

Responsief met een bite

VOORBIJ DE TOEZICHTSPARADOX – EEN ESSAY VOOR DE INSPECTIERAAD

Hans Boutellier

Hèlen Heskes

Jessica van den Toorn

Responsief met een bite

VOORBIJ DE TOEZICHTSPARADOX - EEN ESSAY VOOR DE
INSPECTIERAAD

Hans Boutellier
Hèlen Heskes
Jessica van den Toorn

Utrecht, maart 2019

Inhoud

	Inleiding	3
1	Verandering van tijdperk	4
2	Ontwikkelingen in het toezicht	8
3	Een kritische weging van toezicht in relatie tot maatschappelijke veranderingen	12
4	Een toezichtsparadigma in ontwikkeling	21
5	Tot besluit	24

Sinds het begin van deze eeuw wordt gezocht naar een nieuwe invulling van het toezicht op bedrijven en maatschappelijke organisaties. En dat blijkt niet mee te vallen. Tegen de achtergrond van grote maatschappelijke veranderingen en opgeschrikt door vreselijke incidenten staan de inspecties die verantwoordelijk zijn voor het externe toezicht onder druk van tegenstrijdige eisen van de samenleving. Men eist zowel meer als minder toezicht; preventie van alle incidenten én toezien op hoofdlijnen; ruimte voor bedrijf en organisatie én strakke regulering. De WRR (2013) noemde dit de toezichtparadox.¹ Het stelt de inspecties voor grote vragen, waarvoor al vele oplossingen zijn geformuleerd, die toch iedere keer weer tekort lijken te schieten.

Het Verwey-Jonker Instituut is door de Inspectieraad gevraagd een essay te schrijven dat een impuls kan geven aan de discussie over de toezichtsfunctie. We willen bijdragen aan het nieuwe 'toezichtparadigma' dat zich lijkt te ontwikkelen. Dit 'nieuwe toezicht' dient beter aan te sluiten bij de dynamiek van de 21^e eeuw. We stellen ons de vraag of het toezicht, dat is geschoeid op de kaderstellende visies op toezicht uit 2001 en 2005, voldoende aansluit op actuele maatschappelijke ontwikkelingen. Geïnformeerd door de rapporten van de afgelopen twintig jaar, enkele casusbeschrijvingen en een korte maatschappelijke diagnose komen we tot een drietal overwegingen. Deze zijn samen te vatten als toezicht op basis van de integrale functie van het domein, vanuit het perspectief van de burger en in netwerkverband.

Daarmee articuleren we de beweging die al enige tijd gaande is. We constateren dat veel in gang is gezet en zien goede voorbeelden van adequaat actueel toezien. We zien ook dat de inspecties van doen hebben met dezelfde tekorten van mens en maatschappij om tot een bevredigende oplossing te komen. Toezicht is op te vatten als een proces waarin inspecties veranderen, verbeteren en vernieuwen omdat zij responsief zijn naar bedrijven, organisaties en burgers en bij misstanden en risico's doortastend optreden.

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013), Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijksstoezicht.

1 Verandering van tijdperk

De door de WRR geschetste toezichtsparadox doet zich voor tegen de achtergrond van een samenleving die drastisch aan het veranderen is. Weliswaar leeft een gevoel van verandering bij elke generatie (historicus Herman van der Dunk spreekt ironisch van een permanente overgangstijd), maar er zijn goede redenen om stil te staan bij enkele grote ontwikkelingen in de 21^{ste} eeuw die consequenties hebben voor de domeinen waarop de inspecties toezien. In een samenleving die wel als 'vloeibaar' wordt gekenschetst² staat het toezicht voor de opgave om normatieve ijkpunten te creëren en te bewaken. Boutellier (2011)³ spreekt van een improvisatiemaatschappij, een samenleving die laveert tussen structuur en momentum. Vanwege zijn complexiteit ontstaan nieuwe vormen van ordening, die variëren van chaotische onvoorspelbaarheid tot misschien wel de hoogst mogelijke vorm van menselijke organisatie, improviserend tussen systeemeisen en acuut handelen. We lopen enkele relevante, en onderling samenhangende ontwikkelingen langs; met elkaar leiden ze ertoe dat we – volgens hoogleraar transitie management Jan Rotmans - niet leven in een tijdperk van veranderingen, maar te maken hebben met de verandering van tijdperk.⁴

Vernetwerking

Vanwege de informatisering heeft de samenleving in de afgelopen decennia een andere sociale structuur aangenomen; we spreken van een netwerksamenleving.⁵ Zij ontleent haar ordening niet zozeer aan hiërarchische systemen, maar aan een patroon van netwerken. Een moderne organisatie is dan ook een 'netwerkorganisatie' die zich realiseert dat de relaties met de buitenwereld in belangrijke mate bepalend zijn voor

de kwaliteit en het succes van het eigen werk. Dat geldt zowel voor de organisaties waarop inspecties toezicht houden als voor de toezichthouders zelf. Vernetwerking leidt ertoe dat het product of resultaat voor de burger vaak niet meer te herleiden is tot één organisatie. In dat verband wordt wel de vergelijking gemaakt met een zwerm spreeuwen: volstrekt onvoorspelbaar, maar toch in herkenbare patronen. In een improvisatiemaatschappij staan de instituties (instellingen en bedrijfsleven) recht overeind, maar werken zij op een andere manier. Er ontstaan nieuwe arrangementen met andere eisen aan leiderschap, samenwerkend in wederkerigheid, op basis van vertrouwen en/of duidelijke afspraken, met nieuwe vormen van leiderschap en afrekening.⁶ De organisatie van netwerkstructuren staat soms haaks op de stringente eisen die vanuit een toezichtperspectief worden gesteld. Met de oproep van de WRR om het 'toezicht op publieke waarden' in te richten, staan de inspecties voor de uitdaging om het toezicht op de netwerkenstructuur in te richten. Dit betekent enerzijds meer met het oog op de beoogde *outcome* van samenwerkingsverbanden en anderzijds in goede afstemming met relevante partijen voor de toezichtsfunctie. Zoals uit het vervolg van dit essay blijkt, is het niet eenvoudig dit vanuit de bestaande structuren vorm te geven.

Digitalisering

De informatietechnologie heeft geleid tot een netwerksamenleving, maar heeft nog andere consequenties. Zij leidt tot permanente connectiviteit, tussen overheid, organisaties en burgers onderling. Internet creëert een permanente (potentiële) aanwezigheid van alles en iedereen. De sociale media zijn daarvan een specifieke vorm, die gekenmerkt wordt door een hoge intensiteit, zowel in snelheid als in toon. Een incident is razendsnel bekend en uitvergroot en de commotie eromheen komt net zo snel op als ze

2 Bauman, Z. (2013). Liquid modernity. John Wiley & Sons (oorspronkelijk 2000).

3 Hans Boutellier (2011). De improvisatiemaatschappij. De sociale ordening van een onbegrensde wereld. Den Haag: Boom/Lemma.

4 Jan Rotmans (2014). Verandering van tijdperk.

5 Manuel Castells (2011). The rise of the network society (Vol. 12). John Wiley & Sons (oorspronkelijk 1996).

6 Boutellier (2015). Lokaal bestuur in een improvisatiemaatschappij. Tien principes voor geïnspireerd doen samenleven. Den Haag: Boom/Lemma.

is verdwenen. In zo een virtuele wereld, met materiële referenties, raken feiten ondergeschikt aan meningen en wordt de maatschappelijke agenda vaak meer bepaald door het aantal clicks dan door de ernst van de situatie. Waarheid en kennis krijgen een andere betekenis. Op internet ontstaat en verspreidt zich (pseudo)kennis die niet langer gedeeld wordt door organisaties (zoals een uitgever of een distributeur). Het publiek voedt zichzelf met opinies van anderen, die niet altijd gebaseerd zijn op betrouwbare informatie. Dit is de context waarin inspecties zich met hun gedegen onderzoek en risicoanalyses dienen te bewegen. Voor de toezichthouder biedt dit kansen en risico's. Hij kan meer in contact staan met derden als informatiebron, klankbord of ontvanger van een boodschap. Maar het risico is dat het inspectierapport raakt ondergesneeuwd door de informatie-overload en de irrationele sentimenten die daarin zo een prominente rol spelen.

De participatiesamenleving

In 2013 sprak het staatshoofd in zijn eerste troonrede van de participatiesamenleving. De economische crisis was nog in volle gang, dus de oproep tot grotere zelfredzaamheid werd al gauw gezien als bezuinigingsopdracht aan overheden en instellingen. Toch was er al langer sprake van kritiek op de verzorgingsstaat: te duur, te bureaucratisch en te geprofessionaliseerd was kort gezegd het commentaar dat in decennia daarvoor reeds te horen was. De proclamatie van de participatiesamenleving gaf de mogelijkheid om zowel de overheid te verkleinen (een wens van rechts) als de emancipatie van burgers te vergroten (een wens van links). Burgers worden uitgenodigd c.q. aangezet om eigen verantwoordelijkheid te nemen en zelf de regie te gaan voeren vanuit het idee van zelfredzaamheid. Ook hier ontstaat een uitdaging voor toezichthouders, want waar eindigt de eigen verantwoordelijkheid van burgers en begint die van organisaties (of omgekeerd)? Bovendien is het moeilijk te bepalen welke kwaliteitseisen gesteld kunnen

worden aan de vrijwilliger of mantelzorger. Wat betekent toezicht in zo een ambivalente context van verantwoordelijkheden?

Diversiteit

In circa een halve eeuw is de samenstelling van de Nederlandse bevolking (evenals in andere Europese landen) drastisch veranderd. Er zijn 3,5 miljoen nieuwe Nederlanders, waarvan 2 miljoen met een niet-westerse achtergrond. De 'traditionele' minderheden (Marokkaanse, Surinaamse, Turkse en Antilliaanse Nederlanders) zijn in de 21^e eeuw uitgebreid met vluchtelingen en expats uit alle windstreken en met een grote diversiteit in cultuur, taal en religie (WRR, 2018). De drie grootste Nederlandse steden zijn zelfs *majority-minority-cities* geworden, met een meerderheid van minderheden en alle mogelijkheden en problemen van dien. Veranderingen in de etnische samenstelling van de samenleving, en de reacties daarop, hebben belangrijke consequenties voor met name de toezichthouders in het sociaal domein. In het algemeen organiseert een netwerksamenleving zich meer in identiteiten dan in omvattende levensbeschouwingen.⁷ De uitdaging voor inspecties schuilt in voldoende begrip voor de diversiteit van de samenleving, onder andere in relatie tot de gewenste burgerparticipatie. Verder is het de moeite waard om de samenstelling van de inspecties te bekijken, in relatie tot de maatschappelijke uitdagingen waar zij voor staan.

Consequenties van de veranderingen

Deze samenhangende ontwikkelingen hebben ambivalente en soms zelfs tegenstrijdige consequenties voor de inspecties. De inspecties moeten meebewegen met de maatschappelijke dynamiek en inspelen op ingewikkelde samenwerkingsverbanden, maar

⁷ Hans Boutellier (2015), *Het seculiere experiment. Hoe we van God los gingen samen leven*. Amsterdam: Boom.

ook tijdig en doortastend optreden als het erop aankomt. Om die reden spreken we van responsief toezicht met een bite – de legitimiteit van de inspecties is uiteindelijk verankerd in de bevoegdheid en capaciteit om te controleren en op te treden. Maar als een inspectie alleen vanuit dit perspectief opereert, zal zij achter de feiten aanlopen. Het rationele perspectief van de inspectiefunctie dient zich te verhouden tot de emotionele dynamiek van de netwerksamenleving – met haar sociale media, diversiteit en burgerlijke mondigheid. In de volgende paragraaf onderzoeken we de wijze waarop het denken over toezicht hier in de afgelopen twee decennia op heeft gereageerd.

CASUS

*Falende thuiszorg? 'Inspectie grijpt niet in bij falende thuiszorg'*⁸

Na bestudering van vijftig inspectierapporten concludeerde de Consumentenbond onlangs dat thuiszorg-organisaties ondermaats presteren zonder dat de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) ingrijpt. De inspectie lijkt een beleid van pappen en nathouden te hanteren. In plaats van deze ondermaats presterende organisaties onder verscherpt toezicht te stellen, draagt de IGJ ze intern over aan een andere afdeling, waar het hele proces opnieuw begint. En de thuiszorgorganisaties blijven ondertussen onverantwoorde zorg leveren. De consumentenbond vindt het laten voortbestaan van organisaties die onverantwoorde zorg leveren onbegrijpelijk en eist dan ook snel actie van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Reactie Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd: “Thuiszorg verdient meer aandacht”⁹

De IGJ geeft aan dat zij de kwaliteit van thuiszorginstellingen beoordeelt op basis van vijftien voorwaarden om veilige en goede zorg te leveren.¹⁰

Deze voorwaarden zijn gebaseerd op wet- en regelgeving, richtlijnen en veldnormen en worden regelmatig aangepast. De inspectie geeft aan veel waarde te hechten aan vertrouwen in instellingen en de kans om zich te verbeteren. Pas als er structureel op meerdere fronten iets mis is in een organisatie worden maatregelen als ‘verscherpt toezicht’ of ‘een aanwijzing’ getroffen. Toch stelt de IGJ in haar reactie op het onderzoek dat inderdaad risico’s in de thuiszorg meer aandacht verdienen. Daarom gaat de inspectie in 2018 - en ook komende jaren - meer toezicht houden op de thuiszorg.

*‘Lage risico-tolerantie tast toezicht op kwaliteit aan’*¹¹

Enerzijds leidde de kritiek van de Consumentenbond dus tot uitleg over de werkwijze van de inspectie, anderzijds leidde de lage risico-tolerantie tot intensivering van het toezicht. Volgens onderzoek van de Erasmus School of Health Policy & Management (ESPHM) en Nivel ondergraft de lage risico-tolerantie in politiek en samenleving het vertrouwen tussen externe toezichthouders en zorgaanbieders. Daarmee wordt de effectiviteit van het toezicht en uiteindelijk ook de kwaliteit van de zorg zelf aangetast. Wanneer er in de samenleving en media gemor ontstaat, treedt bij politici de risico-regelreflex in werking. “Een afname van maatschappelijk vertrouwen wordt meestal onder politieke druk vertaald in een toename van controle en toezicht”, aldus de onderzoekers Stoopendaal en Bouwman. “We lijken te zijn beland in een maatschappelijke vicieuze cirkel van afnemend vertrouwen. [...] Het lijkt of toezichthouder en ondertoezichtstaanden gevangen zijn in een manier van doen die hen vanuit een wantrouwende politieke reactie op incidenten is opgelegd, en waarin zij zich beiden niet prettig voelen. Een manier van doen die niet bijdraagt in het vertrouwen in elkaar.”

Samenspel met burgers

De IGJ roept mensen op om ervaringen in de thuiszorg te delen en misstanden te melden. Dat kan via het Landelijk Meldpunt zorg (LMZ).¹² Over de thuiszorg ontving het LMZ in 2017 289 klachten (198 in 2016).¹³

8 <https://www.consumentenbond.nl/nieuws/2018/inspectie-grijpt-niet-in-bij-falende-thuiszorg>.

9 <https://www.igj.nl/actueel/nieuws/2018/08/06/reactie-op-onderzoek-consumentenbond-over-kwaliteit-thuiszorg>.

10 <https://www.igj.nl/onderwerpen/nieuwe-zorgaanbieders/zo-beoordelen-we-kwaliteit>.

11 <https://www.skpr.nl/actueel/id35063-lage-risico-tolerantie-tast-toezicht-op-kwaliteit-aan.html>.

12 <https://www.landelijkmeldpuntzorg.nl/burger/home>.

13 <https://www.igj.nl/documenten/jaarverslagen/2018/05/22/klachtbeeld-lmz-2017>.

In 2016 en 2017 gaf de inspectie voor het eerst een overzicht uit van ontvangen calamiteiten in de medisch-specialistische zorg en verpleeghuiszorg en thuiszorg. De IGJ wil sowieso transparanter en publieksvriendelijker rapporteren. Uit hun werkplan van 2018:¹⁴ *“De inspectie verwacht van zorg-aanbieders dat zij open zijn, bijvoorbeeld over het leren van incidenten (...) Zelf gaat de inspectie de komende tijd ook meer resultaten van het toezicht actief openbaar maken en inzicht geven in de manier waarop toezicht uitgevoerd wordt.”* Maar de IGJ gaat verder dan alleen beter informeren. Ze wil vanuit het perspectief van de burger naar de zorg en de jeugdhulp kijken, waarbij met name aandacht is voor zorgnetwerken.

Beschouwing

In deze casus komen een aantal maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in het toezicht samen. We zien dat de IGJ inzet op vertrouwen en het lerend vermogen van onder toezicht staande instellingen en tegelijkertijd de maatschappelijke verwachting dat de inspectie actief en daadkrachtig optreedt bij misstanden.

We zien dat de complexiteit van de zorg en ondersteuning – en diens gevolg het toezicht hierop toeneemt als gevolg van ambulantisering en vernetwerking van de zorg. Het toezichtveld van de thuiszorg ontwikkelt zich snel. Mensen blijven langer thuis wonen, ook als zij intensieve zorg en ondersteuning nodig hebben. Daarnaast worden mensen minder snel opgenomen in een zorginstelling of ziekenhuis en gaan na een opname sneller naar huis. Hierdoor maakte de thuiszorg een grote ontwikkeling door, met veel nieuwe toetreders en organisatievormen. In veel gevallen gaat het om zorgaanbieders met een klein aantal cliënten die niet-gecontracteerde zorg verlenen. Nieuwe zorgaanbieders komen pas in beeld bij de inspectie als ze al enige en soms al langere tijd (Wmo)zorg leveren. De inspectie heeft signalen van burgers nodig om misstanden tijdig in beeld te krijgen

¹⁴ <https://www.igj.nl/actueel/nieuws/2017/12/18/werkplan-2018-kijken-met-andere-ogen>.

2 Ontwikkelingen in het toezicht

In deze paragraaf schetsen we de ontwikkelingen in het toezicht in de 21ste eeuw. De twee kaderstellende visies op toezicht uit 2001 en 2005 vormen de fundamenteën van het hedendaagse toezicht. We vinden het belangrijk om deze fundamenteën te tonen, om vervolgens te onderzoeken in hoeverre deze het hedendaagse toezicht toereikend ondersteunen.

Onafhankelijk, professioneel en transparant

De *Kaderstellende visie op toezicht* (2001) was het antwoord op de stevige kritiek van de onderzoekscommissies Alders en Oosting op de (rijks)toezichthouders in hun rapporten over respectievelijk de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam.¹⁵ In deze rapporten stelden de commissies vast dat regels te weinig werden gehandhaafd en dat de toezichthouders onvoldoende onafhankelijk, professioneel en transparant waren. Het toezicht was dringend aan een herijking toe. Deze conclusies zijn van grote invloed geweest op het denken over toezicht in alle domeinen.

Deze *Kaderstellende visie op toezicht* leidde een periode in waarin toezichthouders zich onafhankelijk opstelden van zowel de ministeries als hun veld. De toezichthouder moest 'zonder beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de verantwoordelijk bestuurder of anderen, objectief feitenonderzoek kunnen uitvoeren'. Toezichthouders mochten niet meer adviseren en op afstand staan. De toezichtfunctie werd strikt gescheiden van beleid. Andere kernpunten waren dat het toezicht gebaseerd moest zijn op vooraf geformuleerde eenduidige kwaliteitseisen, waaraan de onder toezicht staande organisatie diende te voldoen. Duidelijke en meetbare prestatie-indicatoren vormden de randvoorwaarden voor goed toezicht. De kwaliteitseisen die de toezicht-

houders gingen hanteren, kwamen voort uit de wet- en regelgeving die op het betreffende domein van toepassing was en uit normen die de branches zelf hadden gesteld.

Met de *Kaderstellende visie op toezicht* in 2001 is het fundament voor het huidige toezicht gelegd. Het is in de afgelopen decennia een buitengewoon stevige en robuuste basis gebleken. Inspecties zijn in lijn ermee geprofessionaliseerd, verzekerd van een onafhankelijke positie ten opzichte van de aanpalende ministeries én ondertoezichtgestelden, en ze zijn transparant over hun bevindingen. Handhaving en afrekening met de gedoogcultuur zijn in de jaren na de eerste *Kaderstellende visie* centraal komen te staan.¹⁶ Toezichthouders worden over het algemeen als degelijk en betrouwbaar gezien. De kernwaarden uit 2001 staan tot op de dag van vandaag overeind. Goed toezicht draagt bij aan het vertrouwen van de burger: 'Ik kan dit vlees eten, want dit wordt gecontroleerd', 'Ik kan mij hier laten behandelen, want er wordt toegezien op de kwaliteit', 'Ik kan deze brug over, want er wordt toegezien op het onderhoud'. Toch is deze basishouding niet onproblematisch gebleken en niet eenvoudig te realiseren.

Maatwerk, selectief toezicht en samenwerking

De rationalisering van het toezicht voltrok zich terwijl de institutionele complexiteit toenam. Instellingen kregen te maken met verschillende toezichthouders met elk hun eigen toezichtkader, en hun eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheden. Ze hadden last van het toenemend aantal bezoeken van toezichthouders, die soms tegenstrijdige eisen stelden of leken te stellen. De rationele en onafhankelijke opstelling leidde er tevens toe dat instellingen en bedrijven een zekere starheid ervoeren in het optreden van inspecties. De toezichtkaders en toezichtarrangementen lieten weinig ruimte voor interpretatie of maatwerk van de toezichthouders. Een maatschappelijke tegenreactie

¹⁵ www.vuurwerkramp.enschede.nl/...Commissie_Oosting...pdf/manage.download.html; - <http://nationaalbrandweerdokumentatiecentrum.nl/wp-content/uploads/2015/01/Toezicht-op-Volendam.pdf>.

¹⁶ Commissie Stevens, Het gezicht van toezicht. Aanbevelingen tot vermindering van de toezichtlast (2006) op 24/9/2018 gedownload via <https://www.videnet.nl/download/?id=3863759>.

liet niet lang op zich wachten en een nieuwe term deed zijn intrede: toezichtlast. De discussie over de toezichtlast mondde uit in de aangenomen motie Aptroot in 2005, met daarin de wens te komen tot één inspectie en controledienst voor het bedrijfsleven. Dat zou ertoe moeten leiden dat bedrijven minder bezocht zouden worden door toezichthouders en minder met tegengestelde regels geconfronteerd zouden worden.

In hetzelfde jaar was de nieuwe Kaderstellende visie op toezicht verschenen. De titel hiervan is veelzeggend, *Minder last, meer effect*. De (ervaren) toezichtlast moest verminderen, maar het effect van toezicht moest groter worden. Regels en toezicht mochten niet in de weg staan van goede dienstverlening en zorg. De pijlers uit de eerste *Kaderstellende visie* bleven echter onbetwist overeind: onafhankelijkheid, professionaliteit en transparantie. Handhaven en niet gedogen bleven kernwaarden voor goed toezicht. Hieraan werden nieuwe waarden toegevoegd: maatwerk, selectief toezicht en samenwerking tussen inspecties.

Rationele risicoanalyses

De inspecties stonden dus voor de complexe opgave om maatwerk en selectiviteit toe te voegen aan hun repertoire en tegelijkertijd hun onafhankelijkheid en eenduidigheid te bewaren: 'gelijke monniken, gelijke kappen'. Zij deden dit vanuit een insteek die zich als rationeel en technocratisch laat kenschetsen: jaarlijkse werkprogramma's worden gebaseerd op wetenschappelijk onderbouwde risicoanalyses, zodat het toezicht zich kan richten op de instellingen en thema's waar de grootste kans bestaat op overtreding van regels. Zij zijn hierbij gebruik gaan maken van de kennis die beschikbaar is over hun toezichtobjecten. Daartoe bestuderen zij (financiële) jaarverslagen, meldingen, signalen van burgers, verslagen over klachten, eerdere bezoeken aan toezichtobjecten, et cetera. Eenduidige toezichtkaders, gebaseerd op wet- en regelgeving, zijn de basis van

het toezicht blijven vormen. De keuzes voor toezicht en - in voorkomende gevallen - voor handhaving zijn rationeel en goed onderbouwd.

Maar kan dit stevige fundament het hedendaagse inspectiegebouw nog dragen? Is het voldoende afgestemd op de vereisten van de huidige geëmotioneerde netwerksamenleving? Dit beschouwen we nader in het volgende deel van ons essay.

CASUS

Het eierschandaal met fipronil

Op 22 juli 2017 verschijnt in dagblad De Stentor het bericht dat er in België fipronil in eieren aangetroffen is.¹⁷ De fipronil zou afkomstig zijn van een Nederlands bedrijf dat bloedluis bestrijdt. Al snel verspreidt het nieuws zich in de landelijke media en wordt duidelijk dat er ook fipronil in Nederlandse eieren zit. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) start uit voorzorg met het blokkeren van de 180 pluimveebedrijven die het middel hebben gebruikt. Zij mogen geen eieren meer leveren. NVWA geeft de waarschuwing af: “Eieren met de code 2-NL-4015502 zijn een acuut gevaar voor de volksgezondheid, die niet gegeten moeten worden.” Supermarkten halen onmiddellijk de besmette eieren uit de schappen. Honderdduizenden eieren worden vernietigd. Ook in 15 andere Europese landen worden besmette eieren aangetroffen.

Kritiek in de media op het handelen van de NVWA

In het programma Nieuwsuur adviseert de plaatsvervangend inspecteur-generaal van de NVWA om tijdelijk geen eieren te eten: ‘Als iemand zegt dat hij kan leven zonder een ei te eten tot zondag, zou ik dat aanraden.’¹⁸ Deze uitspraak wordt de volgende dag weer herzien door de woordvoerder van de NVWA. Slechts een vijfde van de sector wordt onderzocht, de NVWA gaat ervanuit dat er in de rest van de sector niets aan de hand is. Het kwaad is echter al geschied. Een woordvoerder van de boerenorganisaties LTO noemt de uitspraak ‘verschrikkelijk’ en ‘totaal onnodig’. De hele sector wordt ermee in diskrediet gebracht. Via de rechter proberen de pluimveehouders een schadevergoeding af te dwingen. Er komen ook andere kritische geluiden voorbij in de media. Enerzijds wordt gesteld dat de NVWA harder moet optreden in het belang van de voedselveiligheid en anderzijds wordt er gesteld dat er te hard wordt opgetreden omdat er niet direct risico’s voor de volksgezondheid zijn.

Commissie onderzoek fipronil in eieren: voedselveiligheid is topprioriteit¹⁹

In augustus 2017 zeggen de toenmalige minister van VWS en de toenmalige staatssecretaris van EZ aan de Tweede Kamer toe een breed onderzoek te laten verrichten naar oorzaken en afhandeling van het fipronil-incident. Een commissie wordt ingesteld die tevens wordt gevraagd om aanbevelingen te doen. Het rapport van de commissie verschijnt in juni 2018 en de conclusies zijn stevig. Aan het NVWA doen ze de volgende aanbeveling: “De NVWA moet garanderen dat voedselveiligheid binnen de organisatie de hoogste prioriteit krijgt en niet wordt afgewogen tegen andere waarden en belangen. Daarnaast moet de NVWA zorgen dat zij signalen snel, integraal en deskundig weegt, voordat de NVWA besluit of een signaal of melding strafrechtelijk of bestuurlijk wordt opgevolgd.”

Maatregelen bij de NVWA naar aanleiding van het onderzoek

In een kamerbrief geven minister Bruins (Medische Zorg en Sport) en minister Schouten (LNV) aan dat de NVWA diverse maatregelen zal doorvoeren.²⁰ ‘We gaan met de NVWA de wijze waarop voedselveiligheid binnen de organisaties NVWA is belegd verder verduidelijken en aanscherpen, zodat de gewenste herkenbare plaats binnen de autoriteit duidelijk wordt, zowel in crisistijd als daarbuiten.’ De NVWA stelt o.a. een Chief Food Safety Officer (CFSO) aan en gaat het meldingenproces uniformeren, zodat meldingen van burgers, bedrijven en inspecteurs beter gemonitord kunnen worden. Daarnaast versnelt de NVWA de totstandkoming van risicogericht onderzoek, waarbij wetenschappelijke-, juridische- en praktijkkennis nog beter bijeen worden gebracht.

17 <https://www.destentor.nl/home/kippeneieren-mogelijk-vergiftigd-met-verboden-bestrijdingsmiddel~af66968e/>.

18 <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/08/02/nvwa-schept-verwarring-over-ei-12335933-a1568670>.

19 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/25/persbericht-commissie-onderzoek-fipronil-in-eieren>.

20 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/25/kamerbrief-over-rapport-commissie-sorgd-rager-onderzoek-fipronil-in-eieren>

Eerste publieke reactie NVWA in mei 2018

De NVWA reageert bij Omroep Gelderland voor het eerst op de fipronil-affaire: *'De fipronil-affaire brak uit toen ik hier net een paar weken inspecteur-generaal was. Het was voor mij een pittige start. Maar belangrijker is natuurlijk dat het een heel heftige situatie was, omdat heel veel bedrijven geblokkeerd werden, omdat er fipronil werd aangetroffen. Het is een verboden middel, dat mag gewoon niet in de eieren zitten (...)'* Het werd aangetroffen, dus moest de NVWA ingrijpen. Dat is onze plicht voor de consument. Uit het oogpunt van voedselveiligheid, moesten we bedrijven blokkeren. Dat heeft enorme impact op die ondernemers. Ik leef erg met hen mee. Ik snap heel goed dat dat grote gevolgen voor hen heeft.²¹

Beschouwing

Deze casus is exemplarisch voor toezicht dat rekening heeft te houden met verschillende maatschappelijke krachten: de NVWA liet zich leiden door wettelijke normen, de maatschappelijke onrust was groot en er was kritiek dat de NVWA niet direct op het eerste signaal had gehandeld. Aan de ene kant blijkt dat het gezag van de NVWA groot is: mensen durfden nog nauwelijks eieren te kopen. Maar daardoor is er juist ook scherpe kritiek: zij handelde in de publieke opinie te vroeg, te laat, te sterk en te zwak. De maatschappelijke functie – hier de volksgezondheid – werd volgens de politiek uit het oog verloren. Maar de eieren vormden nauwelijks een risico voor de volksgezondheid. Niemand is ziek geworden. De fipronil kwam uiteindelijk maar in één partij eieren boven de gezondheidsnorm. De gevolgen voor de sector waren echter groot. Eierboeren lijden nog steeds onder de gevolgen van de fipronil-crisis die een jaar geleden uitbrak. Met name Duitse afnemers willen nog steeds geen Hollandse eieren voor menselijke consumptie kopen.²²

21 <https://www.omroep gelderland.nl/nieuws/2316221/Fipronil-affaire-NVWA-geeft-voor-het-eerst-antwoorden>

22 <https://www.telegraaf.nl/nieuws/2575293/gevolgen-fipronil-crisis-nog-niet-voorbij>

3 Een kritische weging van toezicht in relatie tot maatschappelijke veranderingen

In het voorgaande hebben we laten zien dat het toezicht in de afgelopen twee decennia grote veranderingen heeft ondergaan. Maar voldoen de inspecties hiermee aan de maatschappelijke verwachtingen van het toezicht? Is de rationele, wetenschappelijke benadering nog passend in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen naar een verkleurende, vernetwerkte, gedigitaliseerde participatiesamenleving? Of staan de pijlers van het toezicht de aansluiting bij de hedendaagse samenleving juist in de weg? We lopen de vier genoemde ontwikkelingen langs op de consequenties voor de toezichtsfunctie.

De vernetwerkte samenleving: samenwerking en integraal toezicht

De motie Aptroot leidde niet tot een samenvoeging van rijksinspecties. In lijn met de motie zetten de inspecties in op samenwerking, om zo de toezichtlast te verminderen voor bedrijven en instellingen. Zoals het essay *Naar een samenwerkend inspectielandschap* uit 2017 laat zien, is deze samenwerking op een aantal gebieden redelijk tot goed tot stand gekomen, vooral met het oog op vermindering van de toezichtlast. In de meest recente jaarplannen en meerjarenplannen zien we dat ook het toezicht op ketens meer vorm krijgt. We geven enkele voorbeelden:

- De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft een begin gemaakt met het inventariseren van de grootste maatschappelijke risico's, trends en ontwikkelingen en baseert daar haar meerjarenprogramma op.²³
- De Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) richt zich nadrukkelijker op de ketens en netwerken die actief zijn in het domein van justitie en veiligheid, zoals de vreemdelingen- of de strafrecht keten of netwerken (zoals veiligheidshuizen).²⁴
- Bij de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) staan in haar missie en visie maatschappelijke thema's als gezond, veilig en eerlijk werk en bestaanszekerheid voor iedereen centraal.

Een volgende stap is te komen tot samenwerking als de keten of het netwerk de beleidsterreinen van de afzonderlijke inspecties overstijgen. De WRR roept in 2013 in *Toezicht op publieke belangen* op tot een verschuiving naar een toezichtsfunctie die zich eerst en vooral laat leiden door het publieke belang. In overeenstemming met de vernetwerkte samenleving leidt dit tot toezicht op het netwerk in plaats van (of in ieder geval naast) dat op de individuele organisaties. Dat betekent een beweging van toezicht op naleving naar toezicht op effecten - de toezichthouders zullen zich in toenemende mate gezamenlijk moeten richten op de kwaliteit van de keten of het netwerk.

Een positief voorbeeld hiervan is de samenwerking tussen inspecties binnen Toezicht Sociaal Domein (TSD).^{25,26} Dit samenwerkingsverband richt zich op de effectiviteit van zorg en ondersteuning aan kwetsbare huishoudens. Denk bijvoorbeeld aan samenwerking rondom gezinnen, waarin naast huiselijk geweld en kindermishandeling ook sprake is van schulden, woonoverlast, verslaving en psychische problemen. Bij zo'n gezin zijn meerdere (of zelfs veel) hulpverleners betrokken. Ook als zij hun werk allemaal conform de wetgeving die voor hen geldt uitvoeren, kan voor het gezin een schadelijke uitkomst ontstaan. Het sectorale nalevingstoezicht volstaat niet, omdat de kwaliteit van zorg mede afhankelijk is van de kwaliteit van (de samenwerking in) het netwerk.

De eerste belangrijke succesfactor van TSD is de focus van dit samenwerkingsverband op één gemeenschappelijk doel: effectieve zorg en ondersteuning aan kwetsbare huishoudens. Ten tweede hebben de toezichthouders hun sectorale kaders opzij gezet en vanuit het maatschappelijke doel een nieuw toezichtkader opgesteld. De sectorale kaders worden alleen gehanteerd bij tekortkomingen in het handelen van één van de betrokken instellingen. Ten derde leidt de gemeenschappelijk focus ertoe dat bij de inrichting van het toezicht steeds 'naar buiten' wordt gekeken. Wat gebeurt er in de

23 ILT, Meerjarenprogramma 2018-2022.

24 IJenV, Meerjarenprogramma 2018-2022.

25 Kaats, Klaster, Opheij, *Naar een samenwerkend inspectielandschap 2017* (Common eye, i.o.v. Inspectieraad).

26 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

zorg en ondersteuning rond kwetsbare huishoudens? Welke gevolgen hebben de decentralisaties voor deze huishoudens? Wat is er nodig voor effectieve zorg en ondersteuning? Welke spelers zijn hierbij betrokken? Welke toezichthouders moeten er dan zijn betrokken? En is het toezichtkader nog passend? Het TSD oefent een vorm van toezicht uit die reflexief wordt genoemd en heeft de volgende kenmerken:²⁷

- *Omgaan met onzekerheid:* toezichtmethoden die rekening houden met het ontbreken of ter discussie staan van kennis.
- *Actief in een context met verschillende partijen:* weten van de beperkingen van toezicht en regelgeving vanuit de staat en een beroep doen op andere partijen om beoogde doelen te bereiken. Via participatieve methoden worden burgers, experts en relevante publieke en private organisaties betrokken bij het toezicht.
- *Lerend vermogen:* In een continu proces van zelfobservatie en zelfkritiek worden mogelijkheden voor verbetering gecreëerd.

De werkwijze van TSD leert dat nieuwe kaders nodig zijn, omdat de bestaande kaders van de sectorale inspecties, die voortkomen uit de geldende wet- en regelgeving voor afzonderlijke bedrijven en instellingen, tekort schieten. Maar ze levert ook nieuwe vraagstukken op.

Tekortkomingen in het netwerk of de keten zouden ertoe moeten leiden dat de instellingen gezamenlijk verbeterpunten oppakken. De gezamenlijke toezichtkaders²⁸ bieden echter geen mogelijkheden tot sancties, indien de gezamenlijke partijen onvoldoende tot verbetering komen. In andere woorden: de 'bite' die de maatschappij van de toezichthouder verwacht ontbreekt. Als het publieke belang uitgangspunt is voor modern toezicht en toezicht mandaat heeft om te interveniëren bij misstanden, dan

dient het toezicht ook over interventiemogelijkheden te beschikken bij misstanden in de keten of het netwerk.

Toezicht op publieke belangen betekent ook dat de rationele, technocratische benadering van het toezichtveld niet langer volstaat. Risicoanalyses maken inzichtelijk waar feitelijk gezien de grootste risico's bestaan. Maar dit zegt nog niets over de impact van risico's die gebruikers of burgers ervaren. Het meerjarenprogramma van de ILT illustreert dit en geeft tegelijkertijd weer hoe deze inspectie met deze discrepantie durft om te gaan:

'In de risicoanalyse van de ILT valt op dat de sluipende risico's die zich dagelijks voordoen (bijvoorbeeld bodemverontreiniging) qua objectieve schade hoger scoren dan risico's met af en toe een 'grote klap', bijvoorbeeld een vliegtuigongeval. Daarbij gaat het vaak om 'fysieke schade': doden en gewonden als gevolg van ongevallen. Deze doden en gewonden zijn in de analyse uitgedrukt in euro's om de verschillende risico's met elkaar te kunnen vergelijken. Dit instrument is nodig voor een rationele analyse, maar houdt geen rekening met de impact die dit soort ongevallen maatschappelijk hebben en ook niet met de roep om deze incidenten te voorkomen. Dit maakt duidelijk waarom naast de risicoanalyse ook de maatschappelijke context een belangrijke factor is in de afweging die de ILT maakt.'

Ook het Agentschap Telecom maakt de relatie tussen het maatschappelijk belang en het toezicht helder op zijn website: 'De maatschappij verwacht dat ze altijd en overal gebruik kan maken van telecommunicatie. Dat er altijd bereik is en dat mobiel internet overal en 24/7 beschikbaar is. En dat moet ook: zonder telecommunicatie loopt Nederland vast. Daarom ziet Agentschap Telecom toe op de betrouwbaarheid van communicatienetwerken. Dat netwerken beschikbaar zijn. Dat apparatuur veilig is en geen storing veroorzaakt en dat internet veilig gebruikt kan worden.'

²⁷ https://www.toezichtsociaaldomein.nl/wp-content/uploads/2017/12/Artikel_Reflexietoezicht_Academie-van-Toezicht.pdf.

²⁸ Stelseltoezicht Jeugd en Stelseltoezicht Volwassenen in het Sociaal Domein.

Het vormgeven van toezicht op publieke belangen in het kader van netwerkverbanden maakt dat het fundament van de *Kaderstellende visie* het inspectiegebouw niet langer lijkt te kunnen dragen. Tot dusverre hebben de inspecties voortgebouwd op het fundament, steeds vanuit de basiselementen van goed toezicht. Vernieuwingen worden geïncorporeerd in een daarop gebaseerd technocratisch systeem. De wetenschappelijk onderbouwde risicoanalyses en (sectorale) toezichtkaders op basis van wet- en regelgeving volstaan niet meer in een samenleving waarin maatschappelijke doelen in netwerken en ketens worden bereikt.

De inspecties en de gedigitaliseerde samenleving

De gedigitaliseerde samenleving biedt de inspecties kansen en problemen. Het biedt de inspecties de kans om meer 'data driven' te werken.²⁹ Inspecties benutten deze mogelijkheid meer en meer, data-scientists doen hun intrede bij de inspecties om risicoanalyses te optimaliseren. Een ander voorbeeld van het benutten van ICT-toepassingen is dat de ILT in 2017 experimenteerde met blockchaintechnologie bij het toezicht op het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Adequate ICT-voorzieningen en effectieve en efficiënte informatie-uitwisseling tussen inspecties zijn ook al sinds lange tijd een reden om de samenwerking tussen de rijksinspecties te intensiveren. Inspecties wisselen kennis en ervaring met betrekking tot de inzet data science met elkaar uit. Op specifieke onderdelen wordt verdere samenwerking uitgetoetst. In 2017 deden de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA), de ILT en Inspectie SZW bijvoorbeeld samen een test rond data science, die erop gericht was om grote hoeveelheden gegevens te analyseren en interpreteren om er kennis en inzichten aan te ontfangen.³⁰

29 <https://www.rijksinspecties.nl/actueel/nieuws/2017/02/15/rijksinspecties-werken-samen-aan-datagedreven-toezicht>.

30 Kenniscapitol Toekomst en technologie. Rijksinspecties aan de slag met innovatie.

Behalve faciliterend werkt de intrede van nieuwe technologieën ook disruptief: ze ontworpen bestaande structuren en leiden uiteindelijk tot volledig nieuwe structuren en systemen. Toezicht zal zich hierdoor ook op digitale processen moeten richten.³¹ Het handelen van onder toezicht staande bedrijven en instellingen is bijvoorbeeld minder zichtbaar voor toezichthouders die niet thuis zijn in de digitale wereld. Technologie maakt veel situaties onvoorspelbaarder en verantwoordelijkheden zijn lastiger te beleggen. Een aansprekend voorbeeld in dit verband wordt genoemd in het *Kenniscapitol Toekomst en technologie. Rijksinspecties aan de slag met innovatie*: Wie is verantwoordelijk voor een fout die een operatierobot maakt?

Snelle veranderingen als gevolg van digitalisering leiden ertoe dat wet- en regelgeving, en het daarop gebaseerde inspectie-instrumentarium, niet meer toereikend zijn. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat een actualisering en verruiming van de wettelijke kaders (in de zin van een verschuiving van middelregelgeving naar doelregelgeving) zullen volgen. Maar de toezichthouders zullen ook vóórdat wet- en regelgeving is aangepast steeds een antwoord moeten vinden op de nieuwe werkelijkheid waarop zij toezicht houden. Door in de geest van de wet te handelen in plaats van naar de letter van de wet. Een positief voorbeeld van het aansluiten bij digitale ontwikkelingen treffen we aan bij het Staatstoezicht op de Mijnen en het Agentschap Telecom: 'In nieuwe Cybersecuritywetgeving, die medio 2018 van kracht wordt, zal de olie- en gassector worden aangewezen als één van de vitale sectoren voor Nederland. Dit betekent dat de sector haar digitale systemen op een passende manier zal moeten beschermen. Samen met Agentschap Telecom zal in nauwe samenwerking met de sector worden bepaald wat 'passende' bescherming betekent. Het toezichtskader Cybercrime dat anno 2018

31 <https://www.toezine.nl/artikel/239/toezicht-in-big-data-tijdperk-vraagt-om-voortdurende-innovatie/>.

ontwikkeld wordt, verschaft inzicht in de aanpak van ondernemingen van het voorkomen van cybercrime en of zij voldoen aan de nieuwe Cybersecuritywetgeving.³²

De digitalisering van de samenleving leidt daarnaast tot de intrede van de burger/consument als toezichthouder. Burgers hebben de mogelijkheid om invloed uit te oefenen door meningen over diensten van bedrijven en instellingen met een breed publiek te delen via de sociale media en recensiewebsites. Op die manier ontstaat een soort toezicht 'van onderop': het beeld van bedrijven en instellingen wordt mede gevormd door de reacties in de media en op internet. Wat kunnen en moeten de inspecties met de informatie die via social media en websites wordt gegenereerd? Kan deze informatie worden gebruikt als bron of kunnen digitale beoordelingssystemen het onafhankelijke toezicht zelfs volledig vervangen?

De gedigitaliseerde samenleving vraagt om andere, snellere vormen van toezicht. De degelijke kaders die in de afgelopen twintig jaar zijn ontwikkeld werken belemmerend voor de aansluiting op de gedigitaliseerde werkelijkheid. Deze vraagt om een wendbare, naar buiten gerichte toezichthouder, die aan weet te sluiten bij actuele ontwikkelingen en tegelijkertijd in de geest van de wet, uitgaand van het publieke belang, grenzen weet te stellen en waar nodig kan handhaven. Voor toezicht op digitale processen is actuele deskundigheid nodig bij de inspecties.³³ Is een gespecialiseerd team met data-scientists binnen een inspectie voldoende, of moeten alle inspecteurs op de hoogte blijven van en kunnen omgaan met de ICT-toepassingen van onder toezicht staande bedrijven en instellingen? En zo ja, hoe stellen de inspecties hun toezichthouders in staat om de technologische ontwikkelingen bij te benen? Verder roept de gedigitaliseerde samenleving de vraag op hoe de inspecties zich moeten verhouden tot de burger/consument (al dan

niet via beoordelingssites) als toezichthouder. In de volgende paragraaf gaan we hier nader op in.

De inspecties en de participatiesamenleving

Een terugtrekkende overheid betekent meer verantwoordelijkheid voor bedrijven, instellingen en burgers. Waar bij wijze van spreken de steunkousen voorheen werden aangetrokken door een opgeleide professional, gebeurt dit in toenemende mate door mantelzorgers. Op de professional wordt toezicht gehouden, maar op de buurvrouw of het nichtje van de hulpbehoevende niet. Op de professional die zorgt dat een dementerende voldoende eet staat toezicht, op het kind van diezelfde dementerende niet. Op voedsel dat gegeten wordt in een restaurant wel, maar op maaltijden per post niet. Ook op deel-economische bedrijven als Uber en AirBnB is het toezicht niet adequaat geregeld. Sommigen zien - met name bij deze nieuwe vormen van dienstverlening - digitale beoordelingssystemen als serieus alternatief voor toezicht en handhaving. Goede beoordelingen leiden immers tot meer klandizie en hogere prijzen voor aanbieders, terwijl slechte beoordelingen leiden tot het tegenovergestelde. Zo worden aanbieders die kwaliteit bieden vanzelf beloond, en zij die dat niet doen gestraft.³⁴ Maar is dit voldoende? Wat als een etentje via ShareDnD uitloopt op een fatale voedselvergiftiging? Of als er brand uitbreekt in een AirBnB woning? Of als een vrijwilliger de signalen van geweld in een gezin over het hoofd ziet, of een familielid onvoldoende zorg kan bieden aan een dementerende oudere?

Externe controlesystemen als online beoordelingssites van burgers bieden potentieel nieuwe *checks and balances*, net als professionele begeleiding van mantelzorgers en vrijwilligers. Maar deze vervangen niet een onafhankelijke beoordeling van productveilig-

32 <https://www.sdom.nl/actueel/nieuws/2018/14/persbericht-jaarplan-2018-sdom>.

33 Het Rathenau Instituut gaat diep in op de opdrachten voor het toezicht in relatie tot de gedigitaliseerde samenleving in het rapport Opwaarderen. Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving (2017) https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2018-02/Opwaarderen_FINAL.pdf.

34 Rathenau Instituut. Eerlijk delen. Waarborgen van publieke belangen in de deeleconomie en de kluseconomie. (2017) - <https://www.rathenau.nl/sites/default/files/Rapport%20Eerlijk%20delen%20-%20Rathenau%20Instituut%202017%20---.pdf>.

heid of van de kwaliteit van de geleverde dienst. De inspecties hebben al sinds de eerste *Kaderstellende visie op toezicht* de opdracht om het toezicht in relatie te brengen met het werk van interne toezichthouders, certificeringstrajecten en eigen kwaliteitssystemen van onder toezicht staande instellingen en bedrijven. In de praktijk maken de inspecties hiervan nog beperkt gebruik. In welke mate kan en durft de externe toezichthouder (en daarmee de maatschappij) te vertrouwen op de interne controlemechanismen van bedrijven en instellingen? De normen die intern en extern worden gehanteerd stroken zelden volledig met elkaar. En interne toezichthouders, zoals raden van toezicht, hebben vaak minder zicht op het handelen van professionals in hun instelling dan de externe toezichthouders.

Uit het proefschrift *The patiënt's voice as a game changer in regulation* van R. Bouwman blijkt dat patiënten de inspectie zien als het meest verantwoordelijk voor de kwaliteit van zorg. Daarna kwamen de zorgaanbieders, de minister, managers, collega's van zorgverleners en de Europese Unie. Patiënten werden als minst verantwoordelijk gezien. Dezelfde patronen werden gezien in de voedsel- en onderwijssector: aan de toezichthouders werd de meeste verantwoordelijkheid toebedeeld en aan leerlingen en consumenten de minste.³⁵ Er bestaat verschil in logica en maatschappelijke waardering tussen externe beoordelingssystemen en intern toezicht. Het laatste kan geen alternatief zijn voor onafhankelijk toezicht, maar de interne toezichthouders zijn wel degelijk belangrijke medespelers in het veld van de rijksinspecties. De maatschappelijke verwachting is echter duidelijk: de zorg voor kwetsbare groepen dient van voldoende kwaliteit te zijn en het eten betrouwbaar, en dat vraagt om onafhankelijk toezicht. De publieke belangen worden in de publieke opinie eerst en vooral bewaakt door de inspecties.

Uit het voorgaande worden twee dingen duidelijk. De ontwikkelingen naar een participatiesamenleving leiden ertoe dat meer wordt verwacht van bedrijven, instellingen en

burgers zelf. De inspecties zijn één van de spelers in het spel van checks and balances, naast intern toezichthouders, kwaliteitssystemen, de burger en de media. Selectief toezicht betekent dat inspecties tot op zekere hoogte vertrouwen moeten hebben in interne controlesystemen en signalen van burgers. Tegelijkertijd is het de maatschappelijke verwachting dat toezichthouders het geheel overzien en ingrijpen als dit nodig is. Inspecties hebben beperkte bevoegdheden en mogelijkheden om toezicht te houden op het geheel, maar dienen wel te voldoen aan de hooggespannen verwachtingen. Zijn zij nog wel de beslissende scheidsrechters, of zijn zij slechts één van de spelers die een rol hebben in de *checks and balances* in de samenleving? En hoe kijkt de samenleving daar naar? De inspecties volgen twee sporen om aan te sluiten bij de rol die anderen hebben in het bewaken van de publieke belangen:

- Het erkennen en benutten van de intrinsieke motivatie van instellingen en bedrijven om het juiste te doen (uitgaan van vertrouwen).
- Het erkennen en benutten van de burger als medetoezichthouder.

De inspecties gaan in hun visies uit van vertrouwen in bedrijven en instellingen waar dit mogelijk is. In het jaarplan van het Staatstoezicht op de Mijnen staat bijvoorbeeld dat daar waar de ondergrond op een veilige manier ingezet kan worden, bijvoorbeeld om energietransitie mogelijk te maken, deze mogelijkheden ook de ruimte moeten krijgen: 'Hiervoor is vertrouwen nodig. Vertrouwen in een overheid die veiligheid een centrale plaats geeft bij het vormgeven van haar beleid aangaande die ondergrond en de energiewinning. Vertrouwen ook in de ondernemingen die de activiteiten ontplooiën om onze ondergrond veilig te benutten.'

Uitgaan van vertrouwen vraagt om heldere communicatie van de toezichthouder. Indien het uitgangspunt van vertrouwen in de aanbieder te zeer domineert, kan men rekenen op maatschappelijke verontwaardiging. Het *Financieele Dagblad* van 4 oktober 2018 besteedt bijvoorbeeld in een artikel aandacht aan de geloofwaardigheid van de

35 https://www.nivel.nl/sites/default/files/bestanden/Proefschrift_Patient_voice_game_changer_in_regulation_bouwman.pdf?

Autoriteit Consument en Markt (ACM). De toezichthouder zou nauwelijks nog boetes opleggen voor overtredingen van mededingingsregels en kiezen voor informele handhaving. Voor de ACM was het consumentenbelang uitgangspunt bij het toezicht op marktverstoringen. Zij hechtte meer waarde aan blijvende gedragseffecten dan aan hoge boetes. Het artikel bevat felle kritiek op de ‘nudging’ door de ACM, waarbij de ACM bedrijven probeert met zachte hand op het goede pad te houden. ‘Een waakhond die niet bijt, wordt niet serieus genomen.’

Uitgaan van vertrouwen vraagt verder om een *input* van buitenaf; de inspectie heeft signalen nodig over wetsovertreding en misstanden. Vrijwel alle inspecties bieden de mogelijkheid om klachten en signalen te melden. Bij de Erfgoedinspectie kunnen bijvoorbeeld klachten worden gemeld over archeologische werkzaamheden, of als wordt gesignaleerd dat iemand een monument verwaarloost. De IGJ zoekt en onderzoekt bijvoorbeeld actief de meldingen van burgers en van andere betrokkenen. Dit sluit aan bij het perspectief van de burger, die patiënt en cliënt kan zijn, dat als uitgangspunt geldt voor het toezicht van de IGJ. Ook andere inspecties nemen het perspectief van de burger als uitgangspunt. Het Staatstoezicht op de Mijnen stelt in zijn missie bijvoorbeeld dat burgers er op moeten kunnen vertrouwen dat SodM er is voor hun veiligheid en gezondheid én de bescherming van het milieu.

De Nationale Ombudsman heeft recentelijk twee rapporten uitgebracht over het cliëntperspectief in het toezicht.³⁶ Het meest recente rapport uit 2017 geeft inzicht in de wijze waarop rijksinspecties omgaan met signalen en klachten van burgers. De Ombudsman is gematigd positief over de plek van het cliëntperspectief: *Het burgerperspectief neemt in het dagelijks werk van de Rijksinspecties steeds meer een belangrijke plek in. In hun dienstverlening en contacten met burgers besteden Rijksinspecties doorlopend aandacht*

aan de ervaringen, klanttevredenheid en het managen van verwachtingen. In de onderzoeksprogrammering en de meerjarenplannen is uitdrukkelijk aandacht voor het burgerperspectief. De rijksinspecties halen de buitenwereld meer naar binnen door social media te monitoren en in gesprek te gaan met burgerpanels. Ook maken rijksinspecties steeds meer zichtbaar voor burgers wat ze doen door onderzoeksresultaten te publiceren.

De Ombudsman noemt ook een aantal aandachtspunten, met name gericht op de verbetering van de communicatie van de inspecties over verwachtingen en resultaten en het betrekken van burgers bij de onderzoeksprogrammering.

De vergaande complexiteit waarin toezichthouders hun werk doen, de afwegingen die zij maken en de noodzakelijke herzieningen in het toezicht als gevolg van de vernetwerking, digitalisering, verkleuring en de overgang naar een participatiesamenleving vragen om een communicatiestrategie die gericht is op wederkerigheid: inspecties hebben een eigen ‘verhaal’ nodig, en dienen zich tegelijk open te stellen voor signalen van buitenaf. Alternatieve methoden voor toezicht en handhaving, zoals het benutten van intern toezicht, beoordeling door burgers, en het leren van tekortkomingen en calamiteiten vragen om heldere uitleg. Tegelijk moeten de inspecties niet doof zijn voor de maatschappelijke verwachting dat zij toezicht houden en handhaven; burgers willen vertrouwen op de veiligheid en kwaliteit van producten en diensten: responsiviteit met een ‘bite’.

De inspecties en de diverse samenleving

We spitsen de behandeling van dit thema toe op de etnische diversiteit van de samenleving, maar het blijft daar niet noodzakelijkwijze toe beperkt. In hoeverre zijn onze toezichthouders voldoende responsief ten opzichte van verschillende bevolkingsgroepen? Hebben thema's die aansluiten bij de diverse achtergrond van de bevolking een plek gekregen in het toezicht op bedrijven en instellingen? In hoeverre houden

36 Nationale Ombudsman, Verkenning: burgerperspectief op Rijksinspecties (2016) en Burgerperspectief in het werk van de Rijksinspecties (2017).

inspecties rekening met de multiculturele context waarin professionals hun werk doen? En worden cliënten met een migratieachtergrond bereikt met de middelen die inspecties inzetten om het perspectief van de burger in beeld te brengen, zoals een meldingen- of klachtenprocedure?

Op basis van een scan van de meerjarenprogramma's van de IGJ, de Inspectie van het Onderwijs (IvO), de Inspectie SZW en de IJenV stellen we vast dat dit thema zeer beperkt is opgenomen in de programmering. De IvO besteedt in haar toezichtkaders wel aandacht aan de mate waarin opgroeien in een pluriforme samenleving op de agenda staat van scholen: het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten. Arbeidsmigratie en de vreemdelingenketen zijn verder thema's voor respectievelijk de Inspectie SZW en IJenV. Van belang is ook dat burgers meldingen over de gezondheidszorg bij de IGJ niet alleen schriftelijk, maar ook telefonisch kunnen doen. Dat werkt drempelverlagend voor anderstaligen. De teksten hierover op de website zijn echter alleen in het Nederlands gesteld.

Van de drie inspecties die over informatie beschikken over de culturele samenstelling (ILT, Inspectie SZW en NVWA) heeft er geen enkele meer dan tien procent medewerkers met een niet-westerse migratie-achtergrond, behalve in de salarisschalen 6-8 (tot 26% bij Inspectie SZW). Ook het aantal vrouwelijke medewerkers is zwaar in de minderheid. Alleen bij het toezicht op het onderwijs, gezondheidszorg en jeugd en het erfgoed is meer dan 50% van de medewerkers vrouw. Ten slotte blijkt het medewerkersbestand relatief oud: een derde tot de helft is ouder dan 55 jaar. De inspecties hebben dus overwegend mannelijke toezichthouders zonder migratieachtergrond, en zijn bovendien het meest vergrijsde onderdeel van de hele overheid. De samenstelling van inspecties verdient aandacht om twee redenen: maatschappelijke representativiteit en de kwaliteit c.q. legitimiteit van toezicht.

Uit een oogpunt van representatie zou iedere maatschappelijke instelling of bedrijf een divers samengesteld personeelsbestand moeten hebben. In de discussie over deze achterstand komen verschillende argumenten naar voren: kwalificatie, taal, animo, maar ook zaken als organisatiecultuur en discriminatie. In het algemeen speelt een combinatie van factoren en is bekend dat de leiding van de organisatie een cruciale rol speelt. Het is een van die onderwerpen waarbij richtinggevend leidinggeven de doorslag geeft. Representatie kan worden gezien als uitvloeisel van de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor een diverse en inclusieve samenleving. Maar ook het kwaliteitsargument is in deze discussie van belang.

Wat betreft de kwaliteit van het toezicht is aandacht voor diversiteit om drie redenen een punt van aandacht. Ten eerste staat of valt toezicht met zijn legitimiteit en herkenbaarheid voor degenen die ermee te maken hebben. Zoals allerlei andere 'regulerende functies' (politie, belastingen en dergelijke) is de acceptatie van de uitkomsten groter naarmate betrokkenen begrijpen hoe het domein in elkaar steekt en als ze het gevoel hebben dat er aandacht is voor hun specifieke problemen. Dit geldt voor de organisaties waarop wordt toegezien, maar ook voor de belanghebbenden bij deze organisaties. Met name in het sociale domein leidt diversiteit in de samenstelling (Inspectie SZW, IvO, IGJ en IJenV) tot een grotere herkenbaarheid en empathie tussen inspecties, onder toezicht staande instellingen en bedrijven, en de belanghebbenden daarvan.

Ten tweede kan de legitimiteit (wellicht) ook de inhoudelijke kwaliteit van het optreden van de inspecties verbeteren wanneer zij meer zicht hebben op de veranderde bevolkingssamenstelling. Een voorbeeld hiervan is de aanwijzing die onlangs door de IGJ werd gegeven aan de Stichting Humanitas in Rotterdam. Zonder hierover een oordeel te willen vellen, valt op dat de directie van de zorginstelling in haar verweer om meer begrip vraagt voor de complexiteit van de problematiek in de achterstandswijken van

Rotterdam.³⁷ De inspectie zou wel eens te weinig responsief kunnen zijn geweest voor de setting waarbinnen Humanitas zorg verleent. Hoe dit ook zij, de inspecties hebben gegeven de diversiteit van de samenleving, en de mate waarin deze in de maatschappelijke dynamiek een rol speelt, een belang om zich daartoe expliciet te verhouden.

Ten derde is de relatief hoge gemiddelde leeftijd van de inspecties een punt van aandacht, met name in het licht van de snelheid waarmee de digitalisering van de werkvelden plaatsvindt. Jongere – recent opgeleide – medewerkers kunnen een positieve rol vervullen bij het vormgeven van toezicht dat aansluit bij de nieuwe digitale werkelijkheid.

Voor een betere diagnose doen we de suggestie om per inspectie apart de stand van zaken op te maken en te doordenken welke positieve en negatieve consequenties de samenstelling van het huidige personeelsbestand heeft voor de representatie, de organisatiecultuur, de legitimiteit en de responsiviteit van de inspecties. Het bevorderen van diversiteit heeft vooral meerwaarde als dit gebeurt vanuit het streven naar een divers personeelsbestand om creativiteit en innovatie te genereren en daardoor een flexibele organisatie te ontwikkelen. Hierdoor kunnen inspecties beter inspelen op een veranderende omgeving. Er is ook een meerwaarde als dit gebeurt vanuit de maatschappelijke behoeften en de behoeften van (professionals van) instellingen en bedrijven die onder toezicht staan. Diversiteitsbeleid dat wordt gevoerd vanuit externe druk, waarbij de directe link met het verbeteren van de organisatieprestaties ontbreekt, kan tot negatieve effecten leiden.³⁸

CASUS

‘Het toezicht op de woningcorporaties is doorgeslagen’³⁹

Op basis van een rondgang langs betrokkenen bij het toezicht op de corporaties komt het Financieel Dagblad begin 2018 tot de conclusie dat er te veel regels zijn. Het blad haalt een onderzoek van Sira Consulting aan dat stelt dat corporaties zo’n €90 miljoen per jaar kwijt zijn aan administratieve lasten, dat is drie keer zoveel als voor de invoering van de regels. Het toezicht is volgens het blad ‘rigide geworden’ en de verduurzaming ervan loopt gevaar. Wat ging er aan deze stevige conclusie vooraf? In deze casus wordt de complexiteit waarin toezichthouders hun werk doen zichtbaar: zij moeten zich verhouden tot de maatschappelijke verwachting dat de toezichthouder zowel is gericht op het voorkomen van misstanden, als op het voorkomen van administratieve lasten van toezicht.

De ene na de andere crisis in corporatieland

Sinds de verzelfstandiging van de woningcorporaties in 1995 gaat er veel mis in de sector. Bestuurders van woningcorporaties frauderen, nemen onverantwoorde risico’s en veroorzaken grote verliezen door rentecontracten. De zeven bekendste debacles zijn:⁴⁰ Vestia in Rotterdam, derivatenspeculatie; Rentree in Deventer, speculatie met grond en foute investeringen; Servatius in Maastricht, mislukte bouw van een campus bij de Universiteit Maastricht; Laurentius in Breda, fraude door directeurs; WSG in Geertruidenberg, onverantwoorde vastgoedprojecten en grondaankopen; Rochdale in Amsterdam, fraude; Woonbron in Rotterdam, verlies na investering in cruiseschip ten behoeve van maatschappelijke functie. Na de crisis rondom Vestia, concludeert de Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties dat interne en externe toezichthouders eerder hadden kunnen en moeten ingrijpen.⁴¹

37 <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/zorginstelling-humanitas-vindt-berisping-van-inspectie-demotiverend~b1531255/>.

38 T. Ashikali MSc., F. Erradouni MSc., Dr. S. Groeneveld, De meerwaarde van diversiteit in de publieke sector. De rol van diversiteitsbeleid, HRM en Leiderschap (2013), Erasmusuniversiteit, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

39 <https://fd.nl/ondernemen/1234176/het-toezicht-op-de-woningcorporaties-is-doorgeslagen>

40 <https://www.nrc.nl/nieuws/2014/05/28/ho-kon-het-zo-misgaan-bij-de-woningcorporaties-1381639-a616716>.

41 https://www.vtw.nl/data/media/files/woningwet/2013_Advies_Commissie_Hoekstra.pdf

Op 16 april 2013 besluit de Tweede Kamer op advies van deze commissie een parlementaire enquête in te stellen naar de opzet en het functioneren van woningcorporaties. Het is het zwaarste instrument van de Tweede Kamer om te onderzoeken wat er precies is gebeurd (waarheidsvinding), wie daarvoor de verantwoordelijkheid dragen (publieke verantwoording) en welke lessen daar uit voortvloeien voor de toekomst.

Conclusie parlementaire enquête: falend toezicht

Op 30 oktober 2014 presenteert de enquêtecommissie haar rapport 'Ver van huis'. Zij concludeert dat het financieel toezicht ontoereikend is geweest, het volkshuisvestelijk toezicht onder de maat en het overheidstoezicht op de governance en de integriteit te afwachtend en reactief.⁴² Een belangrijke aanbeveling van de commissie is om het externe toezicht op de financiën, de governance en integriteit en de rechtmatigheid te bundelen en onder te brengen bij een onafhankelijke, onpartijdige en krachtige publieke toezichthouder.

De Autoriteit Woningcorporaties

In 2015 wordt de Autoriteit Woningcorporaties (AW) ingericht. De autoriteit kan zelf onderzoeken starten en rapporten openbaar maken. Ook mag ze zelfstandig ingrijpen bij corporaties, bijvoorbeeld bij vermoedens van fraude of zelfverrijking. De Autoriteit Woningcorporaties is een onderdeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport.⁴³ Met de komst van de autoriteit stijgen de administratieve lasten voor corporaties exponentieel.

Beschouwing

We komen terug bij het artikel van het *Financieele Dagblad*. De voorzitter van de vereniging van corporaties Aedes stelt: "De tijd- en geldverslindende nieuwe regels die over de sector zijn uitgestort, leiden de aandacht af van de bouw en verduurzaming van woningen (...) Als de samenleving vraagt om duurzame woningen is het vervelend als je moet antwoorden: 'sorry we zijn even bezig met het invullen van het volgende rapportje.'" In hetzelfde artikel erkent de directeur van de AW dat het toezicht is doorgeslagen: "We komen uit een situatie waar bestuurders behoorlijk vrij zijn gelaten. Maar we zijn inderdaad doorgeslagen naar de andere kant." De toezichtsfunctie wordt heen en weer geslingerd tussen te losse regels en te stringente handhaving

42 https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/5_hoofdrapport_parlementaire_enquetecommissie_woningcorporaties.pdf

43 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/toezicht-woningcorporaties>

4 Een toezichtsparadigma in ontwikkeling

We constateren dat de context van toezien drastisch veranderd is door grote maatschappelijke ontwikkelingen. Het leidt tot tegenstrijdige verwachtingen, die met name van zich doen spreken in het geval van ernstige incidenten. We zetten voor de duidelijkheid de drie maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van de inspectiefunctie nog eens kort op een rij:

- Uitsluiting van incidenten en dus van de risico's die daartoe aanleiding kunnen geven.
- Meedenken met de belangen van bedrijven en instellingen.
- Begrip voor de context waarbinnen de risico's zich kunnen voordoen.

En dit alles in een context van geëmotioneerde identiteitspolitiek, waarbij zaken als 'de feitelijke toedracht' of 'de rationele inschatting van risico's' onder druk staan. We zullen er vanuit moeten gaan dat incidenten zich keer op keer zullen voordoen - er is sprake van structurele incidenten. De handhaving zal, ook op basis van selectiviteit en maatwerk, altijd weer tekort schieten om de risico's op incidenten onder controle te krijgen. De vraagstukken van deze tijd zijn vaak niet meer enkelvoudig op te lossen. In de bestuurskunde wordt gesproken van *wicked problems*, ontembare problemen: onvoorspelbaar, met talloze oorzaken, en alleen in samenwerking aan te pakken. Organisaties zijn vandaag de dag steeds meer actoren in grotere gehelen, waarbij hun 'output' alleen betekenis heeft binnen een breder geformuleerde 'outcome'. Als dat de werkelijkheid is van het beleid (zowel privaat als publiek), dan kan het toezicht niet anders dan daarop aansluiten. De incidenten vragen weliswaar om 'bite', maar de complexiteit vereist responsief denken.

Het keer op keer tekort schieten (of het gevoel hebben dat dat het geval is), is overigens niet uniek voor de inspecties. Er lijken geen toegesneden oplossingen voor de maatschappelijke complexiteit van de digitale, vernetwerkte en diverse participatiesamenleving te bestaan. In toenemende mate is het proces bepalend voor de inhoud of de

opbrengst (vergelijk geïmproviseerde muziek). Samenwerking vraagt om voorbereiding, zorgvuldige afstemming en goede wil. En die zijn niet altijd eenvoudig te realiseren. Daarbij dienen menselijke omstandigheden als machtsverhoudingen, belangenstrijd, emotionaliteit en sociaal onvermogen te worden overwonnen. Bovendien is er sprake van een institutionele ordening met zijn eigen logica. Er zit per definitie traagheid en stugheid in organisaties en instellingen, die meer en minder functioneel zijn aan het doel van de organisatie. Actueel en relevant toezicht heeft rekening te houden met het menselijk tekort en de institutionele complexiteit zoals die zich vandaag de dag voordoen. We bespreken drie ingrediënten die we in het voorgaande zijn tegengekomen en nu sterker kunnen worden gearticuleerd.

a. De maatschappelijke functie centraal

In de afgelopen decennia is al veel gepleit voor een toezichtsfunctie die zich eerst en vooral laat leiden door het publieke belang. Dat ligt voor de hand, maar heeft desalniettemin grote consequenties voor de inrichting van de inspecties. Zo pleitte de WRR voor het beëindigen van toezicht op onschadelijke praktijken, en voor een omslag van protocol-gedreven werken naar een focus op het verminderen van maatschappelijke risico's. We zouden iets verder willen gaan (in aansluiting op ontwikkelingen in de praktijk) en willen pleiten voor een toezichtsfunctie die 'de maatschappelijke functie' centraal stelt – iets modieuzer: 'de bedoeling' van praktijken en instituties. Het gaat om toezicht op de kwaliteit van de *outcome* in plaats van de *output* van een organisatie. Is het voedsel veilig? Kunnen we altijd en overal gebruikmaken van telecommunicatie? Hebben we een gezonde en veilige leefomgeving? Hebben we een optimaal pedagogisch klimaat? Wordt met andere woorden het doel van een praktijk bereikt?

De vraag naar 'de bedoeling' van een maatschappelijke praktijk geldt ook voor de partijen die haar vormgeven. Iedere organisatie functioneert vanuit zijn bestaansrecht, maar draagt alleen in samenhang met andere partijen bij aan het grotere geheel. Zo heeft

bijvoorbeeld het onderwijs zijn eigen kernfunctie, zoals de overdracht van waarden, kennis en vaardigheden met het oog op een nieuw begin van de volgende generatie. Vanuit hun kernfunctie dragen organisaties bij aan het grotere maatschappelijke belang. Voor de inspecties betekent dit dat haar toezicht zich zowel dient te verhouden tot de kernfunctie van de desbetreffende organisatie als tot de bedoeling van de praktijk waaraan zij bijdraagt. Kernfunctie en bedoeling zijn de parameters van actueel maatschappelijk toezicht.

In dit essay hebben we betoogd dat met de achtereenvolgende kaderstellende visies op toezicht een stevig fundament is gelegd onder het hedendaagse toezicht. Dit fundament lijkt het toezicht op publieke belangen in het kader van netwerkverbanden echter niet langer te kunnen dragen. Tot dusverre hebben de inspecties voortgebouwd op het fundament, steeds vanuit de basiselementen van goed toezicht. Vernieuwingen zijn geïncorporeerd in een daarop gebaseerd technocratisch systeem. De wetenschappelijk onderbouwde risicoanalyses en (sectorale) toezichtkaders op basis van wet- en regelgeving volstaan niet meer in een samenleving waarin maatschappelijke doelen in netwerken en ketens worden bereikt. Als het publieke belang uitgangspunt is voor modern toezicht, en gegeven de legitimatie van het toezicht om te interveniëren bij misstanden, dan dient het toezicht ook over interventiemogelijkheden te beschikken bij misstanden in de keten of het netwerk.

b. *Het perspectief van de burger*

Wat de burger belangrijk vindt sluit niet altijd aan op de prioriteiten van de toezichthouder (bijvoorbeeld bejegening en informatievoorziening versus het werken volgens protocol in een ziekenhuis). Gegeven de druk vanuit de samenleving is het van belang meer aansluiting te vinden bij het perspectief van burgers. De inspecties dienen zich rekenschap te geven van de toegenomen diversiteit, de ontwikkelingen in het kader van de participatiemaatschappij en de toegenomen mondigheid van burgers. Maar dé

burger bestaat niet. Het zal dus meer gaan om de relatie met burgers dan om het volgen van de wensen van de burger – daarvoor zijn deze te divers. Het gaat om het in verhouding brengen van de professionaliteit van toezicht en de verwachtingen van burgers rond de maatschappelijke functies waarop wordt toegezien.

De verwachtingen van burgers zullen niet veel anders zijn dan ten aanzien van de politie, de rechterlijke macht of welke andere ‘regulatory craft’ dan ook. Het uitgangspunt zou kunnen zijn dat mensen het idee moeten hebben dat het ‘hun toezicht’ is waarin wordt voorzien door de inspecties. Hierbij gaat het om zichtbaar optreden bij misstanden, heldere communicatie rond incidenten en werkwijze, de inrichting van meldpunten en het benutten van het ‘alledaagse toezien’ waartoe burgers steeds beter in staat zijn. Daarbij dienen de inspecties niet terug te schrikken voor het innemen van ferme standpunten op basis van feitenonderzoek en rationeel beleid. Dat is uiteindelijk bepalend voor hun geloofwaardigheid. Versterking van het draagvlak voor toezicht heeft ook te maken met de verbetering van de kwaliteit van toezicht.

c. *Toezichtsnetwerken*

Toezicht is geen *stand alone*-aangelegenheid. In een vernetwerkte samenleving zijn ook de inspecties deel van een grotere regulerende structuur. Zo wordt er al sinds 2001 voor gepleit om het externe (rijks)toezicht aan te laten sluiten op het interne toezicht. Dat komt nog maar mondjesmaat van de grond. Het is van belang dat het voor de realisatie van integraal toezicht – dat per definitie gelaagd is – tot daadwerkelijke afspraken komt tussen inspecties en interne toezichthouders. Het interne toezicht heeft zijn eigen inzet, maar zou tevens een voorportaal kunnen zijn van het externe toezicht; net zoals het externe toezicht de ruggensteun zou kunnen vormen van het interne toezicht. De organisatie van het rijkstoezicht vraagt met andere woorden om inspanningen om het interne toezicht te betrekken in het toezichtsnetwerk, per sector, per branche, per bedrijf, per instelling.

Naast de versterking van de relatie tussen intern en extern toezicht is er het belang van de samenwerking van inspecties onderling, maar ook die met andere overheidspartijen die een onafhankelijke functie hebben zoals De Nationale Ombudsman en de lokale ombudsfuncties. De inspecties staan voor de opgave integraal te werken vanuit de maatschappelijke functie, en kunnen deze alleen waarmaken binnen een netwerkverband van partijen met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, die desalniettemin alleen in samenhang hun functie kunnen waarmaken. We zijn in dit essay enkele voorbeelden van toezichtsnetwerken tegengekomen, maar er zijn nog veel meer verbindingen te realiseren.

5 Tot besluit

De inspecties hebben zich te verhouden tot een maatschappelijke context die steeds onvoorspelbaarder en ingewikkelder wordt. In de afgelopen decennia hebben zij dat gedaan, met meer en minder succes. We hebben in dit essay de turbulente ontwikkeling van de toezichtsfunctie in de 21^{ste} eeuw geschetst. We zien toezicht zich steeds meer ontwikkelen als proces, waarbij tegelijkertijd duidelijkheid moet worden gecreëerd voor de samenleving en haar (sociale) media, de politiek en de instellingen en bedrijven zelf. In dat verband valt vaak de term maatwerk – dat woord wijst op de wisselende perspectieven afhankelijk van maatschappelijke functie en context. Maatwerk vraagt vooral een responsieve houding van inspecties die integraal willen werken, vanuit de maatschappelijke functie van het domein, de sector, de branche, het bedrijf of de instelling waar zij op toezien.

Zo een positie roept onherroepelijk het beeld op van veel overleg, vage afspraken en weinig consequenties. Maar de inspecties hebben ook rekening te houden met de vaak geëmotioneerde verwachtingen van politiek en publiek. Inspecties staan voor de taak om een responsieve houding te combineren met resoluutheid wanneer sprake is van misstanden of ontoelaatbare risico's. We spitsen onze aanbevelingen toe op drie hoofdzaken (zie p. 18-21):

- Houdt primair toezicht op de maatschappelijke kernfunctie van het desbetreffende domein met aandacht voor de integrale opbrengst (*outcome*).
- Stel daarin het perspectief van de burger – in al haar diversiteit – centraal door zichtbaar optreden bij misstanden, heldere communicatie rond incidenten en werkwijze, en door de inrichting van meldpunten (het 'alledaagse toezien').
- Versterk de toezichtsnetwerken, dat wil zeggen de verbanden tussen inspecties onderling, de relatie met interne toezichthouders en de samenwerking met andere regulatieve overheidspartijen, zoals de Nationale ombudsman en lokale ombudsfuncties.

De toezichtsfunctie is – hoe responsief ook – uiteindelijk verankerd in de bevoegdheid om te interveniëren. Dat is de rol die altijd weer vanuit de samenleving zal en mag worden verwacht. Deze bepaalt als het erop aankomt de geloofwaardigheid van de inspectie. Een toezichtsfunctie op lemen voeten krijgt niet het respect dat nodig is voor elke regulerende functie. Het toezicht van de toekomst kenmerkt zich door responsiviteit met een 'bite'. Het heeft oog voor de maatschappelijke context, maar opereert vanuit de eigen verantwoordelijkheid om – zowel reactief als preventief – misstanden tegen te gaan.

Colofon

Opdrachtgever
Auteurs

Inspectieraad
Prof. J.C.J. Boutellier
Drs. H.V. Heskes
J. van den Toorn, MSc.
Ontwerppartners, Breda
Verwey-Jonker Instituut
Kromme Nieuwegracht 6
3512 HG Utrecht
T (030) 230 07 99
E secr@verwey-jonker.nl
I www.verwey-jonker.nl

Omslag
Uitgave

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-90-5830-935-8

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2019.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

Tegen de achtergrond van grote maatschappelijke veranderingen en opgeschrikt door incidenten in de actualiteit liggen inspecties, zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en Autoriteit Woningcorporaties (AW), onder een vergrootglas. Deze toezichthouders moeten vaak onder druk van tegenstrijdige eisen van de samenleving, handhaven én tegelijkertijd ruimte laten aan bedrijf en organisatie. Te midden van publieke verontwaardiging rondom de Fipronil zaak (NVWA), ondermaats presterende thuiszorg organisaties (IGJ) en 'overmatige regulering bij woningcorporaties' (AW) moeten inspecties schipperen tussen meer én minder toezicht; ruimte voor bedrijf en organisatie én strakke regulering.

Met dit essay dragen we bij aan het nieuwe 'toezichtparadigma' dat zich lijkt te ontwikkelen. Het nieuwe toezicht dient beter aan te sluiten bij de dynamiek van de 21e eeuw. We stellen ons de vraag of het toezicht nog voldoende aansluit op actuele maatschappelijke ontwikkelingen:

- De vernetwerkte samenleving.
- De gedigitaliseerde samenleving.
- De participatiesamenleving.
- De diverse samenleving.

In dit essay stellen we vast dat met de achtereenvolgende kaderstellende visies op toezicht een stevig fundament is gelegd onder het hedendaagse toezicht. Dit fundament lijkt het toezicht op publieke belangen in het kader van netwerkverbanden echter niet langer te kunnen dragen. De Inspectieraad voorziet in 2019 bijeenkomsten en een publicatie in het kader van de maatschappelijke dialoog over toezicht, waarin dit essay een centrale rol zal spelen.