticale afdelingen ('de winkeltjes'). Zij vonden dat de projecten beter door de projectleiders getrokken konden worden die dan rechtstreeks rapporteerden aan de hoofden: de managementlaag onder het bestuur waaraan ook de managers rapporteerden.

Terwijl dit gebeurde begonnen managers ook te ervaren dat ze, door hun keuze voor een focus op hun eigen afdelingen, er voor wat betreft het pro-

jectwerk er een beetje bij hingen. Zij begonnen als gevolg hiervan een rol te zoeken als coach van de vaak nog relatief onervaren projectleiders. Zij waren zo wel betrokken, maar hadden in feite geen verantwoordelijkheid. Dit was een onwenselijke situatie, juist omdat het werk in de projecten in toenemende mate het overgrote deel van het toezichtwerk omvatte. De creatie van thema's maakte het mogelijk de managers weer in een verantwoordelijke rol te zetten, doordat zij als 'projectenmanagers' verantwoordelijkheid voor het thema kregen. Zo had ieder thema twee managers die samen met het hoofd in feite de richting en de inhoud van het betreffende thema bepaalden. Dit zagen de managers wel zitten, ofschoon vervolgens 'de winkeltjes' ontbonden werden en iedereen, op een kleiner groepje toezichthouders na, zich volledig op projecten ging richten. Hierbij moet aangetekend worden dat een belangrijk deel van de managers ook nieuw was: in de periode 2006-2011 is meer dan helft van de managers vernieuwd als gevolg van horizontale doorstroming en natuurlijk verloop. Nieuwe mensen in de organisatie zijn in deze periode een belangrijke bron van verandering geweest. In deze periode had de AFM nog relatief veel vacatures. Ook was het verloop in het begin van deze periode relatief hoger (ruim boven de tien procent) dan na de start van de kredietcrisis (ruim onder de tien procent). Er is veel energie gestoken in het opzetten van een goed recruiters- en selectieproces. De nieuwe mensen pasten zodoende goed in de nieuwe, zich ontwikkelende organisatie. Omgekeerd zorgden de veranderingen ervoor dat een deel van de mensen zijn weggegaan.

De oplossing kon zich aanpassen

Zoals al uitgebreid eerder aangegeven, kon juist de balans tussen flexibiliteit en efficiëntie gevonden worden door te experimenteren. Van te voren een dergelijke balans goed vinden is, gegeven het feit dat er een compleet nieuwe richting werd ingeslagen, erg moeilijk.

Een proces wat deze stapsgewijze verandering bij uitstek goed illustreert is het bemensen van de geprioriteerde projecten. In eerste instantie was dit veel gedoe: het bijhouden waar iedereen mee bezig was, hoeveel tijd er beschikbaar was voor projectenwerk en welke voorkeuren mensen hadden, kostte natuurlijk veel tijd. Al snel bleek dat het onmogelijk was om vast te houden aan de gebruikelijke nauwkeurigheid waarmee de activiteiten en daarmee ook de beschikbare capaciteit werden bijgehouden.

De tijdsinspanning die dit vergde was veel te hoog.

De oplossing werd initieel gezocht in het beperken van het aantal projecten tot niet meer dan twee per persoon en in het versterken van de focus van de afdelingsactiviteiten. Daarnaast werd overgeschakeld op een meer

grofmazige manier van sturen, namelijk voor de helft of hooguit een kwart van iemands tijd in plaats van in tienden van een fte, zoals de gewoonte was. Het tijdschrijven was hierdoor ook voor de bemensing niet meer zo belangrijk. De later gemaakte stap om de afdelingen te ontmantelen en het grootste deel van de mensen alleen in projecten te laten werken, heeft voor een laatste belangrijke vereenvoudiging gezorgd.

Met de verschillende vereenvoudigingen is de verantwoordelijkheid om te bepalen wanneer gedurende een week of maand bepaalde activiteiten uitgevoerd moeten worden, meer bij de medewerker (en waar nodig bij de project-leider) komen te liggen. De ervaring leert dat medewerkers, die in maximaal twee (bij uitzondering drie) projecten actief zijn, dit uitstekend kunnen.

Van lokaal in de AFM naar AFM breed

Zoals getoond, heeft veranderen zonder van te voren precies te weten waar je op uit gaat komen (zonder 'blueprint' dus) voordelen. Het vergt wel dat het management dat deze veranderingen aanstuurt een duidelijk beeld heeft van waar zij naar toe op weg is. Dit is noodzakelijk om een zekere rust te bewaren tussen alle veranderingen en om te voorkomen dat er te sterk zigzaggend richting de horizon wordt gegaan. Een belangrijke randvoorwaarde voor deze aanpak is daarmee dat er continuïteit in het management zit. Ook moet het management een voldoende heldere visie hebben van de plek op de horizon waar ze naar toe wil. Bij de AFM heeft het bovendien geholpen dat er een aantal mensen was die de toegevoegde waarde van de ideeën van Malcolm Sparrow inzagen én zelf ervaring hadden bij firma's waar vergelijkbare organisatiestructuren en -processen hun succes bewezen hadden.

De tot nu toe beschreven veranderingen hebben allemaal plaatsgevonden en zijn verbeterd in ongeveer een derde van de AFM toezichtorganisatie.

In 2013 heeft de AFM een volgend veranderingsproces ingezet waar de ideeën, weer in aangepaste vorm, AFM breed werden toegepast. Dit heeft ertoe geleid dat de toezichtorganisatie per januari 2014 is aangepast.

Ongetwijfeld zal deze aanpassing er opnieuw voor zorgen dat 'de oplossingen' zich verder aanpassen aan de zich steeds weer opdringende realiteit.

Dilemma 2: Hoe om te gaan met doorlopende versus projectmatige activiteiten?

Het uitgangspunt om steeds de belangrijkste problemen op te lossen en daar dus de beschikbare middelen aan toe te kennen staat op gespannen

voet met activiteiten waar de AFM geen of beperkte vrijheid heeft eigen prioriteiten te stellen. Vanaf 2006 speelde dit dilemma vooral tussen enerzijds de projecten die als het ware ‘horizontaal’ over de bestaande afdelingen heen lagen en geprioriteerd waren, en anderzijds de doorlopende activiteiten in de afdelingen zoals het beantwoorden van vragen van instellingen, het afhandelen van kleine incidenten en het voeren van periodieke gesprekken met een scala aan instellingen.

In eerste instantie heeft de AFM dit dilemma beperkt aangepakt door voor de doorlopende activiteiten de capaciteit te maximaliseren. Zodoende werd voorkomen dat deze doorlopende activiteiten in de bestaande afdelingen steeds voorrang zouden krijgen ten opzichte van nieuwe projecten. Deze aanpak werkte, maar was niet optimaal omdat veel lastige afwegingen bij individuele medewerkers terecht kwamen die niet altijd voldoende ondersteuning ervoeren van hun manager.

In tweede instantie, met het opheffen van de matrixorganisatie in 2010, is een aparte afdeling doorlopend toezicht gecreëerd. In deze afdeling zijn de doorlopende activiteiten ondergebracht. Deze bundeling werd vooraf gegaan door een grondige activiteitenanalyse. Er was vrij precies nagegaan waar in 2010 de tijd typisch aan werd besteed binnen de afdelingen. Dankzij deze analyse kon de keuze gemaakt worden om bepaalde doorlopende activiteiten niet meer te doen en alleen de belangrijke doorlopende activiteiten op te nemen in de nieuwe afdeling. Dit waren in feite drie soorten activiteiten: 1) de grootste en belangrijkste instellingen goed in kaart brengen, waardoor slimme beïnvloeding mogelijk wordt; 2) de risico's binnen deze instellingen inzichtelijk maken; 3) vragen beantwoorden en waar nodig en relevant kleine incidenten afhandelen.

De analyse maakte het mogelijk deze afdeling precies de vereiste capaciteit mee te geven. Om te voorkomen dat er een schisma zou ontstaan tussen mensen die alleen doorlopende dingen doen en mensen die alleen projecten doen, is ervoor gekozen de mensen van de afdeling doorlopend toezicht voor de helft van hun tijd in projecten actief te laten zijn. Zodoende kunnen activiteiten van verschillende projecten gericht op dezelfde instelling ook beter gecoördineerd worden. Ook kan zo kennis over de grote instellingen beter ingezet worden ten bate van het werk in de projecten. In derde instantie, vanaf 2014, terwijl de AFM het probleemgestuurd werken door de gehele organisatie aan het vormgeven is, komt het dilemma (doorlopend versus projectmatig) in allerlei vormen naar voren. Een prospectus die beoordeeld moet worden levert minder ruimte voor prioritering op. Ook toezicht op de beurshandel leent zich minder voor prioritering. En zo zijn er nog meer voorbeelden. Het management van de eenheden waar-

binnen zowel projectmatige als doorlopende activiteiten plaatsvinden heeft de ruimte gekregen dit dilemma steeds naar bevind van zaken op te lossen. Deze aanpak moet zich nog bewijzen.

Dilemma 3: Sturing op input of output?

Het is een ontdekkingsreis te achterhalen hoe de AFM te sturen zodat de beoogde effecten worden behaald, de vereiste focus aanwezig is en tegelijkertijd goed gebruik wordt gemaakt van de georganiseerde wendbaarheid. Het uitgangspunt van de AFM is om de belangrijkste problemen op te lossen. Echter, het is lang niet eenvoudig de omvang van een probleem voldoende scherp te meten. Beter is het vaak haar bij ruwe benadering inzichtelijk te maken op een overigens kwalitatieve wijze. Het gevolg is dat strakke sturing op effect het risico met zich kan meebrengen dat suboptimale keuzes worden gemaakt of nog erger: de verkeerde dingen gedaan worden. Immers, de organisatie gaat zich dan sterk richten op de dingen die enigszins meetbaar gemaakt kunnen worden, terwijl andere activiteiten belangrijker kunnen zijn.

Het andere uiterste, namelijk volledig sturen op input – hoeveel capaciteit toegewezen wordt aan bepaalde activiteiten – is eveneens ongewenst. Dit heeft het risico dat de nodige focus op effecten wegvalt. Dit wil niet zeggen dat er helemaal niet op input gestuurd moet worden: in feite is het prioriteren van problemen sturen op input. Immers, bij iedere prioriteitsbeslissing wordt aangegeven hoeveel middelen beschikbaar moeten worden gemaakt voor het geprioriteerde probleem.

Hoe de AFM nu stuurt is dan ook een gebalanceerde combinatie van sturing op input door prioritering van problemen, *throughput*, *output* en effecten. Sturen op *throughput* in de context van de projectorganisatie betekent het sturen op het halen van gestelde mijlpalen in de projectplannen. Sturen op *output* betekent sturen op het realiseren van gestelde eindproducten in een project (bijvoorbeeld het uitgevoerd hebben van een bepaald aantal gerichte onderzoeken of het publiceren van een rapport). Sturen op effect betekent het investeren in het doen van effectmetingen en deze als leidraad nemen bij het definiëren van nieuwe projecten, bijsturen van lopende projecten en het prioriteren van problemen.

Literatuur

- Sparrow, M.K. (2000). *The Regulatory Craft*. Washington, D.C.: Brookings Institute Press.

7 Tien jaar economisch toezichtlandschap

Annetje Ottow¹

Een terugblik op een decennium is altijd een leerzame exercitie: wat is er allemaal gebeurd en welke lessen kunnen we hier voor de toekomst uit trekken? Tegelijkertijd is het gekozen decennium (2003-2013) willekeurig en is het de vraag of dit een relevante tijdsperiode bevat. Voor het economisch toezicht is er een belangrijke, relevante mijlpaal en dat is het jaar 1997: het jaartal, waarin de eerste economische, onafhankelijke toezichthouder in het leven werd geroepen. Dit was de opta, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit. Sinds dat jaar zijn er vele autoriteiten gevolgd en inmiddels ook al weer enkele door een fusie verdwenen. Ook de opta zelf bestaat inmiddels niet meer en is opgegaan in de recent opgerichte ACM, de Autoriteit Consument & Markt. In deze bijdrage zal met zevenmijlslaarzen de beginperiode (1997-2003) van economisch toezicht worden geschetst en daarna worden gezien wat de trends en kenmerken zijn voor de periode 2003-2013, het decennium dat aanleiding is voor deze bundel. Daarbij richt dit artikel zich met name op de toezichthouders zelf en niet op de regulering. De regulering is sectorspecifiek en gaat het bestek van deze bundel te buiten. Interessanter is te bezien welke gezamenlijke, sectoroverstijgende kenmerken van het economisch toezicht zijn te onderscheiden.

¹ Prof. mr. A. T. Ottow is Laurens Venderbos, verbonden als junior onderzoeker aan RENFORCE zeer erkentelijk voor zijn ondersteuning bij het schrijven van dit artikel en zij bedankt Chris Fonteijn, Elisabeth Pietermaat en Reimer Veldhuis voor hun inspiratie bij de totstandkoming van dit artikel.

De oprichting van economische toezichthouders: 1997-2003

Eind jaren negentig was de bloeiperiode van liberalisering van markten en privatisering van overheidsbedrijven. In rap tempo zijn staatsondernemingen in infrastructuursectoren, zoals telecom, kabel en energie geleidelijk aan verkocht. Het geloof in marktwerking kende geen grenzen en de overheid trok zich in fasen terug als marktdeelnemer. Nieuwe toetreders betraden de markt en het gevecht om de klant was een feit. Waar gevestigde aanbieders voorheen niet gewend waren hun positie op de markt te bevechten, aangezien zij op basis van exclusieve rechten (monopolies) infrastructuur en diensten konden leveren, dienden zij deze infrastructuur nu open te stellen voor concurrenten. Dit ging vanzelfsprekend niet zonder slag of stoot en leverde vele (juridische) geschillen op. De drijvende kracht achter dit liberaliseringsproces was Europa, die op basis van diverse richtlijnen nationale overheden dwong tot het (geleidelijk) invoeren van concurrentie. Verschillende generaties richtlijnen zagen het licht, waarbij steeds meer exclusieve rechten werden opgeheven en nieuwkomers in staat werden gesteld gebruik te maken van bestaande infrastructuur en eigen infrastructuur aan te leggen. Voor de begeleiding van dit liberaliseringsproces koos Europa voor het in het leven roepen van onafhankelijke toezichthouders, die erop dienden toe te zien dat misbruik door de gevestigde aanbieders werd voorkomen en een eerlijk speelveld zou ontstaan. Daarbij was van belang dat deze nieuwe toezichthouders op een afstand van de overheid kwamen te staan. Immers, nationale overheden waren als aandeelhouder nog in veel gevallen als marktdeelnemer betrokken. Ter voorkoming van elk belangenconflict stelde Europa eisen aan de onafhankelijkheid van de nieuwe toezichthouders.

De telecommunicatiemarkt was de eerste te liberaliseren markt en de OPTA zag dan ook als eerste onafhankelijke toezichthouder in 1997 het licht. Voor zover er voorheen sprake van was, werd het “toezicht” door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat uitgeoefend. Nadien zijn vele andere toezichthouders in het leven geroepen: de Nederlandse Mededingsautoriteit (NMA), de Dienst Energie (DTe), de Vervoerkamer, de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) en de Consumentenautoriteit.

Naam	Oprichtingswet
De Nederlandsche Bank	Bankwet 1948 ²
Commissariaat voor de Media	Mediawet 1987 ³
Stichting Toezicht Effectenverkeer (ste)	Wet toezicht effectenverkeer ⁴
College van toezicht op de kansspelen	Wet op de kansspelen ⁵
Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (opta)	Wet opta ⁶
Nederlandse Mededingingsautoriteit (nma)	Mededingingswet ⁷
Dienst uitvoering en toezicht Elektriciteitswet	Elektriciteitswet 1998 ⁸
Dienst uitvoering en toezicht energie	Elektriciteitswet 1998
Autoriteit Financiële Markten (afm)	Besluit van 23 augustus 2002 ⁹
Vervoerkamer (onderdeel van nma)	Wet Personenvervoer 2000 ¹⁰
Directie Toezicht energie (dte) ¹¹	Elektriciteitswet 1998
Nederlandse Zorgautoriteit (nza)	Wet marktordening gezondheidszorg ¹²

² De Nederlandsche Bank (dnb) werd in 1814 door Koning Willem I opgericht. DNB mocht als enige bankbiljetten uitgeven en kredieten verlenen. In de Bankwet van 1948 werd DNB genationaliseerd en werd vastgelegd dat DNB verantwoordelijk was voor het op peil houden van de waarde van het geld. Met de invoering van de Wet toezicht kredietwezen (Wtk) in 1952 kreeg het toezicht op banken een wettelijke basis. Op 30 oktober 2004 fuseerde DNB met de Pensioen- en Verzekeringskamer (pvk). Op grond van art. 1:24 van de Wet Financieel Toezicht (wft) heeft DNB tot taak het prudentieel toezicht op financiële ondernemingen uit te oefenen en te beslissen omtrent de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten.

³ Wet van 21 april 1987, houdende regels betreffende de verzorging van radio- en televisieprogramma's, de omroepbijdrage en de steunverlening aan persorganen (Mediawet 1987), Stb. 1987, 249. Artikel 9: "Er is een Commissariaat voor de Media. Het Commissariaat heeft rechtspersoonlijkheid en is gevestigd in de gemeente Hilversum".

⁴ De ste werd op 21 juli 1988 opgericht door de Vereniging voor de Effectenhandel en de Vereniging European Options Exchange (eoe). Op 1 februari 1989 werd ste officieel door de Minister van Financiën belast met het toezicht op de effectenbeurzen op grond van de Beurswet 1914. In 1992 werd de Beurswet van 1914 vervangen door de Wet toezicht effectenverkeer (Wte), waarin de Minister van Financiën zijn toezichthoudende taken overdroeg aan de ste.

⁵ Wet van 18 mei 1995 tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met het instellen van een College van toezicht op de kansspelen, Stb. 1995, 300.

⁶ Wet van 5 juli 1997, houdende regels inzake instelling van een college voor de post- en telecommunicatiemarkt (Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatie autoriteit), Stb. 1997, 320.

Van	Tot	Houdt toezicht op
1814	Heden	Art. 1:24 Wft
1 jan 1988	Heden	Mediawet 1987 / 2008
1 jan 1992	1 maart 2002	Wet toezicht effectenverkeer (Wte)
1 jan 1996	1 jan 2012	Wet op de kansspelen
1 aug 1997	1 april 2013	Postwet, Wet op de telecommunicatievoorzieningen
1 jan 1998	1 april 2013	Mededingingswet
1 aug 1998	1 aug 2000	Elektriciteitswet 1998
1 aug 2000	1 juli 2005	Elektriciteitswet 1998, Gaswet
1 maart 2002	Heden	Art. 1:25 Wft
1 jan 2004	1 april 2013	Wet Personenvervoer 2000, Spoorwet, Wet luchtvaart
1 juli 2005	1 juni 2008	Elektriciteitswet 1998, Gaswet
1 okt 2006	Heden	Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) Zorgverzekeringswet (Zvw) Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)

- ⁷ Wet van 22 mei 1997, houdende nieuwe regels omtrent de economische mededinging (Mededingingswet), *Stb.* 1997, 242.
- ⁸ Wet van 2 juli 1998, houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 1998), *Stb.* 1998, 427. Art. 5 lid 1: "Er is een Dienst uitvoering en toezicht Elektriciteitswet, die ressorteert onder Onze Minister."
- ⁹ Besluit van 23 augustus 2002, houdende wijziging van het Overdrachtsbesluit Wet toezicht beleggingsinstellingen en het Overdrachtsbesluit Wet toezicht effectenverkeer 1995 in verband met de hervorming van het toezicht op de financiële marktsector, *Stb.* 2002, 452. De AFM is de rechtsopvolger van de STE. De wijziging van STE naar AFM vloeit voort uit de nota 'Herziening van het toezicht op de financiële marktsector' van het Ministerie van Financiën: de sectorale indeling van het toezicht maakt plaats voor een functionele indeling in prudentieel toezicht en gedragstoezicht.
- ¹⁰ Wet van 6 juli 2000, houdende nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer (Wet personenvervoer 2000), *Stb.* 2000, 314. Zie Art. 87 lid 4 Wet personenvervoer 2000 en art. 70 lid 2 Spoorwegwet.
- ¹¹ Logo DTe kwam te vervallen, in plaats daarvan werd voortaan het logo van de NMa gebruikt.
- ¹² Wet van 7 juli 2006, houdende regels inzake marktordening, doelmatigheid en beheerste kostenontwikkeling op het gebied van de gezondheidszorg (Wet marktordening gezondheidszorg), *Stb.* 2006, 415. Artikel 3 lid 1: "Er is een Nederlandse Zorgautoriteit, die rechtspersoonlijkheid bezit". In de NZA werden het College tarieven gezondheidszorg (CTG) en het College van toezicht op de zorgverzekeringen (CRZ) samengevoegd tot één bestuursorgaan.

Naam	Oprichtingswet
Consumentenautoriteit	Wet handhaving consumentenbescherming ¹³
Energiekamer	Elektriciteitswet 1998
Kansspelautoriteit (Ksa)	Wet op de kansspelen ¹⁴
Autoriteit Consument & Markt (ACM)	Instellingswet ACM

Globaal gesproken zijn de economisch toezichthouders in de periode 1997-2004 explosief gegroeid, niet alleen in aantal, maar ook in aantal fte en de totale apparaatskosten.¹⁵

Periode 2003-2013: toezicht leidt geen rustig bestaan

Nadruk op kostenbeheersing

Vanaf 2005/2006 is er een trendbreuk te zien, die zich duidelijk heeft doorgezet in de periode daarna, waarin in algemene zin een geleidelijke afname plaatsvindt van het aantal fte, zij het dat dit niet geldt voor de totale apparaatskosten, die over de periode 2008-2012 nog steeds een stijgende lijn liet zien (Morawski e.a., 2013). 2005 Is ook het jaar waarin de toezichthouders werden vergeleken met “zelfrijzend bakmeel”: er werd vanuit de Tweede Kamer¹⁶ en het bedrijfsleven¹⁷ kritiek geuit op de toename van het aantal toezichthouders. Lag de focus aanvankelijk vooral op

¹³ Wet van 20 november 2006, houdende regels omtrent instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (Wet handhaving consumentenbescherming), Stb. 2006, 591.

¹⁴ Wet van 22 december 2011 tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit, Stb. 2012, 11.

¹⁵ Zie voor een gedetailleerd overzicht van de cijfers: Willemsen e.a. (2008) en Morawski e.a. (2013). Zie tevens het kostenoverzicht in WRR (2013) tabel 4.3, p. 100.

¹⁶ Het was het kamerlid De Nerée tot Babberich (CDA) die de vergelijking maakte tussen toezichthouders en zelfrijzend bakmeel (Handelingen II, Algemene financiële beschouwingen, 5 oktober 2005, 8-408.

¹⁷ Op 20 oktober 2005 was “Toezichthouders: zelfrijzend bakmeel” de kop van een artikel in Forum, het opinieblad van Werkgeversorganisatie VNO/NCW (zie http://www.vno-ncw.nl/Publicaties/Forum/Pages/Toezichthouders_zelfrijzend_bakmeel_6128.aspx?source=%2fPages%2fZoek.aspx%3fk%3dzelfrijzend%2bbakmeel%26ctype%3dForumartikel).

Van	Tot	Houdt toezicht op
1 jan 2007	1 april 2013	Wet handhaving consumentenbescherming
1 juni 2008	1 april 2013	Elektriciteitswet 1998, Gaswet
1 april 2012	Heden	Wet op de kansspelen
1 april 2013	Heden	Mededingingswet, Postwet, Elektriciteitswet, Gaswet, Wet personenvervoer, Wet op het Loodswezen (o.a.)

de regulering en was de bijbehorende toezichthouder in feite een vanzelfsprekend gegeven, vanaf 2005/2006 was de discussie meer gericht op de toezichthouders zelf. Vanaf dat moment stelde men vragen bij de toegenomen toezichtkosten en het aantal toezichthouders.¹⁸ Dit ging evenwel niet gepaard met een kritischer houding naar marktwerking, regulering en toezicht: hoewel men minder geld voor toezicht beschikbaar wilde stellen, nam het aantal taken voor toezichthouders niet af, maar kwamen er juist veelal toezichtstaken bij (Morawski e.a., 2013).

Invloed van de financiële crisis

De impact van de financiële crisis voor het economisch toezicht is groot geweest en de gevolgen daarvan werken nog steeds na. Door de financiële crisis heeft (de reputatie van) het toezicht een zware deuk opgelopen. Een veel kritischere beoordeling van toezichthouders is hiervan het resultaat. Ter discussie werd – en wordt nog steeds – gesteld of toezichthouders wel in staat waren en zijn om de effecten te sorteren die men van regulering verwacht. Doordat de financiële toezichthouders onder het vergrootglas werden gelegd in een serie van evaluatierapporten¹⁹, werden de AFM en DNB opeens zeer zichtbaar en stonden zij vol in de politieke arena. Daar waar het toezicht eerst relatief rustig en voor een deel besloten was, zaten deze toezichthouders opeens in een “glazen huis”²⁰. De vraag “waar was de toezichthouder?” werd niet alleen voor de financiële sector gesteld, maar had ook gevolgen voor het toezicht in andere sectoren. Naast de kos-

¹⁸ Zie WRR (2013), p. 13: “Door de nadruk in het algemene toezichtbeleid op lastenreductie, budgettaire taakstellingen en fusies zijn het denken en de discussie over kernwaarden van goed toezicht, waaronder onafhankelijkheid, onpartijdigheid en publieke verantwoording, op de achtergrond geraakt.”

¹⁹ Zie De Moor-van Vugt & du Perron 2009; Rapport commissie Scheltema; Rapport commissie De Wit I en II; Rapport commissie Frijns/Hoekstra.

²⁰ Term overgenomen uit Robben (2010).

tenreductie, eist men een grotere output en een aantoonbaar effect. Hoewel toezichthouders meer aandacht hebben voor het inzichtelijk maken van de effecten van hun toezicht, staat dit *evidence based* toezicht nog steeds in de kinderschoenen en dient dit zich verder te ontwikkelen (WRR 2013, p.57-64).²¹

Positionering van toezichthouders: ministerie, de politiek en marktpartijen

Onafhankelijkheid

Een belangrijk aspect bij economische toezichthouders betreft hun onafhankelijkheid (WRR 2013, p.137-140). Het Europese recht stelt in de diverse richtlijnen de nodige eisen aan deze onafhankelijkheid (Ottow & Lavrijssen, 2011 en Lavrijssen & Ottow, 2012).²² Deze vereisten hadden aanvankelijk alleen betrekking op de onafhankelijkheid ten opzichte van alle marktpartijen (dus ook de overheid als marktdeelnemer). Inmiddels is daar ook de onafhankelijkheid van de politiek bij gekomen. Dit onafhankelijkheidsvereiste is een belangrijke impuls vanuit Europa om een gelijk speelveld voor alle ondernemingen te waarborgen. Voor Nederland heeft deze vereiste bijvoorbeeld een grote rol gespeeld in de energiesector. Een verkapt ingrijpen door de Minister van Economische Zaken in de tarieven van de Gasunie (ten gunste van de staatskas), kon bij de rechter op grond van dit beginsel worden verijdeld.²³

De toezichthoudende macht

Het gevolg van deze onafhankelijke positionering – toezicht op afstand – is dat dit moeilijk te rijmen valt met het Nederlandse staatsrechtelijk bestel. Het wringt met de ministeriële verantwoordelijkheid die ons systeem kenmerkt. Neemt men tevens de vergaande bevoegdheden van deze toezichthouders (interventies, sanctionering) in ogenschouw, dan kan gesproken worden van een “toezichthoudende macht” (Tijdschrift voor Toezicht, 2013, p.4). Hierdoor ontstaat meer behoefte aan transparantie en verantwoording afleggen (de zogenaamde *accountability*) door deze toezichthouders.

²¹ Zie ook de kritische noot over de focus op effectiviteit en outcome: Ottow (2011).

²² Zie tevens het bijzondere nummer van het Tijdschrift voor Toezicht, 2011/3, dat geheel aan het thema onafhankelijkheid is gewijd.

²³ College van Beroep voor het bedrijfsleven 29 juni 2010, Energie Ned en VEMW vs. NMA en Gas Transport Services B.V., LJN: BM9470, NJB 2010, 1499. Zie ook Redactioneel 2010.

Europeanisering van het economisch toezicht

Nationale toezichthouders ondervinden niet alleen druk uit eigen land, maar acteren meer en meer in de Europese arena en dienen tevens rekening te houden met deze Europese context. In het economisch landschap is de europeanisering van het toezicht wel de grootste verandering, terugkijkend op de afgelopen tien jaar. De “infiltratie” van het Europese toezicht heeft voor een ingrijpend nieuw speelveld gezorgd. Vele nieuwe Europese toezichthouders zijn in het leven geroepen en hebben een belangrijke invloed op het Nederlandse economische toezicht.

Naam	Oprichtingswet	Van	Tot	Wat
Independent Regulators Group (IRG)		1997	Heden	Samenwerkingsverband van telecom toezichthouders
European Central Bank (ECB)	Treaty of Maastricht / TEU, 92/C 191/01	1 juni 1998	Heden	Europese Centrale Bank, belast met monetair toezicht ²⁴
European System of Central Banks (ESCB)	Treaty of Maastricht / TEU, 92/C 191/01	1 juni 1998	Heden	Europees Stelsel van Centrale Banken
European Data Protection Supervisor (EDPS)	Regulation 45/2001	1 jan 2001	Heden	Europese toezichthouder voor gegevensbescherming
Committee of European Securities Regulators (CESR)	Decision 2001/527/EC	6 juni 2001	1 jan 2011	Netwerk van effecten toezichthouders (opgevolgd door ESMA)
European Regulators Group for Electronic Communications Networks and Services (ERG)	Decision 2002/627/EC	29 juli 2002	7 jan 2010	Netwerk voor telecom toezichthouders (opgevolgd door BEREC)
Council of European Energy Regulators (CEER)		21 okt 2003	Heden	Samenwerkingsverband van energie toezichthouders
European Regulators Group for Electricity and Gas (ERGEG)	Decision 2003/796/EC	14 nov 2003	1 juli 2011	Netwerk voor energie toezichthouders (opgevolgd door ACER)

²⁴ Op basis van de EC Proposal for a council regulation 2012/0242(CNS) COM(2012) 511 final, wordt de ECB vanaf november 2014 ook belast met prudentieel toezicht op kredietinstellingen (bankentoezicht).

Naam	Oprichtingswet	Van	Tot	Wat
Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors (CEIOPS)	Decision 2004/6/EC	24 nov 2003	1 jan 2011	Netwerk van pensioen- en verzekeringstoezichthouders (opgevolgd door EIOPA)
Committee of European Banking Supervisors (CEBS)	Decision 2004/5/EC	1 jan 2004	1 jan 2011	Netwerk van bankentoezichthouders (opgevolgd door European Banking Authority (EBA))
European Competition Network (ECN)	Regulation 1/2003	1 mei 2004	Heden	Netwerk van Europese mededingingsautoriteiten
Consumer Protection Cooperation Network (CPC)	Regulation 2006/2004	29 dec 2006	Heden	Netwerk van consumentenautoriteiten
Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC)	Regulation 1211/2009	1 jan 2010	Heden	Europese telecom toezichthouder
European Regulators Group for Postal services (ERGP)	Decision 2010/C 217/07	10 aug 2010	Heden	Samenwerkingsverband van posttoezichthouders
European Systemic Risk Board (ESRB)	Regulation 1092/2010	16 dec 2010	Heden	Europese macro-prudentieel toezichthouder
European Banking Authority (EBA)	Regulation 1093/2010	1 jan 2011	Heden	Europese bankentoezicht-houder
European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)	Regulation 1094/2010	1 jan 2011	Heden	Europese pensioen- en verzekeringstoezichthouder
European Securities and Markets Authority (ESMA)	Regulation 1095/2010	1 jan 2011	Heden	Europese toezichthouder voor effecten
Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER)	Regulation 713/2009	3 mrt 2011	Heden	Europese energie toezicht-houder
Independent Regulators Group – Rail (IRG-Rail)		9 juni 2011	Heden	Samenwerkingsverband van spoortoezichthouders

	Nederlandse toezichthouder	Europese netwer- ken van nationale toezichthouders	Europese toezichthouders
Telecom	ACM (voorheen OPTA)	ERG (tot 7 jan 2010), ERGP, IRG	BEREC
Mededinging	ACM (voorheen NMA)	ECN	
Vervoer	ACM (voorheen Vervoerkamer)	IRG-Rail	
Energie	ACM (voorheen Energiekamer)	ERGEG (tot 1 juli 2011), CEER	ACER
Consumenten	ACM (voorheen CA)	CPC Netwerk	
Financieel	AFM	CEBS, CESR, CEIOPS (allen tot 1 jan 2011)	EBA, ESMA, EIOPA, ESRB
	DNB	ESCB	ECB
Data bescherming			EDPS

Economisch toezicht kent, zoals gezegd, veelal een Europese oorsprong, die de invloed uit Europa groot maakt. Deze invloed speelt zich af op drie niveaus: op (1) nationaal niveau, (2) netwerkniveau en (3) Europees niveau (Ottow, 2012, p.191-221).²⁵ Op nationaal niveau zijn het de Europese normen die zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Normen dienen te worden uitgelegd aan de hand van de doelstellingen van het Europese recht en dienen in overeenstemming te zijn met Europese regelgeving.²⁶ Het tweede niveau betrof aanvankelijk de Europese netwerken, die zijn ontstaan door samenwerking binnen Europees verband tussen nationale toezichthouders. Vele van deze netwerken zijn inmiddels omgezet naar Europese toezichthouders. Deze laatste (niveau 3) vormen een nieuwe categorie toezichthouders, die over vergaande bevoegdheden kunnen beschikken. Per sector is een aparte regeling van kracht, waarbij de bevoegdheden onderling sterk uiteenlopen: van adviserende bevoegdheden (telecom), tot overname van het bevoegd gezag (banken). In het Europese bankentoezicht is inmiddels sprake van een volledige centralisering, waarbij de Europese

²⁵ Zie voor de beschrijving van de Europese ontwikkelingen van het financiële toezicht: Ottow 2013, p. 123-143.

²⁶ Zie voor een behandeling van deze doorwerking van Europese normen in het telecomcommunicatierecht: Ottow 2006.

Centrale Bank (ECB) de exclusieve bevoegdheden van de nationale toezicht-houders overneemt en deze laatste slechts als “bijkantoren” fungeren. Het toezicht heeft zich daarmee verplaatst van Amsterdam naar Frankfurt. Het economisch toezicht is hierdoor een gecompliceerd systeem van gedeeld (nationaal en Europees) gezag geworden (Eijsbouts e.a., 2009, hoofdstuk 10). Deze gedeelde bevoegdheden kunnen in de praktijk leiden tot wrijvingen en conflicten tussen het Europese en nationale toezichtstelsel.²⁷

Juridisering van het toezicht

Op het terrein van het economisch toezicht is de juridisering groot (Ottow & De Cock Buning, 2013, p.34-39). Het bestuursrecht neemt een belangrijke plaats in: dit vormt een specifiek kenmerk bij het economisch toezicht. De economische belangen zijn in veel gevallen groot en vormen een *incentive* om te procederen en via juridische procedures toezichtinterventies aan te vechten en uit te stellen (Daalder, 2012, p.3). Het marktordeningsrecht (de specifieke sectorregulering) bevat daarnaast tevens meer en meer specifieke bestuursrechtelijke regels, die betrekking hebben op het toezicht als zodanig: de procedurele aspecten van het toezicht, bevoegdheidsvraagstukken, handhaving en rechtsbescherming). Het toezichtrecht vormt hierdoor – naast het marktordeningsrecht – meer en meer een eigen discipline. Een belangrijk onderdeel van dit toezichtrecht vormen de mensenrechten, die steeds meer een eigen plaats opeisen in het toezichtrecht.²⁸ Zaken als het verga- ren en gebruik van bewijs, het recht op binnentreden, de cautie, het recht op de verdediging, de redelijke beslistermijn, etc. spelen een belangrijke rol in het economisch toezicht. Met name in de context van sancties eisen de mensenrechten een prominente plaats op. Aangezien deze bestuursrechtelijke sancties een punitief karakter hebben, dient rekening te worden gehouden met de eisen die het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) aan het opleggen van dergelijke sancties stelt. Mensenrechten zijn daarmee een geïntegreerd onderdeel van het toezichtrecht geworden.²⁹

²⁷ Zie bijvoorbeeld CbB 31 maart 2011, *Mobiele operators vs. OPTA*, AWB 10/684, CbB 2011: BR6195.

²⁸ Zie de uit te brengen bundel *Mensenrechten en toezichthouders*, te verschijnen bij Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2014.

²⁹ Barkhuijsen 2014. Een mooi voorbeeld hiervan betreft de problematiek van *naming & shaming*, waarbij de toezichthouders boetebesluiten willen publiceren. Inmiddels bestaat er een reeks van jurisprudentie, waarbij ondertoezichtgestelden de openbaar- making van boetes met een beroep op het EVRM trachten tegen te houden. Zie voor een overzichtsartikel: Pietermaat 2009.

Het legaliteitsbeginsel

De eerste – en in dit verband meest belangrijke – vraag die zich bij het toezicht steeds aandient, is op basis van welke wettelijke grondslag de toezichthouder handelt: zonder grondslag geen bevoegdheden. Dit is de vraag naar de werking van het legaliteitsbeginsel. Dit Nederlandse bestuursrechtelijke algemene beginsel van behoorlijk bestuur is in belangrijke mate van invloed op de positionering van onafhankelijke toezichthouders. Het uitgangspunt daarbij is dat de overheid (in casu: toezichthouders) slechts bevoegd is tot optreden indien de bevoegdheid berust op een wet, welke is vastgesteld door een vertegenwoordigend orgaan, zoals een wet in formele zin die is aangenomen door regering en Staten-Generaal.³⁰ In de praktijk levert de interpretatie van bij wet toegekende bevoegdheden vaak juist een discussiepunt op, zeker daar waar sprake is van nieuwe normen of normen die ruimte laten voor uiteenlopende uitleg. Daarbij komt dat de wetgever lang niet altijd bereid is de toezichthouder te voorzien van bevoegdheden die ook daadwerkelijk de voor marktwerking gewenste ruimte zouden kunnen laten. Dit kan met name in dynamische markten tot problemen bij interventies leiden (Ottow, 2006, p.102-113).

In het WRR rapport over toezicht pleit de WRR voor een meer reflectieve functie van toezichthouders (WRR, 2013, p.132-137). Juist deze rol zou bij een vergaande toepassing in strijd kunnen komen met het legaliteitsbeginsel: een dergelijke adviserende rol van toezichthouders is in veel gevallen niet expliciet in de wet opgenomen en kan leiden tot informele beïnvloeding van markten, met vergaande consequenties.³¹

Toenemende bewijslast

Bij het economisch toezicht vormt het economisch bewijs een essentieel onderdeel. In de loop der jaren zijn de eisen die de economische rechters aan het bewijs van toezichthouders stellen om interventies te motiveren en te rechtvaardigen aanzienlijk opgeschroefd (Ottow & Doing-Bierens,

³⁰ Zie voor de behandeling van het legaliteitsbeginsel in het economisch toezicht: Ottow 2006, p. 86-102. Zie tevens: Lavrijssen & Ottow 2011.

³¹ Voorbeelden hiervan zijn de NMA Marktscan Personenvervoer per spoor, Den Haag, september 2011, te raadplegen via <<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/7134/Marktscan-persoonvervoer-per-spoor-2011/>> en de NMA Marktscan Woningmakelaardij, Den Haag, maart 2012, te raadplegen via <<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/7166/Marktscan-woningmakelaardij/>>. Een dergelijke scan bevat een waardevolle analyse van de betrokken markt, maar kende in de Mededingingswet geen wettelijke basis. In de voorgestelde wijziging van de Instellingswet ACM (Kamerstukken II 2012/13, 33 622, nr. 2) is een dergelijke bevoegdheid wel voorzien, zie art. 2 lid 5.

2008, p.170-187). In beginsel ligt de bewijslast bij de toezichthouder. Dit is te verklaren vanuit de waarborgfunctie van het recht: ingrijpende interventies dienen niet alleen een wettelijke grondslag te hebben, tevens dienen zij voldoende te zijn gemotiveerd en dienen de gedragingen en effecten te zijn aangetoond.³² Juridisering en economisering van het toezichtrecht gaan dus als het ware hand in hand. De vraag is evenwel hoe hoog deze bewijslast voor de toezichthouder dient te zijn. Een te zware bewijslast voor de toezichthouder kan ten koste gaan van de effectiviteit van het toezicht.

Professionalisering van handhaving

Een deel van het economisch toezicht, waar zich een stormachtige ontwikkeling heeft voorgedaan, is de handhaving. In feite is in de afgelopen jaren een geheel nieuwe discipline ontstaan. Stond handhaving bij de economische toezichthouders in de beginjaren nog volledig in de kinderschoenen, inmiddels is dit een eigen expertise van de toezichthouders geworden. Juist op het gebied van handhaving doet zich nu de grootste innovatie voor. Was er aanvankelijk slechts oog voor de traditionele, bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten (de boete en last onder dwangsom), inmiddels is het arsenaal aan instrumenten aanzienlijk uitgebreid en hebben toezichthouders een gereedschapskist vol aan instrumenten en methodieken ontwikkeld om interventies te plegen (Ottow, 2008). Handhaving is als het ware een echte hype, met stijlen en modernismen. Van de piramide van Braithwaite naar het probleemgestuurd werken van Sparrow, risicogestuurd toezicht en systeemtoezicht³³: elke toezichthouder zoekt naar de juiste methode. Juist op dit terrein leren diverse toezichthouders van elkaar en vindt een kruisbestuiving plaats tussen het economische toezicht en het inspectietoezicht. Een kruisbestuiving die op andere terreinen juist ontbreekt, waardoor beide toezichtdisciplines vrijwel geheel naast elkaar opereren.

³² Bijvoorbeeld bij de marktanalyse voor de kabelsector door OPTA, waar het CBB oordeelde dat OPTA de aanmerkelijke marktmacht van de kabelbedrijven niet voldoende had weten aan te tonen: Cbb 18 augustus 2010, ECLI:NL:CBB:2010: BN4243.

³³ Zie voor een mooi overzicht WRR 2013, p. 44-57 en Van Erp & van Wingerde 2013.

Trends voor de toekomst?

De komende jaren zal het economisch toezicht meer en meer in het teken staan van effectiever omgaan met bestaande middelen en capaciteit en een verbetering van de effectiviteit van het toezicht. Bovendien zal een grotere transparantie en verantwoording van de toezichthouders worden verwacht. De verwachtingen over het toezicht worden niet minder, maar meer. In vergelijking bijvoorbeeld met de wijze waarop toezichthouders in het Verenigd Koninkrijk worden gevolgd en ter verantwoording worden geroepen, opereren Nederlandse toezichthouders wat dat betreft nog in een betrekkelijke (luxe) luwte. De nadruk op kosten betekent wel dat er te weinig oog bestaat voor het belang van een goede toezicht-infrastructuur. Deskundige en professionele toezichthouders zijn essentieel, doch deze expertise is er niet vanzelf. Dit vereist investeringen in goed toezicht. Tegelijkertijd zal men van economische toezichthouders verlangen, dat zij ook oog zullen hebben voor niet-economische belangen, zoals duurzaamheid, gezondheid, milieu, betaalbaarheid van diensten, mensenrechten etc. Dit zal een lastig balanceren tussen economische en niet-economische belangen vergen. De voortdurende druk en invloed van politiek neemt daardoor toe en vergt een rechte en onafhankelijke rug van deze toezichthouders. Toezichthouders zullen de handen meer en meer ineen moeten slaan om de toezicht-infrastructuur te versterken, zowel nationaal als Europees. Nog teveel opereren toezichthouders op eilanden, met elk hun eigen expertise en stakeholders. De tendens tot verdere samenwerking en fusering zal dan ook in de toekomst hoog op de agenda staan.

Literatuur

- Barkhuijsen, T. (2014). Mensenrechten en toezichthouders. *Mensenrechten en toezichthouders*, te verschijnen bij Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.
- Daalder, E.J. (2012). Juridificering van het toezicht. *Tijdschrift voor Toezicht* 2012(1).
- Commissie Frijns/Hoekstra (2014). Rapport van de Evaluatiecommissie Nationalisatie sns Reaal. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 33 532, nr. 32.
- Commissie Scheltema (2010). Rapport van de commissie van Onderzoek DSB Bank. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 32 432, nr. 1.
- Commissie-De Wit I (2009). *Verloren krediet*. Tussenrapport van de tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel. *Kamerstukken II* 2009/10, 31 980, nr. 4.
- Commissie-De Wit II (2011). *Verloren krediet II – De balans opgemaakt*. Eindrapport commissie-De Wit. *Kamerstukken II* 2011/12, 31 980, nr. 61.
- Daalder, E.J. (2012). Juridificering van het toezicht. *Tijdschrift voor Toezicht* 2012(1).
- Eijssbouts, W.T. e.a.(red.) (2009). *Europees recht. Algemeen deel*. Groningen: Europa Law Publishing.
- Erp, J. van & K. van Wingerde (2013). De responsieve toezichthouder. *Tijdschrift voor Toezicht* 2013(4), 26-32.
- Lavrijssen, S.A.C.M. & A.T. Ottow (2011). The legality of independent regulatory authorities. In L. Besselink, F. Pennings & S. Prechal (ed.), *The eclips of the legality principle in the European Union* (p.73-96). Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Lavrijssen, S. & A.T. Ottow (2012). Independent Supervisory Authorities: a fragile concept. *Legal Issues of Economic Integration* 39(4), 419-446.
- Moor-van Vugt, de & du Perron (2009). *De bevoegdheden van de Nederlandse Bank inzake Icesave*. Ministerie van Financiën, 11 juni 2009, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 31 371, nr. 205.
- Morawski, M., F.L. Leeuw en A.T. Ottow (2013). Trends in toezicht: middelen, prestaties. *Tijdschrift voor Toezicht* 2013 4(2).
- Ottow, A. & E. Doing-Bierens (2008). Enige contouren van het economisch bewijsrecht. *JBPlus* 2008, Afl. 4, 170-187.
- Ottow, A.T. & S. Lavrijssen (2011). Het Europese recht als hoeder van de onafhankelijkheid van nationale toezichthouders. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2011/3, 34-50.
- Ottow, A.T. (2006). *Telecommunicatietoezicht. De invloed van het Europese en Nederlandse bestuursprocesrecht*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

- Ottow, A.T. (2008). De markt meester? De zoektocht naar nieuwe vormen van toezicht. Inaugurele rede, 18 september 2008. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Ottow, A.T. (2011). De toezicht Bermudadriehoek. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2011/4.
- Ottow, A.T. (2012). Europeanization of the Supervision of Competitive Markets. *European Public Law* 2012, Vol. 18(1), 191-221.
- Ottow, A.T. (2013). The new European supervisory architecture of the financial markets. In M. Everson cs. (eds), *EU Agencies in – and – the external relations of the EU* (p. 123-143). The Hague: Wolters Kluwer Law & Business.
- Ottow, A.T. & M. de Cock-Buning (2013). Juridische ruggengraat toezicht mag niet ontbreken. *Tijdschrift voor Toezicht* 2013 4(4), 34-39.
- Pietermaat, E.C. (2009). Actieve openbaarmaking van sanctiebesluiten. *JBPlus* 2009/4, 245-256.
- Redactioneel (2010). De NMa verliest de gastransporttariefzaak, maar wint beleidsvrijheid. *Actualiteiten Mededingingsrecht* 2010 (3), 51-54.
- Robben, P. (2010). Toezicht in een glazen huis. *Effectiviteit van het toezicht op de kwaliteit van de gezondheidszorg*. Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam, 1 juli 2010.
- *Tijdschrift voor Toezicht* (2011) No.3, speciaal themanummer gewijd aan het thema onafhankelijkheid.
- *Tijdschrift voor Toezicht* (2013) No.4, speciaal themanummer gewijd aan het WRR rapport 2013.
- Willemsen, F., F.L. Leeuw & B. Leeuw (2008). Toezicht en inspectie in maten en soorten. *Tijdschrift voor Criminologie*, 2008 (50) 2.
- WRR (2013). *Toezen op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijks-toezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

8

De Europese dimensie van toezicht

Verschillen in toezichtspraktijken, toenemende Europeanisering, en implicaties voor de Nederlandse toezichthouder

Martijn Groenleer¹

Spanningsveld: meer of juist minder ‘Europa’?

‘Europa’ is niet meer weg te denken als het gaat om toezicht op naleving in de nationale context. Niet alleen vindt een substantieel deel van de in Nederland geldende regels zijn oorsprong in Brussel, ook de controle op uitvoering van die regels wordt in toenemende mate gedomineerd door Europese instanties. In reactie op de financiële crisis, en het gepercipieerde toezichttekort, is de verantwoordelijkheid voor bancaire toezicht zelfs vrijwel geheel overgeheveld van nationale toezichthouders naar de Europese Centrale Bank (ECB). Ook op andere beleidsterreinen – denk aan milieu en voedselveiligheid, evenals aan telecom en energie – zijn inmiddels toezichtstaken neergelegd bij bestaande Europese instellingen zoals de Europese Commissie, of bij nieuw gecreëerde Europese netwerken van nationale toezichthouders en EU agentschappen (zie in het algemeen, Voermans 2005; De Moor-van Vugt 2010).

De steeds grotere Europese invloed op de nationale toezichtcontext staat op gespannen voet met de autonomie die de lidstaten historisch gezien hebben ten aanzien van uitvoering. Bovendien gaat ze in tegen de roep vanuit politiek en samenleving om minder ‘Europa’, zeker in Nederland. Nog nooit is de steun in Nederland voor de EU en het overdragen van nationale bevoegdheden zo gering geweest. Het beeld bestaat van een op macht beluste ‘Eurocratie’ die de lidstaten nu ook de wil op zou proberen te leggen over de wijze waarop regels moeten worden uitgevoerd, zonder

¹ Ik dank Esther Versluis voor het meedenken over en het deels meeschrijven aan een eerdere versie van deze bijdrage.

daarbij rekening te houden met specifieke nationale omstandigheden. Dit terwijl toezicht in Nederland (inmiddels) goed georganiseerd zou zijn, door jarenlange ervaring met inspecteren en controleren en gedetailleerde kennis van de verschillende onder toezicht staande sectoren.

Nederland ziet zich graag als het beste jongetje van de Europese klas, dat zich netjes aan de regels houdt, terwijl andere lidstaten die geregeld aan hun laars lappen. Het realiseert zich dat het baat kan hebben bij een grotere rol voor de Commissie en andere Europese instanties, als hierdoor verschillen in nalevingsniveau tussen lidstaten afnemen en daardoor de kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven toenemen. Maar als Europeanisering van het toezicht betekent dat Nederlandse toezichthouders hun praktijken moeten veranderen, of dat aanpassingen moeten worden gemaakt aan het bestaande toezichtstelsel, dan wordt een grotere invloed van Europa al snel gezien als strijdig met de Nederlandse belangen.

In deze bijdrage ga ik in op de spanning die zich voordoet tussen de steeds grotere Europese invloed op de nationale toezichtcontext enerzijds, en de steeds luider roep vanuit de Nederlandse politiek en samenleving om minder 'Europa' anderzijds.² Waar hebben we het over als we het hebben over de Europese dimensie van toezicht? Hoe kunnen ongelijke toezichtspraktijken tussen lidstaten worden verklaard? Welke historische ontwikkelingen met het oog op het reduceren van het 'toezichttekort' kunnen we onderscheiden en wat zijn de huidige trends? Wat betekenen deze ontwikkelingen en trends voor de Nederlandse toezichthouder?

Ik laat zien dat de werkelijkheid vele malen complexer en dynamischer is dan het bestaande beeld over de rol van de EU en dat meer 'Europa' niet altijd hetzelfde is als meer 'Brussel' of overheveling van bevoegdheden naar de Europese Commissie. De Europese dimensie van toezicht confronteert de Nederlandse toezichthouder ontegenzeggelijk met enorme uitdagingen, maar dit betekent niet dat er geen mogelijkheden meer zijn om invloed uit te oefenen binnen het zich snel ontwikkelende 'meerlagige' Europese systeem van toezicht (zie ook Groenleer en Versluis, 2012).

² Ik ga niet in op handhaving van EU regels in de nationale context. Ook het zogenaamde bestuurlijk toezicht blijft buiten beschouwing. Zie hiervoor bijvoorbeeld Voermans (2005).

De Europese dimensie van toezicht: voorbij besluitvorming op Europees niveau

De aandacht voor Europa richt zich meestal op het besluitvormingsproces in Brussel, dat wil zeggen op de totstandkoming van Europees beleid, en de productie van Europese wetten en regels. Dit proces is gericht op het realiseren van een zekere mate van integratie, door een combinatie van harmonisering (via bijvoorbeeld EU richtlijnen of technische standaarden) en wederzijdse erkenning van nationale regels. In dit proces spelen, naast de lidstaten, de Europese instellingen een belangrijke rol: zo doet de Europese Commissie voorstellen voor nieuwe regels, en beslist het Europees Parlement op steeds meer terreinen mee.

Formele bevoegdheidsverdeling

Historisch gezien zijn de Europese instellingen echter niet of nauwelijks betrokken bij de toepassing van het groeiend aantal regels waarover in Brussel wordt besloten. De verantwoordelijkheid voor het nakomen van verplichtingen die voortkomen uit de Europese verdragen ligt bij de lidstaten van de EU. Tot 1992 zijn dan ook vrijwel alle toezichtstaken, en zeker de controle en inspectie op naleving door bedrijven en burgers, belegd op nationaal niveau en genieten de lidstaten een grote mate van autonomie bij het uitoefenen van deze taken (De Moor-van Vugt, 2010).

Dit betekent niet dat de lidstaten, of publieke organen en instanties in de lidstaten, kunnen doen en laten wat ze willen.³ De Europese Commissie – samen met het Europese Hof van Justitie – is de ‘hoedster van de verdragen’, en heeft in die hoedanigheid de taak erop toe te zien dat de lidstaten zich aan hun verplichtingen houden. Zo controleert de Commissie van oudsher bijvoorbeeld of de lidstaten, en hun toezichthouders, zich aan de regels houden bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid. Als een land de Europese regels niet, of niet goed, toepast, kan de Commissie een inbreukprocedure starten die kan leiden tot een boete of last onder dwangsom opgelegd door het Hof.

Uniforme toepassing

Met de toenemende aandacht voor het creëren van een Europese interne markt groeit het besef bij de Commissie dat het voor een gemeenschappe-

³ In Nederlands is sinds 2012 de wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NERPE) van kracht. Om inbreukprocedures te voorkomen, kan de rijksoverheid, op basis van deze wet, de naleving van Europese regelgeving afdwingen jegens publieke organen en instanties, waaronder ook provincies en gemeenten.

lijke markt van cruciaal belang is dat Europese regels op dezelfde manier worden toegepast (Majone, 1996). Vanaf het midden van de jaren tachtig begint de Commissie daarom met haar jaarlijkse verslagen over de controle op de toepassing van het EU recht.⁴ Deze jaarverslagen geven een overzicht van de aantallen inbreukzaken die zijn gestart tegen lidstaten, vanuit de gedachte dat dit slecht presterende lidstaten aanzet om beter hun best te doen. In het verslag over 2012 staat Nederland op de eerste plaats met 'slechts' 6 inbreukzaken, terwijl Polen op de laatste plaats staat met 34 zaken.⁵

Gelijke regels, ongelijke toezichtspraktijken: een Europa van verschillen

De Commissie richt zich in eerste instantie vooral op juiste omzetting ('transpositie') van Europese regels in nationale wetgeving, een vrij technisch proces met een belangrijke rol voor wetgevingsjuristen. Juiste omzetting leidt echter niet automatisch tot geharmoniseerde toepassing van Europese regels. Of regels op papier staan zegt namelijk weinig over de inzet van instrumenten op nationaal niveau om toe te zien op naleving, laat staan over de daadwerkelijke naleving van in nationale regels omgezette Europese regels door bedrijven en burgers.

Versillen verklaard

Ondanks het bestaan van gelijke Europese regels, blijkt nationale uitvoering sterk uiteen te lopen (Versluis, 2007). Los nog van de verschillen die zich voordoen als het gevolg van de vertaling vanuit het Engels, vullen lidstaten Europese regels anders in, zeker als het open normen betreft. Ze organiseren bovendien het nationaal toezicht op verschillende wijze. In sommige lidstaten opereren toezichthouders op de bescherming van de persoonsgegevens bijvoorbeeld onafhankelijk van de politiek, terwijl ze in andere lidstaten rechtstreeks onder een minister vallen (Groenleer en Lavrijssen, 2013). Ook voeren lidstaten het toezicht op verschillende wijze uit. Zo is de frequentie van controles op rauwmelkse kaasproducten in Nederland aanzienlijk hoger dan in andere Europese lidstaten.⁶

⁴ Voor een overzicht van het werk van de Commissie rond het toepassen van EU recht, en een overzicht van deze jaarverslagen, zie: http://ec.europa.eu/eu_law/index_nl.htm.

⁵ Europese Commissie (2013) 30^e jaarlijkse verslag over de controle op de toepassing van het eu-recht (2012). COM(2013) 726 final.

⁶ Zie de aflevering over 'stinkkaas' van het vPRO programma De Slag om Brussel, 11 mei 2009, <http://www.vpro.nl/speel.program.18233636.html>, en de antwoorden op Kamervragen van Pieper en Atsma in reactie op deze uitzending (2009Z09197), <http://www.videnet.nl/actueel&localAction=details&id=11263803>.

Die verschillen zijn verklaarbaar. Uitvoering in een multi-actor en bovenal multi-level setting zoals de EU is een complex proces dat wordt beïnvloed door bijvoorbeeld nationale economische belangen, politieke prioriteiten en culturele tradities (Dimitrakopoulos en Richardson, 2001).⁷ Ook als nationale politici zich tijdens onderhandelingen in Brussel achter Europese regels hebben geschaard, betekent dit niet dat ze deze regels zullen verdedigen in de nationale context. En zelfs als ze dat wel doen dan zijn ze voor toepassing afhankelijk van nationale instanties waar ze niet in alle gevallen volledige controle over hebben, zoals bijvoorbeeld onafhankelijke toezichthouders die er hun eigen toezichtstijlen op na houden. Om nog maar niet te spreken van het gebrek aan institutionele 'fit', zeker in het geval van lidstaten zoals Nederland, waar sprake is van ver doorontwikkelde toezichtarrangementen, of de beperkte beschikbaarheid van mensen en middelen, zoals vaak het geval in Oost-Europese landen.

Problematisch

Deze verschillen in toezichtspraktijken zijn niet altijd problematisch. Integendeel, zulke verschillen zijn vaak het gevolg van de aanpassing aan 'lokale' omstandigheden, die nationale toezichthouders immers het beste kennen. Het is bijvoorbeeld heel goed mogelijk dat de intensiteit van controles op rauwmelkse kaasproducten uiteenloopt tussen de lidstaten omdat veiligheidsrisico's verschillen, betrouwbaarheid van eigen controles door bedrijven (in het kader van co-regulering of zelfregulering) te wensen overlaat of informatie wijst op niet-naleving. Bijkomend voordeel is dat door lokale aanpassing een groter gevoel van 'toezichteigenaarschap' kan ontstaan op nationaal niveau, hetgeen de kans op naleving vergroot.

Problematisch wordt het pas als verschillen leiden tot 'oneerlijke' concurrentieverhoudingen tussen bedrijven (en er dus geen sprake is van een 'level playing field') of tot verschillen in risico's waaraan burgers zijn blootgesteld. Lidstaten hebben echter niet altijd belang bij verdere integratie en harmonisatie van hun toezichtspraktijken. In plaats van te coördineren, concurreren ze soms zelfs met elkaar over toezicht, hetgeen kan leiden tot een 'race to the bottom': door het losjes toepassen van Europese regels wordt de eigen nationale industrie bevoordeeld of wordt getracht industrie vanuit het buitenland aan te trekken, hetgeen andere lidstaten aanzet tot hetzelfde gedrag, waardoor het nalevingsniveau in de gehele EU daalt.

⁷ Als meerlagig bestuursstelsel verschilt de EU in dit opzicht niet van de Verenigde Staten. Zo laten Pressman en Wildavsky (1973) in hun klassieke studie *Implementation* zien dat wetgeving gemaakt op federaal niveau vaak niet of anders wordt uitgevoerd in de staten.

Terwijl de lidstaten dus niet altijd bereid of in staat zijn om toe te zien op naleving, hebben de Europese instellingen, in het bijzonder de Commissie, geen tot weinig bevoegdheden en ontbreekt het hen aan capaciteit om toe te zien op uitvoering in de nationale context, naast of in plaats van de lidstaten en hun toezichthouders. Hierdoor kan, zoals in het geval van de bankencrisis, een ‘toezichttekort’ ontstaan: hoewel financiële instellingen in toenemende mate over de nationale grenzen heen opereerden, was het toezicht vooral nationaal georganiseerd.

Historische ontwikkeling: Europeanisering van het toezicht

Net zoals er geen eenduidige theorie is over ‘Europees toezicht’, kan ook niet gesproken worden van een Europees kader voor toezicht. Er doen zich aanzienlijke verschillen voor tussen en zelfs binnen beleidsterreinen, onder andere afhankelijk van de mate waarin er sprake is van grensoverschrijdende problemen en de mate waarin reeds bevoegdheden zijn neergelegd op Europees niveau om die problemen aan te pakken.⁸ Sinds 1992 is de Europese invloed op het nationaal toezicht in een groot aantal beleidsterreinen niettemin sterk toegenomen. In 2001 publiceert de Commissie een Witboek over Europese Governance waarin zij het belang van de daadwerkelijke toepassing van EU regels onderstreept.⁹ Hoewel dit witboek niet echt concreet wordt, en zeker geen visie op Europees toezicht bevat, vormt het wel de opmaat voor verdere gedachtevorming en verschillende andere programma’s en plannen gericht op het verbeteren van de toepassing van EU regels.

Europese Commissie: van meta- naar medetoezichthouder?

Wat betreft de rol van de Commissie bij het daadwerkelijke toezicht op uitvoering kunnen we verschillende ontwikkelingen onderscheiden. Door de jaren heen is de Commissie allereerst meer en meer gaan toezien op correcte naleving van uniforme EU regels door de lidstaten door in steeds meer detail vast te leggen hoe toezicht op nationaal niveau georganiseerd dient te worden en aan welke eisen het dient te voldoen (het zogenaamde

⁸ Op beleidsterreinen zoals sociale zekerheid, onderwijs en gezondheidszorg heeft de EU nog steeds relatief weinig te vertellen en, hoewel ook op deze terreinen vaak een zekere mate van integratie of harmonisatie heeft plaatsgevonden, is toezicht op uitvoering vooral een nationale zaak.

⁹ Europese Commissie (2001) Europese Governance. Een witboek. COM(2001) 428 final.

tweedelijns toezicht) (Voermans, 2005).¹⁰ Zo dienen telecom- en energie-toezichthouders te voldoen aan regels voor onafhankelijkheid en moet milieuwetgeving in veel gevallen worden gehandhaafd middels strafrechtelijk sancties. De Commissie treedt in de praktijk dus op als een soort meta-toezichthouder (De Moor-van Vugt, 2010).

Op verschillende andere terreinen is er daarnaast sprake van steeds nauwere (en soms wettelijk verplichte) samenwerking met nationale toezichthouders bij de uitvoering van controles, en in sommige gevallen ook van een leidende rol voor de Commissie. Uitzonderingen daargelaten, zoals de controle op de uitvoering van mededingingsregels, waar de Commissie zelfstandig en rechtstreeks, middels haar eigen inspecteurs, toezicht uit kan oefenen (het zogenaamde eerstelijns-toezicht), is de Commissie voortsnog beperkt in haar directe toezichtrol. Om de rol van de Commissie op dit moment te bestempelen als medetoezichthouder gaat daarom wellicht wat ver (De Moor-van Vugt, 2010), maar er is duidelijk sprake van een ontwikkeling naar een directere invloed van de Commissie op de nationale beleidscontext (Voermans, 2005).

Drijvende krachten

Hoewel de Commissie als ‘motor van de Europese integratie’ een belangrijke rol speelt bij het aanjagen van convergentie, in regelgeving en in uitvoering, komt de roep om een grotere rol voor Europa niet zelden van bedrijven. Zij zijn in toenemende mate grensoverschrijdend gaan opereren en dringen aan op het creëren van een ‘level playing field’. Denk aan de fijnstofnormen die door Nederland strikter werden toegepast dan in andere lidstaten en die voor oneerlijke concurrentie zorgden. Een zekere mate van centralisering op Europees niveau kan bovendien efficiëntievoordelen hebben voor het bedrijfsleven. Zo hoeven farmaceutische bedrijven sinds halverwege jaren negentig niet meer in elke individuele lidstaat autorisatie aan te vragen voor het op de markt brengen van hun medicijnen, maar kunnen ze een Europese autorisatie aanvragen.

Een belangrijke andere drijvende kracht voor de Europeanisering van het nationale toezicht zijn crises, zoals de BSE crisis en het zinken van de Erika en Prestige olietankers, en vooral het politieke gebruik daarvan (Boin et al., 2013). Zoals in het geval van de financiële sector, tonen crises de groeiende afhankelijkheden tussen lidstaten aan en leggen ze de tekorten

¹⁰ Zie ook de ICER-richtlijn ‘Toezicht en handhaving en sanctionering’

in bestaande nationale toezichtarrangementen bloot. Nationale politici zijn bovendien maar wat blij als ze de verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld de volgende voedselcrisis kunnen neerleggen bij Europa ('blame shifting') of als ze daadkrachtig over kunnen komen in reactie op een olie-ramp met verstrekende milieu, economische en sociale gevolgen ('credit claiming'). Crises vergroten dus de bereidheid van lidstaten om zeer vergaande toezichtstaken neer te leggen op het Europese niveau.

Huidige trends: Europese netwerken en agentschappen

Voor al in de afgelopen tien jaar is ook op EU niveau een veelheid aan toezichtarrangementen ontstaan en heeft zich zelfs eigenstandige Europese toezichtcapaciteit ontwikkeld. Niet zozeer door een uitbreiding van de (rol van de) Commissie, maar door een groeiend aantal formele en informele netwerken en de opkomst van onafhankelijke Europese agentschappen (Thatcher en Coen, 2008; Groenleer, 2011; Levi-Faur, 2011).¹¹

Europese netwerken van nationale toezichthouders

Parallel aan of niet lang na de oprichting van toezichthouders in de lidstaten zien we vaak het ontstaan van Europese netwerken van nationale toezichthouders (Coen en Thatcher, 2008). Toezichthouders realiseren zich dat ze afhankelijk zijn van hun collega's in andere lidstaten en zoeken toenaadering. In EU wetgeving zijn ook steeds vaker expliciete verplichtingen opgenomen voor de lidstaten om hun toezichtinspanningen op Europees niveau te coördineren (Van Boetzelaer en Princen, 2012). Netwerkvorming en min of meer vrijwillige en informele samenwerking is een tussenoplossing, gezien de praktische onmogelijkheid en politieke onwenselijkheid van volledige centralisering van het toezicht op EU niveau. Aan netwerkvorming kan een zekere mate van vertrouwen ten grondslag liggen, maar het is niet zelden het geval dat toezichthouders elkaar ook zien als concurrenten en dat pas na jarenlange samenwerking sprake is van onderling vertrouwen (Eberlein en Grande, 2005).

Netwerken kunnen een belangrijke rol spelen bij de convergentie van toezichtspraktijken (Hancher en Lavrijssen-Hermans, 2007). Neem het voorbeeld van IMPEL, het EU netwerk voor de uitvoering en naleving van milieu-

¹¹ Ik beperk me hier tot publiek toezicht en laat de Europese rol bij co-regulering en zelf-regulering achterwege.

recht. In het kader van dit netwerk wisselen toezichthouders informatie, kennis en ervaring uit, en organiseren ze trainingen, workshops en uitwisselingsprogramma's. Ze gaan nog een stap verder door het gezamenlijk opstellen van technische richtlijnen en het afspreken van minimum-criteria voor inspecties, of het houden van gezamenlijke en onderlinge inspecties (Martens, 2006). Netwerken kunnen door het coördineren van uitvoering en het samenwerken bij toezicht, wederzijds leren stimuleren, en fungeren daardoor als 'kraamkamers' van nieuwe Europese toezichts-praktijken.¹²

Beperkingen van netwerken

Aan toezicht via Europese netwerken kleeft een aantal belangrijke beperkingen (Kelemen en Tarrant, 2011; Coen en Thatcher, 2008). Allereerst is de kracht van netwerken, hun vrijwilligheid, tegelijkertijd hun zwakte. De organisatiestructuur is informeel en besluiten zijn vaak niet bindend, hetgeen het eenvoudig maakt voor lidstaten om zich te onttrekken aan afstemming en samenwerking als dat in hun nadeel is, zoals bijvoorbeeld gebeurde bij de European Regulators Group (ERG) en de European Regulators Group for Electricity and Gas (ERGEG), netwerken op het gebied van telecom en energie. Dit maakt netwerken ook kwetsbaar voor 're-politisering', en beperkt daarmee hun uniformiserend potentieel. Het succes van netwerken is bovendien sterk afhankelijk van de bevoegdheden, bijvoorbeeld ten aanzien van informatiedeling, van hun individuele leden. In de praktijk bepaalt de toezichthouder met de minste bevoegdheden daarmee vaak de inhoud en de voortgang van het afstemmings- en samenwerkingsproces.

Deze beperkingen hebben de deur opengezet naar een grotere Europese invloed op de afstemming en samenwerking tussen nationale toezichthouders. In eerste instantie zien we de formalisering van netwerken en hun inkapseling in Europese structuren, waarbij toezichthouders de Commissie gaan ondersteunen en adviseren ten aanzien van uitvoering en toezicht (De Moor-van Vugt, 2010). Een voorbeeld van een geformaliseerd netwerk is het European Competition Network. In tweede instantie zien we de transformatie van (formeel) netwerken in EU agentschappen, op terreinen zoals luchtvaartveiligheid (Pierre en Peters, 2009), maar ook op terreinen die tot voor kort werden gedomineerd door staatsmonopolies en waar de overheid nog steeds een belangrijke rol speelt, zoals energie en telecom.

¹² Zie EU backstage. Nationale ambtenaren alom actief in Europa. 2011. <http://www.pm.nl/artikel/2087/nationale-ambtenaren-alom-actief-europa>

Onafhankelijke Europese agentschappen

Europese agentschappen (vergelijkbaar met Nederlandse zbo's) worden opgericht op basis van EU wetgeving, meestal een verordening, en zijn formeel onafhankelijk van de EU instellingen en de lidstaten. Inmiddels zijn er meer dan 35 van deze agentschappen actief, verspreid over de lidstaten, op uiteenlopende terreinen als voedselveiligheid, visserij, geneesmiddelen en grondrechten (Groenleer, 2009; 2012).¹³ Hoewel de meeste van deze agentschappen door hun informatieverzamelende of coördinerende taken een zekere mate van invloed uitoefenen op de nationale toezicht-context, hebben sommige specifieke taken als het gaat om toepassing van EU regels. Voorbeelden van agentschappen met concrete toezichtstaken zijn de agentschappen die zich bezighouden met maritieme en luchtvaartveiligheid, beide opgezet in 2002 (Groenleer et al., 2010; Versluis, 2012). Zij kunnen teams van Europese inspecteurs inzetten, bij gebrekkige toepassing een waarschuwing uitvaardigen of een onderzoek starten, en zelfs bepaalde producten verbieden of sancties uitvaardigen.

De oprichting van Europese agentschappen past in de trend zoals die zich heeft voorgedaan in de meeste westerse landen om bepaalde uitvoeringstaken op afstand te plaatsen van de politiek (Majone, 1996). Een belangrijke reden voor de oprichting van EU agentschappen was het depotitiseren van het uitvoeringsproces door het voorzien in onafhankelijke expertise op EU niveau, naast de Commissie. Ook zouden EU agentschappen de samenwerking tussen betrokken stakeholders – nationale toezichtshouders, maar ook bijvoorbeeld ondertoezichtgestelden, hun branche organisaties en consumentenvertegenwoordigers – kunnen verbeteren door hen bij elkaar te brengen in netwerken. Voor nationale toezichthouders kan via EU agentschappen efficiencywinst worden geboekt. Immers, als toezichthouders kennis en middelen kunnen 'poolen' op Europees niveau dan hoeven ze deze kennis en middelen niet meer allemaal zelf in huis te hebben. Door het toezicht vanuit een enkele Europese instantie te organiseren, kunnen bovendien toezichtlasten worden gereduceerd.

Centralisering van het toezicht op Europese regels?

Aan de oprichting van Europese agentschappen liggen evenwel niet alleen functionele overwegingen ten grondslag; politieke motieven spelen een minstens zo belangrijke rol en agentschappen en hun design zijn vaak het

¹³ Zie EU backstage. Nationale ambtenaren alom actief in Europa. 2011. <http://www.pm.nl/artikel/2087/nationale-ambtenaren-alom-actief-europa>

resultaat van een politiek spel (Kelemen, 2002; Groenleer, 2009). Zo hebben agentschappen meestal geen besluitvormingsmacht, maar hebben ze een informatie- of adviesfunctie. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, is het tot nu toe zelden zo dat toezichtbevoegdheden worden gecentraliseerd bij agentschappen; de meeste agentschappen coördineren de activiteiten van nationale toezichthouders in de vorm van bijvoorbeeld netwerken (Busuioc et al., 2012; Schout, 2012). De lidstaten stemmen bovendien vaak pas in met de oprichting van een agentschap als zij zeker weten dat ze een belangrijke vinger in de pap blijven houden, bijvoorbeeld door nationale vertegenwoordiging in de belangrijkste besluitvormende organen van het agentschap of middels betrokkenheid van nationale experts die veel van het dagelijks werk van agentschappen verrichten.

Crises kunnen wel degelijk leiden tot een verdere centralisering en tot de introductie van hiërarchische elementen, zoals de recente oprichting van drie Europese toezichthouders voor de financiële sector laat zien. Deze en andere vormen van toezichtcapaciteit bouwen echter vrijwel altijd voort op bestaande arrangementen (Boin et al., 2013). Ze komen vaak tot stand naast, niet in plaats van, bestaande Europese en nationale structuren, waardoor een nieuwe ‘tussenlaag’ ontstaat, als onderdeel van een complex, meerlagig Europees toezichtstelsel (Curtin en Egeberg, 2008). De groeiende rol van netwerkachtige of hybride arrangementen bij toezicht op Europees niveau behelst dus niet per definitie een overname door ‘Brussel’. In plaats van een centralisering (Voermans, 2005; De Moor-van Vugt, 2010) kunnen we daarom beter spreken van een ‘federalisering’ van het Europese toezicht.

Tussenlaag

In die tussenlaag zijn het niet de EU instellingen die uit naam van Europa spreken of de individuele lidstaten die hun nationale belang najagen, maar de lidstaten die zich, als geheel van in toenemende mate onderling afhankelijke delen, realiseren dat daaruit ook gezamenlijke belangen voortvloeien. Een belangrijk moment in het ontstaan en de verdere ontwikkeling van de tussenlaag is de overgang naar meerderheidsbesluitvorming.¹⁴ Lidstaten hebben er belang bij dat anderen zich ook aan de regels houden en steunen daarom een consistente toepassing van de regels, maar alleen als ze weten dat andere lidstaten zich hier ook niet meer aan kunnen onttrekken.

¹⁴ Zie meer in het algemeen over de ‘passage naar Europa’ via meerderheidsbesluitvorming, Van Middelaar (2009).

Ter illustratie: in de ‘Board of Supervisors’ – bestaande uit de hoofden van de nationale effectentoezichthouders – van ESMA, de nieuwe Europese toezichthouder op het effectenverkeer, worden beslissingen genomen met meerderheid van stemmen, waar ze voorheen werden genomen op basis van consensus. Eén enkele lidstaat kan onwelgevallige beslissingen hierdoor dus niet meer tegenhouden (Groenleer, 2012).

Implicaties voor de nationale toezichthouder: Europeanisering als bedreiging of kans?

In Nederland hebben bovengenoemde historische ontwikkelingen en huidige trends geleid tot discussie. De nadruk daarin ligt op de beperkingen die gepaard gaan met de toenemende invloed van Europa. Door de strenge eisen van Brussel zou Nederland aan autonomie verliezen ten aanzien van hoe het toezicht organiseert. Vanuit een dergelijk perspectief wordt de toenemende invloed van Europa al snel beschouwd als een bedreiging, vooral voor de nationale toezichthouder.

Meerlagig toezichtspel

Een verdergaande betrokkenheid van de EU bij toezicht op naleving betekent niet per definitie dat ‘Brussel’ meer macht krijgt en de macht van de lidstaten en hun toezichthouders uitgehold raakt. In tegenstelling tot wat soms wordt beweerd (De Moor-van Vugt, 2010), is er geen sprake van een ‘zero-sum game’. Voor nationale toezichthouders valt er zelfs wat te winnen.

Zo bieden netwerken en agentschappen kansen voor het ‘uploaden’ naar het Europese niveau van nationale voorkeuren ten aanzien van bijvoorbeeld toezichtstijl. Ook kunnen nationale toezichthouders de Commissie, via netwerken en agentschappen, voorzien van input voor voorstellen voor nieuwe regels of aanpassing van bestaande regels. Daarmee fungeren nationale toezichthouders als ‘kennismakelaars’ en spelen ze zowel een rol aan het begin als aan het einde van het beleidsproces. Bovendien omzeilen ze hierdoor nationale ministeries en beleidsdirecties, het zogenaamde ‘bypassing’, en kunnen ze hun autonomie in de nationale context vergroten (Egeberg, 2006).

Nationale toezichthouders kunnen Europese besluitvorming over toezicht en uitvoering wellicht niet meer zo gemakkelijk tegenhouden als in het verleden, maar dit betekent niet dat er geen mogelijkheden meer zijn om

dit proces te beïnvloeden. Integendeel, soms kan zelfs meer invloed worden uitgeoefend dan voorheen, mits de toezichthouder alert is op kansen, proactief te werk gaat, zo vroeg mogelijk afstemt met collega-toezichthouders en tijdig coalities vormt die kunnen bogen op een meerderheid. Het proces van coalitievorming beperkt zich overigens niet tot collega-toezichthouders: ook met bijvoorbeeld het eigen ministerie, bedrijven en hun brancheorganisaties of Europarlementariërs kunnen, op basis van gedeelde belangen, (tijdelijke) kongsi's worden gesloten. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de fragmentatie van het meerlagige toezichtstelsel. Zo is ook de Commissie geen monolithische actor en kunnen verschillende directoraten-generaal tegen elkaar worden uitgespeeld.

Het nationale belang

Voor het spelen van dit meerlagig toezichtspel, en het strategisch kunnen kiezen van partners en standpunten, is duidelijkheid nodig over wat er voor de toezichthouder precies op het spel staat. In essentie gaat het hier om het specificeren van het nationale belang: de belangen van bijvoorbeeld de beleidsdirectie en de toezichthouder ten aanzien van Europeïsering van het toezicht kunnen immers sterk uiteenlopen. Hiertoe moeten in ieder geval de volgende vragen worden gesteld.

Ten eerste, de effectiviteitsvraag (zie ook Voermans, 2005), welke in de Europese context nauw gerelateerd is aan vragen over subsidiariteit en proportionaliteit. Hoe weten we nu precies of de groter wordende Europese rol bij toezicht effectief is? Of Europees toezicht effectiever is dan nationaal toezicht? En of Europese eisen aan nationaal toezicht voldoende zijn of dat Europees toezicht via netwerken en agentschappen nodig is? Wellicht dat er, door het ontstaan van meer en andere vormen van toezichtcapaciteit op EU niveau, nu daadwerkelijk tot actie kan worden overgegaan, waar uitvoering in het verleden stakte bij omzetting. De vraag blijft in hoeverre deze actie bijdraagt aan een verandering van gedrag van bedrijven en burgers in lijn met Europese regels. Dit is al een ingewikkelde vraag om te beantwoorden voor de inspanningen van een enkele nationale toezichthouder in een enkele lidstaat, laat staan voor de inspanningen geleverd door een veelheid aan nationale en Europese spelers in de gehele EU.

Ten tweede, de legitimiteitsvraag, welke in Europees verband sterk verbonden is met vragen over bevoegdheidsverdeling en verantwoording. Hoe houden we het complexe, meerlagige Europese toezichtstelsel zelf onder

controle? Als de bevoegdheden van de Commissie toenemen of als Europese agentschappen nieuwe bevoegdheden krijgen, dan betekent dit dat er ook controlemechanismen moeten worden ingebouwd om toe te zien op de uitoefening van die bevoegdheden (zie ook Voermans, 2005). Wat als er iets fout gaat onder verantwoordelijkheid van een EU agentschap? Nationale toezichthouders moeten er dan rekening mee houden dat zij daar op worden aangekeken. En wat als op basis van die bevoegdheden voor Nederland onwelgevallige beslissingen worden genomen? Het is heel wel denkbaar dat, om als EU een gelijk nalevingsniveau te bereiken, sommige nationale toezichthouders tijdelijk een stap terug moeten doen ten aanzien van de wijze waarop ze toezicht organiseren. Hierdoor kan de steun voor de Europese dimensie van toezicht in de nationale context afkalven.

De complexe en dynamische werkelijkheid van het meerlagig Europees toezichtstelsel

De werkelijkheid van het meerlagig Europees toezichtstelsel is complex en dynamisch. Er lijkt sprake van een proces van federalisering dat zich de komende tijd zal voortzetten, met een belangrijkere rol van Europa tot gevolg, om toezichttekorten terug te dringen. Van tijd tot tijd zal dit proces waarschijnlijk een impuls krijgen door bijvoorbeeld crises, welke het besef doen rijzen dat een zekere mate van grensoverschrijdend toezicht vereist is. Het onderbrengen van het bancaire toezicht bij de ECB is daarvan een goed voorbeeld.

Tegelijkertijd voltrekt dit proces zich niet zonder nationale invloed. Nationale toezichthouders kunnen een belangrijke rol blijven spelen in de nieuwe toezichtssystematiek. Zij zullen hun strategieën echter moeten aanpassen aan de veranderde omstandigheden. Teneinde naleving te bewerkstelligen van EU regels in de verste uithoeken van het Europese continent blijven hun kennis, ervaring en middelen nodig, maar zij zullen die actief moeten inzetten om hun rol te behouden en wellicht zelfs te versterken. Zo biedt de Europeanisering van het toezicht nieuwe kansen voor nationale toezichthouders, bijvoorbeeld ten aanzien van verdere specialisatie tot 'centres of excellence', als eigenstandige en proactieve spelers in een meerlagig toezichtspel.

Literatuur

- Boin, A., Busuioc, M., & Groenleer, M. (2013). 'Building European Union capacity to manage transboundary crises: Network or lead-agency model?' in: *Regulation & Governance*, doi: 10.1111/rego.12035
- Busuioc, M., Groenleer, M., & Trondal, J. (Eds.). (2012). *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Every-day Decision Making*. Manchester: Manchester University Press.
- Coen, D., & Thatcher, M. (2008). Network Governance and Multi-level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies. *Journal of Public Policy*, 28(1), 49-71.
- Curtin, D., & Egeberg, M. (2008). Tradition and Innovation: Europe's Accumulated Executive Order. *West European Politics*, 31(4), 639-661.
- De Moor-van Vugt, A. J. M. (2010). Handhaving en toezicht in een Europese context. In S. Pront-van Bommel (Ed.), *De consument en de andere kant van de elektriciteitsmarkt* (pp. 62-95). Amsterdam: Centrum voor Energievraagstukken, UvA.
- Dimitrakopoulos, D., & Richardson, J. (2001). Implementing EU Public Policy. In J. Richardson (Ed.), *European Union: Power and Policy-making* (2e druk). London and New York: Routledge.
- Eberlein, B., & Grande, E. (2005). Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State. *Journal of European Public Policy*, 12(1), 89-112.
- Egeberg, M. (red.). (2006). *Multilevel Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Groenleer, M. (2009). *The Autonomy of European Union Agencies: A Comparative Study of Institutional Development*. Delft: Eburon.
- Groenleer, M. (2012). Europese agentschappen in de praktijk: De strijd om autonomie en de paradox van samenwerking. *Bestuurskunde*(3), 31-40.
- Groenleer, M. (2012). Federalisering van financieel toezicht in Europa, maar niet zonder nationale invloed. Interview met Steven Maijor, voorzitter van de Europese Effectentoezichthouder. *Bestuurskunde*(3), 41-45.
- Groenleer, M., Kaeding, M., & Versluis, E. (2010). Regulatory governance through agencies of the European Union? The role of the European agencies for maritime and aviation safety in the implementation of European transport legislation. *Journal of European Public Policy*, 17(8), 1212-1230.
- Groenleer, M., & Lavrijssen, S. (2013). Noot bij zaak Commissie tegen Oostenrijk betreffende onafhankelijkheid. *Jurisprudentie Bescherming Persoonsgegevens*, 1(1), 22-33.
- Groenleer, M., & Versluis, E. (2012). Nederland en het Europa van de ambtenaren: Uitvoering en toezicht door comités, netwerken en agentschappen *Bestuurskunde*(3), 2-6.

- Groenleer, M. L. P. (2011). Regulatory governance in the European Union: the political struggle over committees, agencies and networks In D. Levi-Faur (Ed.), *Handbook on the Politics of Regulation* (pp. 548-560). Cheltenham: Edward Elgar.
- Hancher, L., & Lavrijssen-Heijmans, S. (2007). Europese Regulators in de Netwerksectoren: Revolutie of Evolutie? *Sociaal-Economische Wetgeving*, 55(11), 447-463.
- Kelemen, R. D. (2002). The Politics of Eurocratic Structure and the New European Agencies. *West European Politics*, 25(4), 93-118.
- Kelemen, R. D., & Tarrant, A. (2011). The Political Foundations of the Eurocracy. *West European Politics*, 34(5), 922-947.
- Levi-Faur, D. (2011). Regulatory networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space. *Journal of European Public Policy*, 18(6), 810-829.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Martens, M. (2006). National Regulators Between Union and Governments: A Study of the EU's Environmental Policy Network IMPEL. In M. Egeberg (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2009). From a Club to A Bureaucracy: JAA, EASA, and European Aviation Regulation. *Journal of European Public Policy*, 16(3), 337-355.
- Schout, A. (2012). Changing the EU's institutional landscape? The added value of an agency. In M. Busuioc, M. Groenleer & J. Trondal (Eds.), *The agency phenomenon in the European Union: Emergence, institutionalisation and everyday decision-making*. Manchester: Manchester University Press.
- Thatcher, M., & Coen, D. (2008). Reshaping European Regulatory Space: An Evolutionary Analysis. *West European Politics*, 31(4), 806-836.
- Van Boetzelaer, K., & Princen, S. (2012). Coördinatie en wederzijdse afhankelijkheid in Europese reguleringsnetwerken. *Bestuurskunde*(3), 20-30.
- Van Middelaar, L. (2009). *De passage naar Europa. De geschiedenis van een begin*. Groningen: Historische Uitgeverij.
- Versluis, E. (2007). Even Rules, Uneven Practices: Opening the 'Black Box' of EU Law in Action. *West European Politics*, 30(1), 50-67.
- Versluis, E. (2012). Catalysts of compliance? The role of European Union agencies in the implementation of EU legislation in Poland and Bulgaria. In M. Busuioc, M. Groenleer & J. Trondal (Eds.), *The agency phenomenon in the European Union: Emergence, institutionalisation and everyday decision-making*. Manchester: Manchester University Press.
- Voermans, W. (2005). De communautarisering van toezicht en handhaving. In T. Barkhuysen, W. Den Ouden & J. E. M. Polak (Eds.), *Recht realiseren - Bijdragen rond het thema adequate naleving van rechtsregels* (pp. 69-87). Deventer.

9 Het denken van Malcolm Sparrow over toezicht

Typering en enkele evaluerende kanttekeningen over de benutting ervan in Nederland

Ferdinand Mertens

“I tell my people their job isn’t to catch smugglers, it’s to stop smuggling.”

In 2000 verscheen Malcom Sparrows’ boek *The Regulatory Craft*. Zo direct aan de titel was niet af te lezen dat dit boek over toezicht gaat maar wat hij in het boek aan de orde stelt had voor Nederlandse toezichthoudende overheidsinstanties grote relevantie. Sparrow werd hier opgemerkt omdat Nederland in die jaren in de ban was van ‘Reinventing Government’ (Osborne & Gaebler, 1993) benaderingen die in de jaren negentig uit de vs waren komen overwaaien en die pasten in wat we nu duiden als de neoliberale kijk op politiek en samenleving. Die benadering leidde tot de ‘managerial’ aanpak van de inrichting en werkwijze van de overheidsorganisaties – een benadering overigens, waar we nu in hoofdzaak nog steeds vanuit gaan, ook al is dat nauwelijks expliciet.

Wat in de benadering van Sparrow opviel was dat hij er in de Amerikaanse context, die een op afschrikking gebaseerde benadering van de handhaving kent, voor pleit om meer aandacht te hebben voor het effect van die handhaving en de vraag te stellen of de problemen waar de handhaving mee van doen heeft kleiner of groter worden. Uit empirische analyses bleek dat er tussen de omvang en intensiteit van de handhaving én de ontwikkeling van de te handhaven problemen een zwakke relatie bestond. Voor de Nederlandse ontwikkeling kwam die ervaring uit de vs net op tijd: velen riepen hier, na Enschede en Volendam, op om nu eens stevig te gaan handhaven en om de nalevingniveaus in de verschillende maatschappelijke velden omhoog te ‘inspecteren’. In 2001 was Sparrow voor het eerst^I

^I Sparrow kwam hier op uitnodiging van Ordina via Tom Rodrigues. Rodrigues nam kennis van het werk van Sparrow door zijn betrokkenheid bij de voorbereiding van de geïntegreerde inspecties van Verkeer en Waterstaat en van vrom. Bij de ontwikkeling van de ivw baseerde ik mij sterk op Sparrow’s ideeën en had daarmee een perspectief voor de toezichtontwikkeling.

in Nederland. Sinds die tijd is hij hier heel wat keren geweest en hebben de inspecties, de autoriteiten en het Openbaar Ministerie van zijn benaderingen kunnen profiteren. Belangrijk op te merken is dat Sparrow een achtergrond heeft in het politiewerk en dat veel van zijn voorbeelden ook aan het domein van de openbare veiligheid ontleend zijn – en dat is een ander domein dan dat van de meeste overheidstoezichthouders die veelal met ‘organisaties’ van doen hebben. Het veel geciteerde zinnetje van Sparrow over de smokkelaars illustreert deze achtergrond.

Het werk van Malcolm Sparrow heeft in Nederland op de ontwikkeling van het denken over overheidstoezicht veel invloed gehad, hij is althans heel erg bekend en zijn optredens trekken (nog) steeds veel publiek. Reeds meer dan tien jaar is hij met voorsprong de invloedrijkste denker over toezicht. Dat is in elk geval opmerkelijk en tegelijk ook een beetje treurig omdat een belangrijk domein als het toezicht natuurlijk nooit het domein van één denker kan zijn.² En denkbeelden zijn en behoren altijd omstreken te zijn. Als dat niet zo is, dan spreken we van een ideologie en van een goeroe. Dat zou Malcolm Sparrow nooit willen zijn en we doen hem dus tekort wanneer we zijn bijdrage uitsluitend blind volgen. Het denken behoort nooit stil te staan en in het werk dat in het toezicht uitgevoerd wordt is er nooit maar één oplossing. Bovendien is de wereld van het overheidstoezicht zo gevarieerd dat het niet zo kan zijn dat we daar één benadering aan opleggen. Wat verder opvalt, is dat het denken van Sparrow vaak teruggebracht wordt tot zijn aandacht voor het ‘oplossen van problemen’. Maar er zijn meer aspecten waardoor het werk van Sparrow de moeite waard was en is.

Publiek belang voorop

Sparrow stelt dat het in het toezicht moet gaan om het publieke belang en dus in de woorden van Moore³ – collega van Sparrow op de Kennedy school – om ‘Public Value’. In de jaren 2000 was dit een belangrijk gezichts-

² In Nederland laten we ons gauw leiden door inzichten uit de Angelsaksische wereld, in het bijzonder de Verenigde Staten. Wij doen dat veel meer dan continentaal Europese landen als Frankrijk, Duitsland en België. Wij houden kennelijk ook van deze vorm van retoriek: presentaties met veel dia's, weinig oog voor het verleden, veel voor het nu en nadrukkelijke suggestie dat dit de ‘right way’ is.

³ Ook Mark Moore is in Nederland een gevraagde inleider. Recent werd een boek van drie Nederlandse auteurs nog opgedragen aan Mark Moore met de woorden: “A leading force in the study of leading forces”. (Cels, de Jong, Nauta (2012). *Agents of change. Strategy and Tactics for Social Innovation*. Brookings Institution Press, Washington D.C.)

punt, omdat van veel overheidstoezicht niet duidelijk was vanuit welk belang toezicht gehouden werd. Voor mij was een der sprekendste voorbeelden – die o.a. geleid heeft tot de oprichting van de Inspectie Verkeer en Waterstaat – het toezicht op de luchtvaart dat pijnlijk aan de orde kwam bij de parlementaire enquête naar de nasleep van de ramp in de Bijlmermeer met de neergestorte El-Al Boeing. In de verhoren die toen plaats vonden kwam het toezicht op de luchtvaart in beeld als een overheidsdienst die toch meer ophad met de belangen van de luchtvaartsector dan met de belangen van het publiek, de samenleving. We noemen dat verschijnsel *capture*: één van de grote en permanente bedreigingen van toezichthouding. Sparrow riep nadrukkelijk op om de vraag te stellen welke belang in het toezicht leidend is en hoe met de andere belangen, die uiteraard ook een plek moeten krijgen, wordt omgegaan. Later werd in de financiële crisis al snel duidelijk dat het omvangrijke overheidstoezicht dat in die sector werkzaam was niet aanhoudend met het publieke belang bezig was en de verdenking kreeg zich meer deel van de sector te voelen dan representant van de belanghebbende burger. Het inzicht dat het in het toezicht om de publieke belangen moet gaan is in Nederland goed geland. Het meest duidelijke bewijs hiervoor is het recente rapport van de WRR (2013) over toezicht, dat immers als titel heeft: ‘Toezien op Publieke belangen.’

Probleem oriëntatie

Vervolgens legt Sparrow het accent op het oplossen van problemen die er in de ‘buitenwereld’ bestaan. Op zichzelf een triviale opmerking maar bij nadere analyse is ze sterk genoeg om over het toezicht een aantal kritische vragen te stellen. Sparrow meent dat er in het toezicht heel veel sprake is van onvoldoende beredeneerde routine die onderhouden wordt door grote bureaucratische organisaties. Om ordelijk te kunnen werken, heeft een organisatie een routine nodig, maar het gevaar van een routine is dat er vervolgens onvoldoende gekeken wordt naar de adequaatheid er van. Omstandigheden veranderen, onder toezicht staande organisaties ‘leren’, politieke desiderata veranderen. Kortom, voor goed toezicht is het noodzakelijk dat er aanhoudende kritische beoordeling van het eigen denken en doen plaatsvindt. Organisaties zijn dus nodig, maar organisaties hinderen eveneens het kritische beoordelen. Vanuit een organisatie wordt de wereld op een bepaalde manier waargenomen en vindt er een selectie plaats van wat belangrijk wordt gevonden. Wanneer een toezichtorganisatie bijvoorbeeld decennialang de problematiek van de zeescheepvaart beschouwd heeft vanuit de ‘veiligheid’ dan is het een hele toer om vervolgens de problematiek van de milieuvervuiling werkelijk te zien en aan te pakken.

Organisaties worden gekenmerkt door stabiliteit van structuur en ordening – en daarmee ook van de organisatiecultuur. De laatste jaren zijn de organisaties van de overheid weliswaar sterk in beweging, maar wat hierbij opvalt is dat die beweging vaak weinig door de aard van het uit te voeren werk bepaald wordt. Vaak zijn het ‘algemene noties’ over de inrichting van overheidsorganisaties, maar de veranderingen worden sterk gedreven door de noodzaak van een ‘compacte overheid’ en dus ook door bezuinigingen. In organisaties worden de bestaande repertoires eerder herbevestigd dan veranderd. Daardoor worden maatschappelijke problemen vervolgens vanuit het bestaande handelingsrepertoire gedefinieerd. Nieuwe problemen worden door bestaande organisaties in eerste aanleg altijd vertaald naar de repertoires die de organisatie kent en daardoor is de kans groot dat het probleem verminkt behandeld wordt (Morgan (1989): “If you have a hammer, everything looks like a nail”). Sparrow vestigt hier de aandacht op en stelt als remedie voor dat we meer gedisciplineerd vanuit de wens om bepaalde problemen op te lossen naar het eigen werk moeten kijken.

Een meer probleemgerichte benadering stelt andere eisen aan de organisatiestructuur en aan het management van de inspectieorganisaties: het probleem is het uitgangspunt en er wordt alles aan gedaan om te komen tot een oplossing of vermindering van dat probleem. In principe bestaan er dan geen ‘heilige huisjes’ of andere beperkingen die de keuze van een adequate benadering in de weg staan. De vanzelfsprekendheid van het bestaande moet dan ruimte maken voor de bereidheid externe problemen als uitgangspunt te kiezen en niet gehinderd te worden door de ‘tradities’ bij het aanpakken van deze problemen. De eerste vereiste is dan in elk geval al de bereidheid om de vraag te stellen ‘wat is eigenlijk het probleem?’ Om die vraag te kunnen beantwoorden, moet bekend zijn welke problemen door een toezichtorganisatie kunnen worden aangepakt. Een toezichtorganisatie heeft, zoals elke organisatie, zijn beperkingen, maar de wijze waarop toezicht kan worden uitgevoerd is gevarieerd, in elk geval gevarieerder dan meestal verondersteld wordt.

In organisaties waarin professionele deskundigheid noodzakelijk is, is het risico groot dat de eigen professionaliteit de ‘maat der dingen’ wordt. Professionals definiëren de wereld en de daarin voorkomende problemen sterk vanuit hun vakgebied en Morgans hamer-probleem doet zich in deze categorie medewerkers versterkt voor. Bovendien zijn professionals slecht in het ‘delen’ van kennis en moeten er heel wat kunstgrepen aan te pas komen wil men ze aan het uitwisselen en samenwerken krijgen.

Doelmatige organisatie

Sparrow's⁴ benadering van de handhaving is verwant aan de benaderingen, zoals gezegd, van het 'new public management', waarbij effectiviteit en meetbaarheid van die effectiviteit belangrijke ijkpunten zijn. Bovendien oriënteert hij zich op maatschappelijke vraagstukken die door overheids-interventie (zouden) moeten worden aangepakt. Zijn redeneringen gaan van buiten naar binnen: organisaties zijn geen doel op zichzelf, organisaties behoren geen routines te zijn, maar moeten zich voortdurend herijken aan de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden. Belangrijk voor een goed begrip is dat hij de handhavingsbenaderingen plaatst in de Amerikaanse context, waarbij de laatste decennia 'stevig' gehandhaafd werd in een 'confronterende' benadering en waarbij zijn stelling is dat een wijziging van die benadering essentieel is om te komen tot werkelijke effectiviteit, en dus tot het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Hij stelt voor een handhavingsstrategie te ontwerpen die gebaseerd is op een *gedeelde probleemstelling* met de buitenwereld, omdat een inspectie door handhaving alleen een maatschappelijk vraagstuk nauwelijks dichterbij een oplossing brengt. Coöperatie met de onder toezicht staande organisaties is voor hem dan ook vanzelfsprekend. Zijn werkstijl is meer preventief dan repressief en hij typeert hem zelf als eerder 'soft' dan 'hard'. Hij bepleit verder een risicobenadering hetgeen ertoe moet leiden dat de belangrijkste problemen het eerst en vooral worden aangepakt. Sparrow stelt vast dat veel toezichthouders veel tijd besteden aan organisaties en aspecten die eigenlijk geen (groot) probleem zijn. Hij benadert de zaken daarmee nogal 'piecemeal': probeer niet een theorie te bedenken voor het geheel maar pak helder omschreven problemen aan.

Het toezicht moet volgens Sparrow analytisch en conceptueel worden aangepakt: eerst moet een analyse worden gemaakt van wat er in een sector (een toezichtdomein) aan de hand is, daarbinnen worden risicoanalyses gemaakt waarmee prioriteiten gedefinieerd en gekozen worden, waarna de organisatie daar naar kan worden ingericht (*Scanning, Analysis, Response, Assessment*). De risicoanalyses behoren onderdeel te zijn van de communi-

⁴ Sparrow's opkomst in de US gaat gelijk op met Al Gore's programma voor hervorming van de Amerikaanse publieke sector en is verwoord in het zeer bekende werk van Osborne & Gaebler – *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, in het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw (1993) – dus alweer een tijdje geleden!

catie met de sector en het streven naar een gedeelde duiding van de risico's behoort aan concrete uitvoerende activiteiten vooraf te gaan. (*'Make Problem-Solving an operational method for the working on the world, not a managerial method for working on the organization'*). Bij de probleemgerichte benadering hoort nauwkeurige aandacht voor criteria waarmee resultaten beoordeeld kunnen worden.

Problemen en echte problemen

Uiteraard zijn toezichthouders gebonden aan de wet. Wetten zijn in de meeste domeinen van toezicht omvangrijk en dat noopt tot prioritering. Dat prioritering noodzakelijk is, is inmiddels in het Nederlandse toezicht een gedeeld inzicht. Voor de ordening naar belangrijkheid bestaan verschillende hulpmiddelen waarbij feitelijke naleving en de ernst van niet-naleven vrijwel altijd aan de orde komen. Sparrow benadrukt in dit verband nog een ander aspect: wetten weerspiegelen een bepaalde probleemdefinitie voor een systeem. De problemen in een systeem vormen evenwel geen constante, maar zijn in ontwikkeling. Sparrow meent dat de toezichthouder de feitelijke probleemontwikkeling moet volgen en dat de discretionaire ruimte die de meeste toezichthouders hebben, daar de juridische grondslag voor vormen. Wanneer de juridische ruimte te beperkt is, dan is het zaak dat de toezichthouder de voor de wetgeving verantwoordelijke instanties effectief informeert over de wenselijkheid de wet aan te passen. Wat Sparrow tegelijk zegt, is dat de toezichthouder zich maar beperkt achter de wet kan verschuilen – iets dat toezichthouders maar al te graag doen.

'Intelligence driven'

Sparrow wijdt expliciet aandacht aan 'Intelligence': voor hem – als politiemans – is dat een verzamelbegrip voor al datgene wat een toezichtorganisatie doet om 'kennis' te krijgen van wat er zich in de sector ontwikkelt. Het is ook duidelijk uit het begrip dat hiervoor orthodoxe en onorthodoxe benaderingen benut dienen te worden: wanneer je zicht wilt krijgen in 'emergent problems' – en dus niet achter de feiten aan wilt lopen⁵ – dan moet je het niet alleen hebben van de officiële en formele berichtgeving. Belangrijk is hierbij ook dat de organisatie goed luistert naar de kennis die er op de werkvloer bestaat en dat ze een cultuur bevordert waarmee die

⁵ Niet, zoals dat recent genoemd werd, 'alleen maar in de achteruitkijkspiegel wil kijken'.

kennis 'goed' wordt uitgewisseld. Dit deel van Sparrows benadering is een aandachtspunt voor elke inspectie: hoe is de 'intelligence' georganiseerd? Krijgen we alleen maar officiële informatie binnen? Wat doen we met signalen? Hoe kammen we de omgeving uit op zoek naar aanwijzingen, duidingen en signalen die uiteindelijk voor het toezicht relevant zullen zijn? De benadering oogt binnen de Nederlandse discussie over toezicht en handhaving als evident, maar het in de praktijk hanteren ervan is daarmee nog niet vanzelfsprekend.

Welke problemen?

In 2008 verscheen Sparrow's boek *The Character of Harms. Operational Challenges in Control*. In dat boek is het belangrijkste thema het benoemen van de bedreigingen die zich in systemen en organisaties voordoen. Sparrow stelt vast dat we geneigd zijn om, wanneer het gaat om de ontwikkeling van organisaties, ons uit te drukken in positieve doelstellingen. Dat is natuurlijk niet verkeerd, maar het werkt zeker voor toezichtorganisaties versluiwend. Hij pleit ervoor de problemen en bedreigingen – het 'kwaad' – rechtstreeks aan te spreken, omdat het dan ook duidelijker wordt wat je er aan zou kunnen doen. Zo kun je zeggen dat door de toezichthouder de veiligheid op het spoor bevorderd wordt, maar concreter wordt het wanneer het probleem geformuleerd wordt als 'het terugdringen van de roodlicht passages met 10%'. Dat biedt veel meer aanknopingspunten om ter zake te komen dan de algemene positieve formulering. Ook stelt hij dat het voor een praktische toezichthouder niet zo interessant is om te weten welke kans iemand heeft om in een verkeersongeluk om het leven te komen. Beter hanteerbaar is het om uit te gaan van het aantal doden in een jaar en vervolgens de vraag te stellen wat daar tegen te doen is. Zijn beschouwingen over dit onderwerp zijn relevant en wederom praktisch en concreet.

Doordenken

Sparrow spreekt over het oplossen van problemen, maar daarmee is nog niet duidelijk welk type probleem door middel van toezicht op te lossen is. Toezicht kent om uiteenlopende redenen beperkingen door de aard van de toezichtactiviteit. Vaak zijn problemen veel effectiever op te lossen door bijvoorbeeld het ontwerp van het systeem te veranderen of door andere wetten te maken. Toezicht kan problemen oplossen die in een bepaald

bestel als optimaliseringsvragen gezien worden. Het veranderen van het bestel ligt niet in het vermogen van het toezicht, behoudens dat de toezichthouder om dergelijke veranderingen kan vragen. Wanneer het om meer abstracte problemen gaat dan is het van belang te weten welk type probleem het betreft. Aangeven of een probleem een dilemma, een paradox of een zogenaamd *wicked problem* is, is dan natuurlijk van belang. Toezicht zoals dat door inspecties en autoriteiten uitgevoerd wordt, is in een stelsel een bestendige factor. Zij is gericht op een ontwikkeling van organisaties als geheel en niet op één bepaald aspect.

Met 'probleemgerichtheid' ontstaat echter het risico van eenzijdigheid, sub-optimalisatie en actuele 'hijgerigheid'. In de gezondheidszorg kan het doorliggen van patiënten in de langdurige zorg wel 'weg geïnspecteerd' worden, maar wanneer dat ten koste gaat van een ander aspect dat dan vervolgens weer onvoldoende aandacht krijgt, dan is dat niet meer dan het ene gat met het andere vullen. Dit punt vraagt veel meer aandacht dan het nu krijgt. In de Nederlandse situatie wordt een probleemgerichte benadering ook wel gezien als een thematische benadering. 'Thematisch toezicht' wordt het dan nogal eens genoemd en dat is een onheldere aanduiding voor activiteiten van een toezichtorganisatie die vaak beter geduid kunnen worden als 'voor het toezicht voorbereidend onderzoek', zodat ook voor de onder toezicht staande organisatie duidelijk is wat hiermee beoogd wordt (Mertens, 2011, p. 174).⁶

Voor relatief abstracte probleemstellingen, wordt meestal de weg gekozen van het 'operationaliseren' en daarmee meetbaar maken van het begrip. Vaak wordt gewerkt op basis van weinig empirisch onderzoek waardoor er over validiteit en betrouwbaarheid van dit soort uitwerkingen weinig te zeggen valt. Bovendien leiden ze tot wat in het onderwijs 'teaching to the test' genoemd wordt: de onderzochte organisatie gaat de toezichthouder 'pleasen', waardoor 'positieve' verandering ogenschijnlijk en weinig duurzaam zijn. De reflexieve mogelijkheden van de onder toezicht staande organisaties leiden ertoe dat de toezichthouder krijgt wat hij wil. Daarmee is niet altijd gewaarborgd dat er ook een bijdrage geleverd is aan de oplossing van een probleem.

Malcolm Sparrow heeft met zijn werk en zijn presentaties in Nederland een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het toezicht. Zijn ideeën over probleemgericht toezicht verdienen het dat hierover verder wordt doorgedacht!

⁶ Nog niemand heeft zich tot nu toe aan een reactie op deze beschouwing gewaagd!

Literatuur

- Mertens, F. (2011). *Inspecteren. Toezicht door Inspecties*. Den Haag: SDU.
- Mertens, F. (2012). Cultuur als aangrijpingspunt voor toezicht. *Tijdschrift voor toezicht*, jaargang 4(3), 6-18.
- Morgan, G. (1989). *Creative Organization Theory: A Resourcebook*. California: Sage Publications
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value. Strategic management in government*. Harvard: Harvard University Press.
- Osborne, D. en T. Gaebler (1993). *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Sparrow, M. K. (2000). *The Regulatory Craft. Controlling risks, solving problems, and managing compliance*. Washington: Brookings Institution Press.
- Sparrow, M. K. (2008). *The Character of Harms. Operational Challenges in Control*. Cambridge: Cambridge University Press.

10

Professionele jaloezie

Parallellen en contrasten tussen media en toezicht

Thomas Schillemans

Wijlen Jan Blokker schreef in zijn lange carrière als columnist bij vooral de Volkskrant regelmatig met dedain over sociologen. In een beroemd geworden citaat gaf hij de volgende laatdunkende definitie: “Socioloog: iemand die bewijst dat het donker wordt als de lamp uitgaat.” Volgens Blokker waren sociologen “pretentieuze en pseudo-wetenschappelijke praatjesmakers”. Omgekeerd riep zijn kritiek natuurlijk ook weerwoord op van sociologen, zo is goed zichtbaar in een artikel van Wilterdink (2010) die ‘namens’ de sociologie riposteerde: “Las hij (= Blokker, rs) iets dat hij niet begreep of inging tegen zijn intuïties, dan deed hij dat af als onzin. Kwam hij woorden en uitdrukkingen tegen die hij niet kende, dan was dat voor hem overdreven moeilijk doen.” In een moment van zelfreflectie beschreef Blokker waar zijn irritatie vandaan kwam: *professionele jaloezie*. Journalisten en sociologen beschrijven en duiden allebei ‘de samenleving’ maar doen dat aan de hand van geheel andere methoden en vooral met heel ander woorden. En juist die kleine, grote verschillen leiden tot wederzijds ongemak en irritaties. Ook in de relatie tussen media en toezichthouders is sprake van soms wederzijds onbegrip, grote verschillen in professionele stijl en daarmee van een zekere professionele jaloezie. Toezicht en media behoren tot de cruciale norm-bevestigende en norm-bewakende instanties in moderne democratieën. Vertegenwoordigers van beide instituties speuren voortdurend naar normafwijkend gedrag bij organisaties en individuen om daar vervolgens ook een oordeel over uit te spreken dat tot doel heeft hen tot verbetering te brengen. In deze zoektocht naar de *afwijking* trekken journalisten en toezichthouders in hun consequenties gelijk op. In de gefragmenteerde publieke sector van tegenwoordig is ook het toezicht gefragmenteerd en opereren formele toezichthouders als inspecties naast informele ‘maatschappelijke controleurs’ (Meijer 2005) als de media. Bovendien maken beiden gebruik van elkaar: journalisten berichten regelmatig aan de hand van inspectierapporten en, omgekeerd, gebruiken toe-

zichthouders de media ook om signalen op te vangen of juist te verzenden. De relatieve gelijkduidigheid van hun functies, bij gelijktijdige grote ongelijkheid in positie, methoden en beroepsopvattingen, leidt bij toezichthouders en journalisten, soms tot een zeker ongemak. Er is, zo schreven Van Twist et al (2013: 8) sprake van een *“spanningsvolle verhouding tussen toezicht en media.”* Die spanning komt vaak naar voren wanneer toezichthouders in het nieuws komen. Eén van de vele intrigerende voorbeelden hiervan is een interview dat inspecteur-generaal Harry Paul op 12 april 2013 gaf aan Mariëlle Tweebek van Nieuwsuur¹. Hoewel zij over hetzelfde spraken – in dit geval het *paardenvlees-schandaal* waarbij paardenvlees als rundvlees over de toonbank zou gaan – deden zij dat in volstrekt uiteenlopende bewoordingen.

Harry Paul: *“Wij zien een groot verschil tussen zijn inkoopadministratie en zijn uitkoopadministratie. Daar zit vier miljoen kilo verschil tussen. We hebben bemonsterd en we hebben 168 monsters genomen en 35 monsters zijn paard.”*

Mariëlle Tweebek: *“Wat moet ik me daarbij voorstellen? Gaat dat om ... duizenden paarden?”*

Harry Paul: *“Dat sluiten wij zeker niet uit.”*

In deze passages bespreekt Paul de kwestie in de van nature wat ‘technische’ taal van de toezichthouder en probeert Tweebek die te vertalen naar het meer toegankelijke perspectief van de journalistiek. Bovendien wil de journaliste een eenduidige conclusie horen waar de toezichthouder niet verder wil gaan dan zijn feitelijke constatering resumeren. Beiden opereren strak vanuit de eigen rol hetgeen het interview fascinerend – en soms licht absurdistisch – maakt.

In deze beschouwing analyseren en duiden wij die spanningsvolle verhouding tussen media en toezicht vrij naar Jan Blokker als een geval van professionele jaloezie. En, zoals dat gaat met jaloezie, willen we laten zien dat er onder de soms wat ongelukkige uiterlijke verschijningsvorm in wezen iets moois verborgen gaat waar beide partijen hun voordeel mee zouden kunnen doen.

Formeel en informeel toezicht

De Algemene Rekenkamer definieert toezicht als: “het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan

¹ Met dank aan Sandra Jacobs voor dit treffende interview.

gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.” Toezichthouden bestaat daarmee uit drie zaken: het verzamelen van informatie, het beoordelen van het handelen van anderen en uiteindelijk het interveniëren met het oog op verbetering. Impliciet in deze drieslag is het bestaan van een norm en de identificatie van actoren die zich aan die norm moeten houden. In de praktijk kan formeel van informeel toezicht worden onderscheiden. Aan de formele kant vinden we bijvoorbeeld markttoezichthouders, interne toezichthouders, inspecties en opsporingsdiensten. Zij hebben de formele taak om als “telescoop” (Yesilkagit 2009: 132) van de minister of een andere bestuurlijk verantwoordelijke toe te zien op het gedrag en beleid van actoren. Christopher Hood (1999) en collega’s beschreven het werk van toezichthouders ooit treffend als “waste watchers, quality police, and sleaze-busters.” Het gaat dus, afhankelijk van plaats en toezichthouder in wisselende verhoudingen, om het bestrijden van inefficiënties, het bewaken of zelfs verbeteren van de kwaliteit van publieke dienstverlening en om het blootleggen van ongewenst gedrag. Precies dit laatste doen journalisten natuurlijk ook; juist in journalistieke verhalen over de publieke sector zijn verhalen over wandaden, prestatieproblemen en ‘bureaucratische’ inefficiëntie schering en inslag. En ook journalisten verzamelen informatie, toetsen die (zij het minder systematisch) aan normen om tot een oordeel te komen waarmee ze soms zwaarwegend interveniëren. Dus, hoewel er enorme verschillen bestaan tussen formeel toezicht en het optreden van de media, is in beide gevallen sprake van een vorm van toezicht op precies dezelfde punten van zorg: inefficiënties, kwaliteitsproblemen en misdragingen.

In het vervolg van deze beschouwing gaan wij na hoe journalisten en toezichthouders op parallelle maar ongelijksoortige wijzen normen stellen, informatie verzamelen, die beoordelen om uiteindelijk tot een oordeel te komen waaraan consequenties verbonden kunnen zijn.

De norm

Toezicht houden begint met het identificeren van een geldende norm waaraan het gedrag van specifieke actoren kan worden getoetst. Toezichthouders doen dit aan de hand van de formele normen die in het recht en in het beleid zijn verankerd; media doen dit meer aan de hand van maatschappelijke normen. Hoewel rechtsnormen en maatschappelijke normen tot op zekere hoogte verbonden zijn, leidt dit wel tot nogal ongelijksoortige formuleringen. Neem de onderstaande passage uit het Nieuwsuur-interview met de inspecteur-generaal voedselveiligheid:

Mariëlle Tweebekke: “Dus duizenden paarden. Wat ik me dan afvraag, is er ook iets *mis* met het vlees of gaat het er alleen om dat deze meneer Selten niet eerlijk is over wat voor soort vlees hij verkoopt?”

Harry Paul: “Van elk vlees dat in de handel komt moeten wij weten waar het vandaan komt. En als het gekocht wordt, dan moet de koper weten dat het gekeurd is en een betrouwbare herkomst heeft.”

De journaliste opereert hier op basis van de basale waarde dat het vlees veilig moet zijn en ze wil graag een klip en klaar antwoord van de inspecteur-generaal. Ze stelt de vraag waarvan ze vermoedt dat burgers die ook hadden toen de NVWA vier miljoen kilo vlees terugriep: ‘is er wat mee mis?’ En, in het verlengde daarvan: ‘moeten we beter opletten als we vlees kopen?’

De reactie van de inspecteur-generaal gaat over dezelfde waarde, de veiligheid van het vlees, maar dan wel in de specifieke beleidsmatige vertaling die die in Nederland heeft gekregen en waarbij de zorg van de individuele vleesconsument minder gemakkelijk te herkennen valt. De toezichthouder opereert binnen een bepaald juridisch en bestuurlijk systeem waarmee acceptabele risicomarges, binnen budgettaire kaders en beleidsmatige keuzen, worden bewaakt. Simpelweg praten over veilig of onveilig paardenvlees is in die context niet passend; het gaat over *compliance* met richtlijnen, over administratie en grondstoffen, acceptabele en onacceptabele risico's. In een notendop komt hier tot uitdrukking wat Van den Heuvel (2005) in meer abstracte zin beschreef toen hij stelde dat er een verschil is tussen een *maatschappelijk* probleem en een *beleids*probleem: het gaat over hetzelfde maar is toch volkomen anders.

Journalisten en toezichthouders hebben overeenkomstige belangen en interesses maar verschillende doelstellingen. Voor journalisten is het ambigue criterium van ‘nieuwswaardigheid’ cruciaal in de constructie van het nieuws. Nieuwswaardigheid komt er in het kort op neer dat het nieuws moet gaan over zaken of gebeurtenissen die ‘belangrijk’ en ‘interessant’ zijn (Cook 2005: 5; Schillemans 2012). Het optreden van toezichthouders bij grote fraude-gerelateerde zaken is in dat licht altijd zeer nieuwswaardig, omdat het per definitie om belangrijk nieuws gaat over opvallende voorbeelden van ‘sleaze, waste of quality problems’. Het nieuws wordt ook gebracht door een erkende autoriteit als de formele toezichthouder waarmee het voor journalisten bijna als vanzelf als ‘waar’ geldt. De toezichthouder is zelf tot op zekere hoogte normsteller voor de journalist. Voor de vraag of de school ‘zwak’ is, de bank ‘stressbestendig’ of, hier, het vlees ‘veilig’, reikt de toezichthouder zowel de norm als het

oordeel aan. Tegelijkertijd is die norm ingekapseld in beleid op manieren die het voor toezichthouders lastig publiekelijk communiceren en voor journalisten lastig publiceren maakt. De journalist wil dat de toezichthouder nu eens zonder meel in de mond spreekt; de toezichthouder wil dat de journalist zijn woorden niet verdraait. En wat er bij de burger overkomt is nog een heel andere vraag. Van Twist et al (2013: 8) beschreven dit *vertalingsrisico* aan de hand van een fraai voorbeeld:

“Als toezichthouders de media zoeken en berichten dat ‘zeven procent van de scholen onder de maat zijn’ – en dat de andere 93 procent wel een voldoende scoort – dan is dat bedoeld om het vertrouwen in de sector te versterken: de kwaliteit is goed en waar dat niet zo is, is de inspectie dichtbij en zijn maatregelen genomen. Toch kan de uitwerking precies tegenovergesteld zijn: mensen ‘zien’ scholen die gesloten worden en maken zich in het verlengde daarvan ernstig zorgen over de kwaliteit van de sector.”

Het verzamelen van informatie

Mariëlle Tweebeeke: “Hoe kan het dat het zo lang duurt voor u dit ontdekt?”
Harry Paul: “Wij houden normaal regulier toezicht op bedrijven waarbij we kijken naar de voedselveiligheid. Dit hebben wij ontdekt onder andere door opsporingsonderzoeken, waarbij we ook speciale technieken gebruiken. En uit deze opsporingsinformatie blijkt dus dat er grootschalige fraude heeft plaatsgevonden.”

Het bovenstaande citaat laat iets zien wat veel vaker voorkomt: als er problemen zijn in een sector of organisatie dan duikt vroeg of laat de *collaterale schuldvraag* op: had de toezichthouder dat niet moeten zien aankomen? Het kostte Tweebeeke maar enkele minuten om bij die vraag uit te komen. Later vervolgde ze nog met de vraag of de organisatie wel in staat zou zijn het toezicht te verbeteren. Het antwoord van Paul op dit type directe vragen is steeds uitgesproken technisch en enigszins formeel. Hij toont zich royaal bereid om op het optreden van zijn organisatie te reflecteren, zij het in termen waarvan de zelfkritische strekking de kijker (en de journaliste) wellicht ontgaat. Zo stelt hij ten eerste dat het om “grondstofstromen [gaat] die risicovol zijn. De lessen die wij nou trekken is dat we ook de grondstofstromen aan de voorkant beter in de gaten moeten houden”. En vervolgens: “Op dit moment zijn wij vooral gericht op fysiek toezicht en monsternamen die dan via de laboratoria worden getest. En dit

leidt in ieder geval tot de conclusie dat wij ook onze toezichtstrategieën nader moeten bekijken.”

Hier, in het verzamelen van informatie over het gedrag van individuen en organisaties, is de sociaal-professionele afstand tussen journalisten en toezichthouders vermoedelijk het grootst. De toezichthouder opereert op basis van een generiek systeem, met algemene middelen en maatregelen, waarmee de gehele sector wordt geïnspecteerd. Vaak is daarbij sprake van geformaliseerd risicomanagement, waarbij de inspectie-inzet afhangt van een risico-inschatting die vaak weer op grond van eerdere ervaringen wordt gemaakt (Yesilkagit 2009: 121). Tegenover deze *systemische* benadering staat de ideaaltypische werkwijze van journalisten waarin het om problemen in de *leefwereld* van mensen gaat. Journalisten verzamelen bepaald niet volgens een vast systeem hun informatie: zij volgen de politieke actualiteit, gaan af op hun instinct of reageren op tips, waarbij ook online zoekgedrag en ‘informatie-subsidies’ van anderen, waar onder toezichthouders, een rol spelen. In het verzamelen van informatie komen bovendien ook andere waarden en kwaliteiten tot uitdrukking.

Allereerst is er de *actualiteit*. Journalistiek leeft in positieve zin bij de waan van de dag. In de journalistieke primeur wordt voor het eerst een schandaal of probleem geopenbaard dat als het ware *real time* wordt geconstrueerd, gevolgd en opgelost. Die actualiteit wordt geconstrueerd aan de hand van een niet-systematische collage van interviews, desk-research, eerdere berichten en journalistiek ‘gevoel’. Bovendien mogen journalisten op grond van het verschoningsrecht en de vrijheid van meningsuiting ook van onorthodoxe middelen gebruik maken om misstanden aan het licht te brengen. Dit alles maakt de inzichten van journalisten in misstanden minder zeker dan die van toezichthouders, maar ze kunnen tegelijkertijd soms wel doordringen tot situaties waar toezichthouders worden geweerd. Het oordeel van de journalist kan verder strekken en is vaak ook gewoonweg actueler. Dit geldt zeker in die situaties waar toezichthouders opereren op grond van rapportages van toezichtsobjecten, waardoor hun oordelen soms gaan over de situatie van één of twee jaar geleden.

Vervolgens is er ook de *specificiteit*. De focus van toezichthouders is systemisch en de specifieke casus is in beginsel interessant omdat deze wat zegt over het systeem. Dat is ook zichtbaar in de antwoorden van Paul; hij spreekt hier vooral over de sector, de kwaliteit van het toezichtstelsel en de betrouwbaarheid van de keten. Met enige overdrijving kan worden gesteld dat de toezichthouder niet schrikt van de normafwijking en het hem ook niet om de specifieke gevallen van normafwijking gaat. Het gaat er langs die weg vooral om dat het systeem als zodanig zo goed mogelijk

werkt en zo goed mogelijke uitkomsten krijgt. Vanuit de logica van de journalistiek ziet de normafwijking er heel anders uit: het is een schokkend voorbeeld van menselijk falen dat moet worden geredresseerd en waarvoor iemand verantwoordelijk moet worden gesteld. Anders dan de toezichthouder is (of veinst) de journalist oprecht geschokt door het incident. En vervolgens komt de vervolgvraag (van Tweebeeke): “Als Selden dit op zo’n schaal kan doen, wat zegt dat over de kans dat dit bij andere bedrijven ook zo gebeurt. Kan dit het topje van de ijsberg zijn?”

Het oordeel (en sanctionering)

Harry Paul: “Wij hebben geen enkele link kunnen leggen tussen de uitgaande partijen en de ingekochte partijen.”

Mariëlle Tweebeeke: “Dus even voor alle duidelijkheid: wat weet u nu over de voedselveiligheid? Is daar een gevaar?”

Harry Paul: “Wij weten de **herkomst** van het vlees niet. Wij weten dus niet of het gekeurd is, of er bijvoorbeeld resten van medicijnen in zitten of dat bijvoorbeeld zieke dieren geslacht zijn. Wij **weten** dat niet.”

De passage hierboven komt inmiddels wellicht bekend voor: de journaliste zoekt naar een duidelijk antwoord (is er nu wel of geen gevaar?), terwijl de toezichthouder met zorg zijn woorden kiest en tracht om heel precies te zeggen wat hij weet en voor hem de kern van het probleem uitmaakt. En wat belangrijk is uit oogpunt van de toezichthouder ziet er vanuit het perspectief van de journalist wellicht weer heel anders uit. De toezichthouder verwoordt het in systeemtermen terwijl de journalist een vertaling probeert te maken naar de beleving in de leefwereld van het publiek.

Wie het nieuws over toezichthouders volgt vindt talloze voorbeelden van betekenisverandering-in-vertaling op het moment dat het oordeel van de toezichthouder wordt doorgegeven door de journalist. Op 11 januari 2013 bracht de Nma bijvoorbeeld het persbericht uit dat het “... opnieuw handelen voor manipuleren executieveilingen [beboet]”. De Telegraaf vertaalde dat diezelfde dag in een pakkender kop die zei “NMa beboet 65 malafide huizenhandelaars”. De krant voegt hier dus een pakkende kwalificatie toe (“malafide”) waar de toezichthouder liever in feitelijke woorden sprak en liet omgekeerd de wat ingewikkelde inhoud (“manipulatie van executieveilingen”) weg. En de krant licht het aantal beboete bedrijven toe, wederom vanuit de journalistieke interesse voor het particuliere en het detail.

Een veel kleiner voorbeeld komt van het Commissariaat voor de Media. Dat meldde op 14 maart 2014 dat het “Prioriteringsbeleid toezicht en handhaving wet op de vaste boekenprijs in werking” treedt. Geen kop voor de voorpagina, uiteraard. Voor de Volkskrant was dit echter wel aanleiding voor een beschouwing over de voor- en nadelen van de vaste boekenprijs. Het was wellicht niet de discussie die het Commissariaat voor de Media had willen uitlokken.

Bij ‘grote’ incidenten is de discrepantie in toon tussen toezicht en media vaak nog veel groter. Op de website van de inspectie voor het onderwijs wordt bijvoorbeeld op 6 maart 2014 gemeld dat er een rapport is met “Resultaten van het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar de kwaliteit van het bestuurlijk handelen, het personeelsbeleid en de naleving van enkele wettelijke voorschriften.” Neutraler kan niet, zo zou men denken, met name in de formulering van ‘enkele wettelijke voorschriften’. In het keurige NRC is dit vertaald naar de zeer veel sprekender kop: “Zes evangelische scholen sluiten deuren na vernietigend rapport.”

Journalisten oordelen dus directer, bloemrijker en ook persoonlijker over gebeurtenissen dan toezichthouders. En daarbij gaan de door de toezichthouder met zorg gekozen woorden soms verloren; het is uitgesproken moeilijk om ‘message control’ te houden wanneer je in de openbaarheid treedt (Schillemans 2010). Bovendien gebeurt er op dat moment ook iets anders: in het verhaal van de journalist komt de schuldvraag razendsnel bovendrijven. Het is de crisis na de crisis, zoals Boin et al (2005) het trefend verwoorden, waarbij de vraag ‘wat is er gebeurd?’ evolueert tot ‘wiens schuld is het eigenlijk?’ “Journalisten”, zo observeerde een ervaren bestuurder in een onderzoek naar de rol van de media (Schillemans 2012), “lijken te denken dat de publieke sector inefficiënt is, maar dat de dienstverlening geperfectioneerd kan worden. Dus als er een kind overlijdt, dan betekent dat dat iemand zijn werk niet goed heeft gedaan. Iemand heeft dan gefaald.” De stap van beschrijven naar oordelen naar de facto sanctioneren is snel gemaakt in de media. Het woord is ook het enige ‘wapen’ dat journalisten hebben, maar het kan wel een uitermate krachtig wapen zijn, met name vanwege het repetitieve karakter van het nieuws: mediahypes kunnen groot en intensief zijn. Omgekeerd is ‘het woord’ en zijn andere ‘zachte’ interventies ook voor toezichthouders belangrijke en soms heel effectieve instrumenten (Yesilkagit 2009: 129). Uit het oogpunt van efficiëntie is een gepubliceerde waarschuwing soms veel beter dan formele en juridische handhaving. En zodra de toezichthouder via de openbaarheid wil oordelen, moet hij weer gebruik maken van journalisten die, omgekeerd, de kwestie nieuwswaardig genoeg moeten vinden om gebruik te willen maken van de toezichthouder.

Tijd voor relatietherapie?

Toezicht en media staan al met al enigszins op gespannen voet met elkaar. Ze vissen in dezelfde vijver – of wellicht is ‘oceaan’ een beter woord in dit verband – waarbij ze elkaar beurtelings kunnen helpen, soms stevig kunnen hinderen en regelmatig ook niet goed begrijpen. Dit kan, uit het oogpunt van het toezicht, nadelig zijn. Het toezicht wordt soms gehinderd door de media, de bevindingen van toezichthouders gaan een eigen leven leiden in de media en toezichthouders kunnen hun boodschappen soms niet goed over het voetlicht brengen. Wat nu te doen?

De gemakkelijkste remedie tegen gevallen van professionele jaloezie zou zijn om beide partijen veel scherper van elkaar te scheiden. Er zijn toezichthouders bekend die inderdaad zo min mogelijk in de openbaarheid willen treden en zich zo veel mogelijk buiten de media houden. Een toezichthouder gaf bijvoorbeeld in een interview aan: “Wij reageren alleen op foutieve mediaberichten. De laatste keer was na een opmerking van een politicus, het had de potentie om misleidend te zijn door te suggereren dat we iets hadden gedaan wat we niet hadden gedaan. Het kreeg een bepaalde spin. Dus toen hebben we een reactie gegeven om de potentiële spin tegen te gaan. Zo van: dit zijn de feiten, dit is wat we hebben gedaan. Alleen de feiten, bam, bam, bam.” (overgenomen uit Schillemans 2012).

De scheidingsoptie is voor de meeste toezichthouders echter weinig kansrijk in de huidige bestuurlijke en maatschappelijke constellatie. Door ontwikkelingen in het bestuur, het toezicht, maar ook in de journalistiek, komen toezichthouders en journalisten elkaar nu eenmaal steeds vaker tegen (Van Twist et al 2013). We leven inmiddels in wat John Keane (2009) heeft gemunt als de ‘monitoringsdemocratie’. Aan de ene kant zijn tal van uitvoerende publieke taken ‘verplaatst’ (Bovens 2002) naar semipublieke instellingen, private organisaties, lokale overheden, internationale organen of naar individu en samenleving. Aan de andere kant is het toezicht op die gefragmenteerde uitvoeringspraktijk zelf ook, door een combinatie van bewuste ingrepen én autonome maatschappelijke ontwikkelingen, verspreid en gefragmenteerd geraakt. Naast formele toezichthouders treden journalisten, digitale activisten, belangengroepen en klokkenluiders in de praktijk op als toezichthouders van de publieke zaak. Sinds de tweede wereldoorlog zijn dozijnen van nieuwe ‘toezichthoudende mechanismen’ geïntroduceerd (Keane 2009: 689). Het gaat om auditors, onafhankelijke toezichthouders, onafhankelijke media, participatiemechanismen, openbaarheid van bestuur, democratisering van internationale organisaties, waarheidscommissies, sociale media, de ‘blogosphere’ en integriteitscom-

missies. Hoe ongelijksoortig deze waslijst aan externe monitors op het eerste gezicht ook moge ogen, het zijn naar hun werking allemaal ‘monitoringsinstrumenten’ waarmee private en publieke actoren onder de loep worden genomen. En deze monitoringsinstrumenten komen elkaar onderweg geregeld tegen.

In de monitoringsdemocratie is scheiden daarmee geen kansrijke optie. Als die weg is afgesloten is de volgende optie normaal gesproken *relatetherapie*. Anders gezegd, toezichthouders kunnen zich misschien beter verdiepen in de media, zich meer bekwamen in mediamanagement en effectievere strategieën ontwikkelen om met de media om te gaan. Het omgekeerde geldt ook voor de media, die zich meer kunnen verdiepen in het toezicht, in de beweegredenen van het toezicht en in het eigen vermogen tot interpretatie van soms technisch toezichtsjargon. In het verlengde daarvan zouden media en toezicht ook hun toevlucht kunnen zoeken tot de op het internet meest voorkomende remedie voor jaloezie: erken de wederzijdse verschillen, erken de wederzijdse afhankelijkheid en heb oog voor wat je aan elkaar kunt hebben. In de monitoringsdemocratie, waarin publieke taken worden uitgevoerd door een baaierd aan publieke, semi-publieke en private actoren, kunnen de verschillende toezichthouders – kunnen media en toezicht – veel aan elkaar hebben in hun gezamenlijke strijd tegen inefficiëntie, kwaliteitsproblemen en normafwijkend gedrag.

Referenties

- Boin, A., P. 't Hart, E. Stern en B. Sundelius (2005). *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bovens, M. (2002), De permanente verplaatsing van de politiek. *Socialisme & Democratie*, 59, 12, pp. 14-20
- Cook, T. (2005). *Governing with the News. The News Media as a political Institution*. Chicago / London: University of Chicago Press.
- Heuvel, J. van den (2005), *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Den Haag: Lemma.
- Hood, C., O. James, C. Scott, G. Jones en T. Travers (1999). *Regulation inside government: waste watchers, quality police, and sleaze-busters*. Oxford: Oxford University Press.
- Keane, J. (2009), *The Life and Death of Democracy*. London: Simon & Schuster.
- Meijer, A. (2005). Vreemde ogen dwingen. Maatschappelijke controle in de publieke sector. *Bestuurskunde*, 14, 1, pp. 25-32.
- Schillemans, T. (2010), Message control. De defensieve mediatisering van publieke organisaties in Australië en Nederland. *Bestuurskunde*, 19, 1, pp. 49-59.
- Schillemans, T. (2012), *Mediatization of Public Services. How Organizations Adapt to News Media*. Frankfurt: Peter Lang.
- Wilterdink, N. (2010), Jan Blokker, plaaggeest van de sociologie. *Sociologisch Mokum*, 14, 1, pp. 8-9.
- Yesilkagit, K. (2009), Inspecties. In: M. Bovens en T. Schillemans, *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma, pp. 117-142.

11 Internet als domein van overheidstoezicht

Bastiaan Leeuw, Jorren Scherpenisse & Frans Leeuw

In 2005 wordt de minister van vws door de Tweede Kamer en het zorgveld opgeroepen om regie te voeren bij de realisatie van een elektronisch patiëntendossier (EPD). De gedachte hierachter is dat digitale uitwisseling van medische informatie tussen huisartsen, ziekenhuizen en apotheken tot betere zorg zal leiden. De minister neemt enthousiast de regie, maar naarmate het systeem verder wordt ontwikkeld en geïmplementeerd, nemen ook de twijfels en bezwaren tegen dit systeem toe. Is het wel veilig om de medische informatie van 16 miljoen Nederlanders in een versleuteld systeem te stoppen? De vergelijking met een bewaakte bunker doemt op; wat als zich (buitenlandse) inbrekers melden die kwaad willen? Zo komt achter een initiatief om de zorg te verbeteren, een fundamentele vraag vandaan: Wie kan verantwoordelijk worden gehouden voor de veiligheid van dit systeem voor digitale gegevensuitwisseling, en wie houdt daar toezicht op? Vanwege de toenemende onzekerheid en kritiek besluit de Eerste Kamer in 2011 het wetsvoorstel voor realisatie van het EPD niet aan te nemen, waarna een private doorstart vanuit de zorgsector volgt. Als echter bericht wordt dat een Amerikaanse aanbieder het EPD gaat beheren, dient het volgende vraagstuk zich aan: kan de privacy van onze gegevens nog wel gewaarborgd worden, als een buitenlandse partij onze informatie in handen heeft?

De opkomst van het Internet en digitale toepassingen heeft het laatste decennium een enorme vlucht genomen. Computers, laptops en smartphones zijn niet meer weg te denken uit het dagelijks leven. Contacten worden bijgehouden of opgedaan via e-mail en sociale netwerken, bestanden worden opgeslagen en gedeeld via de 'cloud'. Een groot deel van de economie draait op digitale financiële transacties, waarbij persoonlijk contact niet langer noodzakelijk is. Vanuit kantoorgebouwen worden dagelijks duizenden (concept-)bestanden uitgewisseld. Het internet is niet meer weg te denken uit de privé-, private en publieke sfeer. Interessant aan de ontwikkeling van het internet is dat deze grotendeels zonder overheidsregulering heeft plaatsgevonden. Het internet is de laat-

ste tien jaar vooral ontwikkeld door beweging vanuit de gemeenschap zelf, zowel door individuele gebruikers en ontwerpers, als door 'internet communities' en de bedrijven achter grote websites. Regulering vanuit de overheid werd daarbij vaak niet op prijs gesteld. Organisaties als de burgerrechtenbeweging Bits Of Freedom strijden voor een open internet, vrij van inmenging door providers en overheden. Inmiddels is in Nederland de vrijheid van het internet zelfs vastgelegd in de Telecomwet. In plaats van overheidsregulering is er juist vaak sprake van zelfregulering in de sociale netwerken op het web (Van Kokswijk, 2010). Zo is een wereld ontstaan die werkt volgens eigen regels en een eigen dynamiek (De Hoog et.al., 2012). Het internet is een losjes georganiseerd, maar tegelijkertijd wereldomspannend publiek netwerk van autonome computernetwerken (Schermer & Lodder, 2014). Iedereen kan er veranderingen op aanbrengen, maar niemand heeft het monopolie op de inrichting ervan.

De overheid heeft zich dus grotendeels op afstand gehouden van inmenging met de organisatie van het internet. Dat geldt des te meer voor toezichthouders, die zich altijd enigszins huiverig hebben opgesteld tegenover het internet. Toezichthouders richten zich toch met name op de 'offline' wereld, waar zich traditioneel het professionele werkdomein van de inspecties bevindt. Rijkstoezichthouders zoals de IGZ en de Inspectie van het Onderwijs richten zich hoofdzakelijk op de fysieke plekken waar het werk gedaan wordt: het ziekenhuis, de school.

Maar wat als deze 'vrije' digitale wereld zich vermengt met het professionele werkdomein? Professionals maken steeds meer gebruik van digitale toepassingen in hun werk. Inmiddels worden hele studies aangeboden via het internet, inclusief digitale colleges en examens. Middels een elektronisch patiëntendossier wordt medische informatie digitaal opgeslagen en verspreid. Toezichthouders komen zo voor het vraagstuk te staan hoe toezicht te houden op activiteiten die op het internet plaatsvinden, een domein met een heel andere logica dan het professionele werkdomein. Met de opmars van het internet vindt zo een steeds verdere vermenging plaats van twee voorheen gescheiden werelden: het fysieke (offline) professionele werkdomein en de online wereld.

Deze twee werelden verschillen echter fundamenteel van karakter, wat toezichthouders voor de uitdaging stelt hoe het toezicht in de digitale omgeving invulling kan krijgen. Het overheidstoezicht richtte zich normaal gesproken op een specifiek fysiek domein, afgebakend door nationale grenzen. Daarbij komt dat de professional het centrale aanspreekpunt is, een exclusieve groep die onder een bepaalde professionele code

opereert. De toezichthouder is gewend om te opereren in de wereld van de professional, waarvoor vanuit de overheid duidelijke regels en richtlijnen bestaan. Voor het internet bestaat echter maar zeer beperkte en onduidelijke overheidsregulering, die ook nog eens bemoeilijkt wordt doordat het niet begrensd wordt door nationale grenzen. Het domein wordt daarnaast met name bevolkt door burgers, die als ervaringsdeskundige hun mening uiten. In een interactief proces kunnen zij zich minstens zo kritisch opstellen tegenover een toezichthouder. Er is sprake van wederzijdse controle, zonder dat er sprake is van een duidelijke hiërarchische relatie zoals tussen inspecteur en inspectee. Tot slot is veel informatie op het web openbaar, in tegenstelling tot de informatie-uitwisseling tussen inspecteur en de ondertoezichtstaande. Onderstaande tabel somt een aantal van de grootste tegenstellingen op van beide domeinen. We geven daarbij de uitersten weer, waar natuurlijk allerlei nuanceringen bestaan, maar met als doel om de verschillen tussen beide domeinen zichtbaar te maken.

	Fysieke professionele werkdomein	Digitale domein
Bereik	Nationaal	Mondiaal
Expert	Professional	Gebruiker
Regulering	Overheidsregulering	Zelfregulering
Relatie tot overheid	Verticaal	Horizontaal
Status van informatie	Vertrouwelijk	Openbaar
Toezichtrelaties	Eenrichtings-controle	Wederzijdse controle
Relaties	Zichtbaar	Anoniem

In dit essay reflecteren we op het toenemende belang van toezicht op professionele activiteiten op het internet. De vraag staat centraal hoe toezichthouders effectief kunnen opereren in deze relatief nieuwe wereld die werkt volgens een andere logica. Dit maken we inzichtelijk aan de hand van een historische beschrijving van deze ontwikkeling en door in te gaan op de vraagstukken en dilemma's in een actuele casus over digitale applicaties in de zorg. We eindigen met een reflectie op de rol van het toezicht in het digitale domein.

Beschrijving van historische ontwikkelingen

Het centraal stellen van de relatie tussen internet en toezicht was twintig jaar geleden ondenkbaar. Volgens vroege internetutopisten zou er nooit sprake zijn van wet- en regelgeving (laat staan van toezicht en handhaving). Ten eerste omdat het nooit nodig zou zijn, want het was ('eindelijk') 'free for all and free as a bird'. Ten tweede omdat het niet mogelijk zou zijn. Al rap werd namelijk duidelijk dat het internet niet centraal of decentraal werd 'aangestuurd', simpelweg omdat het verdeeld is over een netwerk van autonome computers (zie Schermer en Lodder, 2014). Overheids-toezicht, wet- en regelgeving, rechtshandhaving, van dat alles zou geen sprake moeten, noch kunnen zijn.

Dat is nu wel anders. Het begrippenpaar 'toezicht & internet' is geen vreemde eend in de bijt meer. Naar aanleiding van Wikileaks, de onthullingen van Snowden en wat daar uit voortkwam en komt, kan ook de oude uitdrukking 'surveillance' (niet op zijn Frans uitgesproken, maar op zijn Engels) meermalen dagelijks gehoord worden. We leven in een surveillancestaat waar méér toezicht op moet komen (vermoedelijk vanwege overheden, maar dat wordt er doorgaans niet bij gezegd) (Moraes, 2014). Of dat gezien de bijzondere *governance* van het Internet überhaupt kan, wordt daarbij buiten beschouwing gelaten.

Binnen het toezichtsdomein zien wij in de afgelopen jaren de volgende thema's en ontwikkelingen terug, die in meer of mindere mate praktijk zijn geworden.¹ Ten eerste treffen we toezicht op het internet *als fenomeen* aan. Hierbij gaat het om aspecten zoals netneutraliteit en 'codes of conduct' van onder andere de aanbieders van internet (ACM, n.d.; Stuip, 2013)², evenals het naleven van richtsnoeren inzake de publicatie van persoonsgegevens op het net. Toezicht op het *gedrag van burgers en organisaties op en via het internet* (variërend van cybercriminaliteit en *hackathons* tot digitaal vigilantisme) is de tweede zichtbare ontwikkeling. Toezicht op het efficiënt en effectief inzetten van *digitale beleidsmaatregelen en interventies* kan gezien worden als derde thema.³ Het internet is hierbij een centraal 'mechanisme' om gedragsbeïnvloeding en maatschappelijke veranderingen te helpen realiseren (van Dijk et al., 2010). Hierbij kan ook de vraag gesteld worden wat de *aard en positie van het toezicht op internet* zou moeten zijn. Sommige

¹ Deze themas en ontwikkelingen zijn ontleend aan Leeuw, Leeuw & Morawski (2013).

² Datainspecties (Zweeds toezichthouder) verbood onlangs het gebruik van Google Apps binnen de publieke sector.

³ Waaronder bijvoorbeeld *tele-care*, *e-therapieën* en *e-learning*.

partijen, zoals de Vereniging van Computergebruikers HCC, pleitten voor een digitale brandweer met vergaande interventie-bevoegdheden (Blankesteijn, 2011), terwijl het kabinet aangeeft niet te streven naar een regierol (Tweede Kamer, 2011-2012, p. 4). Het idee daarachter luidt als volgt: 'Burgers en maatschappelijke organisaties kunnen het internet gebruiken om zelf toezicht uit te oefenen.' (Chavannes, 2007). Ten slotte, is er toezicht *met behulp van internet* (soms ook 'digital inspection' genoemd), waarbij tools zoals apps en web 2.0 sites ingezet worden om sneller te communiceren tussen toezichthouders en ondertoezichtgestelden en om informatie te vergaren.

Aan de hand van het bovenstaande kunnen drie toepassingsmogelijkheden van het internet voor toezichthouders onderscheiden worden.

1. De eerste is dat toezicht via internet sneller een beter bereik heeft. Zodoende kunnen zowel degenen die onder toezicht staan als de samenleving goed geïnformeerd worden. Toezicht neemt hierbij onder andere de voorlichtingsvorm aan, die dankzij het internet, meer op maat gesneden kan worden.
2. De tweede variant is dat toezichthouders via internet beter en sneller geïnformeerd worden over voor hun toezicht relevante ontwikkelingen. Mensen sturen foto's en video's naar 'toezichthouders'. Maar ook de politie krijgt via, bijvoorbeeld, sociale media veel informatie over daders en slachtoffers. Tegelijkertijd kan het werk van de toezichthouder ook beter gecontroleerd worden door burgers en belanghebbenden (Meijer, 2004).
3. De derde variant is de verdere 'empowerment' van de burger. De burger kan, 'gewapend' met apps van inspecties, zélf in actie komen richting organisaties zoals scholen, ziekenhuizen en bedrijven. *Voting by their feet* en *naming and shaming* zijn hiervan duidelijke voorbeelden. Overigens kan dit ook in de andere richting werken, waarbij goed presterende organisaties beloond worden. Ook dat wordt veel sneller zichtbaar en kan veel directer gaan.

Aan de hand van het bovenstaande kan gesteld worden dat de fenomenen toezicht en internet duidelijk met elkaar zijn verbonden. Dit zal in de toekomst alleen nog maar gaan toenemen. Tot voor kort was deze ontwikkeling nog relatief bescheiden, daar tot 2011 nog geconstateerd werd dat verschillende toezichthouders nog niet zeer actief waren op het internet (Leeuw, et al., 2013; A Meijer, Burger, & Ebbers, 2009). Wel zijn deze activiteiten de afgelopen tijd toegenomen en deze verbondenheid zal de aankomende jaren nog verder toenemen.

mende tijd enkel gaan groeien. Dit is niet alleen het gevolg van de reeds geschetste historische ontwikkelingen, maar tevens omdat toezichthouders in de nabije toekomst te maken gaan krijgen met een aantal nieuwe fenomenen en uitdagingen. Op basis van bestaande ontwikkelingen in het domein van de gezondheidszorg schetsen we in deze bijdrage een toekomstperspectief om inzicht te verschaffen in de spanningsvolle en steeds relevanter wordende relatie tussen internet en toezicht.

Komende uitdagingen voor toezichthouders

De ontwikkeling van het internet biedt toezichthouders verschillende nieuwe mogelijkheden om hun taken uit te voeren. Zo maken applicaties zoals de Burgerschouw-app⁴ het niet alleen beter mogelijk om burgers te betrekken in het toezichtsproces, ook maken zij het proces eenvoudiger en wellicht efficiënter. Toezichthouders kunnen dus nuttig gebruik maken van het digitale domein. Maar naast deze kansen zijn er ook obstakels of uitdagingen waarmee toezichthouders in steeds verdergaande mate geconfronteerd (gaan) worden. Dit heeft ten dele te maken met de razendsnelle ontwikkelingen binnen het 'Internet of Things'⁵ maar ook met de groei in het gebruik van mobiele apparaten (*mobile devices*), die een enorme hoeveelheid aan (vaak persoonlijke) data genereren, opslaan en verzenden, vaak via applicaties (apps). Deze data kan uiteraard ook misbruikt worden of in ieder geval privacygevoelige informatie bevatten. De vraag is dan óf hierop toezicht gehouden dient te worden, en zo ja, welke instantie belast dient te worden met deze taak. Voordat we op die vragen ingaan, schetsen we eerst enkele recente ontwikkelingen. Wellicht lijkt deze exercitie in eerste instantie 'theoretisch' en 'ver weg', maar niets is minder waar.

Wat staat toezichthouders te wachten: innovaties en uitdagingen

We spitsen onze toekomstschemen (die zich eigenlijk al aandient) toe op het medisch veld, in het bijzonder op medische (zorg)applicaties voor 'mobile devices' en 'wearables'.

⁴ Zie <http://www.centric.eu/NL/Default/Branches/Lokale-overheid/Burgerschouw>

⁵ Een concept waarbinnen allerlei 'slimme' devices via, o.a. WiFi of RFID tags kunnen communiceren, samenwerken en een gezamenlijk doel kunnen uitvoeren (Atzori, Iera, & Morabito, 2010).

Innovaties⁶

Mobiele apparaten, zoals *smartphones* en tablets, hebben de afgelopen jaren een razendsnelle ontwikkeling doorgemaakt. Hierdoor zijn deze apparaten in essentie kleine computers geworden. Met inmiddels 5 miljard gebruikers zijn deze apparaten alomtegenwoordig geworden. Hierdoor is het nu bijvoorbeeld mogelijk om *participatory sensing* te gebruiken. Hiermee kunnen burgers data afkomstig uit hun omgeving via hun mobile device verzamelen en delen (Christin, Reinhardt, Kanhere, & Hollick, 2011, p. 1928). De ingebouwde camera, microfoon, gyroscopen en accelerometers maken deze dataverzameling mogelijk en via WiFi of Bluetooth kunnen deze snel gedeeld worden met bijvoorbeeld de huisarts of met databases (denk aan het elektronisch patiëntendossier). Zo wordt bijvoorbeeld in het kader van de zorg voor ouderen vaak gebruik gemaakt van 'track en trace'-applicaties, waarmee ouderen gevonden en geholpen kunnen worden indien zij verdwalen (Plaza, Martín, Martín, & Medrano, 2011, pp. 1981-1982). Andere 'wearable computers' zoals *smartwatches*, *fitness trackers* en *Google Glasses* brengen eveneens een breed aantal mogelijkheden met zich mee. 'Wearable' betekent hier dat deze inmiddels zo klein zijn geworden dat deze apparatuur in kleding verwerkt kan worden. Tevens bestaan er pacemakers en insulinepompen die 'smart' zijn en verbonden zijn met het internet. Deze ontwikkelingen maken snellere, efficiëntere en wellicht betere zorgverlening mogelijk. Dit zijn natuurlijk mooie en nuttige ontwikkelingen, maar zij hebben ook een schaduwkant. Welke veiligheids- en privacy issues brengen deze met zich mee?

Veiligheids- en privacy risico's

Een eerste risico is *malware*, geïnfecteerde bestanden die zich bijvoorbeeld via gedownloade applicaties in het apparaat weten te nestelen. Maar denk ook aan gegevensdiefstal (Saha, Sahu, & Chaudhari, 2012). Dit zijn wereldwijde risico's (Bertolucci, 2014). Inmiddels wordt gesteld dat meer dan 90% van de top 500 applicaties van Android malware of privacy-issues bevatten (Infosecurity, 2014). Daarnaast doen zich scenario's voor die regelrecht uit een *science fiction* lijken te komen. Zo zijn de eerste gevallen bekend van gehackte 'smart pacemakers' en insulinepompen. Dergelijke pacemakers kunnen een shock van 830-volt afgeven, maar ook is gebleken dat 'slimme' insulinepompen, door middel van aanpassingen via WiFi hun hele voorraad insuline in een keer kunnen toedienen, met alle gevolgen van dien. Er wordt al gesproken over de opkomst van de 'medical cybercrimes' (Wadhwa, 2012).

⁶ Wij danken onder andere Ben van Lier (Centric), Sunil Choenni (wopc) en Pieter Hartel (ru) voor de inspirerende discussies die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze paragraaf.

Dus, hoe ‘slimmer’ mobile devices en ‘wearables’ worden, des te meer risico’s deze met zich meebrengen. Deze risico’s zijn niet beperkt tot cybercrimine-len. Ook bedrijven, organisaties en overheden kunnen geïnteresseerd zijn in deze data. Via de verschillende applicaties kunnen bijvoorbeeld data over iemands gezondheid terecht komen bij zorgverleners of zorgverzekeraars. En dit gebeurt vaak zonder dat de gebruiker hier weet van heeft (Bertolucci, 2014). Zo komt de vraag op of dit wel gewenst is én natuurlijk of dit wel mag.

Wie is belast met het toezicht?

Dat er risico’s bestaan rondom het gebruik van mobile devices en wearables is dus duidelijk. Wat echter minder duidelijk is, is de vraag wie verantwoordelijk is voor het toezicht op dergelijke technologische innovaties. In Nederland lijkt deze verantwoordelijkheidsvraag enigszins verdeeld te zijn. De Minister van vws gaf, naar aanleiding van Kamervragen omtrent het onderwerp van medische apps, het volgende aan:

“De verantwoordelijkheid voor de veiligheid van een medische app ligt primair bij de producent die moet zorgen dat de app voldoet aan geldende wettelijke vereisten. De zorgaanbieder is verantwoordelijk voor het volgens de geldende regelgeving inzetten van een medische app in de behandeling. [...] De IGZ is verantwoordelijk voor het toezicht op dergelijke apps, die geregistreerd zijn als medisch hulpmiddel, voldoen aan de wettelijke eisen en voor het toezicht op zorgaanbieders kwalitatief goede en veilige zorg bieden (Schippers, 2013).”

Ten aanzien van de ontwikkeling en uitrol van deze applicaties ligt het toezicht dus bij de IGZ, waarbij het vooral gaat om de vraag of deze voldoen aan de wettelijke eisen. Maar dit is slechts één aspect van de veiligheidskwesties rondom het gebruik van mobile devices en wearables. Er zijn ook zorgen omtrent de privacy en vertrouwelijkheid van de gebruikersdata. Ten aanzien van dit aspect van het gebruik van mobile devices zou het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) een rol kunnen spelen binnen het toezicht. Ook is er, wanneer het bijvoorbeeld (medical) cybercrimes betreft, een rol weggelegd voor opsporingsinstanties. Toezichthouders zullen dus waarschijnlijk moeten samenwerken in een wereld die razend snel verandert.

Welke tools staan de toezichthouders ter beschikking?

Maar welke tools kunnen de verschillende toezichthouders gebruiken om de veiligheid en privacy beter te waarborgen binnen de zojuist geschetste context? We richten ons hier op een tweetal specifieke toezichthouders, de IGZ en het CBP.

IGZ

De IGZ handhaaft de wet medische hulpmiddelen. Dit betekent dat (medische) software en applicaties, maar ook wearables en implantaten, mede beschermd worden door dit wettelijke kader.⁷ In 2013 gaf de IGZ aan strenger toezicht uit te gaan oefenen op 'foute' medische applicaties (AD, 2013). Maar in hetzelfde jaar gaf de Minister van vws aan dat de IGZ nog geen klachten had ontvangen (Tweede Kamer, 2013-2014). Hiermee lijkt het dat de IGZ een reactieve rol heeft en dat er pas gehandeld wordt nadat er klachten zijn. Maar met een enorm applicatie-aanbod is het de vraag of enkel een reactieve aanpak afdoende is. Het is niet duidelijk of de IGZ ook preventief naar 'foute' of gevaarlijke medische applicaties zoekt. Of dient deze taak enkel neergelegd te worden bij de ontwikkelaar van deze applicaties? Zou, bijvoorbeeld, Google zich dan bezig moeten houden met het, op zijn beurt, inspecteren en controleren van al deze ontwikkelaars?

Kortom, er bestaan ten aanzien van de zorgapplicaties nog heel wat onduidelijkheden over de verantwoordelijkheid voor handhaving.

Daarnaast bestaan er echter veel applicaties en wearables die niet onder de gestelde wettelijke definitie vallen, voornamelijk omdat deze niet een specifieke medische taak hebben, *maar wel medische gegevens verzamelen*. Zorgen over de integriteit van de data en privacy van de gebruikers doen zich zodoende voor. Maar deze zorgen vallen buiten de reikwijdte van de IGZ.

CBP

Ten aanzien van de privacy speelt het CBP een belangrijke rol. Dit is zeker het geval ten aanzien van medische gegevens. Het CBP heeft de bescherming van dit type gegevens recent als speerpunt betiteld. Toch blijft het waarborgen van privacy een lastige taak, zeker binnen het domein van applicaties, mobile devices en wearables. Dit is een gevolg van het feit dat een groot deel van de bedrijven achter devices, applicaties en wearables zich niet bevindt op Nederlands of Europees grondgebied, waar een aantal duidelijke (Europese) verplichtingen en aanbevelingen bestaan. Recent heeft het CBP aangegeven dat het privacybeleid van Google in strijd is met

⁷ Bij bepaalde overtredingen kan de IGZ een bestuurlijke boete opleggen (art. 14 Wet op de medische hulpmiddelen). Deze overtredingen hebben onder andere betrekking op applicaties (art. 1) die niet voldoen aan bepaalde gestelde voorwaarden en voorschriften (artt. 2-5, 7 lid 1, 9 lid 1 & 3 en 13), of handelen in strijd met deze voorschriften. De IGZ kan dus als toezichthouder een 'stick'-instrument inzetten in bepaalde gevallen. Via deze weg kunnen bijvoorbeeld 'slimme' implantaten geweerd worden als blijkt dat deze veiligheidsrisico's (zoals reeds beschreven) met zich meebrengen. Mochten dergelijke producten dan toch op de markt komen, dan kan de IGZ zijn instrumentarium eveneens inzetten, waaronder bestuurlijke boetes en tucht- en strafrechtelijke maatregelen.

de Wet bescherming persoonsgegevens (CBP, 2013). De vraag is echter of de Nederlandse wetgeving van toepassing is op Google, iets wat Google zelf ontkent. Het sanctioneren van een dergelijk grote organisatie is lastig. Hoewel verschillende landen in Europa Google inmiddels een boete hebben opgelegd zijn dit voor Google, met een jaarlijkse winst van meer dan US\$ 10 miljard, zodanig lage bedragen dat dit geen zoden aan de dijk zal zetten waar het compliance betreft. De ‘stick’ zal in dit geval niet werken. Wellicht biedt een ander instrument, zoals *naming and shaming*, al dan niet gecombineerd met zelfregulering, meer resultaat.

Een rol voor gebruikers?

Los van de verschillende middelen die toezichthouders tot hun beschikking hebben, blijven er knelpunten bestaan. Zo liggen er autonome logica ten grondslag aan de ontwikkeling van het internet en digitale toepassingen. We hebben reeds gezien dat toezichthouders in de digitale dimensie geconfronteerd worden met een aantal mogelijk conflicterende logica. Deze verschillen in logica maken dat er voor toezichthouders een behoorlijke uitdaging bestaat binnen het digitale domein. Daarnaast hebben toezichthouders beperkte middelen en kunnen zij niet alle aspecten van de digitale ontwikkelingen in het oog houden. Ook de snelheid waarmee deze ontwikkelingen plaatsvinden is moeilijk bij te houden door toezichthouders, die ook te maken hebben met beperkte budgetten en middelen. De vraag dient daarom gesteld te worden of er, binnen de geschetste ontwikkelingen, ook een rol is weggelegd voor de gebruikers van deze apps en devices. Dit omdat dergelijke gebruikers wellicht makkelijker met deze logica om kunnen gaan.

Hoewel gebruikers geen wettelijke toezichtstaak hebben, kunnen zij wel betrokken worden bij het veiliger maken van de verschillende applicaties, devices en wearables. Binnen het kader van de verschillende apps is duidelijk dat toestemming van de gebruiker de primaire grond is voor een bedrijf om persoonsgegevens op te slaan en te gebruiken. Maar de vraag is of gebruikers wel begrijpen wat er met hun data gebeurt. Lezen zij de verschillende ‘user agreements’? Begrijpen zij om welke permissies de applicatie vraagt? Door gebruikers beter te informeren over de risico’s van het gebruik van bepaalde applicaties bestaat de mogelijkheid dat deze gebruikers dit risico laten afnemen. Door middel van een voorlichtingscampagne of een ‘digitale bijsluiter’, of via onderlinge kennisuitwisseling tussen gebruikers, kan het kennisniveau van gebruikers vergroot worden. De aan-

name is hier dat, indien gebruikers voldoende informatie bezitten over de verschillende risico's, zij bewuster met hun *devices* omgaan.⁸ Door middel van deze inspanningen kunnen burgers hun eigen gebruik beter reguleren. Zodoende kan hier gesproken worden van een vorm van zelfregulering of responsabilisering. Er kan dus gesproken worden van een 'monitorende burger'.

Maar burgers worden niet alleen ingeschakeld door de overheid, zij zijn ook vanuit zichzelf actief op het internet. Want via de hierboven genoemde mogelijkheden van het internet kunnen burgers eenvoudiger en sneller participeren. Meijer, Burger & Ebbers (2009, p. 105) hebben reeds enkele voorbeelden geïdentificeerd. Hierbij kan gedacht worden aan het onder druk zetten van overheden om hun beleid goed uit te voeren (zoals het repareren van straten⁹), maar ook aan het creëren van ranglijsten van slechte of onbetrouwbare bedrijven.¹⁰ Ook bestaat er een enorme hoeveelheid aan fora waarop burgers ervaringen uitwisselen over overheden en bedrijven. Er kan dus gesproken worden van een zelfregulerend vermogen op het internet, een eigenschap die toezichthouders kunnen gebruiken in hun taak. Kortom, binnen het digitale domein hebben zich in rap tempo een aantal ontwikkelingen voorgedaan. Het blijkt dat toezichthouders zich al wel met deze ontwikkelingen bezig houden, maar tegelijkertijd doemen blinde vlekken op. Om deze blinde vlekken deels tegen te gaan, kunnen gebruikers actiever betrokken worden in het toezichtproces.

Aansluiting zoeken bij het bestaande netwerk

Publieke organisaties ontplooiën steeds meer digitale activiteiten en verwacht kan worden dat deze ontwikkeling in de toekomst alleen maar verder zal doorzetten. Daarmee vindt een verschuiving plaats van het werkterrein van publieke professionals: naast de fysieke werkomgeving ontstaat steeds meer een digitale werkomgeving. Deze digitale omgeving wordt gekenmerkt door een andere logica en een eigen dynamiek, die in veel opzichten fundamenteel verschilt van de fysieke werkomgeving. Zo ontstaat de vraag voor toezichthouders hoe het toezicht in deze wereld effectief ingericht kan worden. In eerste instantie was de verhouding van

⁸ Uiteraard is een voorlichtingsinstrument geen 'silver bullet' en is het onderworpen aan een aantal randvoorwaarden.

⁹ Zie www.fixmystreet.com.

¹⁰ Zie <http://www.trustpilot.nl/>

toezichthouders nog vrijblijvend en vrijwillig; inspecties experimenteren met Twitter accounts en digitale platforms. Maar nu hun toezichtobject zich steeds meer in het digitale domein beweegt en de ontwikkelingen op dit terrein elkaar razendsnel opvolgen, ontstaat een verplichte en vanzelfsprekende relatie: het internet als *domein van toezicht*.

De bovenstaande casus maakt inzichtelijk dat de innovatie op dit terrein zo snel gaat, dat het zorgt voor schijnbaar futuristische mogelijkheden. Het maakt het mogelijk om een deel van de zorg op afstand te organiseren, door gebruik te maken van slimme digitale applicaties en gegevensuitwisseling via internet. Daarmee wordt een hele nieuwe groep spelers betrokken bij de zorg: softwareontwikkelaars, app-makers en gebruikers. En achter deze eerste lijn komt een hele wereld vandaan, met partijen die geïnteresseerd zijn in het verzamelen van data: denk bijvoorbeeld aan Google, providers of de NSA. Aan de digitale ontwikkelingen is een verscheidenheid aan risico's verbonden, waarvan de kans en de impact lang niet altijd bekend is: privacyrisico's, criminele activiteiten en de kans op geïnfecteerde bestanden.

Hier lijkt dus een belangrijke rol voor overheidstoezicht weggelegd. De rol van Nederlandse toezichthouders op digitale activiteiten is echter nog vaak onduidelijk. De wet waarop zij hun takenpakket baseren is ontworpen voor de fysieke, begrensde en overzichtelijke wereld en blijkt in de praktijk niet altijd goed toepasbaar op de digitale wereld. Zo ontstaat voor toezichthouders een spanning tussen twee logica's. Het is de uitdaging om deze spanning productief te maken: onder druk ontstaat innovatie. Toezichthouders moeten zichzelf voor een deel opnieuw uitvinden, om zich aan te passen aan de veranderende omstandigheden.

Het is in ieder geval duidelijk dat verschillende toezichthouders een rol spelen bij de verschillende risico's die spelen, en dat geen van de toezichthouders het hele veld kan overzien of de invloed heeft om deze aan te sturen. Toezichthouders zijn dus deels afhankelijk van de zelfregulering op het internet zelf. Waar toezichthouders in de fysieke wereld een hiërarchische rol vervullen in het governance stelsel, geldt in de digitale wereld veel meer een horizontale positie. De klassieke inspectie is niet de enige toezichthoudende actor, maar stapt als nieuwe speler in een bestaand systeem van *checks and balances*.

De uitdaging is dan ook om *aansluiting te zoeken bij het bestaande netwerk*. De oproep van deze bijdrage is om inzicht te ontwikkelen in het digitale netwerk en de dynamiek: welke spelers zijn betrokken, wat zijn hun belangen, hoe werken de onderlinge relaties? Daarbij lijkt met name een belangrijke rol weggelegd voor de gebruikers van digitale applicaties.

Gebruikers hebben in de ontwikkeling van het internet altijd al een belangrijke rol gespeeld, zowel bij de vormgeving als de regulering ervan. Toezicht-houders hoeven het niet allemaal zelf te doen, maar kunnen wel kijken hoe ze gebruikers kunnen benutten en (verder) in stelling kunnen brengen. Dat kan gaan om het informeren en activeren van gebruikers, maar ook door gebruik te maken van hun oordelen en beïnvloedingsmacht. Met de afgedwongen opt-in regeling, blijkt die nu ook bij het EPD weer doorslaggevend.

Literatuur

- ACM. (n.d.). Toezicht op internet en zakelijke netwerkdiensten, from <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/telecommunicatie/internet/toezicht-op-internet-en-zakelijke-netwerkdiensten/>
- AD. (2013). Inspectie pakt ‘foute’ digitale dokters aan, from <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/3516444/2013/09/26/Inspectie-pakt-foute-digitale-dokters-aan.dhtml>
- Atzori, L., Iera, A., & Morabito, G. (2010). The Internet of Things: A survey. *Computer Networks*, 54(15), 2787-2805.
- Bertolucci, J. (2014, 1/13/2014). Wearable Computing Equals New Security Risks, *InformationWeek*.
- Blankesteyn, H. (2011). HCC wil toezicht veiligheid overheidsdiensten, from <http://www.bnr.nl/radio/bnr-digitaal/744138-1111/2-nov-hcc-wil-toezicht-veiligheid-overheidsdiensten>
- CBP. (2013). Onderzoek CBP naar het combineren van persoonsgegevens door Google Den Haag: College Bescherming Persoonsgegevens.
- Chavannes, M. (2007). De burger als toezichthouder. Hoe de burger de overheid kan helpen haar verantwoordelijkheid te hernemen. In F. Leeuw, J. Kerseboom & R. Elte (Eds.), *Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland* (pp. 93-107). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Christin, D., Reinhardt, A., Kanhere, S., & Hollick, M. (2011). A survey on privacy in mobile participatory sensing applications. *The Journal of Systems and Software*, 84(11), 1928-1946.
- Hoog, J. de, Twist, M. van, Meijer, A., Steen, M. van der & Scherpenisse, J. (2012). *Open data, open gevolgen*. Den Haag: NSOB.
- Infosecurity. (2014). 92% of Top 500 Android Apps Carry Security or Privacy Risk, from <http://www.infosecurity-magazine.com/view/36612/92-of-top-500-android-apps-carry-security-or-privacy-risk/>
- Leeuw, B., Leeuw, F., & Morawski, M. (2013). Evidence-based toezicht en internet: goed gereedschap is het halve werk. *Tijdschrift voor Toezicht*, 4(3), 67-75.

- Meijer, A. (2004). *Vreemde ogen dwingen: de betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector*. Den Haag: BOOM Juridische Uitgevers.
- Meijer, A., Burger, N., & Ebbers, W. (2009). Citizens4Citizens: Mapping Participatory Practices on the Internet. *Electronic Journal of e-Government*, 7(1), 99-112.
- Meijer, A., Homburg, V., & Bekkers, V. (2007). Toezicht 2.0: Onderzoek naar toezicht, transparantie, burgers en compliance in het informatietijdperk.
- Moraes, C. (2014). Draft Report on the US NSA surveillance programme, surveillance bodies in various Member States and their impact on EU citizens' fundamental rights and on transatlantic cooperation in Justice and Home Affairs: European Parliament: Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs.
- Plaza, I., Martín, L., Martín, S., & Medrano, C. (2011). Mobile applications in an aging society: Status and trends. *Journal of Systems and Software*, 84(11), 1977-1988.
- Saha, R., Sahu, R., & Chaudhari, N. (2012). Analysis and Security measures of Malware in Mobile Devices. *International Journal of Electronics and Computer Science Engineering*, 1(4), 2424-2431.
- Schermer, B., & Lodder, A. (2014). Internet Governance. In S. van der Hof, A. Lodder & G. Zwenne (Eds.), *Recht en Computer* (Vol. 6e druk). Deventer: Kluwer.
- Schippers, E. (2013). *Antwoorden op kamervragen van het Kamerlid Van Veen (vvd) over het bericht 'Inspectie pakt 'foute' digitale dokters aan'* Den Haag.
- Stuip, J. (2013). Zweedse toezichthouder verbiedt Google Apps bij overheidsdiensten, from <http://tweakers.net/nieuws/89669/zweedse-toezichthouder-verbiedt-google-apps-bij-overheidsdiensten.html>
- Tweede Kamer. (2011-2012). *Informatie- en communicatietechnologie (ict)*.
- Tweede Kamer. (2013-2014). *Vragen van het lid Van Veen (vvd) aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over het bericht «Inspectie pakt «foute» digitale dokters aan» (ingezonden 30 september 2013)*.
- van Dijk, J., Kommers, P., Nett, B., Rohde, M., Wulf, V., Helsper, E., Lörincz, L. (2010). Study on the Social Impact of ICT.
- van Kokswijk, J. (2010). Sociale controle in onlinegemeenschappen: voordelen van zelfregulering op internet. *Orde van de Dag*, 49(1), 23-34.
- Wadhwa, T. (2012). *Tyes, You Can Hack A Pacemaker (And Other Medical Devices Too)*, Singularity University.

12

Nieuwe ontwikkelingen in het toezicht en strategisch gedrag van inspectees

Ernst ten Heuvelhof

Inleiding en vraagstelling

Strategisch gedrag van ondertoezichtgestelde actoren, in het vervolg aan te duiden als ‘inspectees’, jegens inspecteurs en toezichthouders is zo oud als er toezicht bestaat. Duikgedrag, *fact-fiddling* en vertragingstactieken zijn voorbeelden van strategisch gedrag van inspectees waar iedereen zich wel wat bij kan voorstellen en die elders uitgebreid zijn beschreven (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005). Dat dit strategisch gedrag al zo oud is, neemt niet weg dat het almaar in beweging blijft. Deze dynamiek kent twee verklaringen. De eerste verklaring is dat inspectees iedere keer maar weer proberen de inspecteurs te slim af te zijn, ook al leren ook deze inspecteurs steeds meer over dat strategisch gedrag. Hoe beter en slimmer inspecteurs opereren, des te sterker is de prikkel voor strategen om nieuwe vormen van strategisch gedrag te ontwikkelen. De tweede verklaring is dat de omstandigheden veranderen waarbinnen het spel tussen inspecteur en inspectee zich afspeelt. Veranderende condities leiden tot nieuwe mogelijkheden voor strategisch gedrag. In een wereld die steeds verandert zullen dus iedere keer weer nieuwe vormen van strategisch gedrag ontstaan.

In deze bijdrage verken ik enkele ontwikkelingen rondom toezicht en inspectie en de manier waarop deze veranderingen weer nieuwe en andere typen van strategisch gedrag faciliteren en genereren. De pretentie van deze bijdrage is betrekkelijk bescheiden. In de eerste plaats omdat niet alle ontwikkelingen die gaande zijn, worden beschreven. En ten tweede: omdat per ontwikkeling geen uitputtende beschrijving wordt gegeven van het mogelijke strategische gedrag. De ambitie is dan ook niet zo zeer om volledig te zijn, maar om aan te tonen dat strategisch gedrag zich al maar vernieuwt mede naar aanleiding van nieuwe ontwikkelingen.

De eerste twee paragrafen handelen over respectievelijk strategisch gedrag in het algemeen en strategisch gedrag in toezichtrelaties. Daarna

volgt een beschrijving van drie ontwikkelingen in het toezicht, te weten ‘vernetwerking’ (actoren worden meer en meer afhankelijk van elkaar), de opmars van technologie bij inspecteur en inspectee en, tot slot, het groeiend belang van bedrijfsinterne managementsystemen en de certificering hiervan. Per ontwikkeling is een concreet voorbeeld uitgewerkt (zie tabel 1).

Ontwikkeling	Voorbeeld
vernetwerking	mondiale financiële crisis
opmars technologie bij inspecteur en inspectee	dopingsinspecties wielrennen i.h.b. bij us Postal ploeg met Lance Armstrong
opkomst interne managementsystemen en hun certificering	milieumanagement systemen, i.h.b. bij afvalverwerkers

Tabel 1. ontwikkelingen in toezicht met voorbeelden

Voor elk van deze ontwikkelingen wordt beschreven welke strategische gedragingen hierdoor worden gefaciliteerd en gegenereerd. Tot slot volgt een reflectie.

Strategisch gedrag

Om strategisch gedrag hangt een geur van heimelijkheid en vilein gedrag. Een toonaangevende beschrijving luidt als volgt: *“propensity to shirk, to be opportunistic, to maximise his or her self-interest”* (Williamson, 1985, p.369-381). Schelling benadrukt de rationaliteit van strategisch gedrag. Strategisch gedrag is, volgens hem *“based on the assumption of rational behaviour – not just of intelligent behaviour, but of behaviour motivated by a conscious calculation of advantages.* (Schelling, 1960, p. 4)

Beide definities monden uit in de volgende vier karakteristieken van strategisch gedrag. Ten eerste: de kern is dat de strateeg zich strategisch gedraagt om zijn eigen belang te dienen. In de tweede plaats: hij doet dit zo consequent dat zijn gedrag andere belangen schaadt, hetzij private belangen, hetzij publieke belangen. Het is daarbij goed mogelijk dat de bijdrage aan het eigen belang in het niet valt bij de beschadiging van de andere belangen, m.a.w. er is niet of nauwelijks sprake van een belangen-afweging.

Om gedrag als strategisch gedrag te kwalificeren, is het, in de derde plaats, wel nodig dat dit gedrag, inclusief zijn effecten op het eigen belang en op

andere belangen, intentioneel is. De strateeg moet zich er dus bewust van zijn dat zijn gedrag andere belangen schaadt terwijl het zijn eigen belang bevordert.

Omdat de strateeg zich bewust is van dit feit en hij tevens beseft dat dit ten koste zal kunnen gaan van zijn reputatie, zal hij proberen zijn gedrag te camoufleren. Indien dat niet lukt, zal hij proberen de effecten die zijn gedrag heeft op eigen en andere belangen te verbergen. Deze (poging tot) camouflage is de vierde karakteristiek.

Strategisch gedrag in toezicht

Deze vier karakteristieken gelden voor het strategisch gedrag tussen actoren in het algemeen. De relatie tussen inspecteur en inspectee is een verbijzondering van zo'n algemene relatie wat het mogelijk maakt om ook het strategisch gedrag specifiek te beschrijven. De relatie tussen inspecteur en inspectee laat zich beschrijven als een zogenaamde *principal-agent* relatie (Hart, 1989, p. 305-360). De beide actoren in deze relatie beschikken over ongelijke informatie; dit wordt aangeduid met 'informatieasymmetrie' (Stigler, 1961, p. 1441-1478). De inspecteur is de *principal*, formeel gezien schrijft hij voor wat er moet gebeuren, hoe de vergunning eruit ziet en op welke manier hij deze gaat handhaven. De inspectee is de *agent*. De *agent* weet meer over de werkelijke gang van zaken in het bedrijf en over zijn prestaties op de parameters van de vergunning dan de inspecteur. Deze informatieasymmetrie schept de condities voor een variëteit aan strategische gedragingen. Kagan en Scholz duiden de actoren die dit doen aan als 'amoral calculators' (Kagan & Scholz, 1984).

Hieronder worden aan de hand van drie cases, drie ontwikkelingen besproken die breed spelen in toezichtrelaties. Deze veranderingen scheppen nieuwe verhoudingen tussen inspecteur en inspectee, verhoudingen die niet zonder gevolgen blijven voor mogelijkheden van strategisch gedrag.

Ontwikkeling 1: vernetwerking

Actoren worden almaar afhankelijker van elkaar. Dit biedt mogelijkheden voor strategisch gedrag. Hier wordt het voorbeeld uitgewerkt van de groeiende afhankelijkheden in de financiële wereld.

De huidige financiële crisis is niet per *big bang* ontstaan. Integendeel, de crisis heeft zich geleidelijk ontwikkeld tot de diepe crisis die zij is geworden. De problemen zijn begonnen in de bankensector in de VS van waaruit zij zich geleidelijk verspreidden naar andere sectoren van de economie en naar andere continenten.

De eerste tekenen van een kredietcrisis waren zichtbaar bij banken in de Verenigde Staten. Deze banken hadden veel risico's genomen bij het verstrekken van hypotheekleningen. Zij verpakten deze risicovolle hypotheekleningen in 'pakketjes' (securitisatie) en verkochten deze wereldwijd door. Feiten over een groeiend aantal wanbetalingen van hypotheekgevers deden de geruchten aanzwellen over aanzienlijke waardedalingen van deze pakketten, maar het was buitengewoon complex om vast te stellen wat de werkelijke waardedaling was. Deze onzekerheid leidde tot een vertrouwenscrisis tussen banken onderling waardoor hun onderlinge kredietverlening goeddeels stil viel. Een aantal Amerikaanse banken raakte hierdoor in de problemen. Andere Amerikaanse banken en de Amerikaanse overheid bleken in eerste instantie bereid te zijn deze banken te steunen. Zo werden Bear Stearns, twee grote hypotheekbanken (Fanny Mae en Freddy Mac) en een grote verzekeraar (AIG) nog gered, maar Lehman Brothers was een bank te ver en failliede in september 2008.

Ook Europese banken die deze hypotheek pakketjes hadden gekocht en/of financiële belangen hadden in de vallende Amerikaanse banken, moesten grote afboekingen doen en kwamen in de problemen. Het vertrouwen stortte in elkaar en de onderlinge kredietverlening stakte. Fortis, die zojuist had meegedaan in het consortium dat ABN AMRO had gekocht, had mede door deze aankoop nog maar weinig weerstand en kwam al snel in de problemen. De Nederlandse en Belgische overheid namen vervolgens onderdelen van deze banken over. Ook ING bank kon niet verder zonder kapitaalinjectie van de overheid. Die kwam in oktober 2008. Een jaar later ging DSB, een andere Nederlandse bank, wel failliet. DSB heette geen systeembank te zijn, Fortis, ING en later SNS wel. En systeembanken, zo is het beeld, zijn essentieel voor de economie van een land.

Eind 2008 is er voor het eerst sprake van een recessie in de Eurozone. Recessies doen een groot beroep op de overheidsfinanciën omdat de belastinginkomsten dalen en uitgaven voor uitkeringen stijgen. Dat is normaal bij recessies, maar nu kwam dat nog eens boven op de uitgaven die werden gedaan om de financiële sector overeind te houden.

Net op het moment dat de meeste Europese landen financieel enigszins op adem leken te komen, moest eind 2009 Griekenland erkennen dat het land kampte met een veel groter begrotingstekort en een hogere overheidsschuld dan eerder gemeld. Een nieuwe schulden crisis was geboren. Griekenland had, zo bleek, jarenlang te gunstige cijfers gerapporteerd om maar te worden toegelaten tot de Euro. Onder druk van de EU kondigde de Griekse regering vanaf februari 2010 stevige maatregelen aan om het tekort terug

te dringen. Ondanks deze maatregelen viel toch het vertrouwen weg bij banken en financiële instellingen, dat Griekenland zijn schulden ooit nog zou kunnen afbetalen. Ze vroegen daarom een hogere rente op hun leningen aan dit land. Begin 2010 was het vertrouwen op de financiële markten in Griekenland zo laag dat het land geen leningen meer kon krijgen. Hierdoor kon Griekenland het begrotingstekort en de overheidsschuld niet meer financieren. In mei 2010 kwamen de eurolanden en het Internationaal Monetair Fonds Griekenland te hulp met een lening om negatieve gevolgen voor andere eurolanden te voorkomen. Griekenland moest dan wel streng bezuinigen en de economie hervormen.

De financiële markten letten in eerste instantie op Griekenland, maar de onrust breidde zich snel uit. Spanje, Portugal en ook Ierland hadden een groot begrotingstekort en/of een flinke overheidsschuld. Dit veroorzaakte onzekerheid bij banken en financiële instellingen die veel geld hadden uitgeleend aan deze landen en zette de begroting van de donorlanden verder onder druk.

Uit deze keten van gebeurtenissen rijst het beeld van een interdependente, vervlochten wereld waarin problemen zich verrassend voortplanten. In de eerste plaats blijken banken onderling vervlochten te zijn. Banken hebben onderling veel financiële relaties. Zij bezitten aandelen in elkaar, zij hebben leningen bij elkaar uitstaan en zij staan garant voor elkaar. Nog dieper zit dat zij het vertrouwen van publiek en politiek nodig hebben en dat zij beseffen dat het wegvallen van het vertrouwen in één van de banken, het vertrouwen in de andere banken kan schaden. Het gevolg is dat problemen bij een van hen zich gemakkelijk voortplanten naar andere banken. De vervlechting in deze zin tussen banken is internationaal en zelfs intercontinentaal van karakter. Problemen bij enkele Amerikaanse banken raakten niet alleen andere Amerikaanse banken maar later ook Europese banken.

Banken zijn niet alleen onderling vervlochten, ze zijn ook vervlochten met landen. Landen zijn van mening dat zij het zich niet kunnen permitteren dat hun systeembanken failliet gaan. Dat zou de economie van het land als geheel in gevaar kunnen brengen wat deze landen ertoe brengt problematische banken te steunen, d.w.z. ze van vers kapitaal te voorzien of zelfs in hun geheel over te nemen, ook al verslechtert dit de financiële situatie van deze landen. De financiële problemen van banken zijn hiermee nationale problemen geworden.

Tot slot blijken ook landen onderling sterk vervlochten te zijn, bijvoorbeeld de landen in de Eurozone. Het lijkt erop dat Eurolanden van mening zijn dat een in gebreke blijvend Euroland het vertrouwen in de Euro zo sterk zal aantasten dat ook zichzelf daar de nadelige gevolgen van zullen onderkennen. De kosten daarvan schatten zij kennelijk hoger in dan de kosten om dat land dan maar financieel te ondersteunen.

Deze uitgebreide en intensieve vervlechting tussen banken, tussen landen en banken en tussen landen, biedt ruime mogelijkheden voor strategisch gedrag. Een eerste profijtelijke gedraging is 'inweving': de strateeg zorgt ervoor dat andere partijen zich afhankelijk voelen van zijn voortbestaan. Zorg dat andere partijen een financieel belang hebben bij de continuïteit van de strateeg, zorg dat ook de reputatie van andere partijen in het geding komt als die van de strateeg in gevaar komt, etc.

Een tweede strategische gedraging is dat de strateeg naar een schaal toegroeit waarmee hij 'too big to fail' is geworden. Het omvallen van een heel grote actor kan maar al te gemakkelijk als een systeemrisico worden opgevat waarmee de andere actoren in het systeem de prikkel zullen voelen hun grote collega te steunen. Een grote omvang maakt de eerder genoemde 'inweving' gemakkelijker om uit te voeren. Immers, van een grotere actor zijn min of meer automatisch alle actoren sterk afhankelijk.

Een derde type strategische gedraging resulteert in 'moral hazard'. De strateeg heeft zich dan in een positie gemanoeuvreerd waarin hij beseft dat hij risicoloos grote risico's kan nemen. Dit mag paradoxaal klinken, maar is de logische consequentie van de inweving en too big to fail strategieën die hierboven zijn beschreven. De strateeg weet dat andere partijen hem niet kunnen laten vallen. Daarom beseft hij dat hij in een positie is om grote risico's te kunnen nemen. Eventuele baten van dit risico zullen hem toevallen, terwijl eventuele lasten voor rekening van anderen zullen komen. Zo'n situatie leidt tot het nemen van grotere risico's dan situaties waarin de risiconemer aan de lat staat voor zowel de baten als de lasten.

Ontwikkeling 2: groeiend belang van technologie bij inspecteurs en inspectees

Overal in de samenleving wint technologie terrein, zo ook in de relatie tussen inspecteur en inspectee. Bedrijfsprocessen aan de kant van de inspectee worden technisch almaar complexer. Zij voeren steeds maar weer nieuwe technologieën in. Inspecteurs worden vervolgens geacht in staat te zijn deze processen te doorgronden en te beoordelen, tegen de

achtergrond van de geldende regels en voorschriften. Ook de inspecties, op hun beurt, worden technisch al maar beter ondersteund. De ter beschikking staande opsporingsmethoden en technieken worden ook steeds verfijnder/geavanceerder. Strategisch opererende inspectees ontwikkelen in reactie daarop ook weer manieren om in te spelen op deze verbeterde methoden. Zo ontstaat er een techno-race tussen inspectie en inspectee, met als inzet: wie is wie te slim af?

Deze techno-race speelt zich zelfs af in de sport waar de wil van sporters om te winnen zo groot kan zijn dat ze hun toevlucht nemen tot het gebruik van prestatiebevorderende middelen, ook al zijn deze niet toegestaan. Zo'n techno-race speelt zich bijvoorbeeld af in het wielrennen, met als voorlopig dieptepunt de ontmaskering van de grote kampioen Lance Armstrong als dopinggebruiker. Het United States Anti Doping Agency (USADA) heeft in oktober 2012 een onderzoek gepubliceerd over het dopinggebruik door de Amerikaan Lance Armstrong en zijn ploeggenoten van de jarenlang onoverwinnelijke US Postal ploeg (USADA, 2012).

Het USADA rapport beschrijft in detail de acties van de dopingcontroleurs en de tegenacties van Armstrong c.s. De Bruijn e.a. destilleren uit dit rapport een aantal strategische gedragingen die in het kader van dit artikel relevant zijn (De Bruijn, Groenleer & van Ruijven, 2013, p. 7-22). Het high-tech inspectie-instrumentarium van de inspecties is weliswaar verfijnd en geavanceerd, maar ook enigszins log omdat veel apparatuur nodig is en protocollen zorgvuldig doorlopen moeten worden. De US Postal ploeg wist erg goed hoe ze deze hoogtechnische detectie konden ontregelen. Dat deed de ploeg door *last minute* informatie te verstrekken over waar de leden van de ploeg op welk moment (*whereabouts*) beschikbaar waren voor dopingcontrole en die *whereabouts* ook nog eens voortdurend te veranderen. De dopingcontroleurs konden met deze dynamiek en snelle verplaatsingen niet altijd goed omgaan.

Een tweede strategische gedraging is *acting-to-the-test*. Voor de dopingcontroleurs is de hematocrietwaarde van het bloed een belangrijke parameter. Dankzij bloedtransfusies kunnen renners deze waarde hoog houden wat prestatiebevorderend werkt. Maar hij mag niet te hoog zijn want dat is strafbaar. Als de waarde te hoog was, dan wist de medische staf van US Postal deze weer te verlagen door het injecteren van fysiologische zoutoplossingen. Als de medische staf dan toch nog van mening was dat de waarde te hoog was, dan lieten ze de betreffende renner simpelweg te laat komen bij de test of zorgden zij ervoor dat de slecht scorende renner als laatste werd getest, wat dan genoeg tijd bood om de waarde weer te laten zakken tot een acceptabel niveau. Deze strategie was alleen mogelijk door

het zeer hoge kennisniveau over deze hematocrietwaarden en de mogelijkheden om deze waarde met grote precisie te manipuleren.

Een derde strategie is de *imago-building* strategie. De US Postal ploeg, en Armstrong in het bijzonder, droegen een imago uit van natuurlijke gezondheid. Armstrong, hersteld van kanker, was een verklaard sympathisant van de beweging die strijdt voor gezondheid en tegen kanker. In logische aansluiting daarop verklaarde hij zich tegenstander van doping en ook dat deed hij energiek: hij doneerde veel geld aan gezondheid bevorderende organisaties en investeerde zelfs in kennis en apparatuur die ten goede kwam aan dopinginspecties. Dit achteraf ongehoord brutale gedrag is functioneel geweest voor de creatie van een sfeer die het voor doping inspecteurs bijna onmogelijk maakte om te geloven dat hij wel eens doping zou kunnen gebruiken.

Ontwikkeling 3: opkomst van bedrijfsinterne managementsystemen bij inspectees, certificering van deze systemen en de opkomst van systeemgericht toezicht

Een voorbeeld van bedrijfsinterne managementsystemen zijn milieu-managementsystemen. Dit soort systemen is de afgelopen jaren op grote schaal ingevoerd, wat reden is om hieraan wat meer aandacht te schenken. Een milieumanagementsysteem bestaat uit het geheel van maatregelen, procedures, controles, voorzieningen, overlegstructuren en rapportages waarmee een bedrijf inzicht kan krijgen in de milieubelasting die het veroorzaakt en waarmee het die belasting kan verminderen (Kuks, 1991). Zo'n milieumanagementsysteem is een vrijwillig instrument en ook de vorm kan vrij worden ingevuld. De invulling wordt wat minder vrijblijvend door het systeem te laten certificeren. In dat geval controleert een onafhankelijke, deskundige organisatie regelmatig of het systeem aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Indien dat het geval is, ontvangt het bedrijf een certificaat. Op het gebied van milieuzorg is de meest bekende norm waarvoor een certificaat kan worden afgegeven de ISO 14001 standaard, waarin o.a. de naleving van wettelijke regels en continue verbetering van de milieuprestaties worden geëist (Van Wingerde, 2012).

Milieumanagementsystemen zijn in velerlei sectoren geïntroduceerd. Een van de meest interessante sectoren in dit verband is de afvalbranche. Afvalverwerkers nemen afval in dat door derden is geproduceerd en ontvangen voor deze inname een financiële vergoeding. Pas daarna begint de verwerking van dit afval. Anders gezegd: afvalverwerkers ontvangen een vergoeding voor hun werkzaamheden voordat ze deze werkzaamheden uitvoeren. De meeste bedrijven ontvangen pas na de productie en levering van een product hun vergoeding, waarmee ze als vanzelf een prikkel zul-

len voelen om productie en levering goed te laten verlopen. Immers, als dit niet goed gaat, ontvangen zij geen vergoeding. Omdat afvalverwerkers hun vergoeding al ontvangen hebben voordat zij aan de eigenlijke verwerking beginnen, voelen zij de prikkel om hun werk goed te doen, minder. Sterker nog, zij kunnen een prikkel voelen om de verwerking zo goedkoop mogelijk te laten verlopen. De beloning is toch al binnen en het bedrijf wat zich heeft ontdaan van zijn afval, zal uit zichzelf minder geïnteresseerd zijn in wat ermee gebeurt. Al met al, afvalverwerkers voelen een minder sterke prikkel dan andere bedrijven om netjes te werken. Dit is zelfs wel eens aangeduid als een criminogene prikkel (Huisman, 2001). Toezichthouders en afvalverwerkers hebben dan ook een spanningsvolle relatie waardoor zich in het verleden veel strategische gedragingen en recht-toe-recht-aan strafbare gedragingen hebben ontwikkeld.

Toezichthouders reageren in het algemeen positief op de invoering van milieumanagementsystemen, zeker als deze ook nog eens gecertificeerd zijn. Zo'n systeem geeft de toezichthouder al snel de indruk dat het bedrijf zijn milieuprestaties serieus neemt en het maakt in ieder geval het toezicht wat gemakkelijker. Toezichthouder en onderneming zullen in onderling overleg, op basis van het systeem, samen tot een beeld kunnen komen van de belangrijkste risico's voor het milieu, de *compliance* van het bedrijf en hoe de kwaliteit van de bedrijfsprestatie kan worden geborgd.

Hoe positief deze ontwikkelingen ook zijn te duiden, ze bieden ook aangrijpingspunten voor strategisch gedrag. Een eerste mogelijkheid is '*window dressing*'. De strateeg zorgt ervoor dat het milieumanagementsysteem de positieve kanten van zijn bedrijfsvoering benadrukt en dat de minder mooie kanten onderbelicht blijven in het systeem en in de rapportages. Er zijn zelfs voorbeelden waar een dergelijk systeem als dekmantel fungeerde voor strafbaar gedrag (Van Wingerde, 2012). Uit Amerikaans onderzoek bleek dat juist de bedrijven die de realisatie van milieudoelen niet belangrijk vinden in hun bedrijfsstrategie, deze systemen strategisch inzetten. Aan de andere kant: bedrijven met hart voor duurzaamheid, blijken deze systemen te benutten om het nog beter te doen (Nash & Ehrenfeld, 2001).

Een tweede vorm van mogelijk strategisch gedrag is '*free riding*' (Van der Heijden, 2011). *Free riders* kunnen het aantrekkelijk vinden om mee te doen met het systeem vanwege de reputatie van het systeem en de klantenkring die met de invoering van het systeem bereikbaar wordt voor de klant. De strateeg lift dan mee met een systeem dat door anderen is ontwikkeld en de strateeg parasiteert vervolgens ook nog eens op het systeem.

Een derde strategische gedraging is '*capturing*'. Bij *capturing* slaagt de stra-

teeg erin de toezichthouder in te kapselen, voor zich te winnen. De toezichthouder gaat dan mee met de strateeg, internaliseert het systeem en het verhaal van de strateeg, wat zover kan gaan dat hij zelfs een loyale verdediger wordt van de strateeg naar derden toe.

Reflectie en vooruitblik?

Hierboven zijn drie ontwikkelingen beschreven die alle relevant zijn voor het toezicht. Elk van deze ontwikkelingen bleek weer zijn eigen strategisch gedrag te faciliteren. In onderstaand schema zijn de ontwikkelingen met bijbehorende strategische gedragingen nog eens samengevat

Ontwikkelingen	Strategische gedragingen
Vernetwerking	• Inweving • Too big to fail • Moral hazard
Groter belang van technologie	• Ontregelen • Acting-to-the-test • Imago-building
Opkomst van bedrijfsinterne management-systemen bij inspectees, certificering van deze systemen en de opkomst van systeemgericht toezicht	• Window dressing • Free riding • Capturing

Tabel 2. nieuwe ontwikkelingen in het toezicht met bijbehorende strategische gedragingen

De beschreven ontwikkelingen in het toezicht zijn niet uitputtend bedoeld. Ook is geen poging gedaan om een compleet overzicht te geven van de bijbehorende strategische gedragingen, m.a.w. er is nog veel meer strategisch gedrag dan hier opgesomd. Aan de andere kant is het ook niet gezegd dat iedereen zich altijd maar strategisch gedraagt. Integendeel, de grote meerderheid van inspectees gedraagt zich normconform en niet strategisch. Wel is het zo dat de minderheid die zich strategisch gedraagt en die ook iedere verandering te baat neemt om nieuwe strategische gedragingen te etaleren, veel schade kan veroorzaken, de beeldvorming sterk bepaalt en relatief veel aandacht vergt. Hierboven is het strategisch gedrag van inspectees beschreven. Hiermee is niet gezegd dat alleen zij zich strategisch gedragen. Ook de toezichthouder kan zich strategisch gedragen in het toezichtspel. Waarom zou hij dit

doen? Er kunnen vele redenen aan ten grondslag liggen, budgettaire redenen, bureaupolitieke redenen, persoonlijke redenen, etc. Op een dubieuze manier druk uitoefenen, het-op-de-rand-van-het-toelaatbare gegevens verzamelen, strategisch lekken van informatie, gedoseerd informatie doorgeven naar hogere niveaus etc. zijn voorbeelden van strategische gedragingen aan de kant van de inspecties waarmee de verhoudingen in het toezichtspel toch weer in evenwicht blijven.

Hoe zijn deze strategische gedragingen te waarderen? Maar al te gemakkelijk kan een beeld rijzen van zich strategisch gedragende actoren die zich op een buitengewoon slimme, sluwe manier onttrekken aan regels. Dat zou toch wat te ongenueanceerd zijn. Er is ook een andere kant aan strategisch gedrag. Strategisch gedrag getuigt ook van intelligentie en van doorzicht, wat op zich mooie en broodnodige eigenschappen zijn op terreinen waar ondernemend en innoverend gedrag wordt verwacht (Ten Heuvelhof, De Jong, Kars & Stout, 2009). Aan de andere kant: het blijft natuurlijk zo dat strategisch gedrag bovenal het belang van de strateeg dient, ook al schaadt het grof andere belangen.

Als dan toch de waardering van strategisch gedrag per saldo negatief uitslaat, dan blijft de vraag natuurlijk of toezichthouders wel goed zijn toegerust om hiermee om te gaan. Het ligt dan voor de hand om te pleiten voor nieuw en krachtiger instrumentarium ten behoeve van de toezichthouder. Hier passen twee kanttekeningen bij. De eerste kanttekening is dat toezichthouders niet altijd zeker zullen weten wie van hun inspectees zich strategisch gedragen. Dit zware instrumentarium kan daarom niet worden ingezet tegen precies alleen die actoren die zich strategisch gedragen. Waarschijnlijk zullen ook andere inspectees geraakt worden door dit zwaardere instrumentarium wat in hun ogen als onnodig zwaar en wantrouwend kan overkomen. Een afweging is dan op zijn plaats tussen de baten van een hogere effectiviteit jegens zich strategisch gedragende inspectees en de schade die ontstaat bij 'gewone' inspectees. Kanttekening twee is dat ieder nieuw instrument en ieder nieuw voorschrift op zich weer een aangrijpingspunt is voor strategisch gedrag. Hier bijt het wapen uiteindelijk in zijn eigen staart en bereiken we de grens van wat inspecties vermogen.

Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat strategisch gedrag in toezichtrelaties alomtegenwoordig is. Nieuwe ontwikkelingen in het toezicht roepen ook weer nieuwe varianten van strategisch gedrag op. De waardering van strategisch gedrag is niet eenduidig, er zitten voor- en nadelen aan vast. Hoe dan ook, het laat zich moeilijk uitbannen en dat is mischien maar goed ook.

Literatuur

- Bruijn, J.A. de, Groenleer, M. & Ruijven, Th. van (2013). Dopingdynamiek, Lance Armstrong, USADA en de Governance van Professioneel Wielrennen. *M&O*, (januari/februari), 7-22.
- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (2005). *Handhaving. Het Spel tussen Inspecteur en Inspectee*. Utrecht: Lemma BV.
- Donaldson, L. (1990). The Ethereal Hand: Organizational Economics and Management Theory. *Academy of Management Review*, Vol. 15 (3), 369-381.
- Hart, O., (1989). An Economist's Perspective on the Theory of the Firm. *Columbia Law Review*, 89 (7), 1757-1774.
- Jensen, M.C., Meckling, W.H. (1976). The Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, (3), 305-360.
- Heijden, J. van der (2011). Voluntary Regulatory Regimes in Environmental Governance: a Review. *Paper ISA 2011 annual meeting*, San Francisco.
- Heuvelhof, E.F. ten, Jong, M. de, Kars, M. & Stout, H. (2009), *Strategic Behaviour in Network Industries. A Multidisciplinary Approach*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Huisman, W. (2001). *Tussen Winst en Moraal. Achtergronden van Regelnaleving en Regelovertreding door Ondernemingen*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Kagan, R.A. & J.T. Scholz (1984). The Criminology of the Corporation and Regulatory Enforcement Strategies. In K. Hawkins & J.M. Thomas (eds.), *Enforcing Regulation*. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing.
- Kuks, S.M.M. (1991). Uitgangspunten van Bedrijfsmilieuzorg. In J.Th. A. Bressers, T.J.N.M. de Bruijn, S.M.M. Kuks & K.R.D. Lulofs. (red), *Milieuzorg van Directietafel tot Werkvloer* (pp.20-31). Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Nash, J. & Ehrenfeld, J.R. (2001). Factors that Shape EMS Outcomes in Firms. In C. Coglianese & J. Nash (Eds), *Regulating from the Inside: Can Environmental Management Systems Achieve Policy Goals* (pp.61-81). Washington: Resources for the Future
- Schelling, Th. C. (1960). *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Mass.
- Stigler, G.J. (1961). The Economics of Information. *Journal of Political Economy*, (69), 213-225.
- Stigler, G.J. (1967). Imperfections in the Capital Market. *Journal of Political Economy*, (75), 287-292.
- Stiglitz, J.E. (2000). The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics. *Quarterly Journal of Economics*, 115 (4), 1441-1478.

- United States Anti-Doping Agency (2012). *Report on Proceedings Under the World Anti-Doping Code and the USADA Protocol. Reasoned Decision of the United States Anti-Doping Agency on Disqualification and Ineligibility*. Colorado Springs: USADA.
- Williamson, O.E (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York.
- Wingerde, K. van (2012). *De Afschrikking Voorbij. Een Empirische Studie naar Afschrikking. Generale Preventie en Regelnaleving in de Nederlandse Afvalbranche*, Nijmegen: WLP.

Slotbeschouwing

Terugkerende thema's en opkomende kwesties voor het toezicht

Martijn van der Steen, Ferdinand Mertens, Jorren Scherpenisse

Deze bundel heeft een groot aantal thema's in het toezicht aan de orde gesteld. In deze slotbeschouwing reflecteren we op de thema's die in de verschillende bijdragen aan de orde komen. We brengen een heel grove ordening aan: een aantal bijdragen heeft betrekking op **terugkerende thema's** in het toezicht, terwijl andere bijdragen vooral **nieuwe en opkomende thema's** adresseren. In het eerste geval gaat het om vragen die min of meer inherente dilemma's van het toezicht zijn, voor de tweede categorie gaat het om thema's die nieuw zijn en waarvan we de komende tijd moeten ontdekken of en hoe ze van antwoorden zijn te voorzien. Een aantal kwesties springt er voor ons uit en vormt volgens ons de reeks kwesties waar toezichtorganisaties de komende tijd verder mee om moeten leren gaan.

Terugkerende thema's

Toezicht in de relatie tot beleid

Een terugkerend thema in het denken over het toezicht is de relatie tot beleid. Ook in de opleiding is het vaak aan de orde geweest. De spanning wordt in het gehele veld gevoeld: toezicht is sterk afhankelijk van wat er in de beleidsvorming wordt gedaan, maar is daarin beperkt betrokken. Vergroting van betrokkenheid in het beleidsproces is mogelijk als toezichthouders daar zelf een actieve strategie voor voeren, maar zorgt tegelijkertijd voor een dilemma. Betrokkenheid bij beleidsontwikkeling gaat ten koste van de distantie en autonomie later. Ook is het beleidsproces meer politiek van aard en gelden er andere 'wetten' dan in het toezicht. Haalbaarheid is bijvoorbeeld een belangrijke dimensie van goed beleid, maar tegelijkertijd zijn politieke haalbaarheid en ideologische voorkeuren vaak krachtigere argumenten bij de keuze voor de beleidsinhoudelijke richting en bij de inrichting van uitvoeringsarrangementen. Het toezicht

moet het vaak doen met wat elders en eerder in het proces is afgesproken en toegezegd – en er dan het beste van zien te maken. In het Leeratelier zit een oproep verpakt aan toezichthouders om in dit proces meer actief te zijn, en zelf proactief te handelen. Niet wachten tot het te laat is, maar vroegtijdig signaleren en meedoen; via de formele lijnen, maar ook door informele contacten, achter de schermen, op de momenten waarin er in het beleidsproces nog ruimte voor aanpassing is. Tegelijkertijd is de ervaring dat die rol niet gegeven is, maar gegund moet worden. Het is een terugkerende spanning in het ontwerp van toezichtarrangementen en in het werken daarbinnen, dat per dossier en per toezichthouder een andere invulling zal krijgen.

Organisatorische indeling, positionering en institutionalisering

De “motie Aptroot” is een belangrijk politiek feit; het toenmalige Kamerlid pleitte voor de invoering van één Rijksinspectie, waarin al het toezicht zou zijn samengebracht. Die motie werd aangenomen, maar is nooit serieus opgevolgd. Althans, in de letter van de motie. Wel hebben opeenvolgende Kabinetten de geest ervan in het regeerakkoord opgenomen: meestal met zinnen als ‘er wordt gestreefd naar het vormen van een rijksinspectie’ of ‘de rijksinspecties zullen zoveel als mogelijk samenwerken’. De achterliggende gedachte daarbij is steeds dat inspecties samen effectiever en efficiënter kunnen opereren; zowel in termen van de eigen kosten en opbrengsten, maar ook in de maatschappelijke kosten van het toezicht. Een veel aangehaald voorbeeld is de inspectie van vrachtwagens op parkeerplaatsen langs de snelweg. Dat kan elke betrokken inspectie voor zichzelf doen, het kan ook samen; met meerdere inspecteurs van verschillende inspecties tegelijk, maar ook door één inspecteur namens alle andere betrokken organisaties. Zo is er een continue discussie te zien over manieren om samen te werken. Daarin is de afgelopen tien jaar het volledige spectrum van mogelijkheden aan de orde geweest: van volledige fusies tot het integreren van functies, het combineren van teams, tot het koppelen van achterliggende administratieve systemen. Het terugkerende dilemma bij al die samenwerkingspogingen is dat voorbij de quick wins van samen optrekken en het vermijden van dubbelingen al snel duidelijk wordt dat verschillende inspecties vaak ook echt verschillend zijn. Niet alleen institutioneel, maar ook écht inhoudelijk; ze vertegenwoordigen andere waarden, opereren vanuit een andere rechtsgrond, hebben andere belangen. Niet in de zin van organisatiebelangen, maar reële onderliggende politieke waarden. Economische belangen botsen nu eenmaal

meestal met milieubelangen, in ieder geval op de kortere termijn. Net zoals externe veiligheid vaak botst met bedrijfsvoering en maatschappelijke belangen op langere termijn, zoals werkgelegenheid.

Er wordt al jaren gesproken over uniformering en samenbundeling van inspecties, en er zijn er ook al veel gefuseerd. Maar toch is er de laatste jaren vanuit een onderstroom een net iets andere lijn te ontdekken; inmiddels lijkt ook de waarde van domeinspecifieke toezichthouders herontdekt te zijn. Met de opschaling en verbreding zijn óók de grenzen van die beweging zichtbaar geworden. Of, anders gezegd, de positieve kanten van domeinspecifieke toezichthouders zijn meer in beeld gekomen. Zo is in ieder geval de afgelopen jaren de druk op fusie, opschaling en combinatie bij inspecties afgenomen. Er is druk op kwaliteitsverbetering en efficiency, maar de idee van opschaling en bundeling lijkt minder op de voorgrond te staan. Sterker nog, het zou goed kunnen dat na het opschalen van de afgelopen jaren op heel concrete dossiers de komende tijd afgeschaald gaat worden. Zo ontstaat het beeld van een pendule van opschalen en afschalen, van bij elkaar brengen en weer los maken. Het achterliggende dilemma is dat hoe meer we opschalen en samenbrengen, ook de uniciteit en het specialisme van bepaalde domeinen zichtbaar wordt. Organisaties worden snel te groot, bereiken de grenzen van de 'span of control', waarbij de details die er bij het toezicht toe doen verloren gaan. De ideale maat voor en van het toezicht is zo een terugkerend thema van debat en – zo zouden wij het willen duiden – een voortgaand experiment.

Toezien op of het overnemen van; het stapelen en oprukken van toezicht

Een terugkerende worsteling bij de inrichting van het toezicht is die tussen het verfijnen en verscherpen van toezicht enerzijds en het tegelijkertijd maximaliseren van de eigen verantwoordelijkheid van de ondertoezichtgestelden. Er wordt veel gesproken over het stapelen en het oprukken van het toezicht en de noodzaak om via toezicht en inspectie diepere invloed op processen binnen organisaties te hebben. Tegelijkertijd kan werkelijke verbetering alleen plaatsvinden als organisaties zichzelf en elkaar disciplineren. Toezicht en handhaving zijn uiteindelijk zwakke instrumenten: verbeteringen in sectoren vinden alleen plaats als die sectoren zichzelf verbeteren. In toezichtstermen uitgedrukt: als de spontane naleving groeit. Toezicht, inspectie en handhaving zijn effectieve instrumenten voor een beperkt deel van de populatie. De worsteling van toezichthoudende organisaties is om arrangementen te bouwen die én de

toezichthouder krachtig in positie brengen én die de verantwoordelijkheid stevig bij de ondertoezichtgestelde houden. Denk aan de aaneenschakeling van problemen in en rond het toezicht op de vleessector. Het is des te meer illustratief, omdat een ten aanzien van het toezicht veelgebruikt gezegde aan deze sector ontleend wordt: de slager die zijn eigen vlees keurt, vaak gebruikt als aanduiding van verkeerde verhoudingen in het toezicht. ‘Slagers behoren niet hun eigen vlees te keuren, dat moet iemand anders doen’. Ook in het Leeratelier hebben we dit vaak voorbij horen komen, bij het nadenken over de inrichting van het toezicht. We hebben echter ook gezien dat het gezegde uiteindelijk nooit opgaat; sterker nog, toezicht kan alleen goed opereren als de slager *wel* zijn eigen vlees keurt. En als de slagers elkaar aanspreken op hoe ze met hun vlees omgaan. Met andere woorden, toezicht kan alleen goed werken als partijen in de sector zelf hun verantwoordelijkheid nemen en zelf voor hun eigen kwaliteit staan. Het toezicht kan zodanig worden ingericht dat partijen in de sector daarbij geholpen worden, maar uiteindelijk kan het nooit een wedloop worden van de toezichthouder tegen de sector.

Zo zien we in de ontwikkeling van de afgelopen jaren het dilemma terug van de toezichthouder die zichzelf groter maakt, waarvan steeds meer verwacht wordt, en waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de sector kleiner wordt gemaakt. Dat klinkt ferm en verleidelijk, en soms gaat het gepaard met extra middelen voor de inspectie, maar uiteindelijk is het een onhoudbare ontwikkeling. Waar alle inspecties uiteindelijk naar toe proberen te bewegen is een arrangement waarin op systeemniveau alle wissels goed staan voor een zo sterk mogelijk zelfcorrigerend vermogen van de sector én waarbij de inspectiecapaciteit zo gericht mogelijk wordt ingezet om de ‘most likely’ overtredders zo strak mogelijk op de huid te zitten. Risicogebaseerd toezicht, systeemaanpak, ketengerichte benadering; het zijn allemaal termen die bij die ontwikkeling passen en die in het veld worden gebezigd. Tegelijkertijd is het risico van al die “aanpakken” dat het gevaar steeds op de loer ligt dat de inspectie uiteindelijk de verantwoordelijkheid overneemt en zichzelf daarmee kwetsbaar maakt; bij verstoringen is niet de sector in de problemen, maar heeft de toezichthouder iets uit te leggen. Dan komt niet de branchevereniging of de directeur voor de camera, maar moet de hoofdinspecteur uitleggen hoe de misstand plaats kon hebben. Dat is deels een kwestie van medialogica, daarover later meer, maar ook een kwestie voor het inrichten van arrangementen en het management van verwachtingen over het toezicht.

De relatie van toezicht en media

De afgelopen tien jaar is het toezicht steeds meer naar het hart van de media-aandacht geschoven. Dat wil zeggen, bij steeds meer kritische incidenten worden niet alleen politiek en beleid aangesproken maar komt ook het toezicht in beeld. Dat is een belangrijke toevoeging: er is niet ineens meer aandacht voor het vak van de toezichthouder, maar de toezichthouder komt in beeld bij incidenten waar vroeger vooral het beleid werd aangesproken. Deels bewust, als stootkussen ingezet door de bestuurder of het beleid. Maar deels ook onbewust, door journalisten die ontdekken dat er in de inspectie 'een verhaal zit' dat in de medialogica goed verkoopt. Waar de toezichthouders eerst vooral gekend werden als niet al te media-genieke organisatie zonder verhaal, zijn ze nu onderwerp of leidend voorwerp in de berichtgeving over incidenten. Ze figureren zodoende in allerlei mediaberichten en gevoelige dossiers; over misstanden in de zorg, fraude met subsidies, overtredingen van wetten, verkeerd vlees, of bij beleids-fiasco's. Zelden gaat het daarbij expliciet om het falen van het toezicht op zich, maar vaak speelt het toezicht wel een rol bij iets dat niet goed ging, mis was, of helemaal fout liep.

Veel van de verhalen over de relatie tussen toezicht en media van de afgelopen jaren hadden een sterk negatieve toon; een bijna fatalistische interpretatie van de relatie tussen media en toezicht, waarbij er voor de inspecties weinig anders op zat dan stil te zitten tijdens het scheren.

Tegelijkertijd is er ook veel te zeggen voor het tegenovergestelde, namelijk dat voor toezichthouders de media een aantrekkelijk podium vormen om de effectiviteit van hun boodschap te vergroten. Toezichthouders zijn dan niet *volgend* maar *vormend* voor de verhalen in de media. Ze kunnen media gebruiken om naleving proactief te vergroten, maar ook hun versie van de gebeurtenissen inbrengen om zo de beeldvorming rond kritische incidenten of de uitkomsten van beleid te beïnvloeden. Dat vereist een actieve mediastrategie die naast het adequaat omgaan met incidenten ("crisiscommunicatie") misschien nog wel meer gebaat is bij een strategische eigen en lange-termijn gerichte communicatiestrategie. Zo is de relatie tussen media en toezicht een terugkerend onderwerp, maar veranderen de gedachten erover misschien toch langzamerhand. Wij zien in ieder geval een meer proactieve en ook assertieve stroming in het toezicht, waar de relatie minder fatalistisch en meer strategisch wordt benaderd.

Strategisch gedrag van ondertoezichtgestelden en de contra-strategieën van toezichthouders

Een interessant terugkerend vraagstuk voor het toezicht is ook het strategisch gedrag van ondertoezichtgestelden. Veel van de ontwikkeling in het toezicht gaat over het op systeemniveau steeds beter inrichten van processen, om zo de ruimte voor strategisch gedrag te verkleinen. Maar uiteindelijk gaat het in het toezicht ook onverminderd om het concrete ‘spel’ van de inspecteur met de inspectee. Met alle professionele dilemma’s en kwesties die daarbij horen. De inspecteur stelt vast dat het niet goed is, en de ondertoezichtgestelde vraagt hoe het beter moet. De inspecteur velst een oordeel en de ondertoezichtgestelde verbetert de helft. De inspecteur rapporteert streng en de ondertoezichtgestelde reageert emotioneel; “dit betekent het einde van het bedrijf”. Toezicht gaat over systemen en arrangementen, maar ook om inspecteurs of handhavers die ter plekke, in het contact met ondertoezichtgestelden, moeten handelen. Waarbij dat handelen niet alleen het volgen van een protocol is, maar ook het invullen van de ruimtes die daar in en omheen bestaan. Controleren of (ook) adviseren; strikt bij de feiten blijven of (ook) ruimte houden voor interpretatie; de letter van de regel of (ook) de geest ervan; sluiten of (toch) nog meer tijd geven. Het is een tijdloos dilemma in het toezicht.

Rationalisering, professionalisering en “analytisering” van het toezicht, versus professionele intuïtie, goed ontwikkeld gevoel en lokale kennis

Zo is, in lijn ook met het vorige dilemma, het toezicht nog steeds een combinatie van “intelligence” en “intuïtie”. De afgelopen jaren hebben veel inspecties geïnvesteerd in de intelligence; de processen zijn gerationaliseerd en de analyse van data en informatie is een competentie geworden, om op basis daarvan de inspectiecapaciteit gericht in te zetten. Risicogebaseerd toezicht heeft in veel inspecties een centrale plaats in het arrangement gekregen. Zo is het toezicht in slecht Nederlands “geanalytiseerd”: het is steeds meer een product geworden van rationele analyse, waarbij droge feiten en afwijkingen in patronen de inzet van inspecteurs en interventies richten.

En toch gaat het in het toezicht ook om iets anders; professioneel gevoel en het vermogen om als professional op basis van inzicht en ervaring snel en adequaat te ‘doorzien’ dat er iets niet klopt. Inspecteurs komen ter plaatse en voelen dat het niet goed zit; ze zien documenten en ‘ruiken’ dat er iets mis is. Ze spreken met een ondertoezichtgestelde en bellen op weg naar huis dat er dringend een vervolgonderzoek plaats moet vinden. *Professional judgement* is ondanks alle systematisering en analytisering van

het toezicht nog steeds de basis van een belangrijk deel van het werk, ook omdat elke vorm van systematisering en rationalisering vanuit vaste modellen kijkt en daarmee zijn eigen blinde vlekken bestendigt. Dit dilemma geldt voor de inspecteurs ‘op de grond’, maar ook voor de beleidsbepalers in de top van toezichthoudende organisaties. Waar zijn de ‘analytics’ leidend en waar volgt de inspectie het gevoel van de professional? Die twee sluiten elkaar niet uit, of liggen zelfs helemaal in elkaars verlengde, is een mogelijke redenering: de professionals vullen aan wat de analyse aanwijst. De praktijk is vaak anders; de professionele intuïtie zegt iets anders dan het analysemodel. Vaak moet er dus toch een accent gelegd worden; welk signaal volgen we? Welke soort kennis of informatie is leidend? Intelligence en professionaliteit vullen elkaar aan en liggen in elkaars verlengde, maar tegelijkertijd vormen ze een dilemma zodra ze niet dezelfde kant op wijzen. Dat is een kwestie die diep in organisaties doorwerkt en waarvan wij verwachten dat die de komende jaren zal aanzwellen. Terwijl we steeds meer weten over het systeem wordt de professionaliteit van inspecteurs steeds belangrijker – en lopen de aanwijzingen uiteen.

Opkomende thema's

Openheid, transparantie en grenzen; sociale media, informatiestromen en gebruikers als producenten

Open data en sociale media hebben grote gevolgen voor het toezicht. Informatie is voor gebruikers steeds beter beschikbaar en ze kunnen het bijvoorbeeld gebruiken om hun oordelen en afwegingen op te baseren. In het Onderwijstoezicht wordt daar expliciet op geanticipeerd, de idee is dat mensen de via de website beschikbare rapporten van de onderwijsinspectie gebruiken om tot hun schoolkeuze te komen. Zo disciplineren de rapporten van de onderwijsinspectie via de weg van de gebruikers; de ouders die keuzes maken over de plaatsing van hun kinderen of de school aanspreken op kwaliteit.

Tegelijkertijd impliceert nieuwe technologie ook iets anders; het gaat niet alleen om burgers die *gebruik maken* van informatie die de overheid beschikbaar stelt, ze *produceren* zelf ook informatie, ze worden “arm chair auditors”. Ze bouwen bijvoorbeeld zelf een website waarop ze aangeven of ze tevreden zijn over hun ziekenhuis of over een individuele specialist. Ze maken een eigen platform om ervaringen uit te wisselen met de overheid, en maken zodoende eigen data; *citizen generated data*. De data is niet alleen “open”, in de zin van beschikbaar voor allen, maar ook zelf geproduceerd

– door iedereen die dat wil. Dat verandert de dynamiek in het stelsel, omdat het betekent dat de overheid steeds minder de controle heeft over de informatie die rond gaat en gebruikt wordt.

Nieuwe technologie en de sociale innovaties die daarbij horen raken zodoende ook de wereld van het toezicht. Deels in complicerende zin, bijvoorbeeld omdat mensen zelf ranglijsten maken van hoe goed scholen of ziekenhuizen functioneren; en die ‘kloppen’ mogelijk niet, of richten zich op andere dan de door de overheid gebruikte en gewenste kwaliteitscriteria. Tegelijkertijd biedt dat ook kansen, omdat het bijvoorbeeld mogelijk maakt dat burgers of gebruikers een actieve rol gaan vervullen in het toezicht. Inspecties kunnen aansluiten bij wat burgers zelf uit eigen beweging doen en waarvoor zij zelf systemen hebben gebouwd. De uitdaging voor het toezicht is het vinden van een productieve verhouding tot deze innovaties, technisch én sociaal. Wat te doen met actieve burgers die zelf op hun eigen manier ook toezicht houden, los van wat de inspectie doet? Hoe om te gaan met ranglijsten en platforms met beoordelingen van kwaliteit, die op een andere manier tot stand komen dan via de inspecties zelf? Doet de overheid er in mee, of juist niet? Organiseert de overheid een specifieke plek voor die initiatieven van onderop, of juist niet? En wat zijn de procedures en methoden om met dit soort initiatieven om te gaan; wat als de beoordelingen “niet kloppen”, in die zin dat het subjectieve oordelen zijn van gebruikers, die zonder bijvoorbeeld medische kennis toch een beoordeling geven van wat de arts heeft gepresteerd? Dit zijn vragen met een groeiende relevantie en de (tijdelijke) antwoorden komen langzaam naar voren uit de experimenten die toezichthouders op dit vlak uitvoeren.

Internationalisering, Europeanisering, maar ook ontstatelijking

De komende jaren krijgt het toezicht te maken met een paradoxale beweging van enerzijds internationalisering en sterkere inbedding in statelijke netwerken, terwijl anderzijds ook ontstatelijking optreedt. De internationalisering, ook in deze bundel beschreven, is voor een deel een opschaling naar statelijke netwerken in Europa en daarbuiten. Het toezicht op financiële markten bijvoorbeeld komt steeds meer supranationaal te liggen. Veel sectoren zien een sterkere rol van Europa, in ieder geval in de normstelling en in het afspreken van procedures en voorwaarden. Het toezichtbeleid wordt dan niet meer in Nederland gemaakt, maar komt in Europese netwerken tot stand. Beïnvloeding van het beleid gebeurt dan niet in Den Haag, maar in Europese netwerken, in Brussel of Straatsburg. Voor een aantal toezichthouders is dat al heel normaal, voor anderen is het nieuw.

Tegelijkertijd vindt ontstatelijking plaats. Toezicht krijgt vorm in de samenwerking van de overheid met anderen, bijvoorbeeld via codes die in de sector zelf gedragen moeten worden. Of er zijn sectorale samenwerkingsverbanden die deels binnen maar ook deels buiten de kaders van het overheidstoezicht bewegen. Dat klinkt aantrekkelijk, het is toezicht vanuit de sector zelf waar de overheid niets voor hoeft te doen, maar tegelijkertijd is het ingewikkeld; de eigen kaders vanuit de sector liggen niet vanzelfsprekend in het verlengde van wat de overheid of het politiek bestuur wil. Zo compliceert het veld langzaam het overheidstoezicht, terwijl de kaders daarvoor deels op internationaal niveau worden vastgelegd. De nieuwe 'lagen' en 'niveau's' waarop het toezicht invulling krijgt bieden deels nieuwe kansen maar kunnen ook compliceren werken.

Variëteit en verschil; komt dat op of toch juist niet?

In steeds meer beleidsdomeinen komt de lokale uitvoeringspraktijk centraal te staan en probeert het beleid expliciet ruimte te maken voor verschil. Niet de vooraf voorgeschreven gelijkvormigheid staat centraal, maar de mogelijkheid om vanuit lokale wensen en condities tot eigen oplossingen te komen. De vraag is wat dat voor het toezicht betekent. Hoe is toezicht te houden op lokale verschillen? Welke arrangementen horen daarbij? Hoe kan de toezichthouder verantwoorden dat wat op de ene plek wel kan en mag elders niet tot de mogelijkheden behoort? Dat sluit nauw aan bij de worsteling met de invulling van lokale autonomie voor inspecteurs en de vraag wat zij doen als ze lokale oplossingen waarnemen die goed werken maar volgens het afgesproken arrangement eigenlijk niet kunnen. Het omgaan met variëteit en verschil is gemakkelijker gezegd dan gedaan, zeker vanuit systeemniveau bezien; het toestaan van één afwijking wordt pas lastig in de confrontatie met andere gevallen.

De vraag is bovendien in hoeverre het streven naar meer variëteit en verschil *werkelijk* is. Het is beleidsmatig of politiek gemakkelijk gezegd, weinig mensen zijn tegen 'meer ruimte voor maatwerk'. Maar het is de vraag of politiek en beleidsmatig ook de consequenties daarvan genomen worden. Maatwerk betekent dat standaarden niet universeel opgaan en dat de voorspelbaarheid van het systeem afneemt. Als zich incidenten of "misstanden" voordoen dan valt te bezien hoe de inspectie wordt aangesproken. Maatwerk is leuk, maar het moet wel aan minimumvereisten of kaders voldoen; en op die minimale vereisten en basisvoorwaarden ontwikkelt zich vaak een opwaartse druk, waarbij de kaders zo afgebakend zijn en het minimum zo hoog ligt dat er weinig reële ruimte meer is voor

variëteit en verschil. Dat zorgt voor uitdagingen bij de inspectie, want die moet met de kaders en randvoorwaarden aan de slag en gaat de confrontatie met de praktijk aan.

De reflectie-functie van de het toezicht, toezicht als stap terug in plaats van nog dichter erbovenop; en de mate waarin de politiek daarvoor ruimte laat

Een laatste interessante opkomende ontwikkeling die we zien volgt uit het recent door de WRR uitgebrachte rapport over het toezicht. Daarin spreekt de WRR over het belang van wat men de *reflectie-functie* van het toezicht noemt. Inspecties moeten niet alleen hun toezichttaken goed verrichten, maar vanuit de lokale kennis over uitvoeringspraktijken en de realiteit van beleid die ze verzamelen ook reflecteren op het beleid. Toezicht moet een stap terug doen, in plaats van steeds dichter op de praktijk te schuiven. Reflectie in plaats van actie en interventie, waarbij beleid en politiek zelf mede onderwerp van de reflectie zijn. Het is niet voor niets dat dat nu in beperkte mate gebeurt. De reflexieve functie die er ooit al was is de afgelopen decennia steeds meer ingedamd. Er is in de praktijk van beleid en politieke besluitvorming beperkte interesse in de inzichten en reflecties vanuit het toezicht. Het is evident dat inspecties hier meerwaarde kunnen hebben, maar de vraag is hoe ze die concreet kunnen leveren en wat daar verder voor nodig is. Vindt de reflectie achter de schermen plaats, in de beslotenheid van het ministerie? Of is het meer een publieke functie, waarbij de toezichthouder ook in het publieke debat reflecteert op het beleid? In sommige landen is dat voor inspecties al gebruikelijk, met gevolgen voor de inrichting van het arrangement. Het is geen functie die de inspectie er zomaar bij doet. De WRR heeft een belangrijke functie benoemd, die ook helemaal past in de lijn die de afgelopen jaren in het Leeratelier aan de orde is geweest, maar tegelijkertijd moet niet te gemakkelijk over de strekking van dat idee worden gedacht. Inspecties zullen moeten experimenteren met vormen die hen passen en die ook voor het departement bijdragen aan verbetering van het beleid. Als toezicht werkelijk meer reflexief moet zijn, dan heeft dat organisatorische en institutionele consequenties.

Op zoek: op naar de volgende leerateliers

De hier benoemde thema's zijn een selectie van de ontwikkelingen die we in het toezicht waarnemen. Op elk van de thema's moeten inspecteurs en beleidsmakers in en rond het toezicht keuzes maken, accenten leggen en zoeken naar oplossingen. Vaak gaat het om dilemma's die geen ideale oplossing kennen, maar waarvoor de "oplossing" ligt in het balanceren tussen de uiteinden ervan. De terugkerende thema's zijn onderwerpen die als het ware als een rode draad door de ontwikkeling van het toezicht lopen. Ze zijn in zekere zin inherent aan het toezicht en ze moeten ook steeds opnieuw, met de zich ontwikkelende stand van de vak kennis en de praktijk, tot een dan passende invulling worden gebracht. De hier als "nieuw en opkomend" benoemde thema's voegen daar vaak nieuwe dimensies aan toe, zoals de opkomst van nieuwe partijen in het toezicht, de betrokkenheid van burgers, en de rol van sociale media. Het zijn nieuwe thema's die vaak de oude vragen opnieuw activeren. Als burgers zelf toezicht houden, via een zelf ingericht internetplatform, wat betekent dat dan voor de inspectie? Waar eindigt de inspectie en begint zelf georganiseerd toezicht? En als de overheid publieke waarde steeds meer in horizontale netwerken realiseert, vaak van onderop georganiseerd, wat is dan de rol van het toezicht? Hoe is dat aan te takken op die ontwikkelingen? Kortom, deze bundel zorgt niet voor de finale antwoorden op alle vragen, maar agendeert de terugkerende en opkomende thema's voor de volgende periode. We hebben de afgelopen jaren in het Leeratelier hard gewerkt aan de ontwikkeling van het vak van de toezichthouder. We zien uit naar de volgende jaren en jaargangen, om met onze deelnemers, docenten, en sprekers uit de praktijk op zoek te gaan naar oplossingen voor de opkomende en terugkerende kwesties van het toezicht.

Over de auteurs

Ina Borghans is coördinerend/specialistisch adviseur bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Ze promoveerde in 2012 op de dissertatie 'Reducing hospital length of stay by improving quality and safety of care?' aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Nancy Chin-A-Fat is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Martijn Groenleer is universitair docent en onderzoeker aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft. Hij verricht onderzoek naar afstemming en samenwerking tussen nationale en Europese toezichthouders

Ira Helsloot is hoogleraar Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen, voorzitter van de stichting Crisislab en editor van het *Journal of Contingencies and Crisis Management*.

Ernst ten Heuvelhof is hoogleraar Bestuurskunde aan de TU Delft en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij publiceert onder meer over vraagstukken van procesmanagement en strategisch gedrag.

Marlies Honingh is als universitair docent Bestuurskunde verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Haar onderzoek is gericht op bestuur en toezicht in het onderwijs.

Theodor Kockelkoren werkt sinds 2002 bij de AFM, en is daar sinds 2008 lid van het bestuur. Hij is voorzitter van de G20/OECD Task Force on Financial Consumer Protection.

Bastiaan Leeuw is sinds september 2010 werkzaam als promovendus aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Maastricht. Zijn promotie-onderzoek richt zich op de effecten en gevolgen van digitale gedragsinterventies, in het bijzonder binnen het kader van 'digital piracy'.

Frans Leeuw (socioloog) is directeur van het Wetenschappelijk Onderzoeks en Documentatiecentrum wodc van het Ministerie van V en J; tevens is hij hoogleraar Recht, Openbaar Bestuur en Sociaal-wetenschappelijk onderzoek aan de Universiteit Maastricht.

Ferdinand Mertens was tot midden 2011 hoogleraar toezicht aan de TU Delft en was lid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2005 – 2013) en is momenteel Co-decaan toezichtopleidingen aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Annetje Ottow is hoogleraar economisch publieksrecht aan het Europa Instituut en het Utrecht Centre for Regulation and Enforcement in Europe (RENFORCE) van de Universiteit Utrecht.

Rik Peeters is bestuurskundige en politiek-filosoof. Hij promoveerde op een onderzoek naar de betekenis van het preventiedenken voor de rol van de overheid. Hij is werkzaam bij de Kafka-brigade en bij de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

Paul Robben is adviseur bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg en bijzonder hoogleraar Effectiviteit van het toezicht op de kwaliteit van de gezondheidszorg bij het instituut Beleid & Management Gezondheidszorg van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Jorren Scherpenisse is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Astrid Scholtens is hoofd onderzoek en senior onderzoeker bij Crisislab.

Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en directeur van de NSOB Denktank.

Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Inge de Wolf is coördinerend inspecteur bij de Inspectie van het Onderwijs en bijzonder hoogleraar 'onderwijsstelsel' aan de Universiteit Maastricht. Ze is een van de oprichters van de Academische Werkplaats Onderwijs.

Over de redactie

Ferdinand Mertens is co-decaan toezichtopleidingen aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij was tot midden 2011 hoogleraar toezicht aan de TU Delft en was lid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2005 – 2013). Voorheen was hij onder andere werkzaam als Inspecteur-Generaal van het Onderwijs (1996 - 2000) en als Inspecteur-Generaal van Verkeer en Waterstaat (2000 – 2005). Hij publiceert en doceert over toezichtontwikkelingen en de verschillende vormen van toezicht die onze samenleving kent. In 2011 publiceerde hij het boek: *Inspecteren – toezicht door inspecties*, SDU Den Haag.

Jorren Scherpenisse is onderzoeker en leermanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Als bestuurskundige en organisatiepsycholoog is hij betrokken bij verscheidene onderzoeks- en opleidingstrajecten, waaronder de Master of Public Administration (MPA). Zijn onderzoeksinteresse gaat uit naar governance en toezicht, netwerksturing, complexe besluitvormingsprojecten, beleidsincidenten, media-logica en strategisch vooruitkijken in het openbaar bestuur.

Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB en directeur van de Denktank. Naast verschillende opleidingen is hij verantwoordelijk voor verschillende onderzoekstrajecten en onderzoeksprogramma's. Zijn onderzoeksinteresse gaat uit naar overheidssturing in netwerken, het inbedden van toekomstgerichte noties in actuele beleidsontwikkeling, de vernieuwing van het overheidsbestuur en de manier waarop media en beeldvorming van invloed zijn op processen in het openbaar bestuur. Hij promoveerde in 2009 aan de Universiteit van Tilburg op het proefschrift 'Een sterk verhaal: een analyse van het discours over vergrijzing'. Hij publiceerde Nederlandse en internationale artikelen in uiteenlopende tijdschriften, is (co-)auteur van verschillende boeken en schrijft een maandelijks column voor het tijdschrift *PM*/Den Haag.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur.

De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van top-wetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen.

De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.





Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

www.nsob.nl

info@nsob.nl