



Toekomst van toezicht

Een verkenning van wat nodig is



Toekomst van toezicht

Een verkenning van wat nodig is

Jan Schinkelshoek, Pieter Welp, Janine Clement,
Johan Huijser & Teusjan Vlot

Inspectieraad 2016

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

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

© Inspectieraad, Den Haag, 2016

Redactie:

Jan Schinkelshoek, Pieter Welp, Janine Clement, Johan Huijser,
Teusjan Vlot

Eindredactie:

Denise Hilhorst, www.denisehilhorst.nl

Fotografie:

Portretten: Paul Voorham, Fotografie Paul Voorham,
www.paulvoorham.nl

Pagina 7: Manon Eekhout Photography

Pagina 78: Henriëtte Guest Fotografie

Sfeerfoto's: Shutterstock | Radu Bercan (p.21), Jan kranendonk
(p.24), T.W. van Urk (p.52), TonyV3112 (p.54),
Robert Hoetink (p.55+63), Chantal de Bruijne (p.59),
Peter Braakmann (p.61), Richard Thornton (p.95)

Grafisch ontwerp:

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

Drukwerk:

Xerox/OBT, Den Haag

ISBN 978 94 622 87556

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

Inhoud

Voorwoord
Jan van den Bos 4

Toezicht van de
Toekomst 7

Slotwoord
Jan Schinkelshoek
Pieter Welp 121

De Inspectieraad 137

Columns

Inge de Wolf 19

Jacques Wallage 33

Jan Willem Holtslag 50

Femke de Vries 64

Ferdinand Mertens 78

Rein Jan Hoekstra 93

Interviews

De Nederlandse
Voedsel- en
Warenautoriteit
Harry Paul 24

Inspectie Veiligheid
en Justitie
Gertjan Bos 55

Inspectie voor de
Gezondheidszorg
Ronnie van Diemen 83

Gesprekken

Het werkveld 38

Het beleid 69

De politiek 98

In gesprek



Jan van den Bos

- Voorzitter
Inspectieraad
- Inspecteur-generaal
Inspectie
Leefomgeving en
Transport

over de toekomst

Voorwoord

“Goed dat jullie dit organiseren.” “Nuttig om op deze manier met elkaar in gesprek te zijn.” Uitspraken die ik regelmatig hoorde van deelnemers aan de zes ‘dialoogtafels’ die wij in 2014 en 2015 organiseerden. Wij gingen daar als Inspectieraad in een informele setting aan tafel met bestuurders van bedrijven en instellingen, departementen en collega-toezichthouders. Het gesprek ging over de maatschappelijke rol en meerwaarde van de inspecties. En over wat ons de komende jaren in de huidige complexe en turbulente samenleving te doen staat.

Er tekende zich een brede consensus onder de deelnemers af over de belangrijkste uitgangspunten: het publiek belang centraal stellen bij ons toezicht, onze signalerende en agenderende functie versterken, actief en transparant naar buiten treden, verder professionaliseren en de onafhankelijke positie van de inspecties verankeren.

Wij hebben deze uitgangspunten inmiddels verwerkt in de ‘Toezicht-agenda 2015-2018 Rijksinspecties’. Tegelijkertijd is de onafhankelijke positie van de rijksinspecties per 1 januari 2016 eenduidig vastgelegd

in zogenoemde ‘Aanwijzingen van de Minister-president’. Daarmee sluiten we een periode af van twee jaar met een levendige discussie over rol en positionering van de rijksinspecties.

In deze bundel brengen we de uiteenlopende visies van de verschillende groepen deelnemers aan deze discussie in beeld. Na een inleidend verhaal over de maatschappelijke context en de uitdagingen die daaruit voor de rijksinspecties voortvloeien, komen de vertegenwoordigers van politiek, beleid, werkveld, toezicht en wetenschap aan het woord. In interviews, gesprekken en columns geven zij hun kijk op wat er komende jaren moet gebeuren in het toezicht. In de slotbeschouwing worden – de bijdragen overziend – de belangrijkste vraagstukken voor de toekomst geschetst.

De komende periode komt het erop aan de agenda een stap verder te brengen. Wij gaan als rijksinspecties aan de slag met de opgaven die we onszelf hebben gesteld. Met dat doel voor ogen willen we de dialoog voortzetten. Niet alleen om onze eigen visie aan te scherpen, maar ook omdat we gemerkt hebben dat het gesprek waarde heeft. Via de dialoog kunnen we tot wederzijds begrip, overeenstemming en uiteindelijk tot actie komen. Dat vinden wij als rijksinspecties, maar dat vinden ook onze gesprekspartners, hebben wij gemerkt.

Met deze bundel sluiten we de eerste fase van de dialoog af en geven we tegelijkertijd het startschot voor het voortzetten van de dialoog. Ik wens u veel leesplezier en hoop over de inhoud de komende jaren regelmatig met u van gedachten te wisselen.

Jan van den Bos,
Voorzitter Inspectieraad,
Inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport



Toezicht van de toekomst: reflectief, onafhankelijk en transparant

De oren en ogen van de minister en het ministerie. Zo worden de rijksinspecties ook wel genoemd. Deze vooruitgeschoven veldposten van de rijksoverheid krijgen als eerste overheidsorganisaties te maken met een veranderende maatschappelijke context. Dat stelt hen als geen ander voor de uitdaging om in te spelen op de veranderingen. Centrale vraag daarbij is: wat is het komende decennium nodig om goed toezicht te kunnen houden?

Naar aanleiding van de gewijzigde context en het toezichtdebat van de afgelopen jaren, hebben de samenwerkende rijksinspecties een ‘Toezichtagenda

2015-2018 Rijksinspecties’ geformuleerd. Daarin is hun maatschappelijke rol in de borging van het publieke belang het uitgangspunt. Hoe ziet die maatschappelijke context er dan uit? Een kernpunt is dat de rijksinspecties opereren in een voortdurend veranderend krachtenveld tussen politiek, beleid, werkveld en burgers.

De toezichtparadox

De opvattingen over toezicht in dat krachtenveld zijn ambivalent. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) noemt dit verschijnsel de ‘toezicht-

‘Burgers willen hun eigen keuzes maken’

paradox’. Enerzijds is er de roep om strengere regels en streng handhaven na incidenten in onder andere de gezondheidszorg, de vleessector, de woningsector, het onderwijs, de chemie en de gaswinning. Meer dan ooit wordt bij misstanden kritisch gekeken naar het publieke toezicht. In een aantal van deze maatschappelijke sectoren heeft de politiek gekozen voor meer nadruk op streng en slagvaardig optreden. Anderzijds is er behoefte aan minder knelende regels, minder toezichtlast, meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en ondernemerschap. Het bedrijfsleven en instellingen zien ‘toezicht met behulp van afvinklijstjes’ als rem op maatschappelijke innovatie en als administratieve en financiële last. Maar ook burgers, die in toenemende mate goed geïnformeerd en mondiger worden, willen hun eigen keuzes maken in de ‘participatiemaatschappij’. Zij dulden daarin geen inmenging van de overheid. Het gezag van de overheid in het algemeen en van het toezicht in het bijzonder is

niet meer vanzelfsprekend; het moet worden verdiend.

De risico-regelreflex

Naast de toezichtparadox is er de ‘risico-regelreflex’; de neiging om na elk incident de risico’s in te dammen met extra regels, die dan ook weer extra toezicht vragen. De paradox en de reflex zien we in bijvoorbeeld de jeugdzorg en het onderwijs. Opvoeding, onderwijs en zorg voor kinderen zijn een verantwoordelijkheid van de burgers zelf waarbij zij geen al te grote overheidsbemoeienis wensen. Ook de besturen van de instellingen in deze sectoren willen graag de ruimte om het onderwijs of de zorg naar eigen inzicht in te richten. Maar bij een ernstig incident in het gezin, op school of in een instelling, kijkt iedereen naar de instanties. Waar was het toezicht en waarom is er niet ingegrepen? Kortom: in het algemeen vindt men dat er te veel toezicht is, maar in bepaalde specifieke gevallen vindt men dat er juist te weinig toezicht is. De turbulentie rond incidenten leidt tot verlies

aan vertrouwen in het toezicht, maar ook in de systemen (zorg, onderwijs, gaswinning) zelf.

Grenzen vervagen

De ‘toezichtparadox’ en de ‘risico-regelreflex’ spelen zich af tegen de achtergrond van bredere ontwikkelingen in onze samenleving. Er is als gevolg van technologische en sociale ontwikkelingen een open netwerksamenleving ontstaan, met meer horizontale in plaats van verticale relaties tussen mensen, waarin het gezag van traditionele instituten afneemt. Binnen de netwerksamenleving zien we de opkomst van nieuwe vormen van bedrijvigheid, de ‘deeleconomie’. Voorbeelden daarvan zijn bedrijven als Airbnb, Uber en Helpling. Toenemende digitalisering en de groei van (big) data spelen hier een rol. Ook voor de rijksinspecties vormt dit een vraagstuk, omdat dit de klassieke grenzen tussen burgers en bedrijfsleven laat vervagen. Tegelijkertijd is

er ook een groep burgers die achterblijft en die de traditionele zorg en bescherming van de overheid onverminderd nodig heeft.

Nieuwe uitdagingen

Dit alles vindt plaats in een economie die complexer en meer internationaal wordt. Illustratief in dit verband is een onderzoek dat de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) recent uitvoerde naar de herkomst van één hamburger. Er bleken maar liefst 21 bedrijven betrokken bij de productie van die ene snack. Complexe en internationale productieprocessen en productstromen brengen een verhoogd risico op fouten en ook op fraude met zich mee. Niet alleen productieprocessen veranderen, maar ook arbeidsrelaties, getuige onder



meer de groei van het aantal (schijn)zpp'ers. De NVWA, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Inspectie SZW en de Douane worden geregeld geconfronteerd met grensoverschrijdende problematiek of zelfs crimineel gedrag.

Deze ontwikkelingen doen een stevig beroep op het verandervermogen van de rijksinspecties. Zo zullen zij een manier moeten vinden om als onderdeel van een traditioneel verticaal georganiseerd overheidsapparaat om te gaan met de horizontalisering in de samenleving. In hun toezicht zullen zij de interactie met burgers, die in veel gevallen niet onder de ondertoezichtgestelden vallen, op een nieuwe manier vorm moeten geven. Een andere uitdaging is het inspelen in het toezicht op big data, digitalisering en nieuwe (internationale) vormen van bedrijvigheid die daardoor ontstaan. Enerzijds moeten inspecties grenzen bewaken waar gebruik van big en open data publieke belangen als privacy en

veiligheid schaden, anderzijds moeten zij ruimte bieden aan innovatie. Ook moeten zij methodieken ontwikkelen om zelf beter gebruik te maken van de enorme wereldwijde informatiestromen die ontstaan. Tot slot zullen zij zich moeten inspannen om het vertrouwen in het toezicht te herwinnen dat bij incidenten is aangetast. Als zij daarin slagen, kan dat ook bijdragen aan herstel van vertrouwen in de systemen zelf.

Het publieke belang centraal

Het advies 'Toezien op publieke belangen' van de WRR heeft de afgelopen jaren een belangrijke rol gespeeld in het toezichtdebat dat rond de nieuwe uitdagingen is ontstaan. Het heeft geleid tot een verandering van paradigma in het toezicht van de rijksinspecties. Nadrukkelijk stelt de WRR dat de bijdrage aan de borging van het publieke belang centraal moet staan. De reflectieve functie van het toezicht als schakel tussen maatschappij en politiek

moet worden versterkt. Voor dat
doel is een eigenstandige positie
ten opzichte van politiek, beleid
en werkveld belangrijk. Het kabi-
net heeft deze uitgangspunten
omarmd.



Advies ‘Toezien op publieke belangen’

Eind 2013 publiceerde de WRR het advies ‘Toezien op publieke belangen’. De WRR constateert dat het afgelopen decennium toezicht te eenzijdig is benaderd vanuit drie dominante perspectieven: vanuit lasten en kosten, vanuit naleving en handhaving en als verlengstuk van bestuur en beleid. Naar het oordeel van de WRR doet deze eenzijdige benadering geen recht aan de eigenstandige rol, taak en potentiële meerwaarde van het toezicht in het borgen van publieke belangen.

Om de toegevoegde publieke waarde van toezicht te vergroten pleit de WRR voor een verruiming van het perspectief op benadering van het rijkstoezicht. De WRR pleit voor het centraal stellen van de te borgen publieke belangen in de benadering van toezichtvraagstukken, waarbij naleving van wet- en regelgeving (nalevingstoezicht) een belangrijk onderdeel kan zijn, maar niet het enige onderdeel.

Om de publieke waarde van het toezicht te vergroten en af te kunnen wegen tegen de maatschappelijke kosten van dat toezicht, is het volgens de WRR nodig dat de prestaties en effecten van het toezicht beter in kaart worden gebracht. Inzicht in de maatschappelijke opbrengsten en kosten van toezicht leidt volgens de WRR tot realistischere verwachtingen over toezicht en draagt bij aan de legitimiteit van toezichthouders.

De WRR waarschuwt in het verlengde daarvan voor eendimensionale benaderingen van toezichtdomeinen. Elke maatschappelijk domein heeft zijn eigen specifieke kenmerken en governancestructuur en het is zaak daar vanuit het toezicht bij aan te sluiten en op in te spelen. In dat opzicht houdt de WRR ook een pleidooi voor het verstevigen van de reflectieve functie van toezicht: een reflectieve toezichthouder agendaert, spiegelt en voedt actief het publieke debat over de borging van de publieke belangen in zijn sector. Om de vruchten van zo’n verruiming van het perspectief op toezicht te kunnen plukken, moeten volgens de WRR drie kernwaarden voor goed toezicht beter worden geborgd, te weten: onpartijdigheid, onafhankelijkheid en publieke verantwoording.

‘De oogst van de dialoogtafels is brede overeenstemming’

Het advies was voor de rijksinspecties aanleiding om in 2014 en 2015 een zestal informele dialoogtafels te organiseren met bestuurders van bedrijven en instellingen, departementen en collega-toezichthouders. Zij spraken met elkaar over de bijdrage, rol en positie van de rijksinspecties. De oogst van die dialoogtafels is dat er brede overeenstemming bestaat tussen de gesprekspartners over enkele belangrijke uitgangspunten. Het eerste punt is dat inspecties er inderdaad zijn om met toezicht publieke belangen te borgen. Hiervoor moeten zij onafhankelijk en onpartijdig kunnen oordelen en optreden. Het tweede punt is dat de reflectieve functie van de inspecties in alle stadia van de beleidscyclus moet worden versterkt. Het laatste punt is dat,

waar de rijksinspecties per definitie opereren in de publieke arena, zij meer proactief met hun eigen verhaal – hun werkwijzen, resultaten en bevindingen – naar buiten moeten treden. Om publiek verantwoording af te leggen, maar ook om legitimiteit en autoriteit te verwerven.

Toezichtagenda

Op basis van de oogst van de dialoogtafels en de kabinetsreactie op het WRR-advies, hebben de rijksinspecties de ‘Toezichtagenda 2015-2018 Rijksinspecties’ opgesteld. Zij hebben daarin de opdrachten opgepakt die zij meekregen vanuit de kabinetsreactie op het WRR-advies⁽¹⁾. Het waarmaken van hun maatschappelijke meerwaarde vormt daarbij het vertrekpunt. Concreet bestaat die maatschappelijke meerwaarde uit de bijdrage die zij leveren aan het borgen van essen-

1. Kabinetsreactie op de rapporten ‘Toezien op publieke belangen’ en ‘Van tweeluik naar driehoek’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 12 september 2014, p.9. Het kabinet geeft hier de rijksinspecties drie opdrachten mee: 1. Publieke belangen in samenspraak met beleid, burgers en bedrijven vertalen in toezichtarrangementen; 2. Actief rapporteren over effecten en effectiviteit van hun optreden; 3. De dialoog aangaan met beleid over hun ervaringen en de onderlinge samenwerking.

tiële publieke belangen als veiligheid, gezondheid en kwaliteit van dienstverlening, het aanpakken van fraude en het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid van ondertoezichtgestelden.



Toezichtagenda 2015-2018 Rijksinspecties

De rijksinspecties willen in 2018 drie hoofd-
doelstellingen hebben gerealiseerd:

1. Goed toezicht is in de praktijk verder vormgegeven, dat betekent:
 - Onze signalerende en agenderende functie is versterkt; we delen onze bevindingen, zowel individueel als collectief, met politiek, beleid, werkveld en burger;
 - We werken risicogericht, treden daar op waar we moeten zijn;
 - We werken opbrengstgericht en transparant; rijksinspecties brengen hun resultaten helder in beeld en leggen verantwoording af over gemaakte keuzes;
 - We werken samen met elkaar en met andere partijen aan effectief, op de situatie in een domein gericht toezicht;
2. Medewerkers en organisaties werken (nog) professioneler; we realiseren gezamenlijk en binnen elke inspectie:
 - Opleidingen die bijdragen aan goed toezicht in de praktijk;
 - Kennis en methodieken om effectief toezicht te houden;
 - De organisatieontwikkeling nodig om toezicht verder te verbeteren;
3. Onafhankelijk toezicht om publiek belang te borgen is verankerd; over de rol van toezicht bestaat overeenstemming in de vierhoek van politiek, beleid, werkveld en burgers. De rolverdeling tussen beleid en toezicht is helder. Er is een gezamenlijke visie op wat goed toezicht inhoudt en er zijn heldere institutionele verhoudingen voor de rijksinspecties.

De dialoog voortzetten

Met het opstellen van de ‘Toezicht-agenda’ hebben de rijksinspecties hun eigen opgave voor de nabije toekomst geformuleerd. De komende tijd gaan zij concreet inhoud geven aan deze opgave; als individuele inspecties, maar ook in een zesttal programma’s in het verband van de Inspectieraad. Om de agenda te verdiepen willen ze de dialoog over toekomstige taken, werkwijzen en rolopvatting met hun politieke, beleidsmatige en maatschappelijke omgeving voortzetten. Waar willen wij in dit land met het toezicht naartoe? Die vraag kunnen en willen zij niet alleen beantwoorden. Deze bundel is gemaakt om input te geven voor de verdere dialoog en wil een antwoord geven op de volgende centrale vragen:

Wat is nodig om het komende decennium goed rijkstoezicht vorm te geven?

en

Welke concrete punten moeten daarvoor worden aangepakt?

Deze vragen hebben wij voorgelegd aan een aantal betrokkenen: managers van inspecties en van andere toezicht-

houders, vertegenwoordigers van politiek en beleid en bestuurders van bedrijven en instellingen waarop wij toezicht houden. In deze bundel geven zij ieder vanuit hun eigen invalshoek en ervaring antwoord. Zij geven hun visie op belangrijke punten die voor de verdere dialoog van belang zijn, zoals:

- Het vinden van de juiste balans tussen handhaven en eigen verantwoordelijkheid.
- Het beter doordenken van de verhouding en rolverdeling tussen rijksinspecties en beleid en tussen toezichthouders en werkveld.
- De noodzakelijke verdieping van de reflectieve functie. Daarbij gaat het niet alleen om reflectie op de wetgeving in alle beleidsfasen, maar ook om het signaleren van trends en nieuwe risico’s in het werkveld die het publiek belang en het overheidsoptreden raken.
- Betere interactie met de burger en beter communiceren.
- De competenties die inspecties zowel op het niveau van de organisatie als op het niveau van de medewerkers moeten ontwikkelen.

Dit alles met één gezamenlijk doel: het mogelijk maken van goed toezicht dat past bij de toekomst.



Column



Dr. Inge de Wolf

bijzonder hoogleraar *Education systems* Universiteit Maastricht, coördinerend inspecteur Inspectie van Onderwijs

Reflectief toezicht houden vraagt om lef

De samenleving verandert. Burgers worden mondiger, informatie is breed toegankelijk en de autoriteit van toezichthouders is niet langer vanzelfsprekend. De samenleving is risicomijdend geworden en incidenten zijn snel geboren. Hierbij staat vaak de rol van de toezichthouder ter discussie; denk aan de recente gebeurtenissen bij woningcoöperaties, de islamitische scholengemeenschap Ibn Ghaldoun, de NZA en

in Tuitjenhorn. Van toezichthouders wordt verwacht dat ze staan voor het publieke belang. Wanneer dit onvoldoende gebeurt, worden we als medeschuldige gezien. Soms onterecht, maar regelmatig vraag ik me af of toezichthouders het maatschappelijk belang wel voldoende vooropstellen. Passen we wat dit betreft wel in de moderne samenleving? Of zijn we mastodonten uit de vorige eeuw?

Soms heb ik het gevoel dat we onszelf in de weg zitten, als toezichthouder. Dat we last hebben van het feit dat het toezicht de afgelopen tien jaar professioneler is geworden. Inmiddels werken bijna alle toezichthouders met risicomodellen, indicatoren en waarderingskaders. Veel is objectief en meetbaar gemaakt en keuzes worden onderbouwd. Hiermee hebben we een illusie van risicobeheersing gecreëerd. Een illusie waar we zelf ook nog eens in geloven. Hebben we, tussen al deze modellen en indicatoren, nog wel voldoende oog en oor voor problemen in een sector? Of staren we ons blind op onze instrumenten en modellen en hebben we onszelf bijziend gemaakt? Hebben we voldoende oog voor de echte risico's van patiënten, kwetsbare jongeren en restaurants of vallen deze buiten ons blikveld? Kijken we zelfs weg?

De politieke en maatschappelijke druk blijft. Ik verwacht dat deze verder toe zal nemen. Hierbij is er niet alleen een roep om focus op maatschappelijke risico's, maar ook om toezichthouders die problemen benoemen en actief bijdragen aan oplossingen. Alleen zaken constate-

ren is onvoldoende, de vraag is wat de toezichthouder eraan heeft gedaan. Hier hebben we niet altijd een goed antwoord op, wat soms terecht leidt tot onbegrip in de media, politiek en samenleving. Regelmatig voel ik me er, als toezichthouder, ongemakkelijk bij. Van oordeel naar actie is het devies voor de komende jaren.

'Van oordeel naar actie is het devies'

Moeten de mastodont-toezichthouders zich nu aan hun eigen haren uit het moeras trekken? En hoe dan? Gelukkig zijn er kansen en perspectieven. Gebruik bijvoorbeeld andere partijen in het netwerk. Vaak zijn er individuen en groepen met

dezelfde belangen als de toezichthouder. Ook zij organiseren soms controles op naleving en kwaliteit. Denk aan kwaliteitsinitiatieven in het onderwijs, certificeringsorganisaties of interne toezichthouders. Laten we dit brede netwerk benutten. Kunnen we niet samen aan verbetering van een sector werken, in plaats van ons te verschuilen achter (pseudo) wet- en regelgeving, instrumenten en procedures?

Samenwerking dwingt je ook kritisch naar je eigen rol te kijken. Hier zijn de

meeste toezichthouders niet goed in. Zelden gebeurt het dat we openlijk fouten erkennen. Ook ontkennen of negeren we vaak strategisch gedrag dat we zelf veroorzaken. Iedereen kent wel verhalen over jongeren of patiënten die geweerd worden uit de jeugdzorg, scholen of ziekenhuizen. Niet omdat dit beter voor hen is, maar omdat de instelling dan beter presteert op de toezichtindicatoren. Zien we dit en doen we er ook wat aan? Of kijken we liever weg en hopen we dat het een individueel geval betreft? Samenwerking dwingt je tot dialoog over dit soort neveneffecten van ons toezicht. Het maakt je als toezichthouder reflectiever.

Een tweede perspectief is het beter in kaart brengen van ontwikkelingen. Dit kan door kennis van inspecteurs te bundelen en door analyses te (laten) doen. Neem eens de tijd voor reflectie. Probeer te zien wat de ontwikkelingen en knelpunten zijn. Werk hierin ook samen, bijvoorbeeld met onderzoekers. Reflectieve toezichthouders die agenderen, spiegelen en actief het debat voeren over de 'staat van' zijn ook het ideaal van de WRR (2013). Zij noemen als voorbeeld de 'Staat van het Onderwijs': de beschrijving van ontwikkelingen in het onderwijs die de Inspectie van het Onderwijs jaarlijks maakt. In het hoofdredactionele commentaar van de Volkskrant stond vorig



jaar hierover: “Opdat de inspecteurs minstens één keer per jaar de volledige vrije hand hebben om misstanden die zij zien met de buitenwereld te delen. Voor dat zij er zelf onderdeel van worden.” Dit type toezichtactiviteiten helpt meer reflectief te zijn.

Door kritisch naar ontwikkelingen en jezelf te kijken, kom je automatisch los van modellen en indicatoren.

Essentieel voor een reflectieve toezichthouder is wel een zekere onafhankelijkheid. Anders creëer je opnieuw witte vlekken en verlies je je geloofwaardigheid. Een reflectieve toezichthouder zoekt dus naar het maatschappelijk belang, durft knelpunten te benoemen (ook in wet- en regelgeving) en stelt vragen bij de eigen rol. Daar is wel lef voor nodig. Een mooie uitdaging voor de komende jaren!

‘Neem eens de tijd voor reflectie’







Harry Paul

over een betere Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

“Klassieke handhaving voldoet niet meer”

“Zelden heb ik zo’n aandachtig gehoor gehad.” Openhartig blikt Harry Paul terug op zijn toespraak op de haringparty van het Centraal Bureau voor de Levensmiddelenhandel. Het was vlak voor de zomer, op Scheveningen, en hij sprak de levensmiddelenbranche aan op hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van hun producten, voor betrouwbare certificaten en kwaliteitssystemen en voor goede tracering. Een speech waarover de kranten achteraf schreven dat de supermarkten ‘het in Keulen hoorden donderen’.

“Ja, het was een weloverwogen knuppel in het hoenderhok”, zegt Paul achteraf. “Niemand gaf me ongelijk, al was er wel hier en daar irritatie. Het heeft er in elk geval toe geleid – en dat vind ik winst – dat we met een heleboel mensen in gesprek zijn. Over hoe het anders kan, hoe het beter moet met die private certificeringen en keuringen. Dat is hard nodig. Ook in andere sectoren. Een paar weken later was ik op werkbezoek bij een gecertificeerd varkensbedrijf. Er bleek geen medicijnregistratie. Hoe moet je zo’n certificaat dan vertrouwen?”

Dr.ir. Harry Paul
is Inspecteur-generaal van
de Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit.



*‘Het valt of
staat met het
morele kompas
van ondernemers’*

of valt het met wat je als ondernemer zelf doet. Je moet, om het een tikkeltje zwaar te zeggen, die certificaatseisen en kwaliteitseisen verinnerlijken. Noem het, wat mij betreft, het morele kompas. Als dat niet functioneert, wordt het lastig om missers achteraf te corrigeren. In winkels kijk ik graag rond. Van sommige aanbiedingen denk ik: dat kan gewoon niet, dat is onder de kostprijs. Waar is dan je verantwoordelijkheid? Een concreet voorbeeld: een paar jaar geleden was er een grote besmetting in Duitsland, duizenden mensen ziek. Het bleek terug te voeren op een partij bevroren aardbeien uit China. Die was

Eigen verantwoordelijkheid

Paul staat sinds 2013 aan het hoofd van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), een organisatie die de laatste jaren met grote regelmaat te maken kreeg met schandalen en andere affaires. Van omgekat paardenvlees tot besmette zalm, van verboden diergeneesmiddelen tot poep-op-vlees. Als hij iets geleerd heeft, is het wel dat de overheid het bedrijfsleven keihard nodig heeft. “Als toezichthouder kunnen we niet zonder medewerking van al die bedrijven. Het is een illusie te denken dat we dat allemaal in de gaten kunnen houden. Wij, de overheid, de toezichthouder, de NVWA, zijn gebaat bij goed ontwikkelde, geavanceerde en toegepaste private kwaliteitssystemen.”

Dat begint voor Paul bij de eigen verantwoordelijkheid. “Van mij mogen we het hebben over de kwaliteit van het toezicht van de NVWA. Maar voor mij staat

aangeboden voor 10 of 12 cent per kilo. Daarvan weet je toch dat het niet deugt.”

Nee, dat is geen al te doorzichtige poging om het eigen straatje schoon te vegen, bezweert Paul. “Ik weet ook wel, misschien als geen ander, dat we bij de NVWA niet alles op orde hebben. We werken er hard aan, we zijn volop bezig met ons verbeterplan. We zijn er nog niet. Maar dat is geen argument om het er als bedrijf bij te laten zitten of, erger, wat aan te rommelen.”

Dat zijn meer dan mooie woorden, benadrukt hij. “Je moet er niet voor terugschrikken om een daad te stellen. Een paar jaar geleden heeft de NVWA in het kader van de paardenvleesaffaire een grootschalige *recall* verordend om duidelijk te maken dat het ons ernst is. En ook hebben we vanwege onvoldoende hygiëne een slachterij een dag laten stilleggen. Het klopte gewoon niet. Dat moet je durven laten blijken.”

Tegen onrechtvaardigheid kunnen

“De reorganisatie van de NVWA is een hele klus”, zegt Paul. “We komen van ver. Er was meer aan de hand dan een organisatie die z’n zaakjes niet op orde had of een overheidsinstelling die zich opeens geconfronteerd zag met hoge publieke en politieke eisen. Terugkijkend kun je zeggen dat de NVWA niet goed uit de fusieperikelen is gekomen. Heel veel medewerkers voelen zich verbonden met hun taak, maar niet met de organisatie. Dat is fnuikend voor het gevoel dat je er samen voor staat. Ik trof ook veel scepsis aan. Veel medewerkers voelen zich murw. Voor weet-ik-hoeveel mensen was het al de vijfde of zesde reorganisatie. Naar hun gevoel hadden ze jarenlang hun best gedaan, toch voelden ze zich tekortgedaan. Dat is natuurlijk het probleem voor elke toezichthouder.





Als het goed gaat, is toezicht een last. Als het fout gaat, krijg je het verwijt dat je gefaald hebt. Tegen die onrechtvaardigheid moet je kunnen. Maar in het geval van de NVWA pakte het wel erg schrijnend uit. En tot overmaat van ramp is er te veel bezuinigd – zonder taken te schrappen. Men ging er vanuit dat we hetzelfde zouden blijven doen met minder geld. Hoe groot een organisatie als de NVWA moet zijn, is een politieke keuze. Maar onderdeel van

die keuze is dat je prioriteiten stelt: dit wel, dat niet. Dat is te weinig gebeurd. Dat moeten we ook onszelf aantrekken, vind ik. We moeten de consequenties van bepaalde voorstellen vroegtijdig duidelijk maken, we moeten leren ook iets terug te zeggen.”

Dat begint te veranderen, signaleert Paul. “We worden steeds meer betrokken bij de ontwikkeling van nieuw beleid. We toetsen wetgeving-op-stapel vooraf op handhaafbaarheid. Daarom was ik ook zo ingenomen met het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid om de reflectieve functie van het toezicht te versterken. We weten erg veel, we zitten op een berg aan kennis en ervaring. Dat moeten we benutten om er collectief beter van te worden. Terugleggen, spiegelen, signaleren, adviseren: dat vind ik een belangrijke taak van het moderne toezicht. Als voorbeeld ter lering: er was nog niet zo lang geleden een toezichthouder – nee, ik noem geen namen – die kritisch bevroegd werd waarom hij dit of dat risico niet had onderkend. En die bestond het te zeggen: dat stond niet in de wet.”

‘De traditionele controle is achterhaald’

Nieuwe methoden van toezicht

“Het klassieke handavingsmodel voldoet niet meer”, stelt Paul. “De traditionele controle – eens in de zo veel tijd binnenvallen – is achterhaald doordat alles ingewikkelder, internationaler en digitaal wordt. Zo krijg je geen zicht op wat er vandaag de dag in de voedselketen speelt. We moeten andere, nieuwe methoden van toezicht ontwikkelen; methoden waarin de analyse van data en signalen centraal staat. Wat betekent de groei van de internethandel? Hoe pakt de toetreding van Oost-Europa uit? Hoe ontwikkelen productietechnieken zich? Welke maatschappelijke trends tekenen zich af?”

Dat gaat veel harder dan we ons soms realiseren, waarschuwt Paul. “Op Alibaba.com kun je werkelijk van alles uit China bestellen. En je wilt niet weten wat er aan medicijnen, diergeneesmiddelen ook, wordt geïmporteerd. En wat te doen met de opkomst van thuiskoks, mensen die een potje koken en de buurt aanbieden om voor vijf euro langs te komen en een hapje mee te eten? Iedereen mag zich tegenwoordig bakker noemen; wie is verantwoordelijk als er iets misgaat?”

Volgens Paul hebben we daarnaast te maken met een wetgevingspakket dat onvoldoende is toegesneden op deze ontwikkelingen. “Daar moeten we het de komende tijd met elkaar over hebben, niet alleen binnen de NVWA, maar ook met de politiek en de beleidsmakers. Natuurlijk blijven we toezicht houden op de slachterijen, natuurlijk houden we in de gaten wat er op de boerderijen gebeurt. Maar dat volstaat niet – zeker niet als je weet waar het vlees in één simpele hamburger allemaal vandaan komt. Stilzwijgend verzamelen we een heleboel gegevens die een goed zicht op risico’s geven. Als uit de gegevens van de Kamer van Koophandel blijkt dat er op een bepaald huis-tuin-en-keuken adres tientallen BV’s zitten, moet je toch eens gaan kijken. Als je op Facebook of Twitter kunt lezen dat in een bepaalde plaats opvallend veel mensen na een restaurantbezoek ziek zijn geworden, moet je vooral langs

gaan: waar zit de bron? En wat je al niet kunt halen uit je eigen klachtenregister...”

Wel gezien, niets gedaan

Die veranderingen stellen hoge eisen aan de NVWA, benadrukt Paul. “We hebben het over kennisgedreven en risicogericht toezicht. Om de risico’s beter in beeld te krijgen, eerder te onderkennen, heb je verstand van zaken nodig. Vakkennis. Vakmanschap. Als gewoon generalist kom je er niet meer. Wil je serieus genomen worden – ook extern – moet je weten hoe het zit. Iedereen kent verhalen over inspecteurs die ter plekke eerst moest worden uitgelegd hoe een varkenslachterij of een plantenkwekerij werkte. We hebben bij de NVWA



informatiespecialisten, accountants, procestechnologen nodig. Die professionalisering zie ik als een van mijn belangrijkste opgaven.”

Paul geeft aan dat er altijd incidenten en affaires zullen blijven. “Dat is onvermijdelijk. Wat je van het toezicht mag verwachten is dat het gespitst is op risico’s. En dat het luid en duidelijk van zich laat horen. Dat het signaleert, waarschuwt. Soms is dat ook gebeurd, maar heeft

‘We kunnen
niet alles
voorkomen
of corrigeren’

men niet geluisterd. Waar je op bedacht moet zijn, zijn sluipende processen, meestal verwaarlozing of uitholling. Wat nu fraude is, was misschien nog niet zo lang geleden standaardpraktijk. De vraag is of je die verschuiving bijtijds onderkent. Wel gezien, niets gedaan – dat is misschien wel het grootste verwijt dat je de overheid kunt maken. Waarbij pas na een incident een stevige reactie volgt.

“Wat ik van de politiek verwacht? Dat het niet te hoge verwachtingen van het toezicht gaat koesteren. We kunnen niet alles voorkomen of corrigeren. Toezicht speelt een rol, een belangrijke rol. Maar het heeft niet de eindverantwoordelijkheid.”

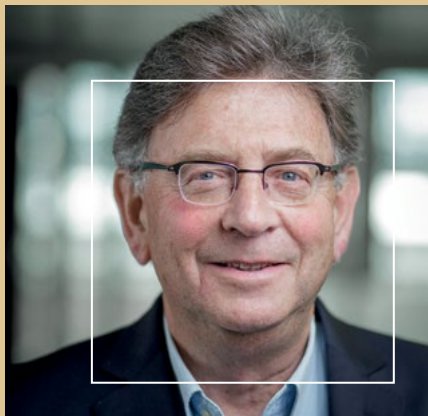




Column

Prof. drs. Jacques Wallage

voorzitter Raad voor het
openbaar bestuur



*Onafhankelijk
toezicht ontleent
zijn gezag aan het
ongemak dat de
macht ervan heeft*

Voor een goede verkenning van de toekomst is het verleden een mooi vertrekpunt. Ik werd in 1972 wethouder van onderwijs van Groningen. De stad beschikte toen nog over een gemeentelijke inspectie voor het onderwijs. De heren (dames waren niet voorradig) bewaakten hun autonomie met harde hand. Ze waren geen onderdeel van de

afdeling onderwijs van het stadhuis en dat wilden ze weten ook. Ze waren gewend zonder die afdeling met de wethouder van gedachten te wisselen. En ze waakten ervoor dat de wethouder ze ging behandelen als ‘gewone’ ambtenaren. Zo kreeg ik op jonge leeftijd mijn eerste lessen onafhankelijk toezicht.

Na een tijdje bleek dat een belangrijk deel van het werk van onze inspectie zich aan mijn waarneming onttrok. Van een systematische rapportage aan de wethouder was geen sprake, van een onderbouwd inhoudelijk oordeel evenmin. Daar stond dan weer tegenover dat de inspecteurs een feilloos instinct hadden om problemen op scholen te onderscheppen, er verstandige gesprekken over konden voeren en – als die onvoldoende hielpen – hun wethouder in de benen te brengen. Maar op mijn vraag “Hoe doen onze scholen het eigenlijk?” kwam geen samenhangend en verifieerbaar antwoord.

Toen ik daar dieper indook, bleek er een probleem onder te liggen, zoals zo vaak in het leven. Weliswaar brachten ze zeer regelmatig bezoeken aan de scholen, spraken inspectoraal met de schoolleiding, maar ze beschouwden dat als een vertrouwelijk gesprek. Rapportage over de kwaliteit van de scholen aan het College van B&W zou de vertrouwensrelatie met de scholen schaden. Op mijn licht wanhopige uitroep “Maar u oefent dat toezicht toch namens ons uit,” kwam niet een eenduidig antwoord. Zij kenden

hun staatsrecht heus wel, maar ik moest begrijpen dat als zij werden gezien als het verlengde van de wethouder, dat hun informatiepositie dan in gevaar zou komen.

Nog ingewikkelder werd het toen ik in mijn jeugdig enthousiasme (ik begon als wethouder op mijn zesentwintigste) een onderwijsvisie ontwikkelde onder de inmiddels wel wat afgekloven titel ‘Zicht op Onderwijs’. Van wijk tot wijk voerde ik tientallen discussies met onderwijsgevendenden, die het lang niet met alles eens waren. Uiteindelijk werd de nota met een

redelijke meerderheid in de Raad vastgesteld. Na een tijdje meldden zich onderwijsgevendenden met de intrigerende klacht dat de inspectie in contacten met de scholen opmerkingen maakte, die – *to put it mildly* – niet echt in de nota stonden. Desgevraagd zei een van de inspecteurs: “Nou ja, het is uw nota, niet die van ons...”

Natuurlijk doet deze korte schets onrecht aan het uitstekende werk dat gemeentelijke inspecteurs in die jaren deden. Maar beknopt als deze schets is, hij bevat wel alle ingrediënten waar onafhankelijk toezicht sindsdien mee worstelt. Allereerst

‘Geen
censuur:
daar ga
ik vanuit’

de verhouding tussen de staande organisatie, die de minister ter zijde staat, en de inspectie. Het toezicht valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Maar een verstandige minister laat ruimte voor een autonoom oordeel, ook als het hem wat minder goed uitkomt. Cruciaal is daarbij de vraag of opvattingen van het toezicht de Tweede Kamer ‘zonder regie’ bereiken. Ik ga daar in onverbeterlijk optimisme nog steeds van uit. Geen censuur.

Maar een beetje zelfcensuur, is dat niet onvermijdelijk? Daarvoor steek ik mijn hand al heel wat minder makkelijk in het vuur. Tegen de term zelfcensuur zal elke oprechte inspectie ernstig bezwaar maken. Excuus, ik bedoelde natuurlijk een verstandig gebruik van de taal. Je kunt toch heel veel zorgen zo onder

woorden brengen dat je de ernst goed laat merken, maar wel zo geformuleerd dat de minister niet meteen de volgende dag in de Kamer staat. We naderen nu een schimmig gebied. Kijken de topambtenaren bij gevoelige projecten ook even mee over de schouder van de Inspecteur-generaal? Ik hoop van niet, ik weet het alleen niet zeker.

Dan het lastige vraagstuk van het autonome oordeel en de noodzaak wel *on speaking terms* te blijven met het veld waarop men toezicht houdt. Inspecties delen die moeilijke opgave met elke accountant. Waarom iets scherp opschrijven als het ook bemoedigend kan? Hoe zat dat ook alweer met het verschil tussen de inzet van honing versus azijn? Die gemeentelijke inspecteurs in Groningen



hadden natuurlijk een punt; je moet de volgende keer wel weer op een normale manier langs kunnen komen. Door invoelend vermogen van de toezichthouder te vervangen door *smart* geformuleerde doelen, die men geacht wordt te halen, kan veel toezicht ook door informatietechnologie worden vervangen. Dan komt de dag dat je terugverlangt naar enige georganiseerde empathie.

Wanneer toezicht een slaaf wordt van de afrekencultuur, krijgen mijn gemoedelijke inspecteurs uit mijn beginjaren nog ex post gelijk.

En dan komt die schijnbaar simpele vraag van een jonge wethouder weer te voorschijn: hoe staan mijn scholen er eigenlijk voor? Na een baaierd aan cijfers, *benchmarks*, toetsen en vormen van *ranking*, al dan niet onder auspiciën van een ochtendblad, blijft over dat elk kabinet er belang bij heeft te laten zien dat het de goede kant op gaat. Wie daaraan twijfelt, zaait bederf op het feestje van de succesvolle minister. En toch, en toch. Onafhankelijk toezicht ontleent zijn gezag aan het ongemak dat de macht van de dag ervan heeft. ‘Harer Majesteits inspectie’

heet het (onderwijs) toezicht in Groot-Brittannië. Het vraagt een zorgvuldig doordenken van de regels voor openbaarheid, van de eigen autonome toegang tot de Kamer en tot de media, van het recht zelf de rapportage daar toe te lichten, van de ruimte aanvullend onderzoek te kunnen doen, ook al zit men daar op het departement niet op te wachten.

‘Blijf mentaal onafhankelijk’

Misschien is het allemaal inmiddels perfect geregeld, zijn me details ontgaan. Maar dan blijft de gewetensvraag over, die ik voor de toekomst voor wezenlijk houd. Hoe de

professionele autonomie van het toezicht zo te verankeren dat niet alleen formeel, maar ook materieel onafhankelijk toezicht is gewaarborgd? In een oververhitte publieke ruimte de koelte bewaren die nodig is om respectvol met de feiten om te gaan. Het vraagt een soort mentale onafhankelijkheid, waarvan John Kennedy getuigde toen hij op de vraag “Maar vindt u het juist dat iemand die zo rijk is president wordt?” antwoordde: “Nou ja, u weet in elk geval zeker: om het geld hoeft ik het niet te doen.”



*“Je niet laten
opjagen.
Dat is ook
deel van je
onafhankelijkheid”*

Het *werkveld*

Van rigide tot ronduit positief. De ervaringen van ‘onder-toezichtgestelden’ lopen uiteen. Tijdens een gesprek over ervaringen, verwachtingen en verbeteringen maken Leonard Geluk (hogere onderwijs), Paul Doop (zorg), Jack van Duijvenbode (transport), Jurriën Koops (uitzendwezen) en Floyd Sijmons (schoonmaaksector) een balans op. Een gezamenlijke wens: meer samenwerken. En: anticiperen.

“Reageer alert, op basis van een goede risicoanalyse”

Leonard Geluk



Leonard Geluk

Voorzitter College van
bestuur Haagse
Hogeschool

Leonard Geluk heeft gemengde ervaringen met toezicht. In zijn tijd als wethouder Jeugd & Onderwijs in Rotterdam waren er goede ervaringen met de Inspectie voor de Jeugdzorg. “In de dramatische case van het Maasmeisje zorgde het overkoepelende rapport van de Inspectie Jeugdzorg voor een ontkokerde kijk op de jeugdhulpverlening. Dat gaf het juiste perspectief op die zaak.”

Maar als voorzitter van het college van bestuur van ROC Midden Nederland was Geluk veel minder content met het toezicht door de Inspectie voor het Onderwijs. Hij noemt het rigide. “Vooral gericht op het turven van zaken die nauwelijks iets met de kwaliteit van het onderwijs te maken hadden. Zo moesten we van iedere student in klasboeken bijhouden hoeveel uur onderwijs hij genoten had, wat leidde tot een enorme bureaucratie.”

Daarentegen is Geluk ronduit positief over de wijze waarop de NVAO als externe publieke toezichthouder toezicht houdt op ‘zijn’ Haagse Hogeschool. Deze Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie beoordeelt de interne kwaliteitszorg van de Hogescholen en accrediteert de opleidingen elke zes jaar. “Het succes van dit toezicht is dat je weet wat de toezichtcriteria zijn en dat ze logisch aansluiten bij de criteria die we zelf voor de kwaliteit van het onderwijs hanteren: de interne thermometer spoort met de externe thermometer, dat werkt!”

Enorme bureaucratie

Paul Doop begint met een opsomming van het grote aantal toezichthouders in de zorg, zoals de IGZ, NZA, ACM, de zorgverzekeraars en de patiëntenverenigingen. “De focus

Paul Doop

Voorzitter van de
Raad van Bestuur
Medisch Centrum
Haaglanden/Bronovo



“Weersta de
druk van
politiek en
publieke
opinie”

Paul Doop

van al dit toezicht is voldoen aan de norm. Probleem is dat er 3000 indicatoren zijn en iedereen eigen definities hanteert. Het resultaat is een enorme druk op de registratie. Kwaliteit is dan niet meer dan goede registratie.” Geluk valt hem bij. “Elke Savannah leidt tot meer regels. Het gevolg is dat er nu een enorme bureaucratie is opgetuigd onder de hulpverleners. Alles wordt vastgelegd voor als de inspectie een onderzoek start. Dat gaat ten koste van de daadwerkelijke zorg.”

Reagerend op het verhaal van Doop verbaast Jack van Duijvenbode zich – ‘als buitenstaander’ – over de bestuurbaarheid van de zorg. Dat steekt schril af tegen zijn sector: het transport. “Wij hebben een convenant met de rijkstoezichthouders, waardoor wij zelf toezicht houden op de naleving en de inspectie af en toe meekijkt of het systeem werkt. We zijn er tevreden over, al moeten we het convenant nog wel eens uitleggen aan andere inspectiediensten dan de Inspectie Leefomgeving en Transport en Inspectie SZW. Door het convenant zijn we anders gaan kijken naar onze systemen, we hebben meer inzicht en kunnen beter analyseren. Dit heeft onze kwaliteit en naleving verbeterd. Naleving van de rijtijden is ons gezamenlijk belang.” Collega’s van Van Duijvenbode noemen deze vorm van toezicht nog wel eens *fake*. “Daar ben ik het niet mee eens”, zegt hij met nadruk. “Het beste effect van toezicht is als dat leidt tot verbetering in plaats van focus op fouten. En dat is bij ons, in de transportsector, het geval.”

Worsteling

“Een permanente worsteling”, zo omschrijft Jurriën Koops het toezicht op de uitzendbranche. Dat toezicht is een mix tussen private zelfregulering – via de Stichting Normering

“Wacht niet af tot de toezicht-houder ingrijpt; pak het zelf aan”

Jack van
Duijvenbode



Jack van Duijvenbode
Directeur Knap
TransportGroep te
Wormerveer

Arbeid – en publiek toezicht – door met name de Inspectie SZW en de Belastingdienst. Uitzendbureaus kunnen een keurmerk krijgen, waarna zij tweemaal per jaar door een geaccrediteerde instelling worden gecontroleerd. Daarnaast voert de Inspectie SZW risicogericht toezicht uit binnen de branche.

Koops: “Publiek en privaat toezicht zijn veroordeeld tot elkaar: het publiek toezicht heeft het private toezicht nodig omdat zij niet de capaciteit heeft om alle uitzendbureaus te controleren, en het private toezicht heeft het publieke toezicht nodig voor daadwerkelijke sancties en vervolging.

In de praktijk richt de inspectie zich op de 10% malafide uitzendbureaus, maar je ziet dat die 10% toeneemt en de capaciteit van de inspectie bij lange na niet toereikend is. Als je als uitzendbureau geen keurmerk hebt, is de kans om gecontroleerd te worden door de inspectie één keer in de 25 jaar. Die pakkans is veel te klein.”

De worsteling met het inspectietoezicht heeft volgens Koops ook te maken met verouderde wetten. “Let wel: de Inspectie SZW houdt toezicht op wetten die meer dan 50 jaar oud zijn en eigenlijk niet meer aansluiten bij de huidige arbeidsmarkt. De wet- en regelgeving is niet toegesneden op hoe werk er nu uitziet: het traditionele productieproces bestaat niet meer en is opgeknipt over heel veel kleine (zelfstandige) eenheden. Maar de wet op het minimumloon geeft nog steeds als richtlijn een bepaalde loonsom op maandbasis voor een werknemer; daar wordt dan op gecontroleerd. Dat sluit niet meer aan bij de werkelijkheid.”

Jurriën Koops

Directeur Algemene
Bond Uitzendonder-
nemingen (ABU)



*“Toezicht
moet mee in
de horizonta-
lisering van
de samen-
leving”*

Jurriën Koops

Starre wetten en regels

Floyd Sijmons herkent die ‘starheid’ van de wet- en regelgeving. Hij heeft als oprichter van Helpling, de pas gestarte digitale marktplaats voor huishoudelijke hulp aan particulieren, nog geen ervaring met het rijkstoezicht, maar wel met het beleid. “Met mijn organisatie – een nieuwkomer – wil ik graag de werkgelegenheid vergroten. Er is, zoals iedereen weet, een enorme zwarte markt. Die kunnen we terugdringen, vooral door een beter alternatief te zijn dan de huidige ingewikkelde particuliere schoonmaakregeling. Anders dan Uber doet, breken we niet in, we hollen ook geen bestaande markt uit. We witten wat zwart is. Wie kan daar nu tegen zijn?” Sijmons heeft een aantal juridische obstakels te overwinnen. “Het arbeidsrecht is star en niet gebouwd op verandering. Zeker voor ons: we willen geen werkgever zijn, we willen het schoonmaakwerk anders, beter, organiseren. Het blijkt lastig om beweging te krijgen op dit onderwerp. Het zou goed zijn als de inspectie ons hielp. Die weet toch wat er in de schoonmaaksector aan de hand is?”

Vakmanschap

Herhaaldelijk komt het ‘vakmanschap’ van het toezicht aan de orde. “Je moet het hebben van inspecteurs die weten waar ze het over hebben”, zegt Van Duijvenbode. Koops: “De samenwerking tussen privaat en publiek staat of valt met kennis, ervaring en aanvoelingsvermogen.” Geluks positieve oordeel over het toezicht door de NVOA heeft ook te maken met de kennis en kunde waarvan de experts van de NVAO blijk geven. “Het zijn geen publieke toezichthouders of inspecteurs, maar private experts. Ik onderstreep daarmee nog maar eens het belang van prak-

“Het zou goed zijn als de inspectie ons hielp”

Floyd Sijmons



Floyd Sijmons
Oprichter Helpling
Nederland, digitale
marktplaats voor
huishoudelijke hulp

tijkennis en ervaring in het toezicht.” “Uit een incident moet je niet de conclusie trekken dat het toezicht heeft gefaald. Bedrijven zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor wat er mis gaat”, stelt Van Duijvenbode. “Wacht niet af tot de toezichthouder ingrijpt, maar pak het zelf aan en leg het uit. Incidenten zullen er altijd zijn.” Doop valt hem bij: “Het is veel belangrijker dat we leren van incidenten: hoe kunnen die helpen de zorg te verbeteren?”

Daarbij moeten we volgens Geluk accepteren dat er altijd risico’s blijven bestaan, hoeveel regelgeving en toezicht er ook zal zijn, en dat ongelukken dus blijven gebeuren. “Een andere risico-perceptie zou kunnen leiden tot een minder verkrampte reactie op incidenten. We proberen nu uit alle macht te voorkomen dat scholen moeten sluiten, maar wat als we accepteren dat scholen soms sluiten? Zouden we niet een explicietere kosten-baten afweging moeten maken tussen alle inspanningen van het voorkomen en de consequenties van het laten gebeuren?”

Geluk: “Als voorzitter van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd heb ik tegen de wethouders gezegd: ‘Je bent nu verantwoordelijk voor de zorg voor alle gezinnen in je gemeente, zeg tegen de gemeenteraad dat je niet kan garanderen dat er niet iets mis gaat’. De kosten van een 100 % risicoloze jeugdzorg zijn niet te dragen!”

Belang van vertrouwen

Doop ziet de druk op de inspecties om te scoren toenemen. “Tegen spierballengedag maak ik ernstig bezwaar.” Onaangekondigd inspectiebezoek en invallen – een paar maanden geleden stond de NZA op de stoep in Den Haag –

versterken wantrouwen. “Wat lost het op? Behalve dat patiënten zich onveilig gaan voelen als ze geconfronteerd worden met een plotseling invasie van gele hesjes? Stel je voor: bij zo’n ‘overval’ op een hectische afdeling van een ziekenhuis komen inspecteurs binnen om protocollen en draaiboeken op te vragen... Dat is toch een papieren werkelijkheid. Ga liever naast een dokter staan.”

Zijn advies: “Pak eens wat vaker eerst de telefoon om uitleg te vragen. Weersta de druk vanuit de politiek of publieke opinie: je niet laten opjagen is ook onderdeel van je onafhankelijkheid.” Sijmons valt hem bij: “Een open houding van de toezichhouder is nodig. Inspecties moeten niet alleen reactief aan de slag, maar ook nadenken over het effect van hun optreden en veel meer anticiperen op ontwikkelingen.” Geluk signaleert dat incidenten niet altijd leiden tot meer wet- en regelgeving, zoals de regel lijkt te zijn. “De problemen bij InHolland (diplomafraude) hebben niet tot strakkere regelgeving geleid. En de problematiek rond Amarantis (financiële wanorde) vooral tot meer zelfregulering: extra afspraken onderling en een branchecode op basis waarvan ROC’s elkaar meer bij de les proberen te houden.”

Van Duijvenbode vraagt in het verlengde van Geluks pleidooi aandacht voor het belang van vertrouwen. Uiteindelijk staat of valt het daarmee, benadrukt hij. “Uiteraard moet het worden verdiend. De inspectie moet weten wat voor vlees het in de kuip heeft. Het doel van wet- en regelgeving is om de samenleving op een hoger peil te krijgen. Dat is het collectief belang en dat gaat voor het individuele belang. De rol van inspecties is om dat collectieve belang te bewaken, hoewel het individueel belang



dus soms anders kan liggen. Waar dat scheef ligt, moet de inspectie ingrijpen. Maar meestal – dat is mijn ervaring – ligt het belang van het afzonderlijke bedrijf in het verlengde van dat van de sector als geheel. Zeker op langere termijn.”

Te laat reageren

Hoe belangrijk goede naleving is, kan Van Duijvenbode uit de praktijk vertellen: “Natuurlijk kan het verleidelijk zijn om de rij- en rusttijden te omzeilen, bijvoorbeeld door middel van omwisseling van chauffeurspassen. Dat is fraude. En – daar gaat het ook om – niet in het belang van de werknemer, uiteindelijk ook niet van het bedrijf. Het gevolg is dat risico’s in het verkeer toenemen; meer vermoeide chauffeurs op de weg, grotere kans op ongelukken. Daar wordt niemand beter van, daar moet je dus van wegblijven.” Volgens Koops zijn toezichthouders soms ook onvoldoende toegerust om de problemen in de uitzendbranche goed aan te pakken. Beleidsmakers en politici weten dan wel van de problemen in de handhaving, maar acteren daar niet op of te langzaam op. “We hebben tien jaar geleden een groep Kamerleden gevraagd om met ons om zes uur ‘s ochtends hier in Den Haag op de Mauritskade met eigen ogen te komen zien wat er gebeurt. Witte bestelbusjes reden af en aan om mensen op te pikken en af te leveren bij zwart werk. Ze vonden het schokkend, maar er is niets mee gebeurd. Sterker nog, er werd bezuinigd op de Arbeidsinspectie.”

“Het onderwijstoezicht was in het verleden vaak te laat”, begint Geluk, oud-wethouder van Rotterdam. “In de G4-gemeenten constateerden we dat de inspectie pas

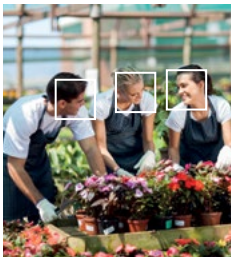
ingreep bij scholen die drie jaar op rij het predicaat zwak hadden gekregen.” Zo riep hij, al jaren voor het debacle, ouders op om hun kind van de Islamitische scholengemeenschap Ibn Ghaldoun te halen. “Iedereen zag dat het onderwijs onder de maat was. Maar de Inspectie van het Onderwijs aarzelde te lang. Daar heeft de inspectie wel degelijk van geleerd, ze grijpen nu veel sneller in.” Geluks advies: “Reageer alert – op basis van een goede risicoanalyse.” Geluk pleit daarnaast voor meer systeemtoezicht. “Als het interne kwaliteitsbeleid op orde is, dan zou de NVAO als toezichthouder wel iets meer op afstand kunnen blijven of minder streng toetsen. Dat heeft ook iets te maken met samenwerken op basis van vertrouwen.”

Samenwerken en anticiperen

Volgens Koops moeten toezichthouders – privaat en publiek – veel meer samenwerken. “Het samenwerken moet slimmer en sneller, vooral de informatie-uitwisseling moet en kan beter. De drempels daarvoor wegnemen, bijvoorbeeld op het gebied van privacy, is de grootste uitdaging. Toezicht wordt niet makkelijk door meer regels, maar door minder én duidelijkere regels. De samenleving horizontaliseert, en toezicht kan niet anders dan daar in mee gaan.” Van Duijvenbode verwacht dat de inspectie zich inzet om het gelijke speelveld te bewaken. “Achter Zevenaar en beneden Wuustweezel – ook nog Europa – begint een andere wereld. De inspectie moet zich meer inspannen om te komen tot internationale afspraken.”

Doop zou graag zien dat de inspecties in samenwerking met bijvoorbeeld het Kwaliteitsinstituut een coördinerende rol spelen in het gelijktrekken van de definities tussen

de verschillende publieke en private toezichthouders. “Inspecties onderschatten hun rol”, zegt hij. Daarnaast beveelt Doop inspecties aan meer mee te denken het beleidsproces, met name in de zorg. “Dat onlangs fiscale belangen hebben geprevaleerd ten koste van een betere grip van het ziekenhuisbestuur op de medisch specialisten is onbegrijpelijk. Dat had de inspectie niet moeten laten passeren.” Sijmons valt hem bij: “Het is belangrijk dat toezichthouders vanuit hun zicht op de branche anticiperen op ontwikkelingen in de sector en de samenleving en hierover het gesprek aangaan binnen de ministeries.”





Column

Drs. Jan Willem Holtslag

voorzitter College van Toezicht
Auteursrechten, voormalig SG
ministerie BZK



Geef onafhankelijk toezicht de ruimte binnen het ministerie

Achtereenvolgende hervormingen en bestuurlijke veranderingen hebben de afgelopen decennia tot privatisering geleid en tot het ‘op afstand’ plaatsen van de uitvoering in zelfstandige bestuursorganen. Maar hoeveel afstand verdragen we eigenlijk?

Toen de AOW werd ingevoerd spraken ministers en Kamerleden eensgezind over ‘onze’ Sociale Verzekeringsbank. Bovendien is sinds die tijd de beleidsuitvoering herhaaldelijk oorzaak geweest van crises die hun weerslag hadden op burgers en op de politiek. “We gaan er niet meer over” bleek bij deze gelegenheden onhoudbaar. De samenleving zei namelijk bij iedere deconfiture: maar minister, is daar dan geen toezicht op? Het *empty nest* van de ministeries strekte zich ook uit tot de nodige inhoudelijke kennis voor de nieuw te ontwerpen uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid. Reeds onder Paars I wilden de ministers de beleidsuitvoering

stimuleren en verbeteren als verzekeringspremie bij de privatisering, verzelfstandiging en marktwerking.

In het laatste decennium ging deze ontwikkeling een andere kant op. Het *New public management* en de bedrijfsmatige logica ontmoetten verzet. Politici spraken zonder reserve over onderwijs en zorg als staatstaken die goed zouden moeten worden verricht. Burgers rekenen ons erop af, dan gaan we er ook over, zo was de gedachte. En zo gleden de instellingen van zorg en onderwijs de zuilen uit en de overheidssector in. Een nieuwe ontwikkeling daarin was de introductie van het actief aandeelhouderschap van het ministerie van Financiën. Dat leidde tot helderheid en problemen tegelijk. Welke minister is nu primair aanspreekbaar op ProRail of Schiphol? De houder van de aandelen of de ‘vakminister’? In dezelfde periode liep een aanpassing van de *governance* in beursgenoteerde bedrijven, waardoor maatschappelijke verantwoordelijkheden centraler kwamen te staan, zoals de code-Tabaksblat c.a. Maar uit de recente crises valt op te maken dat dit nog niet heeft geleid tot indrukwekkende resultaten.

In de semi-publieke sector trad eenzelfde proces op om de maatschappelijke oriëntatie te versterken. In onderwijs en zorg werd een functiescheiding aangebracht tussen bestuur en intern toezicht. De interne toezichthouders kregen daarvoor wel een ambigue positie. Zij dragen

op strategische punten eindverantwoordelijkheid, maar weten dat ‘onze’ wettelijke toezichthouders activistisch zijn, en politieker. Het interne toezicht, maar ook ministers, verkeren dus frequent in een Catch-22 situatie, zoals

recente publicaties in het NRC ook omtulden. Ministers en staatssecretarissen sturen intussen – in permanent overleg met de Kamercommissies – op sectoren met wet- en regelgeving, geld en interventies. Zo sluiten de bewindslieden van OCW scholen op grond van informatie van hun toezichthouders. Het toezicht is dan niet meer primair voor de kwaliteit van de scholen, maar het accent verschuift naar toezicht namens en voor de politiek. En dat was nu juist wat in Nederland meer dan eeuw met opzet was vermeden. Bij een incident wordt het externe toezicht – en dus de minister – bekritiseerd als een instelling failliet gaat,

‘Burgers
rekenen ons
erop af’

fuseert of faalt. Was er dan geen toezicht op ‘onze’ instellingen?

Ministers die dus over omvangrijke domeinen de scepter zwaaien, kunnen de ministeriële verantwoordelijkheid steeds lastiger dragen als er iets fout gaat. Ze gaan erover, want dat dragen ze zelf uit. Het toezicht onder de minister wringt dan met de beleidsverantwoordelijkheid. Dit is een mutatie in het instituut van de ministeriële verantwoordelijkheid aan het worden, omdat er een minder vrije ministeriële beoordeling van het functioneren van instellingen zoals zorg, onderwijs, woningbouwcorporaties en banken over blijft. Bij toezicht op eigen diensten, zoals de politie en de justitiële inrichtin-

gen, is dit effect nog sterker. Een slager mag zijn eigen vlees niet keuren. Dat is een les die eerder is getrokken uit de geschiedenis van het toezicht. Om die reden heeft de Tweede Kamer gekozen om de Onderzoeksraad voor Veiligheid niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid te brengen.

Wettelijke toezichthouders – ZBO of niet – houden het oog op het Binnenhof gericht en stellen dan hun prioriteiten en posterioriteiten. Ze willen niet ‘te laat’ optreden, maar moeten gezag en positie hebben om aan het Binnenhof onwelkome boodschappen te brengen. Vanuit ministeries uitgeoefende toezichts- en inspectiefuncties moeten ook aan goede



professionele eisen voldoen en daarvoor de ruimte krijgen. Zou de Inspectie Veiligheid en Justitie het onderzoek naar de zaak-Dolmatov hebben kunnen uitvoeren als de competentie, ongestoorde werkwijze en onafhankelijke oordeelsvorming van de inspecteur niet konden worden aangenomen? De ministeriële verantwoordelijkheid is de hoeksteen in de relatie minister-Kamer en die loopt schade op van dienend toezicht. Paradoxaal maar werkelijk.

‘Een slager mag zijn eigen vlees niet keuren’

Tot slot, wat zijn de te trekken lessen? Ten eerste zijn toezicht en inspectie onafhankelijk. Zo niet, dan hebben zij geen gezag. Toezicht binnen de ministeriële organisatie moet dus de noodzakelijke ruimte krijgen van de

beleidsmachine. Ten tweede is toezicht een publiek vak: het staat ten dienste van de democratie. Het werk is er voor de minister, de Kamer en burgers. Openbaarheid van onderzoek is vanzelfsprekend, maar tegelijk steeds moeilijker

naarmate toezichthouders dieper en eerder interveniëren. Ten derde moet het besef groeien dat toezichthouders door hun werk in de samenleving een kennisbasis verwerven mede ten dienste van beleid en wetgeving die moet worden benut. Ten vierde, maar niet in de laatste plaats,

vragen toezicht en inspectie om voortdurende bewaking van de kwaliteit: vak-kennis, modernisering van de inspectiemethoden, intervisie en kritische reviews/evaluatie zijn onmisbaar.





20

POLITIE

BX-TH-91

DTG
REGT ICE

Gertjan Bos

over de ‘jonge’ Inspectie Veiligheid en Justitie

*“Verras de ander niet,
en houd je rug recht”*

“Ja, de zaak-‘Dolmatov’ was onze eerste grote krachtproef.” Gertjan Bos, topmanager van de Inspectie Veiligheid en Justitie, werd, naar eigen zeggen, twee jaar geleden ‘in het diepe gegooid’ na de zelfmoord van de Russische asielzoeker Aleksandr Dolmatov in het Rotterdams detentiecentrum. “Of we dat maar even wilden uitzoeken?”

“De staatssecretaris, toen Fred Teeven, schakelde ons – de nog jonge inspectiedienst van Veiligheid en Justitie – in om allerlei politieke vragen voor te zijn. Hoe heeft dit kunnen gebeuren? Is de zaak-Dolmatov goed behandeld? Is er meer aan de hand geweest dan zelfmoord? Hij nam de regie en vroeg ons dat onderzoek te doen. Dat was niet zo vanzelfsprekend als het misschien achteraf lijkt. Ging de slager zijn eigen vlees keuren? Vanuit de Tweede Kamer werden onmiddellijk vragen gesteld. Die werden per kerende post beantwoord: het onderzoek zou onafhankelijk zijn. Dat heeft onze positie van meet af aan versterkt. We werden in positie gezet. Ook al legde het wel de bewijslast bij ons om onze onafhankelijkheid te bewijzen.”

Mr. Gertjan Bos
is hoofd van de Inspectie
Veiligheid
en Justitie.



*‘Ik ben voorstander
van een
onopgesmukte
presentatie van
de feiten’*

ten als het ware voor zich spreken. Via woord en beeld moet je het niet zwaarder aanzetten. Strakke, zakelijke teksten, alsjeblieft geen bijvoeglijke naamwoorden.”

Niet erger maken dan het is

“Dat is goed verlopen”, zegt Bos, terugblikkend op die roerige weken. “We kwamen in een rollercoaster terecht. Welgeteld zeven weken kregen we om alle feiten boven tafel te krijgen. Dat is ons gelukt. Belangrijk is dat we eerst de eigen zaken op orde kregen. Wat zijn de feiten? Hoe is het gegaan? Wie deed wat? En waarom? Pas op basis van die gegevens kun je gericht gaan kijken. En krijg je regie over het onderzoek. Toen de conclusies duidelijk werden, hebben we die mondeling gedeeld met de direct betrokkenen – de staatssecretaris voorop. Je moet elkaar niet voor verrassingen plaatsen. Geef iedereen de gelegenheid zich erop voor te bereiden. Dat doet niets af aan je onafhankelijkheid. Integendeel: je laat zien dat je staat voor je bevindingen. Dat is mijn stijl: ook als onafhankelijk toezichthouder moet je het niet erger maken dan het is. Ik ben voorstander van een feitelijke, zakelijke en onopgesmukte presentatie van de feiten. Conclusies moe-

Onafhankelijkheid niet ter discussie

Bos: “Wat we aan het licht brachten, was een reeks tekortkomingen – in de justitieketen, met name ook bij de vreemdelingendienst. Dat was geen plezierige boodschap. Voor de staatssecretaris niet, voor Veiligheid en Justitie zelf niet. Niet iedereen zal het ons in dank hebben afgenomen. De organisatie moest wennen aan het fenomeen van een eigen inspectie. Er is net zoveel gefronst als we geprezen zijn: is dat nou de bedoeling, moeten we dat wel willen? Nee, ik heb geen druk gevoeld. Er was wel spanning, er was wel de vraag wat-gaat-ie-doen. Maar onze autoriteit, onze onafhankelijkheid, onze positie, stond geen moment ter discussie. Dat zou politiek natuurlijk ook heel onverstandig zijn geweest. Je moet wel laten zien dat je onafhankelijk bent. Juist omdat je de ‘eigen’ inspectiedienst van het ministerie bent, weegt dat zwaarder. Misschien wel zwaarder dan bij andere inspecties. Daarom hebben we weloverwogen onze zaken gescheiden gehouden – bij de presentatie van het eindrapport en bij het debat in de Tweede Kamer. We wilden niet met elkaar gezien worden. Zo maak je ook naar de buitenwereld je onafhankelijkheid zichtbaar. Tijdens het afsluitende debat in de Tweede Kamer blijkt dat de onafhankelijkheid van ons onderzoek op geen enkele wijze ter discussie is gesteld.”

Lange aanloop

De Inspectie Veiligheid en Justitie is een jonge loot aan de stam van de rijksinspecties. Verschillende onderdelen bestonden al wat langer, maar formeel bestaat de dienst pas sinds 2012. Bos is de eerste die leiding geeft aan de inspectie. “We hebben een lange aanloop gehad”, legt hij uit. “Het begint in 1940, het begin van de oorlog. Het waren de Duitsers die de Inspectie voor het Brandweerwezen oprichtten. Na de Tweede Wereldoorlog is die inspectie doorontwikkeld. Eerst was men erg druk met het opbouwen van brandweerkorpsen overal in het land, later vooral met adviezen over uniformering, standaardisatie en coördinatie. De Bijlmerramp (1994) was aanleiding om de zaak opnieuw op



te schudden. Los ervan ontwikkelde zich het toezicht op de – toen nog – regionale politie. Dat heeft de Kamer afgedwongen bij de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie. Er kwam een inspectie, stapje voor stapje losgeweekt uit de beleidsafdeling. Andere ontwikkelingen gaven de inspectie nieuwe impulsen: internationale verdragsrechtelijke verplichtingen om onafhankelijk toezicht op te zetten voor mensen die van hun vrijheid zijn beroofd.”

Bij de totstandkoming van het eerste kabinet-Rutte (2010) ziet Bos verschillende draden bij elkaar komen. “Justitie werd uitgebouwd tot het veiligheidsministerie. Dat werd zo groot, er waren zo veel uitvoerende diensten, dat de behoefte aan een centrale inspectiedienst groeide: de Inspectie Veiligheid en Justitie. Daarna was het niet meer dan vanzelfsprekend dat ook het vreemdelingentoezicht in hun portefeuille kwam. Plus het toezicht op de justitiële taken binnen het jeugd domein.”

‘Ons toezicht raakt meestal rechtstreeks de minister’

Een bijzondere inspectie

Bos: “Sinds drie jaar bestrijkt de Inspectie Veiligheid en Justitie, zoals de naam al aangeeft, de volle breedte van het departement. Met uitzondering van de – onafhankelijke – rechtspraak en het Openbaar Ministerie. De relatie met het OM is nog niet uitontwikkeld. Ik zie daar nog wel mogelijkheden. Natuurlijk niet als het gaat om strafzaken, of om het magistraatelijke optreden (zoals we bij Justitie graag zeggen), maar bijvoorbeeld wel waar het de aansluiting met andere diensten betreft, zoals de reclassering. Zijn er goede werkafspraken? Werkt dat naar behoren? De Inspectie Veiligheid en Justitie is een bijzondere inspectie. Meer dan andere rijksdiensten houden wij toezicht op tal van uitvoerende diensten die dicht op het ministerie zitten en rechtstreeks vallen onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister. Anders dan andere departementen heeft Justitie alle uitvoering bij zich gehouden – van gevangeniswezen tot asiel en immigratie. Ons toezicht raakt daardoor meestal rechtstreeks de minister of staatssecretaris.”

Volgens Bos zijn onze voornaamste toezichtinstrumenten nu nog rapportage en openbaarmaking. “Ook dat ontwikkelt zich. Er is al een verscherpt toezicht mogelijk op de veiligheidsregio’s en in het jeugd domein. Wat in discussie is, is de vraag of we bijvoorbeeld bij het toezicht op het politieonderwijs dezelfde soort bevoegdheid zouden moeten hebben als de Onderwijsinspectie. Harmonisatie van bevoegdheden: dat vind ik een punt van aandacht voor de Inspectieraad. Waarom heeft de een meer dan de ander? Dat schept onduidelijkheden. Het doet af aan het zo noodzakelijke gezag van inspecties in het algemeen. Nee, niet omdat ik per se sancties zou willen opleggen. Dat is me te grof. Je moet steeds naar het effect kijken. Wat is het meest bevorderlijk voor de naleving? Soms is openbaarmaking alleen al een zwaardere straf dan een boete.”

Geen remmende voorsprong

Ook in andere opzichten is de Inspectie Veiligheid en Justitie nog in opbouw. Bos: “We zijn een jonge, relatief kleine inspectiedienst. In totaal werken er ongeveer 90 mensen. Voor het vreemdelingtoezicht hebben we welgeteld twee fte extra gekregen. Als het gaat om het toezicht op de politie, zijn we steeds kort gehouden. De rijke jaren van het inspectiewezen – uitbreiding en groei tot na 2000 – zijn aan ons voorbij gegaan. Dat is niet alleen een nadeel. We hebben ook geen last van de wet van de remmende voorsprong.”

Bos benadrukt dat het niet de omvang is die de kracht van een inspectie bepaalt. “Wat de doorslag geeft, is het gezag waarmee je optreedt. Heb je de feiten op een rij? Zijn de conclusies goed onderbouwd? Zijn de aanbevelingen overtuigend? Daarvan moet je het hebben, dat bepaalt de kracht van je positie. En natuurlijk je opstelling. Je moet je oren niet naar een bepaalde partij laten hangen. Ik ben voorstander van een open communicatie, verras de ander niet. En houd je rug recht. Dat is misschien wel het belangrijkste. Ervaring telt. Als je wat langer meeloopt kun je beter omgaan met weerstand. Dat is een van de voordelen van het ouder worden.”



‘Groei van professionaliteit is onze voornaamste opgave’

Groei van professionaliteit

Onafhankelijkheid en professionaliteit: dat is voor Bos ook het antwoord op de steeds weer de kop op stekende neiging om externe onderzoekscommissies in te stellen, vaak geleid door een oud-politicus of een deskundige van buiten. “Op

het terrein van binnenlandse zaken en justitie zijn dat soort commissies een bekend fenomeen. Intern voer ik het debat of we dat wel moeten willen. Extern onderzoek kost meestal nogal wat, het is lang niet altijd bruikbaar en de kwaliteit laat ook wel eens te wensen over. Het gaat de goede kant op met die discussie, zoals blijkt uit het verzoek aan ons om de kwestie van de ‘nekklem’ bij de politie uit te zoeken. Naarmate je professionaliteit en onafhankelijkheid boven twijfel verheven is, sta je sterker in zo’n debat.”

De “groei van onze professionaliteit” ziet Bos als de voornaamste opgave voor ‘zijn’ inspectie. “Dan heb ik het over vakkennis, vakmanschap, kwaliteit van onze medewerkers. De tweede opgave is om de toegevoegde waarde te laten zien. Juist als jonge inspectiedienst moet je steeds weer duidelijk maken wat je toe te voegen hebt – zowel richting beleid als richting uitvoering. Zij moeten er iets aan hebben. Dat pleit voor een nuchtere, praktische insteek.” Bos’ uiteindelijke doel is ‘risicogestuurd toezicht’: Waar zitten de grootste risico’s? Waar moet je iets aan doen? “Dat is niet alleen ingegeven door capaciteitsgebrek”, verduidelijkt hij. “Ook met een inspectie die twee of drie keer zo groot is zie je niet alles. Daarom moet je de zaak zo opzetten dat je weet wat er speelt.”

Reflectieve functie

“Onze missie is te werken aan een veilige en rechtvaardige samenleving”, zegt Bos. “Dat vergt dat we zicht kunnen bieden op de vraag waar de grootste problemen, risico’s en knelpunten zitten. Dat moet je



de samenleving kunnen melden. Als toezichthouder moet je kunnen zeggen wat de staat van je sector is. Dat noemt de WRR de reflectieve functie van het toezicht: iets teruggeven, terugkoppelen. Mijn ideaal is dat we regelmatig een ‘Staat van...’ opmaken: een ‘Staat van de rampenbestrijding’, ‘Staat van de politie’, ‘Staat van de vreemdelingenketen’. Zo ver zijn we nog niet; dat moet groeien. En daarin kunnen we elkaar als rijksinspecties versterken. Ook dat vind ik een gezamenlijke opgave voor de Inspectieraad.”

Bos besluit: “Onafhankelijk inspectiewerk is op de vierkante Haagse kilometer nog steeds geen vanzelfsprekendheid. Aan de ene kant is er de altijd weer ongemakkelijke verhouding met beleid. Aan de andere kant is er de politieke, publieke en publicitaire druk. Daartussen moet je je weg zien te vinden. Verbindend, samenwerkend waar mogelijk, eigenzinnig waar nodig. Steeds weer kijkend wat nodig is: soms opererend met de nagelschaar, toezicht op detailniveau als dat noodzakelijk is, soms juist breed kijkend of – bijvoorbeeld in crisissituaties – de kwaliteit van de uitvoering niet door de bodem zakt. Dat maakt het steeds weer zo boeiend.”

Column



Prof. mr. dr. Femke de Vries

bijzonder hoogleraar Toezicht
RU Groningen, bestuurslid
Autoriteit Financiële Markten

De wetenschap hoort in onze gereedschapskist

Ruim 15 jaar geleden introduceerde Malcolm Sparrow in *'The regulatory craft'* een beeldende metafoor voor het oplossen van toezichtproblemen. Sparrow schetste de toezichthouder als de timmerman met een gereedschapskist. Toezicht is in deze beeldspraak niet anders dan het bewerken van hout, waarbij geldt dat je in elk stadium ander gereedschap nodig hebt. Elk probleem vraagt

zijn eigen aanpak en het is zaak eerst goed na te denken over welk probleem je wilt oplossen voordat je daarbij het juiste gereedschap kiest.

Het gedachtegoed van Sparrow, dat kort kan worden samengevat als 'toezicht is een vak', heeft in de Nederlandse toezichtgemeenschap stevig voet aan de grond gekregen. Gelukkig maar, want toezicht is al lang niet meer een kwestie van het afvinken van regels. Sterker nog; de toezichthouder die zijn taken te beperkt opvat, krijgt in de regel een storm van kritiek te verwerken, omdat zijn handelen niet aansluit bij de maatschappelijke verwachtingen. De werkelijkheid is immers niet in regels alleen te vangen. De meeste toezichthouders weten bovendien dat het stellen van regels

nog geen garantie is voor het behalen van het effect dat met die regels is beoogd. De toezichthouder van het heden en de toekomst is daarom een vakman die zich afvraagt hoe hij het maatschappelijk belang het beste kan beschermen.

Goed nieuws dus voor deze moderne toezichthouder dat het vak toezicht ook in wetenschappelijke kring op steeds meer belangstelling kan rekenen. Effectieve beïnvloeding vraagt inzicht in onder meer de effecten van het eigen handelen van de toezichthouder, de invloed van

andere *stakeholders* rond een ondertoezichtgestelde en de impact van regels en het handhaven daarvan. En wie anders dan de wetenschap kan die inzichten geven! Er is inmiddels een schat aan wetenschappelijke inzichten over menselijk gedrag, de effecten van handhaving en de effectiviteit van regels. Wie het aantal *academici* telt dat zich op de een of

‘Toezicht is geen kwestie van afvinken van regels’

andere manier met toezicht bezighoudt, zal dan ook positief gestemd zijn over de verdere ontwikkeling van het toezichtvak. Maar is dat optimisme terecht?

De praktijk leert dat het toepassen van inzichten

uit de wetenschap door zowel de wetgever als de toezichthouders nog beperkt gebeurt. Er zijn natuurlijk prachtige voorbeelden van toezichthouders die hier al stappen in hebben gezet: de Inspectie voor de Gezondheidszorg met zijn Academische Werkplaats Toezicht en de Belastingdienst die al langer wetenschappelijke inzichten toepast in zijn communicatie, zoals recente inzichten over *nudging*. Maar er is nog veel meer potentieel. Denk bijvoorbeeld aan de praktijk van het *Behavioural Insights Team* in het Verenigd Koninkrijk. Een team dat

inzichten uit de gedragseconomie breed toepast op nieuwe regelgeving. Wat zou het mooi zijn als we *evidence based* regels maken waarvan we op voorhand met enige zekerheid kunnen zeggen dat ze leiden tot het gewenste gedrag.

Nu zijn immers zowel onze regels als onze toezichtinterventies nog in belangrijke mate intuïtief. Dat betekent bijvoorbeeld dat we ons sanctie-instrumentarium nog vaak inzetten op basis van veronderstellingen over de werking van sancties. Dat terwijl er wetenschappelijk onderzoek is waaruit blijkt dat bepaalde sancties contraproductief zijn en eerder tot een verlaging van de normnaleving leiden dan tot een verhoging. Hetzelfde geldt in zekere zin voor inzichten over het effect van

communicatie. Alle toezichthouders hebben de laatste jaren communicatie ingezet als toezichtinstrument. Maar de vraag welke soort boodschap werkt (een informerende, een moraliserende of een vermanende) bij welke doelgroep lijkt niet structureel gesteld te worden.

Uit evaluaties blijkt dat het daadwerkelijk inzetten van wetenschappelijke inzichten in de toezichtpraktijk nog lastig is. Maar hoe komt dat nu? Wij toezichthouders zeggen natuurlijk graag dat de wetenschap onvoldoende direct toepasbaar is op onze praktijk maar dat is denk ik een onterecht verwijt. Er is veel materiaal dat direct kan worden toegepast, maar het vraagt wel een open blik. Ook als de uitkomsten van wetenschappelijk onder-



zoek contra-intuïtief zijn en strijden met onze traditionele opvattingen over ‘wat werkt’. De vraag is wat er nodig is om dit patroon te doorbreken.

inzichten uitgewisseld over direct toepasbaar wetenschappelijk onderzoek. En ook Nederland heeft sinds kort een *Behaviourial Insights Team*.

Er is gelukkig een aantal goede initiatieven waar toezicht en wetenschap bij elkaar worden gebracht. Zo wordt in het kader van het door een aantal toezichthouders gefinancierde programma ‘Handhaving en Gedrag’ onderzoek gedaan naar effectieve toezichtinterventies. Verder worden binnen het academisch netwerk van de beroepsvereniging van toezichthouders, VIDE,

‘Toepassing vraagt om een open blik’

Het begin is er! Maar een echte ontwikkeling van het toezichtvak vraagt bovenal contact tussen wetenschap en toezichthouders over de prangende vragen in het toezicht, een open blik van de toezichthouders en de wil om wetenschappelijke inzichten écht toe te passen in het werk. Dus toezichthouders: stop die wetenschap in uw gereedschapskist!





*“Toezichthouders
moeten de kunst
verstaan
om te mishagen”*

Het *beleid*

Wat verwachten topambtenaren van inspecties? Wat zijn de voorwaarden voor goed toezicht? En welke verbeteringen zijn gewenst? Een gesprek met twee secretarissen-generaal en twee directeuren-generaal: Ton Annink (SZW), Siebe Riedstra (V&J), Marjan Hammersma (OCW) en Simone Roos (BZK) over ‘rolvervaging’, ‘sensoren van Den Haag’, ‘de *soft skill* van de rechte rug’ en de ‘emancipatie van toezicht’.

Simone Roos
Directeur-generaal
Organisatie
Bedrijfsvoering Rijk bij
het ministerie van
Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties



*“Het wordt je
ondergang
als je je
mandje
vol met
verschillende
rollen stopt”*

Simone Roos

“Toezichthouders moeten de kunst verstaan om te mishagen.” Simone Roos, directeur-generaal bedrijfsvoering bij het ministerie van BZK, vindt er geen doekjes om wanneer haar wordt gevraagd wat je van toezichthouders mag verwachten. Dat heeft zij – toen ze nog bij de Raad van de Rechtspraak werkte – eens de president van de Hoge Raad over rechters horen zeggen. En dat mag je ook van toezichthouders verwachten, vindt ze. “Het betekent dat je je als toezichthouder onafhankelijk opstelt, een rechte rug hebt en scherp oordeelt als dat nodig is.”

Siebe Riedstra, secretaris-generaal van het ministerie van Veiligheid en Justitie, valt Roos bij. “Inspecties moeten inderdaad scherp in hun oordeel kunnen zijn en zich onafhankelijk positioneren. Maar ik maak er wel de kanttekening bij dat onafhankelijkheid niet ‘los van het beleid’ betekent.” Toegespitst: “Inspecties zijn geen zzp’ers in algemene dienst van het Rijk. Toezichthouden betekent balanceren tussen rolvastheid en nabijheid. Dat is des te belangrijker, omdat zowel de politiek als het publiek hoge – ik wil zelfs beweren: steeds hogere – eisen aan inspectie en toezicht stellen. Dat is een reden om het in de breedte te zoeken.”

Verwachtingen

“De verwachtingen van toezicht zijn te hoog”, signaleert Marjan Hammersma, directeur-generaal bij het ministerie van OCW. “Het lijkt wel of toezicht geacht wordt om elke fout of misstand te voorkomen. Dat is natuurlijk niet realistisch.” In de praktijk leidt dit er volgens haar toe dat toezichthouders intensief toezicht gaan houden op de procedures. “Toezicht houden verwordt dan tot het vast-

“Inspecties zijn geen zzp'ers in algemene dienst van het Rijk”

Siebe Riedstra



Siebe Riedstra

Secretaris-generaal van het ministerie van Veiligheid en Justitie

stellen of protocollen zijn gevolgd.” Hammersma verwacht juist van toezichthouders dat ze breder kijken dan wetten en regels. “Dat je als onderwijsinspectie juist de dialoog met het onderwijsveld aangaat, ook over de nut en noodzaak van procedures en de uitwerking van wet- en regelgeving in de praktijk. Ook daarom is een onafhankelijk oordeel van het toezicht zo belangrijk.” “Zeker”, onderbreekt Roos. “Maar het te ver doorgevoerde efficiency-denken heeft ook geleid tot rolvervaging. Ik noem dat wel de ‘Haagse ziekte’. Het wordt je ondergang als je mandje vol met verschillende rollen stopt.”

“Het zijn sensoren van ‘Den Haag’.” Ton Annink, secretaris-generaal van het ministerie van SZW, verwacht van een rijksinspectie dat ze informatie in het land oppikt en naar het departement brengt. “Een minister en een staatssecretaris zijn eenzame bestuurders. Ze kunnen bij lange na niet weten wat er allemaal gebeurt”, zegt hij. “Inspecties staan, als het goed is, midden in de samenleving. Hun signalen heb je nodig – ook om goed beleid te kunnen maken. Maar misschien wel het belangrijkste is handhaving. Een inspectie die manco’s signaleert moet ingrijpen. Als het herhaalde manco’s zijn, moet ze hard ingrijpen. Een inspectie moet af en toe bijten.”

Hoge eisen

“Ik voel me eigenaar van de inspectie”, vervolgt Annink. “Het zijn voor mij vitale onderdelen voor het goed reilen en zeilen van de overheid. Daarom stel ik er als SG hoge eisen aan. En mogen ze, op hun beurt, hoge eisen aan mij, aan het departement, stellen.” Annink somt op: “Om te beginnen moet er een goede balans tussen ambities en midde-

Ton Annink
Secretaris-generaal
van het ministerie van
Sociale Zaken en
Werkgelegenheid



*“Ik voel me
eigenaar van
de inspectie”*

Ton Annink

len zijn. Anders eten inspecties zichzelf vroeger of later op. Daarnaast moeten inspecties kwaliteit leveren. Dat stelt hoge eisen aan professionaliteit, aan vakmanschap. Wat je van een dokter vraagt mag je ook van een inspecteur vragen: dat hij z'n vak bijhoudt, z'n punten haalt. En ten slotte, pas op voor twee petten. Wie onafhankelijk toezicht wil, moet op afstand blijven van meedenkende en vergunningverlenende rollen. Wie aan de voorkant wil meedoen, kan aan de achterkant geen overtuigende rol spelen.”

Ook Roos heeft de indruk dat inspecties soms te dicht tegen de top van de departementen aan zitten. “Voor een onafhankelijke oordeelsvorming en kritische reflectie door toezichthouders is een zekere mate van afstand tot de ambtelijke en bestuurlijke top van een departement noodzakelijk.” ‘Betrokken distantie’ noemt Roos dat. “Ik heb mij indertijd dan ook verbaasd dat de Inspecteur Generaal voor het Onderwijs lid is van de Bestuursraad van het ministerie van OCW.”

Dat is nog steeds het geval is, bevestigt Hammersma. Met recht en reden: “In de Bestuursraad heeft de IG een nuttige signaalfunctie. Als je zit op de plek waar beleid wordt gemaakt, kun je als IG eerder en directer signalen afgeven als het ergens mis dreigt te gaan, bijvoorbeeld als scholen dreigen om te vallen of als goedbedoelde wetten en regels averechts uitpakken.”

“Ik ben voor absolute onafhankelijkheid in oordeelsvorming en publicatie door inspecties. Dat vergt ook gepaste afstandelijkheid”, becommentarieert Riedstra. “Het is aan anderen om die oordelen te wegen in het beleidsdebat.

Marjan Hammersma
Directeur-generaal
Cultuur en Media bij
het ministerie van
Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap



*“De verwach-
tingen van
toezicht zijn
te hoog”*

Marjan Hammersma

Als toezichthouder wordt je betaald om gelijk te hebben, maar niet om gelijk te krijgen.”

Continu spanningsveld

Het gaat op en neer, analyseert Riedstra. “Vanaf de jaren ’90 zie je een slingerbeweging. Van sectorale ondersteuning naar onafhankelijkheid en strengheid vanaf de Paarse kabinetten, naar weer een meedenkend en adviseerend toezicht in de huidige visies op toezicht. Dat geeft aan dat je het goede midden moet zien te vinden. Al te gemakkelijk sla je door naar de ene of de andere kant.”

Er is een continu spanningsveld tussen meedenken en toezien, erkent Hammersma. “Dat wordt nog ingewikkelder als de politieke bestuurders een inspectie willen gebruiken als beleidsinstrument, bijvoorbeeld om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Zo wordt de inspectie niet alleen geacht om toezicht te houden op de kwaliteit, maar ook om te helpen die te verbeteren. Dat levert soms een onaangename spagaat op.”

Riedstra ontwaart een ‘emancipatie van het toezicht’ in het laatste decennium. “Het toezicht is er stapje voor stapje, met vallen en opstaan, in geslaagd een eigenstandige positie naast beleid en uitvoering te veroveren”, zegt hij. “Dat is best een opgave, want ‘beleid’ vindt zichzelf toch vaak het dagelijks bestuur van de publieke dienst. Maar ministers en staatsecretarissen vallen nooit over beleid, maar altijd over problemen in de uitvoering of het toezicht.” Die ontwikkeling dreigt volgens Riedstra door te schieten. “Toezicht probeert zich een eigenstandige positie te verwerven door buiten het beleidsdepartement te

willen staan. Ik weet niet of dat nou de slimste manier is. Uitvoering probeert zich juist het departement binnen te vechten om een positie te verwerven.”



Ook Roos signaleert een versterking van het toezicht. De recente ‘Aanwijzingen inzake de rijksinspecties’, afkomstig van de minister-president, zijn volgens haar een erkenning van de eigenstandige positie van de rijksinspecties. “Het zorgt ook voor een eenduidige lijn in de richting van inspecties. Het vervult ook een behoefte van de SG’s: de directe, ongefilterde lijn naar de minister van de Rijksinspecties is nu een gegeven en voorkomt pogingen van beleid om deze signalen te beïnvloeden en daarmee gedoe.”

Niet bang zijn

Volgens Hammersma moeten toezichthouders tot het uiterste gaan om relevant op hun werkdomein te zijn. “Zoek de wettelijke grenzen op. *Naming and shaming* is er een voorbeeld van”, zegt ze. “Dat past ook in de trend dat de druk toeneemt om resultaten van het toezicht steeds transparanter te maken. Laat vooral zien dat je er bent, dat het publiek belang bij jou in goede handen is.”

“Inspecties moeten niet bang zijn om af en toe een duidelijk signaal af te geven aan de sector”, vult Riedstra aan. “Ook al is dat wellicht niet helemaal wettelijk afgedekt.” De impact van zo’n signaal is volgens Riedstra soms groter dan jarenlang stug controleren. “Als je een druppel blauwe inkt in een plas water laat vallen, wordt het hele water een beetje blauwer, ook al kan je dat met het blote oog nauwelijks zien.”

“Leg achteraf verantwoording af.” Dat is een van de adviezen die Annink aan inspecties geeft. “Inspecties hebben de neiging te veel in de coulissen te opereren. Het is meer dan ooit tijd om zich ook publiekelijk te laten gelden. Wat heb je gedaan, waarom? Wat is het resultaat? Dat heeft alles te maken met het opbouwen van vertrouwen, iets waar je nooit te veel van hebt. Doe dit ook in de richting van de Tweede Kamer. Leg aan de Kamer maar uit wat je van plan bent, wat je wilt gaan doen, waar je mee bezig bent. Dat soort briefings of rondetafelgesprekken over een werkprogramma zijn meer dan nuttig. Ook voor de Kamer. Het komt natuurlijk niet in de plaats van de politieke verantwoording. Dat is een zaak tussen minister en parlement. Daar moet een inspectie niet tussen willen komen.”

Vakmanschap

Roos: “Inspecties moeten ook investeren in verwachtingenmanagement. Wat kunnen we bieden en wat niet? En bij calamiteiten en andere uitglijders kunnen ze zelf meer de regie in eigen hand nemen als het gaat om communicatie.” Hammersma vult aan: “Toezichthouders moeten mensen ook durven wijzen op hun individuele verantwoordelijkheid en de primaire verantwoordelijkheid van de professionals op wie het toezicht zich richt.”

Volgens Riedstra moeten toezichthouders zich permanent de vraag stellen of het toezicht aansluit bij de maatschappelijke ontwikkelingen. “Elke inspectie zou een *weak-signal unit* moeten hebben: een afdeling die continu speurt naar nieuwe en onbekende risico’s.” In het verlengde daarvan pleit Hammersma voor meer verbindingen tus-

sen toezichthouders en kennisinstellingen. “Niet alleen zelf zoeken naar betere toezichttechnieken, maar ook verbinding zoeken met wetenschappelijke kennis, bijvoorbeeld over cultuur en gedrag.”

Meer dan ooit komt het aan op vakmanschap. Dat is essentieel, zeggen alle SG's en DG's. “Je moet je gezag niet alleen ontleen aan wet- en regelgeving, maar primair aan je excellente kennis en expertise over het veld waarop je toezicht houdt”, aldus Hammersma. “De beste leraren moeten uiteindelijk ook bij de onderwijsinspectie werken”, vindt Riedstra. “Daarbij geldt wat mij betreft ook dat bij toezichthouders relatief meer lastpakken werken dan bij beleid of in de uitvoering; een kritische grondhouding is een goede competentie voor inspecteurs.”



Om nog een andere reden staat vakmanschap hoog op het lijstje van Annink. “We hebben vandaag de dag de mond vol over risicogestuurd toezicht. Iedereen knikt bij die woorden instemmend. Maar wat betekent het in de dagelijkse praktijk precies? Wat doe je wel en wat doe je niet? Of niet meer? En waarom dan niet? Om dat goed onder de knie te krijgen, daar moet je wel een paar jaar voor uittrekken. We staan pas aan het begin van een lange weg naar innovatiever vakmanschap.” “Topprioriteiten zijn het bouwen en doorontwikkelen van deskundigheid”, zegt Roos. En de belangrijkste competentie die toezichthouders moeten hebben? “De *soft skill* van de rechte rug.”

Column



Dr. Ferdinand Mertens

docent aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB):

Toezichthouder moet maatschappelijk leiderschap tonen

Dat de toezichthouder een uitvoerende verantwoordelijkheid heeft in de naleving van wet- en regelgeving is alom geaccepteerd. Tegelijk wordt verwacht dat hij de ogen en oren open heeft om beleidsbepalers te kunnen informeren en dus te beïnvloeden in hun beslissingen. De toezichthouder staat als geen ander in contact met het werkveld en de maatschappij. Het is de overheidsorganisatie die als eerste trends en proble-

men signaleert en iets doet met die signalen. Dus ook al heeft de toezichthouder formeel een beperkte taak, hij heeft een ruime rol.

Dat vraagt om een *state of mind* die we vaak als ‘onafhankelijk’ omschrijven, maar dan in de betekenis van ‘onafhankelijk denkend’. Die onafhankelijkheid moet beweeglijkheid mogelijk maken: oog hebben voor wat er aan de hand is en wat dat eventueel aan nieuwe benaderingen vraagt.

De samenleving verwacht veel van een toezichthouder, blijkt keer op keer. En we moeten helaas vaststellen dat het toezicht nogal eens teleurstelt. De samenleving veronderstelt dat de toezichthouder de burger in het vizier heeft en dus het ‘publiek belang’ voorop stelt. Dat vraagt soms om het tegenspreken van de ondertoezichtgestelden, soms om het tegenspreken van de beleidsbepalers. Het vraagt van de toezichthouder het vermogen om het publiek belang scherp te bepalen en daar adequaat over te communiceren. De beweeglijkheid die nodig is mag niet gehinderd worden door de rigiditeit achter het veel gebruikte zinnetje “Daar ga ik niet over...”. Je zou zelfs het tegendeel kunnen zeggen: in principe gaat de toezichthouder over alles.

Politiek en samenleving zijn aanhoudend in ontwikkeling en politieke slogans hebben een zeer beperkte levensduur. Het toezicht vertegenwoordigt binnen een

systeem of stelsel een duurzame functie. Het kleurt mee met de dag maar weet wat de grenzen daarvan zijn. En ook wanneer die kleur, gelet op wat er aan de hand is, mat begint te worden. Toezicht werkt altijd binnen de wet, maar de wet is geen excuus voor starheid en onbeweeglijkheid. Toezicht heeft daarom een eigenstandig

leiderschap nodig dat de ambiguïteit die per definitie in de politiek besloten ligt kan hanteren. Dit vanuit de fundamentele opdracht om op te komen voor het publiek belang.

De veranderende rol van de overheid in een samenleving die een groter beroep doet op het nemen van eigen verantwoordelijkheid en dat ook aanmoedigt, vraagt ook om overzicht en procesbewaking. De toezichthouder is niet zomaar een van de actoren; van hem wordt als het erop aankomt altijd meer gevraagd. Hij acteert in een netwerk met zijn eigen taak en specifieke bijdrage, maar

‘De overheid heeft de functie van een knooppunt’

behoort tevens reflectief – op basis van informatie – het geheel aandacht te geven. Anderen laten zien hoe de zaken erbij staan, hoe ze vorderen en eventueel daarmee actie uitlokken. Christopher Hood, een Engelse bestuurskundige, schreef er in de jaren tachtig van de vorige eeuw over en hij noemde die functie van de overheid *nodality*: knooppunt. Hij merkte erbij op dat *nodality* eigenlijk niks kost en geen bijzondere toerusting nodig heeft, anders dan er zijn en dat zichtbaar maken. Een toezichthouder kan in een stelsel iedereen aan tafel nodigen, iedereen met feiten confronteren en vragen wat ze ermee gaan doen, diagnoses presenteren en stimuleren tot actie. De toezichthouder kan in de openbaarheid de aandacht vragen voor opkomende pro-

blemen wanneer ze nog onvoldoende door anderen gezien worden.

Momenteel is er een sterke beweging naar een andere verdeling van verantwoordelijkheden in het openbaar bestuur, maar ook tussen overheid en maatschappij (bedrijven, instellingen en burgers). Deze ontwikkeling stelt nieuwe en andere eisen aan het toezicht van de centrale overheid. Zonder afbreuk te doen aan de systeemverantwoordelijkheid van de minister is het voor het toezicht in die gewijzigde context van groot belang ook andere verantwoordelijken aan te spreken. Het zou onjuist zijn wanneer de landelijke toezichthouders bevindingen en inzichten uitsluitend op het bordje van de minister zouden leggen: gemeenten, provincies, ondernemingen en maat-



schappelijke instellingen zijn steeds meer in wisselende landschappen de actoren die zij moeten aanspreken. De landelijke toezichthouder beschikt over de mogelijkheid het geheel te blijven zien en van daaruit selectief te opereren.

Tussen de gemeenten en de provincie ontstaan nieuwe toezichthoudende organisaties; de toezichttaak wordt op die bestuurlijke niveaus meer professioneel ingevuld door de bundeling van

taken. In dit nieuwe ensemble van toezichthouders kan de landelijke toezichthouder een rol als ‘knooppunt’ vervullen. Dat vraagt om maatschappelijk

leiderschap met oog voor verhoudingen. Dat leiderschap vraagt om zichtbaarheid, om deelname aan het maatschappelijk debat. Bij de huidige inspecties is dat

nog maar beperkt te vinden. Dus actie gevraagd!

‘Ook andere verantwoordelijken aanspreken’







Ronnie van Diemen

over de lessen voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg

“Laten we weggkomen van de casuïstiek”

“Weet je wat ik graag zou willen? Dat casuïstiek niet langer beeldbepalend is.” Al ruim een uur heeft Ronnie van Diemen het over toezicht in de gezondheidszorg. Over de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) zoals ze die een paar jaar geleden aantrof, over veranderingen, over uitdagingen, over mogelijkheden en onmogelijkheden, over professionaliteit, feedbackmechanismen en interactie, over voorwaarden voor goed toezicht. Dan komt de politiek ter sprake.

“Als je op de politieke discussies afgaat, lijkt het wel of de gezondheidszorg een aaneenrijging van incidenten en andere missers is. Debatten lopen soms zo hoog op dat een minister en staatssecretaris voor hun politieke leven moeten vrezzen. Natuurlijk begrijp ik die emoties. Maar het vertekent wel. Ik zou willen dat de casuïstiek veel minder leidend is in de politiek. We zouden, collectief, verder moeten kijken dan het incident, naar de ontwikkelingen achter een bepaalde gebeurtenis, naar wat er echt aan de hand is.”

Dr. Ronnie van Diemen
is Inspecteur-generaal van de
Inspectie voor de
Gezondheidszorg.



*‘Wij moeten
het toezicht zo
vormgeven dat er
gezond vertrouwen
ontstaat’*

Lerend vermogen

Bijna drie jaar staat Van Diemen aan het hoofd van de Inspectie voor de Gezondheidszorg. “Voor een toezichthouder in de gezondheidszorg is het van belang dat je werkelijk gezag hebt; in het veld, bij patiënten, bij

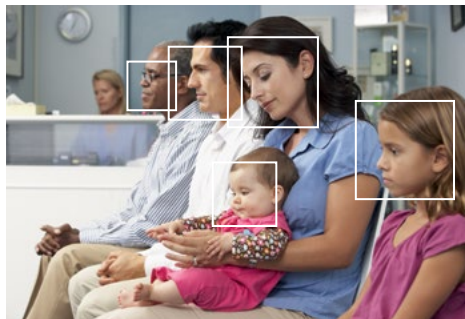
Dat vergt ook iets van de IGZ, vindt Van Diemen. “Wij moeten het toezicht zo vorm geven dat er gezond vertrouwen ontstaat. Wij moeten laten zien dat het bij ons in goede handen is. En bij de Kamer moet er vertrouwen zijn dat wij op onze opdracht berekend zijn. Niemand, ook wij niet, kan garanties afgeven. Er gaat ook in de toekomst vast en zeker het nodige fout. Neem ons risicogericht toezicht, toezicht op zekere afstand, gericht op wat we als potentiële risico’s in kaart hebben gebracht. Dat brengt met zich mee dat er minder aandacht is voor een instelling die het door de bank genomen goed doet. Toch kan zich in zo’n ziekenhuis een calamiteit voordoen. Natuurlijk moet ik met een goed verhaal komen, naar de minister en ook naar de Kamer. Dat is gemakkelijker als we van tevoren hebben uitgelegd dat er goede redenen waren om het toezicht te differentiëren. Maar je moet het wel in perspectief zien. Zelfs een ernstig incident wil niet als vanzelfsprekend zeggen dat ‘het toezicht’ heeft gefaald.”

de politiek”, zegt ze. “Vertrouwen over en weer is een essentiële voorwaarde voor goed functionerend toezicht. Dat is dan ook de titel van het meerjarenbeleidskader dat we momenteel ontwikkelen: ‘Gezond Vertrouwen’.”

In haar aanpak staat ‘het lerend vermogen’ centraal. “Kunnen we van fouten leren? Kunnen we ons steeds verder verbeteren? Dat zijn de vragen die we stellen: aan instellingen, aan zorgverleners en aan onszelf. Kunnen we van iets – een voorval, een incident, een misser – echt iets leren? En als dat niet het geval is, hoe komt dat dan? Wat is het echte probleem? Afhankelijk van die analyse nemen we als toezichthouder maatregelen. Dat kan erg uiteenlopen – van het vragen van een verbeterplan tot het sluiten van een afdeling.”

De IGZ werkt met twee soorten van toezicht. “De eerste is het risico-gestuurd toezicht”, legt Van Diemen uit. “Door ons te concentreren op risico’s en potentiële risico’s krijgen we beter zicht op instellingen die hun zaken op orde hebben en op ziekenhuizen die worstelen met kwaliteit. De tweede soort is het calamiteitentoezicht, toezicht in gevallen dat er iets is misgegaan.”

In de praktijk werkt het niet ‘zwart-wit’, legt Van Diemen uit. “Bij verreweg de meeste instellingen, zeg zo’n 95 procent, gaat het in de regel



goed. In grote lijnen voldoet men aan de richtlijnen. Er zijn verbeteringen mogelijk. De kunst is om dat ook zo genuanceerd te benaderen. Een ziekenhuis in die categorie moet je niet zwart-wit aanpakken. Dat vergt van ons, van inspecteurs, een hoge mate van professionaliteit. Dat moeten we ook leren.”

Nadruk op hulpvraag patiënt

De IGZ is volop bezig met het vergroten van dat ontwikkelvermogen, zoals Van Diemen het noemt. “Onze inspecteurs moeten leren goed in te spelen op dat wat er gaande is. Vraag je een verbeterplan of moet je een afdeling sluiten? Is de toestand zo dat er iets te verbeteren valt? Of zijn de risico’s zo groot dat er niets anders rest dan hardhandig ingrijpen? Met alle mogelijkheden ertussen. Dat soort afwegingen moet je leren maken. Dat kun je alleen als je goed kunt analyseren en communiceren. Natuurlijk zijn er toetsingskaders, waarbij iets ‘rood’ (fout) of ‘groen’ (goed) is. Bijvoorbeeld als het gaat om medicatieveiligheid. Maar meestal ligt het veel minder zwart-wit dan soms op het eerste gezicht lijkt. Dat vergt onderscheidingsvermogen. Plus de vaardigheid om helder uit te leggen wat en waarom je doet wat je gedaan hebt.”

Er komt nog iets bij, legt Van Diemen uit: “een grotere nadruk op de hulpvraag van de patiënt. Zeker bij calamiteiten, moeten de patiënt, de cliënt en zijn of haar familie goed worden geïnformeerd. Dat zijn we, als IGZ, veel uitdrukkelijker aan instellingen gaan vragen. En van onze kant worden ze ook veel meer



bij het onderzoek betrokken. Wat ging er fout? Wat merkte u? Hebt u aan de bel getrokken? Hoe werd er gereageerd? Wij zijn – dat kan ik zeker zeggen – alerter en actiever bij signalen van burgers. Dat legt een enorme druk op onze inspecteurs. Bij wat zich in de zorg afspeelt zit altijd veel emotie. Je kunt het nooit voor iedereen goed doen: voor de cliënt, voor de familie, voor de zorginstelling. In de afgelopen periode zijn inspecteurs soms *gebashed*. Dat heeft diepe groeven geslagen. Onzekerheid, angst zelfs. Ik zie nog her en der sporen uit het recente verleden, littekens van wonden die zo weer opengaan.”

Interne feedback

De IGZ heeft roerige tijden achter de rug. Regelmatig bleek de inspectie middelpunt van kritiek – uiteenlopend van de arts Jansen Steur tot de baby Jelmer. “Er waren intern geen feedbackmechanismen ingebouwd”, analyseert Van Diemen. “Daarmee bedoel ik dat we te losjes waren georganiseerd. Er was te weinig overleg, beraad, bezinning om de kwaliteit van het inspectiewerk te checken. De autonomie van de inspecteurs binnen de IGZ was enorm. Waar de inspectie op onderuitgang waren calamiteiten. Maar de leiding wist niet wat er in die gevallen misging. Heel veel dingen deed de inspectie goed, de inspecteurs waren uitermate deskundig. Dat alles deed er niet meer toe toen Jansen Steur en baby Jelmer opspeelden. De vraag was hoe dat kon gebeuren? Hoe kun je van een zorginstelling een kwaliteitssysteem eisen, terwijl je het als zorginspectie niet goed op orde hebt? Hoe kunnen dingen gebeuren zonder dat je er zicht op hebt?”

Sinds haar entree bij de IGZ werkt Van Diemen aan die ‘interne feedbacksystemen’. “We zijn gaan werken op een centrale plek in Utrecht, we hebben afdelingen opnieuw ingedeeld, we hebben het ‘Nieuwe Werken’ ingevoerd en we hebben de automatisering verbeterd. We hebben meer uniforme werkprocessen ontworpen, processen waarin terugkoppelingen van bevindingen en resultaten een centrale rol spe-

‘Je moet de ruimte krijgen om je werk goed te doen’

len. Voor calamiteiten is er een landelijk meldingen-overleg. We houden de vinger aan de pols: welke maatregelen zijn opgelegd, welke acties zijn genomen, hoe staat er het mee? Dat lezen we af op een dashboard van bijvoorbeeld een ziekenhuis. Er wordt zo, stap voor stap, gebouwd aan een inspectie die wendbaar is, die snel kan optreden en waar we risico’s signaleren. Bijvoorbeeld bij nieuwe toetreders of medische technologie.”

Op de vraag of zich nu weer van die incidenten kunnen voordoen, antwoordt Van Diemen: “Natuurlijk kunnen we geen garanties geven. Dat kan niemand. Maar ik durf wel te zeggen dat we veel beter zijn geworden in het signaleren van risico’s. Voor ze uit de hand lopen, hebben we het meestal al wel gezien. Daardoor kunnen we proactief acteren. Dat helpt je, zeker als een crisis heel groot dreigt te worden.”

Andere manier van communiceren

Onafhankelijkheid, onpartijdigheid en openheid; dat zijn volgens Van Diemen vitale elementen voor adequaat modern toezicht. “Wat je vooral nodig hebt, is het vertrouwen van de minister en de staatsecretaris. Politieke support is ongelooflijk belangrijk. Wil je naar de maatschappij, naar de burgers, naar het veld, naar het departement, naar de Kamer je werk goed kunnen doen, dan heb je een sterke, onafhankelijke positie nodig. Je moet de ruimte krijgen om je werk goed te doen. Dat is bij VWS goed verankerd. Deze zomer is in een ministeriële regeling onze onafhankelijkheid expliciet vastgelegd. Natuurlijk opereren wij onder verantwoordelijkheid van de minister. Als de minister ons een aanwijzing geeft – dat kan, altijd – moet je dat schriftelijk doen en het aan de Tweede Kamer melden. Onze positie is altijd helder. Je weet waar je met de inspectie aan toe bent. Dat helpt ons het vertrouwen te herwinnen. Juist omdat we het moeten hebben van onze onpartijdigheid. Daaraan ontleen je in feite je gezag. Dat heeft te maken met pro-



fessionaliteit, daarop zijn we in de eerste plaats aanspreekbaar. Er mag nooit weer gezegd worden, noch door het veld, noch door patiënten, noch door de politiek: ‘De IGZ zit op schoot bij de instellingen.’”



Van Diemen vindt openheid, transparantie heel belangrijk. “Misschien wel belangrijker dan ooit. We kunnen als IGZ aan de maatschappij, aan de politiek en aan het veld iets teruggeven. Hoe wij ontwikkelingen waarderen, welke signalen we opvangen, hoe we ermee omgaan. ‘IGZ – midden in de samenleving’, zo heet dat programma. Het betekent vooral een andere manier van communiceren, begrijpelijker, toegankelijker, laagdrempeliger wellicht. Als wij een afdeling stilleggen, moet je het ook in leekentaal kunnen uitleggen. Je moeder kan er liggen... We waren ook heel lang formalistisch, te veel gericht op professionals. Het leek wel of we alleen met zorginstellingen

in gesprek waren. Als we van de afgelopen jaren iets geleerd hebben, is het wel dat communicatie anders, beter moet. Je kunt het nog zo goed doen, maar als burgers ons niet begrijpen, schiet je er niets mee op.”

Lessons learned

Een ‘aandachtspunt’ voor het toezicht – Van Diemen formuleert zorgvuldig – is de relatie met het beleid, de beleidsmakers op de departementen. “Als toezichthouder heb je, als geen ander, zicht op hoe beleid uitpakt. Dat pleit voor een goede terugkoppeling naar beleid. We moe-

ten, meer dan vroeger, laten zien wat niet werkt, en waarom niet. En aangeven hoe het wel, hoe het beter kan. Dat vergt een goede, open dialoog met beleidsmensen. Binnen VWS loopt het, wat mij betreft, goed. Ik maak deel uit van de Bestuursraad en dat betekent dat je meedoet. Daarnaast hebben we structureel overleg met de betrokken Directoraten-Generaal. Belangrijk is dat je dezelfde taal spreekt. Traditioneel is de invalshoek van toezicht een andere dan die van beleid. Die afstand moet je zien te overbruggen.”

De IGZ doet sinds kort een uitvoeringtoets bij voorgenomen wetgeving. De waarde van zo'n toets leerde Van Diemen van Jenny Thunnissen, die tot 1 november 2015 Inspecteur-Generaal bij de Inspectie Leefomgeving en Transport was. “Je kijkt van tevoren mee en leert inschatten wat het betekent voor de uitvoering. Of het te vertalen valt in een goed toezichtkader. En – niet het minste – wat de gevolgen zijn voor onze financiën, onze capaciteit en voor onze prioriteiten. Als we dit gaan doen, wat kunnen we dan niet meer doen? Daar moeten we scherper in worden. We zeggen soms iets te gemakkelijk dat we het er wel bij doen. En met extra geld los je ook niet alles op. Geld is één, goede inspecteurs is twee. Het duurt vaak twee jaar voor je goede inspecteurs hebt gevonden en opgeleid.”

Lessons learned? Van Diemen hoeft niet lang na te denken. “Voor alle inspecties en alle toezichthouder is het vooral belangrijk dat we signalen beter leren opvangen. Vang de signalen uit de brede samenleving goed op; wat is er gaande, welke kant gaat het op, wat zijn de risico's? Dat is misschien wel de belangrijkste les die we bij de IGZ hebben geleerd. Elke organisatie heeft de neiging zich naar binnen te keren. Kantel de zaak naar buiten. Zet de burger centraal. Laat je aanspreken. Toon je ontvankelijk. Doe er iets mee. Tweede punt: zorg dat je je zaken op orde hebt. Met name waar het gaat om de hele cyclus van planning en controle. Zorg dat feedbackmechanismen zijn ingebouwd. Bewaak openheid en transparantie. Hoe goed zijn we eigenlijk? Leg dat maar

eens uit. En als we wat minder goed zijn, vertel hoe we van gemaakte fouten leren. Misschien wel het belangrijkste: leer communiceren. Met de politiek, met het beleid, met het werkveld en vooral met de burger. Natuurlijk voorkomt het geen missers. Maar je dwingt jezelf het goed uit te leggen. En alleen zo kom je wellicht weg van de allesbepalende casuïstiek.”



Column

Mr. Rein Jan Hoekstra
Staatraad, voormalig lid van
de Raad van State



Laat het toezicht geen luchtspiegeling zijn

In de jaren zeventig-tachtig van de vorige eeuw sloop een nieuwe doctrine het Nederlandse staatsrecht binnen: ‘geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid’. Oftewel, verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur was zinloos, als daaraan niet de concrete bevoegdheid tot ingrijpen was verbonden. Deze doctrine is simplistisch en zelfs gevaarlijk.

In Nederland kregen in de afgelopen decennia de zelfstandige bestuursorganen (ZBO) voet aan de grond. Zij kregen eigen bevoegdheden, die een segment van het publieke belang omvatten. Hield dat een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het publieke belang in? Volgens de doctrine is het antwoord ja, tenzij de minister uitdrukkelijk bevoegdheid is toebedeeld. Op de vraag hoe deze eigen bevoegdheden zich verhielden tot de ministeriële verantwoordelijkheid voor het publieke belang jegens de Staten-Generaal, kwam echter nooit een helder antwoord. Wel kwam de notie telkens terug dat de overheid zo

veelomvattend was geworden, dat de minister onmogelijk voor alle terreinen verantwoordelijk kon worden gehouden. De verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het ZBO werd dan ook gelegd bij het bestuursorgaan zelf. Er bleef in beperkte zin wel enige ministeriële verantwoordelijkheid en enig toezicht bestaan, zoals de goedkeuring van jaarplannen en het kunnen ontslaan van een bestuurder bij wanbeleid.

In de huidige situatie wordt de bewindspersoon regelmatig ter verantwoording geroepen. De Kamer stelt vragen:

“Minister, hoe lang wist u al dat het niet goed ging?” “Waarom hebt u ons niet geïnformeerd?” “Waarom hebt u niet eerder ingegrepen?” Vaak verwijst de minister naar de verantwoordelijkheid van het bestuur en de Raad van Toezicht. Dit is echter vlees noch vis. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitoefening van publieke taken, vooral als die afhankelijk zijn van overheidsgeld, kan niet beperkt worden toegepast, vergt inhoudelijk toezicht en de daarbij behorende ruimte voor ingrijpen. Dit is zeker een vereiste als het ZBO voorheen deel

uitmaakte van de overheidsorganisatie. Zelf denk ik terug aan de debatten over ProRail. Vaak dacht ik: maak er een departementale dienst van. Dat is helder.

De Kamer haalt steeds vaker het zware middel van de parlementaire enquête van stal om achteraf de waarheid te achterhalen. In dit verband is het interes-

sant dat tot 1977 de enquêtetwet het horen van ministers uitsloot. Uitgangspunt daarbij was dat het parlement steeds de mogelijkheid heeft de minister ter verantwoording te roepen en de feiten te vragen die van belang zijn om

beleid te beoordelen. Het grondwettelijk recht van interpellatie is hét instrument voor de Kamer om de minister te dwingen de echte feiten te vertellen (Thorbecke). Nu worden ministers in de enquête wél gehoord en achteraf afgerekend op hun daden; het recht van interpellatie en daarmee de grondige controle van beleid en uitvoering hebben aan betekenis ingeboet. Daar komt nog iets bij. In de praktijk van de verantwoording wordt vaak een fijnmazig netwerk binnen de instelling gesponnen van rapportages van hoog tot laag. Toezicht

‘Minister, waarom hebt u niet ingegrepen?’

vindt dan plaats aan de hand van het voldoen aan rapportageverplichtingen en de tijdig verkregen goedkeuring van de rapportage. Dat is toezicht waarbij keepers achter de hoofdkeeper – de Raad van Toezicht – worden opgesteld. Het is dan met de kwaliteit van de hoofdkeeper slecht gesteld, aldus de aan minister Ien Dales toegeschreven opmerking.

Bij het verzelfstandigen van publieke taken en de introductie van het toezicht daarop is onduidelijkheid ontstaan over de verantwoordelijkheid voor het publieke belang. Mijn opvatting is dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de

publieke taak voor honderd procent blijft bestaan. Zoals voor het zelfstandige Openbaar Ministerie terecht de volle ministeriële verantwoordelijkheid geldt. Alleen bij de vervolging van individuele gevallen stelt de minister zich afstandelijk op. Maar bij veel andere publieke verzelfstandigde instellingen ontbreekt het aan deze duidelijkheid. Veelal gaat het daarbij om uitvoering van overheidsbeleid. Daarvoor geldt de volle ministeriële verantwoordelijkheid! Dat houdt ministeriële optreden in als de uitvoeringskwaliteit dat vergt. Het ontslaan van een bestuurder en/of toezichthouder kan het gevolg zijn. Maar als ontslag de enige correctie is,



is dat meer een uiting van zwakheid van de minister dan van de ontslagene.

Tot slot, het moge zo zijn dat de ministeriële verantwoordelijkheid veelomvattend is geworden door de ontwikkeling van de verzorgingsstaat.

Maar alleen door beperking van de overheidstaak kan de ministeriële verantwoordelijkheid verkleind worden. Dat kan niet door de instelling van een ZBO en zeker niet door privatisering van taken die met overheidsgeld een publiek belang waarborgen.

Toezicht, intern en extern, kan niet in de plaats komen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Elke poging daartoe is een fata morgana, legt de bijl aan de wortel van ons parlementaire stelsel. De

uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid en de daarbij behorende parlementaire controle zijn geen stoorzender en zijn ook niet

onmogelijk. Met een paar goede ministers, ambtenaren en Kamerleden wordt het belang van de betrokken sector bevorderd en is het toezicht op de ZBO's geen luchtspiegeling.

‘Minister blijft verantwoordelijk’

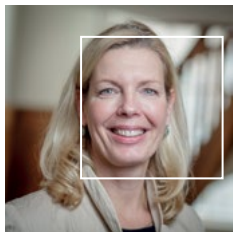


*“Kom eens
wat vaker
langs in de
Tweede Kamer”*

De *politiek*

“Luis in de pels.” “Doorbijten - als het moet.” “Tegen de politiek durven ingaan.” “Wat meer armslag.” Kamerleden van uiteenlopende politieke kleur – De Caluwé (VVD), Verhoeven (D66), Rog (CDA), Ulenbelt (SP) en Groot (PvdA) – hebben uiteenlopende opvattingen over toezicht. Maar over één ding zijn ze het eens: onafhankelijkheid en onpartijdigheid moeten buiten kijf staan. Ook hebben ze een gezamenlijke wens voor de nabije toekomst: kom eens wat vaker langs in de Tweede Kamer.

Ingrid de Caluwé
Lid van de Tweede
Kamer voor de VVD



“Aan papier
ontbreekt het
niet”

Ingrid de Caluwé

“Toezicht moet luis in de pels zijn”

Ingrid de Caluwé (VVD) over
duidelijkheid in toezicht

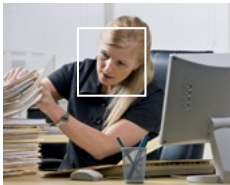
“Ik verwacht van rijksinspecties een kritische, toetsende en onafhankelijke houding. Het toezicht moet een luis in de pels zijn. Als Kamerlid kun je niet zelf een uitgebreide toets op het beleid doen. Daar heb je een instantie voor nodig die op een zo objectief mogelijke manier de feiten op een rij zet; feitelijk, zakelijk. Daar moet je op af kunnen gaan.”

Ingrid de Caluwé, lid van de Tweede Kamer voor de VVD, houdt zich nog niet zo lang bezig met toezicht en inspecties. Tot voor kort was ze woordvoerder ontwikkelingssamenwerking; in maart 2015 heeft ze die portefeuille verruild voor die van Wonen en Rijksdienst, het beleidsdomein van minister Blok. Haar eerste indruk is dat er vooral abstract en weinig concreet over het overheidstoezicht wordt gesproken.

“Aan papier ontbreekt het niet”, zegt ze. “Er zijn heel veel beleidsstukken, heel veel brieven. Maar wat ik mis is wat we concreet gaan doen. Het is een beetje *death by documents*. Dat gevoel van ‘niet concreet genoeg’ had ik ook met het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. Dat rapport gaat uit van – centrale – publieke belangen. De minister omarmt dat, maar het is nog niet erg duidelijk wat het precies betekent.”

Een ander voorbeeld vormen volgens De Caluwé de 'Aanwijzingen inzake de rijksinspecties'. "Toezicht moet uniformer, maar per departement kan de minister weer nadere eisen stellen en in specifieke gevallen een aanwijzing geven. Dat gaat de uniformiteit dan weer tegen. De duidelijkheid die men zoekt, wordt er niet mee gegeven. Toezichthouders zijn ook zo verschillend, dat ik me afvraag of die uniformiteit wel mogelijk is. Misschien moet je wel per categorie – bedrijfsleven, publieke sector – uniformeren."

Goede ervaringen heeft De Caluwé met het toezicht op ontwikkelingssamenwerking. "De rapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleids-evaluatie (IOB) worden zeer serieus genomen. Daar heb je als Kamerlid veel aan. Bijvoorbeeld de evaluaties van de meerjarenplannen. Veel van de inhoud is herkenbaar en bevestigt met objectieve gegevens vaak de onderbuikgevoelens die je al langer had."



"Er is jarenlang discussie geweest of de doelen die gesteld werden in de beleidsplannen van Ontwikkelingssamenwerking voor de individuele landen wel concreet genoeg waren. Als je goed wilt toetsen als IOB moeten die doelen wel helder zijn. Als er een probleem was, zat het daar. Je moet een inspectie wel in staat stellen het werk goed te doen. En dat begint met het helder formuleren van normen en doelen. Dat is een politieke verantwoordelijkheid."

Hoe uitvoerender, hoe gericht op handhaving een toezichthouder is, hoe minder belangrijk een onafhankelijke positie is, meent De Caluwé. "Een onafhankelijke positionering vind ik minder belangrijk voor inspecties als de

NVWA. Dat zijn toezichthouders die toch meer de uitvoering doen voor de minister en het ministerie. Zij kijken vooral of de regels worden nageleefd. Onafhankelijkheid is wat mij betreft belangrijker als het gaat om markttoezichthouders als DNB of NZA. Die kijken breder, ook of de wetgeving wel het gewenste effect bereikt. Dat raakt toch meer het beleid van de minister.”

De VVD heeft geen behoefte aan een jaarlijkse ‘Staat van de sector’ van elke inspectie, legt De Caluwé uit. “Dat leidt tot weer een nieuwe brij aan documenten. Ik heb liever één keer per vijf jaar een algemene reflectie van de minister op het totale toezicht. En dan kunnen de documenten van de afzonderlijke inspecties er als bijlage aan toegevoegd worden. Dan heb je een geïntegreerd beeld, een rode draad. En dat is een helder moment om de balans op te maken.”



Moet er een directe lijn zijn tussen de Kamer en de inspectie? “Wel in de vorm van technische briefings, zoals nu al regelmatig gebeurt. Dan kun je feitelijke vragen stellen. Maar niet om de rijksinspectie aan te spreken. Wij spreken als Kamer geen ambtenaren aan, wij spreken de minister aan. Dat moet je zuiver houden.”

Minister Blok moet heldere wijn schenken over publieke verantwoording, transparantie en communicatie van inspecties, vindt De Caluwé. “Geef duidelijke richtlijnen mee. Wanneer verwacht je dat inspecties actief de openbaarheid zoeken? Je ziet nu bijvoorbeeld al dat de NVWA actief waarschuwt als een product onveilig is. Wanneer kom je eerder in actie? En wanneer doe je niks? Ook zou je duidelijker moeten maken wat je van inspecties verwacht

als het gaat om signaleren. Wat wil je dat ze rapporteren – vooral trends of incidenten?”

De Caluwé pleit voor een professionaliseringsslag van rijksinspecties. “In het commerciële toezicht – interne toezicht in bedrijven en instellingen – zie je dat er trainingen worden aangeboden die inspelen op gewijzigde omstandigheden. Hoe houd je in de huidige context goed toezicht, wat zijn je taken? Waar word je op afgerekend? Dat is een professionaliseringsslag die in de publieke sector ook gemaakt moet worden. En dat begint met goede afspraken met de minister. Wat verwacht de politiek van ons? Zoek daar de goede mensen bij.”

Kees Verhoeven
Lid van de Tweede
Kamer voor D66



“Goede
toezicht-
houders
zijn soms
impopulair”

Kees Verhoeven

“Toezichthouders doen niet altijd wat de politiek wil”

Kees Verhoeven (D66) over
onafhankelijk toezicht

“Toezichthouders zijn heel belangrijk – omdat ze niet altijd doen wat de politiek wil.” Kees Verhoeven, lid van de Tweede Kamer voor D66, heeft heel wat ervaring met het toezicht. Als parlementariër heeft hij bemoeienis met de Autoriteit Consument en Markt (ACM), het College voor de Bescherming van Persoonsgegevens (CBP), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en het Commissariaat voor de Media (CvdM). En hij is de ‘grote man’ achter de instelling van de Woonautoriteit, de nieuwe toezichthouder voor de woningbouw.

Als er iets wezenlijk voor het toezicht is, is het onafhankelijkheid, weet Verhoeven. “Kijk naar de ACM. De hele Kamer wilde open kabel. KPN en Ziggo zouden verplicht moeten worden andere partijen toe te laten op hun netwerk. De ACM heeft echter op basis van de Mededingingswet bepaald dat dit alleen voor KPN moet gelden.” Een ander goed voorbeeld waar die toezichthouder zich niet van de wijs laat brengen door de hypes van de dag is volgens Verhoeven de discussie over duurzame kip. “De politiek wilde graag dat de ACM duurzaamheid meenam in de afweging over het toestaan van concurrentiebeperkingen in de productie van kip. Maar de ACM is een mededingingsautoriteit en gaat niet over duurzaamheid. We moeten toezicht niet opzadelen met allerlei dingen waar ze

eigenlijk niet over gaan. Als we als Kamer iets anders of iets extra's willen, moeten we dat toevoegen in de wet.”

Verhoeven vergelijkt die discussie over toezichthouders met de onvrede van politici over de uitspraken van rechters. “De Kamer kan daar soms heel boos over worden, maar dat is niet terecht. Het is *part of the deal*. We hebben die taken in het kader van de scheiding der machten elders neergelegd en als die vervolgens worden uitgevoerd zoals afgesproken moet je niet gaan klagen. Dat hoort bij het verdelen van de macht. Politici moeten zichzelf in die zin weten te beperken en een goede toezichthouder vertrouwen en de ruimte geven. De Kamer moet beslissingen van toezichthouders niet bekritisieren als zij zich gewoon hebben gehouden aan hun taak en de geldende regels. Het is wel de taak van de Kamer om de wet te wijzigen als er fundamenteel iets mis is. Dat gebeurt onvoldoende. Er wordt nu te vaak fel geroepen op het moment zelf en vervolgens zetten Kamerleden zich niet meer in om daadwerkelijk met een wetswijziging te komen.”

De bijzondere onafhankelijke positie van toezichthouders betekent volgens Verhoeven wel iets in termen van transparantie en verantwoording. “Laat als toezichthouder zien waarmee je bezig bent, wat je prioriteiten zijn en onderbouw je activiteiten goed. De ACM doet dat bijvoorbeeld door elk jaar haar speerpunten te laten zien. Dat zou de Woonautoriteit ook moeten doen. Bijvoorbeeld nu op het gebied van vluchtelingenhuisvesting. Het zou goed zijn als ze de gevolgen voor woningbouw en sociale huurwoningen kunnen laten zien. Dat is dan geen politiek standpunt, maar het is wel waardevolle informatie. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld voedsel. De NVWA moet

niet meegaan in een mening over rood vlees, maar wel controleren of aan de eisen wordt voldaan.”

“De Kamer moet de toezichthouder bij het nemen van een besluit niet beïnvloeden, maar een goede toezichthouder laat zich ook niet beïnvloeden. Onafhankelijkheid moet bovenaan blijven staan.’ Verhoeven kijkt dan ook argwanend naar pogingen om de toezichtfunctie in de beleidskolom op te hangen binnen een departement, zoals oorspronkelijk de bedoeling was met het toezicht op de woningcorporaties. “Voor onafhankelijkheid is het nodig voldoende afstand van beleid en bestuur te organiseren.”

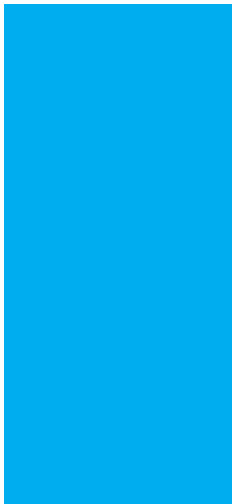


Verhoeven is niet bezorgd over de kwaliteit van het toezicht. “De toezichthouders die ik in de praktijk meemaak functioneren goed. Dat maakt veel uit voor het vertrouwen. Daarom hebben soms voor de politiek onwelgevallige beslissingen in het toezicht niet direct een aanval op de toezichthouders tot gevolg. Goede toezichthouders zijn soms ook impopulaire toezichthouders.”

Verhoeven pleit ook voor een meer ontspannen contact tussen toezichthouders en de Tweede Kamer. “Toezichthouders zijn prima in staat om de feitelijke vragen die er binnen de Kamer leven over een bepaald onderwerp te beantwoorden en kunnen daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan onze taken.”

Tot slot heeft Verhoeven nog een punt van aandacht: “Toezichthouders moeten in hun optreden een beetje autistisch zijn, maar zouden dat in hun communicatie juist minder moeten zijn. Daarmee bedoel ik: het besluit moet niet anders luiden, maar de uitleg wél. Houd in je

communicatie rekening met de veranderende maatschappij. Of kijk naar de Belastingdienst: je moet niet een bericht van één zin op je site plaatsen. Dat kan sensitiever. Leg uit wat je doet en waarom je dat doet. Daarbij past ook een opener communicatie met de politiek.”



Michel Rog
Lid van de Tweede
Kamer voor het CDA



*“Experimenteer
met andere
vormen van
toezicht”*

Michel Rog

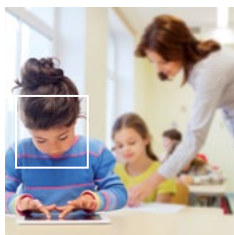
“Het goede gesprek moet centraal staan”

Michel Rog (CDA) kritisch over de
Onderwijsinspectie

“Scholen worden soms geleefd door de inspectie.” Michel Rog, lid van de Tweede Kamer voor het CDA, is onderwijswoordvoerder. Eentje die leeft voor het onderwijs. En daarom – zegt hij – kritisch is over de Onderwijsinspectie. “Basisscholen worden geleefd door de inspectie. Er is veel administratieve rompslomp, veel bemoeienis hoe er les gegeven wordt. En om geen negatieve beoordeling te krijgen, werkt men maar mee.”

Rog kan het weten. Hij heeft meegelopen met een inspecteur. “Nee, ik zeg niet waar.” Wat hij zag, vond hij ontmoedigend. “Er worden lijstjes afgevinkt, protocollen afgewerkt, administraties opgetuigd. Geconfronteerd met al die administratieve verplichtingen, ontbreekt bij de scholen – ik veralgemeniseer – de intrinsieke motivatie. Men ziet er de zin nauwelijks van in; doet het omdat de inspectie het wil. Ook voor de inspectie is het weinig vreugdevol. De inspecteur heeft geen ruimte voor een eigen oordeel. Dat past namelijk niet in het format.”

In het hoger onderwijs is het volgens Rog al niet veel beter. “Er is soms 3,5 meter ordner nog om een accreditatie te krijgen. Er wordt door de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie [NVAO] heel veel informatie gevraagd. Zekerheidshalve wordt te veel aangeleverd. Universiteiten en hogescholen doen – zou je kunnen zeggen – aan risico-



mijding.” Dat is de reden dat hij in de Tweede Kamer een motie heeft ingediend – en aangenomen heeft gekregen – om de administratieve lasten voor accreditatie te verlagen.

Zoiets is ook nodig in het basis en voortgezet onderwijs, vindt Rog. Hij werkt aan een wetsvoorstel dat “een einde maakt aan de afvinklijst”, zoals hij het zegt. “Centraal komt het goede gesprek met de Onderwijsinspectie te staan, als het aan mij ligt. De school wordt getoetst op de deugdelijkheidseisen, maar het gesprek gaat ook over het waarmaken van ambities, zonder dat de school daar dan op wordt afgerekend. Je moet het er toch over hebben als er op een iPad-school geen iPad te bekennen is.”

De problemen met de (islamitische) Ibn Ghaldounschool zijn volgens Rog een *wake up call* geweest. “Het was een school die het op papier prima deed. Hoe komt het dat de inspectie het onveilige slechte onderwijsklimaat niet bijtijds heeft gesignaleerd? De afvinklijstjes belemmerden het zicht op de cultuur van de school: pesten, bedreigingen. De tijd is rijp om het over een andere boeg te gooien. Het debat gaat er steeds meer over: weten we de goede dingen van een school? Daarop moet de Onderwijsinspectie zich meer richten.”

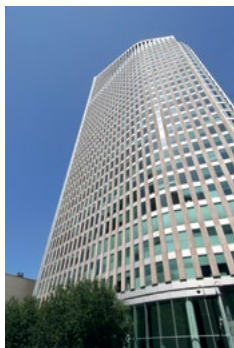
“Ga nog veel meer experimenteren met andere vormen van toezicht. Minder papier, minder afvinken, meer risicogericht. Meer gesprekken met leerkrachten over hoe het echt gaat. De inspectie moet zich ook meer concentreren op de taak waarvoor ze is opgericht: toezicht op de deugdelijkheid van het onderwijs. Waarom wordt er in het voortgezet onderwijs niet veel scherper gekeken naar onbevoegde leraren? Dat is betrekkelijk gemakkelijk vast

te stellen. Maar kennelijk is er onvoldoende urgentie om het aan te pakken.”

Ook maakt Rog zich zorgen over de vastgoedfinanciering in met name het middelbaar beroepsonderwijs. “Het ROC in Leiden heeft laten zien hoe het uit de hand kan lopen. Dat roept de vraag op: is de inspectie wel voor dit soort akkiefietjes geëquipeerd?” Om dit soort ‘financiële avonturen’ tegen te houden wil Rog het financieel en inhoudelijk toezicht scheiden. Dat financiële toezicht zou volgens hem ‘op afstand’ van de Onderwijsinspectie moeten komen te staan.

Ook de Tweede Kamer moet zich ‘wijze zelfbeperking’ opleggen, bepleit Rog. “Er is een grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van onderwijs. Dat trekt ook grenzen voor de politiek. De Kamer moet zich niet bemoeien met hoe het onderwijs wordt ingericht. Hoe homo’s te bejegenen of voor te schrijven wat gezonde leefstijl is. Bij het bewaken van die grenzen zou de Onderwijsinspectie een goede, kritische rol kunnen spelen. En in dat opzicht mag de Inspectie zich wat mij betreft ook meer onafhankelijk ten opzichte van de Hoftoren [het Ministerie van OCW, red.] opstellen.’

Rogs ideaal is de Onderwijsinspectie als *critical friend*: een partner die kritisch is waar nodig en behulpzaam waar mogelijk. “Ja, dat zijn twee rollen. Maar ik ben niet zo bang voor rolvermenging. Je moet oordelen en bevindingen uit elkaar houden. De eerste zijn kritiekpunten, de tweede adviezen. Het een helpt je op het goede spoor te blijven, het ander houdt je een spiegel voor. Als dat te vaak op een gespannen voet komt te staan, zou je die tweede



rol ook door een ander kunnen laten spelen. Het onderwijs is – zegt de grondwet – een aanhoudende zorg van de regering. Daar zal ik elk kabinet aan houden. En elke inspectie.”

Paul Ulenbelt
Lid van de Tweede
Kamer voor de SP



*“De inspectie
moet een
gratis
adviesrol
krijgen”*

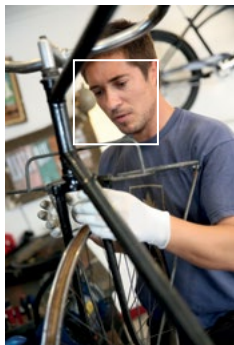
Paul Ulenbelt

“Geef inspecteurs meer armslag”

Paul Ulenbelt over de
‘Arbeidsinspectie’

“Inspecteurs moeten meer armslag krijgen. Dat maakt hun werk aardiger, boeiender. En wat minstens zo belangrijk is: het maakt dat wat ze doen ook zo veel nuttiger.” Het is een rode draad bij Paul Ulenbelt, lid van de Tweede Kamer voor de SP: ruim baan voor het vakmanschap binnen rijksinspecties. Hij heeft vooral met de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid – vroeger de Arbeidsinspectie – te maken en de laatste tijd ook met de Inspectie Leefomgeving & Transport. Uit zijn ruime ervaring, ook bij de vakbeweging (FNV), weet hij dat dát het verschil maakt.

“We moeten niet een situatie willen waarbij alleen de regeltjes worden gecontroleerd”, zegt hij. “Als een inspecteur ziet dat er iets niet klopt, moet hij er iets mee kunnen. Het moet niet zo zijn dat we eerst de normen en regels gaan aanpassen. Een goede inspecteur signaleert nieuwe problemen. Dat moeten we juist stimuleren. Het is goed wanneer ze veel op de werkvloer komen en zien wat er speelt bij een bedrijf. In het verleden hadden inspecteurs een dubbelrol: aan de ene kant waren ze controleur, aan de andere kant adviseur. Die combinatie is er niet meer. Dat zou anders moeten. Voor inspecteurs wordt het werk daardoor leuker. Ze zijn dan niet alleen de boeman en ze kunnen veel meer met hun kennis. Voor bedrijven is het fijn om advies te krijgen. Nu moeten ze daarvoor bijvoor-

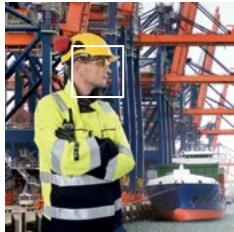


beeld naar een arbodienst. Over de naleving van veiligheidseisen moet geen discussie ontstaan, maar op andere terreinen is het goed wanneer bedrijven suggesties krijgen van inspecties.”

“De adviesrol van de inspecties zou gratis moeten zijn. Ondernemers hebben dan ook echt het gevoel dat ze iets terugkrijgen voor hun belastinggeld. Ik ben er fel op tegen dat voor toezicht moet worden betaald, zoals bijvoorbeeld bij banken en pensioenfondsen al het geval is. De prijs wordt dan eenzijdig opgelegd en het zorgt voor hogere kosten. Veel kleinere ondernemers weten vaak simpelweg niet dat ze de regels niet helemaal naleven. Juridisch gezien is ze dat te verwijten, maar menselijkerwijs vaak niet. Denk aan een fietsenmaker. Het kan voorkomen dat later bijvoorbeeld blijkt dat in smeerolie een kankerverwekkende stof zit. Als zo’n product toch legaal op de markt is te vinden, is het moeilijk om de ondernemer kwalijk te nemen dat hij z’n personeel ermee in gevaar heeft gebracht.”

Waar Ulenbelt zich aan ergert is dat Kamerleden niet met inspecteurs mogen praten. “Dat is kwalijk en onnodig. Zo wordt ons nuttige informatie – in het publiek belang – onthouden. Er zit veel koudwatervrees; ik weet zeker dat er prima afspraken over zijn te maken. Ook is het een schande dat we bijvoorbeeld niet met de ondernemingsraad van de arbeidsinspectie mogen spreken. Ondernemingsraden willen graag met ons spreken, maar het wordt gewoon onmogelijk gemaakt.”

Ulenbelt hamert op wat hij ‘echte onafhankelijkheid’ van een inspectie noemt. “Rijksinspecties – het geldt voor het



hele toezicht – worden nu te vaak om politieke redenen ingezet – of juist niet ingezet. Dat gebeurt bijvoorbeeld door capaciteit te verplaatsen. Je maakt het daarmee mogelijk of onmogelijk om streng te controleren. Zo wordt er bijvoorbeeld bewust niet gecontroleerd op buitenlandse chauffeurs die in het weekend overnachten op parkeerterreinen. Daarmee zorgen ze voor oneerlijke concurrentie. De inspectie weet heus wel dat dit gebeurt, maar ze pakken het niet aan. Een voorbeeld. Onlangs zag ik dat er in de Rotterdamse Waalhaven naast brandgevaarlijke giftige stoffen door buitenlandse werknemers op een gasstelletje werd gekookt. Hartstikke gevaarlijk en kennelijk wordt het door de vingers gezien. Dat kan echt niet. Ik heb er een foto van laten maken en die tijdens een algemeen overleg in de Kamer laten rondgaan. Iedereen schrok zich een hoedje.”

“We moeten af van aangekondigde controles. Nu gebeurt het vaak dat bedrijven van tevoren al weten dat de inspectie langskomt. Dat schijnt efficiënter te zijn; dan zijn de juiste mensen ter plekke en zijn de juiste papieren direct beschikbaar. Dat kan zo zijn, maar het weegt niet op tegen de voordelen die bedrijven krijgen als ze weten wanneer de controle er is. In de tussentijd kunnen ze dan namelijk snel allerlei maatregelen nemen. Die controles moeten onaangekondigd.”

“Het toezicht rondom fysieke veiligheid is een enorme lappendeken geworden. Het zou goed zijn als er voor de fysieke leefomgeving één inspectie komt. Shell wil dat bijvoorbeeld ook. En het past ook bij de wens, al afkomstig van mijn oud-collega Remi Poppe, om toezicht te bundelen. Hij wilde dat in de vorm van een Ministerie van

Toezicht. Ik wil in elk geval dat inspecties meer gaan samenwerken. Het zou goed zijn als alle toezichthouders tegelijk een bedrijf doorlichten. Dan kun je verbanden leggen. En als het allemaal goed is, weet je dat ook voor de komende jaren.”

“Mijn allergrootste wens voor morgen is dat de Inspectie SZW weer Arbeidsinspectie gaat heten. Ik vond die naamswijziging zo’n verwarrende onzin... Het kan morgen worden veranderd. In de tussentijd blijf ik de naam Arbeidsinspectie gewoon gebruiken.

Ed Groot
Lid van de Tweede
Kamer voor de PvdA



**“Zelfregulering
kan nooit
in de plaats
van publiek
toezicht
komen”**

Ed Groot

“Toezicht moet onpartijdig en onafhankelijk zijn”

Ed Groot (PvdA) over het toezien op
publieke belangen

“Het was, in één woord, verschrikkelijk. Eigenlijk zijn we in ons eindrapport van de parlementaire enquête nog te weinig hard geweest over het toezicht op de woningcorporaties. Het complete stelsel van intern en extern toezicht functioneerde voor geen meter: geen goede raden van toezicht, een tandeloze overheidstoezichthouder en een waarborgfonds dat de ambitie had zelf een bank te worden met een fatale verwaarlozing van zijn toezichthoudende taken tot gevolg.”

Ed Groot, lid van de Tweede Kamer voor de PvdA, was vice-voorzitter van de parlementaire enquêtecommissie die het doen en laten van woningcorporaties heeft onderzocht. Dat leverde een ontluisterend verslag op: ‘Ver van huis’. En het heeft Groot eens te meer duidelijk gemaakt hoe belangrijk toezicht is. “Ik heb er heel wat van geleerd”, zegt hij. “Misschien wel de belangrijkste les is dat toezicht onpartijdig en onafhankelijk moet zijn. Al helemaal als publieke belangen in het geding zijn. Dat mag onder geen beding worden vermengd met andere, eigen of private belangen. Als dat gebeurt, gaat het vroeger of later fout – goed fout.” In de woningbouw heeft de belangenvermenging volgens Groot bij een corporatie als Vestia geleid tot een ramp met Nick Leeson-achtige proporties. “Met name in de semi-publieke sector, waar organisaties opereren die met publiek geld worden gefinancierd is een sterke, onafhankelijke van het veld opererende toezichthouder nodig.”

“Nederland heeft geen cultuur van onafhankelijk toezicht”, aldus Groot. “In onze poldercultuur worden onafhankelijke toezichthouders vaak weggezet als bemoeial. Van ons toezicht gaat ook onvoldoende afschrikwekkende werking uit. Juridische procedures zijn lang en de straffen laag. Dat is in de VS wel anders.” Dat verklaart volgens Groot ook waarom in Nederland maar weinig toezichthouders echt onafhankelijke zelfstandige bestuursorganen zijn. “Het toezicht in de corporatiesector hebben we ondanks de problemen met de onafhankelijkheid juist weer binnen de ambtelijke hiërarchie gebracht onder een andere inspectiedienst, met als doekje voor het bloeden eigen briefpapier. Dat staat haaks op het advies van de parlementaire enquêtecommissie.” Het toezicht moet wat Groot betreft in Nederland onafhankelijker worden gepositioneerd en beter worden geoutilleerd. “Onafhankelijker en daarmee vertrouwenwekkender aan de ene kant, en met een serieus instrumentarium en zwaardere boetes aan de andere kant. Daar moet de politiek dan maar aan wennen: Don’t shoot the messenger.”



Groot maakt zich zorgen over het interne toezicht binnen de semi-publieke instellingen. “We zien steeds weer dat interne toezichthouders niet opgewassen zijn tegen dominante bestuurders. Commissarissen zijn uiteindelijk de baas in tijden van crisis. Maar daar gedragen ze zich lang niet altijd naar. In het publieke en semi-publieke domein wordt onvoldoende beseft dat toezicht een serieuze en zware functie is. Daarbij helpt het niet dat toezichtfuncties mager worden beloond.” Over het belang van het interne toezicht voor het externe publieke toezicht is Groot duidelijk: “Ik ben van de enge interpretatie als het gaat om de rol en taak van interne toezichthouders,

zij dienen het belang van de organisatie en haar stakeholders. De publieke belangen moeten worden bewaakt door de publieke toezichthouder. Anders gaan zaken door elkaar lopen.” In het verlengde daarvan ontwaart Groot een rode draad in de vele affaires en financiële schandalen in de semi-publieke sectoren. “Bij alle casussen – in de corporatiesector, het onderwijs en de zorg – zie je dat zelfregulering uiteindelijk faalt. Naar mijn idee kan zelfregulering nooit in de plaats van publiek toezicht komen. Zelfregulering is prima, maar niet ter vervanging.”



Dat toezien op de publieke belangen betekent wat Groot betreft niet dat externe toezichthouders zich met politieke afwegingen bezig moeten gaan houden. “Als er andere conflicterende belangen gaan spelen dan zijn vastgelegd in de wet- en regelgeving of toezichtkaders voor de toezichthouders, dan is het aan de politiek om te oordelen. De toezichthouder moet dat dan maar op het bordje van de politiek leggen.” Evenmin ligt het voor de hand dat de publieke toezichthouder actief het gedrag van marktpartijen gaat sturen. “Als de externe toezichthouders actief gaan promoten dat mensen vaker van zorgverzekeraar of energieleverancier moeten veranderen begeven ze zich naar mijn mening op een hellend vlak.”

Als verbetering zou Groot graag zien dat toezichthouders vaker in gesprek gaan met de Tweede Kamer. “Rechtstreeks rapporteren aan de Kamer is een goed idee, bijvoorbeeld via de ‘Jaarlijkse Staat van De Sector’. De publieke toezichthouder verantwoording laten afleggen. En samen doorpraten over de knelpunten die de publieke toezichthouder ervaart. Zet de toezichthouders maar in de wind, dan komt de politiek ook in de wind. Waarom doen toe-

zichthouders de dingen die ze doen? En doen ze dat op een goede, efficiënte manier? Dat zou een open gesprek moeten zijn, een eigen verantwoordingskanaal. Met één kanttekening: als politiek moeten we ons realiseren dat toezichthouders niet onfeilbaar zijn en dat toezicht ook niet alles kan. Het is geen panacee voor alle kwalen, en zo moeten we ze ook niet benaderen.”



Volle kracht



vooruit!

Opgaven voor het toezicht van de toekomst

Na afloop van een van de gesprekken kwam het hoge woord eruit: inspectiediensten moeten laten zien dat ze “ook wel eens kunnen bijten”. Het toezicht heeft een paar moeilijke jaren achter de rug, analyseerde de politicus voor zichzelf, achteloos een heel rijtje incidenten uit zijn mouw schuddend: van ABN Amro tot Fyra. Het is jarenlang kort gehouden, erkende hij. Daarom is het niet helemaal eerlijk om alleen het toezicht in het beklagenbankje te zetten. Maar de laatste jaren is bewust meer in het toezicht geïnvesteerd: in mensen, in middelen en bevoegdheden. “Het heeft nu ook te leveren.”

Publieke belangen centraal

Beleid is nooit af, zo luidt het credo. Hetzelfde geldt – mede daardoor – ook voor overheids-toezicht. Maatschappelijke veranderingen, technologische ontwikkelingen en politiek inge-
geven beleidsveranderingen dwingen toezichthouders nu en in de toekomst om steeds opnieuw twee vragen te stellen. Doen we de goede dingen? En: doen we de goede dingen goed?

‘Als iets voorop staat, is het onafhankelijkheid’

Opgeschrikt door allerlei incidenten en affaires, onder druk gezet door politiek en bestuur en geïnspireerd door het WRR-advies ‘Toeziën op publieke belangen’, hebben de gezamenlijke rijksinspecties die vragen opgepakt. De antwoorden staan in een ‘Toezichtagenda’ voor de komende jaren. Het vertrekpunt voor goed, eigentijds toezicht is helder: publieke belangen staan (weer) centraal. De agendapunten ook: versterken van de signalerende en agenderende functie, meer op de sector toegesneden en opbrengstgericht toezicht. Evenals de middelen: samenwerking met de ‘omgeving’, transparante publieke verantwoording en verdere professionalisering van de medewerkers.

Het is de uitkomst van een brede bezinning – binnen inspecties, tussen inspecties, met andere toezichthouders, in gesprek met politiek, bestuur en maatschappelijk middenveld plus ondertoezichtgestelden. Deze bundel laat

iets zien van die dialoogsessies. Al pratend, discussiërend en schrijvend kreeg zo de ‘Toezichtagenda’ handen en voeten. En als iets duidelijk werd is het wel dat goed toezicht een permanente zoektocht is – met alle betrokkenen naar de grootste toegevoegde waarde, de meeste impact en het meeste effect.

Toezicht maakt de tongen los. Iedereen heeft een mening – over nut en noodzaak, over meerwaarde, over effectiviteit, over do’s en don’ts. Maar een paar rode draden zijn gaandeweg steeds zichtbaarder geworden. Het begint met onafhankelijkheid en onpartijdigheid – als keurmerk van het ware.

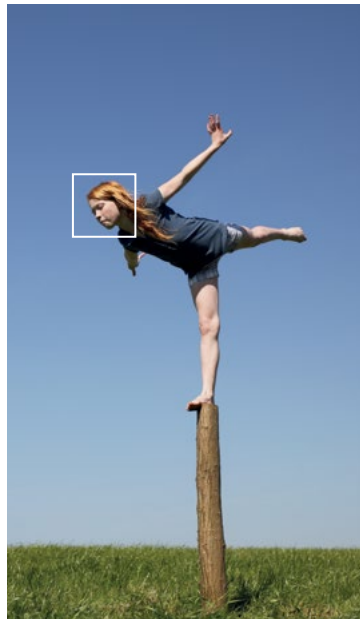
De belangen-rijke omgeving: onafhankelijk en onpartijdig toezicht

Als iets voorop staat, is het onafhankelijkheid. Iedereen onderstreept het belang van een onafhankelijke positionering en opstelling van rijksinspecties. Onafhankelijkheid als uitgangspunt voor goed toezicht is ook

terug te vinden in vrijwel alle sectorale visies op toezicht van de afgelopen jaren, evenals in de recente ‘Aanwijzingen inzake de rijksinspecties’ van de minister-president.

Met zoveel eensgezindheid lijkt het met die onafhankelijkheid van de publieke toezichthouders en hun onpartijdige taakinvulling wel goed te zitten. Maar schijn bedriegt.

Onafhankelijkheid is geen vanzelfsprekendheid. In de praktijk is het voor toezichthouders elke dag weer zaak om hun onafhankelijke positie te bepalen en zich onpartijdig op te stellen ten opzichte van de vele verschillende belangen in hun domein. Belangen van de sector, van instellingen of bedrijven, van uitvoeringsorganisaties, van bestuurders en politici. Dat vergt evenwichtskunst. Een goede toezichthouder houdt rekening met die verschillende belangen, maar dient het publieke belang. Dat dit geen sinecure is, heeft een behoorlijk aantal casusonderzoeken aan het licht gebracht. Nogal



wat toezichthouders zaten te dicht op de sector en/of het beleid en bestuur.

Maar een moderne effectieve toezichthouder houdt ook geen toezicht vanuit een ivoren toren. Dat gebeurt – in de woorden van Simone Roos – vanuit een betrokken distantie. Over zo’n gezonde

‘Beperk je je tot toezicht achteraf?’

distantie ten opzichte van de ondertoezichtgestelde lijkt genoegzaam overeenstemming. Er mag nooit meer gezegd worden: de inspectie zit op schoot bij de instellingen – aldus Ronnie van Diemen.

Hoe dicht inspecties bij het beleid en het bestuur moeten opereren lijkt een ingewikkelder vraagstuk. In hoeverre kan een inspectie bijvoorbeeld ‘meedenken’ met het beleid? En hoe om te gaan met een minister die toezicht beschouwt als een beleidsinstrument, om bijvoorbeeld – aldus Marjan Hammersma – de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren?

Het belang van de onafhankelijke opstelling van de inspecties is politiek onomstreden. De Tweede Kamer verwacht, in de woorden van VVD-Kamerlid Ingrid de Caluwé, een kritische, onafhankelijke houding, als een luis in de pels. Een goede toezichthouder laat zich niet beïnvloeden en – voegt Kees Verhoeven (D66) eraan toe – de Tweede Kamer past

terughoudendheid bij ‘politieke’ kritiek op een op wet- en regelgeving gebaseerde beslissing van een toezichthouder. Dat blijkt steeds weer makkelijker gezegd dan gedaan. Houd een politicus maar eens tegen... Misschien is CDA’er Michiel Rog, erg kritisch over de Onderwijsinspectie, wel het meest consequent: hij werkt aan een wetswijziging.

Hoe stevig staat een inspectie in de schoenen als de politieke of publieke opinie om ingrijpen vraagt? Leren “je niet laten opjagen” (Paul Doop) is een belangrijk onderdeel van het nieuwe curriculum. Gert Jan Bos – toezichthouder bij Veiligheid en Justitie – weet erover mee te praten.

Wat het problematisch maakt, is dat Nederland geen cultuur van onafhankelijk toezicht heeft. Volgens Ed Groot, PvdA-Kamerlid en lid van een parlementaire enquêtecommissie, wordt toezicht vaak niet beschouwd als een *countervailing power*, als onderdeel van de rechtstatelijke *checks and balances*.

Het denken in termen van het primaat van de politiek is dan vaak dichtbij. Terwijl het onafhankelijk toezicht zijn gezag juist ontleent aan het ongemak dat de macht van de dag ervan heeft. Dat klinkt aardig. Maar ga er in de praktijk maar aan staan.

Over de noodzaak tot een onafhankelijke positie en onpartijdige rolinvulling van toezichthouders is wel zo'n beetje alles gezegd. Absolute onafhankelijkheid bestaat niet (al was het alleen maar omdat er altijd iets is als de uiteindelijke politieke verantwoordelijkheid van de minister) en is daarom lastig na te streven. Maar de nieuwe 'Aanwijzingen inzake de rijksinspecties' bieden voldoende grond voor inspecties om een voldoende onafhankelijke en onpartijdige positie te claimen.

Hoe? Na de discussie over de positionering van het toezicht binnen het geheel van de 'Haagse' wereld, tekent zich een volgend vraagstuk af. Hoe onafhankelijk moet je als onafhankelijke inspectie willen zijn? Hoe groot

is de afstand die je creëert tot het moederdepartement? Nog scherper geformuleerd: beperk je je tot toezicht achteraf of denk je ook vooraf mee, in de fase van beleidsvoorbereiding? Als je onafhankelijk wilt zijn, heb je dan wel wat te zoeken in de bestuurs- of departementsraad? Kun je maar niet beter de handen vrij houden – om achteraf onbevangingen en onafhankelijk een oordeel te kunnen vellen?

Voor dat soort lastige afwegingen bestaat geen standaardantwoord. Het zal afhangen van het beleidsterrein, de staat van de sector en de maatschappelijke, bestuurlijke en politieke positie. Misschien wel het belangrijkste is welke rol de betrokken inspectie wil spelen.

De politiek-bestuurlijke omgeving: reflectief en agenderend toezicht

Het signaleren van relevante ontwikkelingen, publieke risico's en onduidelijkheden of leemten in wet- en regelgeving wordt gezien als een van de kerntaken van een

moderne, onafhankelijke toezichthouder. Dat begint bij heldere regels en duidelijke bevoegdheden. Maar het gaat verder. Er is een duidelijke roep om toezichthouders in te schakelen bij het benoemen van problemen en het aandragen van oplossingen. Zo pleit Siebe Riedstra voor een *weak-signal unit* die speurt naar nieuwe en onbekende risico's.

De inspecties zijn – in de woorden van Ton Annink – de sensoren van 'Den Haag', de antennes die informatie in het land oppikken en naar het departement brengen. Dat roept nieuwe vragen op. Reflecteren en agenderen

de inspecties onder de radar ten behoeve van het beleid en het bestuur? Of leggen zij hun observaties ook voor aan politiek en samenleving? In hoeverre krijgen zij de ruimte om het publieke debat over het borgen van publieke belangen te voeden met hun unieke kennis en expertise? Als je het niet krijgt, moet je het dan bevechten? Het idee van een reflectieve en agenderende toezichthouder klinkt in abstracto misschien aantrekkelijk, maar in de praktijk van de politiek-bestuurlijke arena is het een *liability*. Wie zo als toezichthouder in 'Den Haag' wil opereren, moet leren koorddansens – tussen ener-



Vakmanschap is een terug- kerend thema

zijds gewaar-
borgde
onpartijdig-
heid en anderzijds aangeleverde
objectieve bouwstoffen voor de
politieke besluitvorming.


Als er al vraagtekens werden
gezet bij de signalerende en agen-
derende functie van toezichthou-
ders, zijn die praktisch verdwen-
nen. Wie het totaal overziet, komt
alleen meer brede steun tegen
voor het idee dat inspecties van-
uit hun unieke kennis en experti-
se risico's signaleren en die actief
delen met het beleid en het
bestuur. Zo'n reflectieve en agen-
derende toezichthouder vraagt –
keerzijde van die medaille – van
'de politiek' ook een zekere disci-
pline, namelijk om niet de bood-
schapper aan te vallen. Toezicht-
houders zijn juist belangrijk
omdat ze niet altijd doen en zeg-
gen wat de politiek wil. Misschien
goed om – zoals Tweede Kamerlid
Paul Ulenbelt (SP) aangeeft – dat
eens heel expliciet uit te spreken.

Dat zo'n reflectieve en agen-
derende toezichthouder bestaans-
recht heeft, blijkt bijvoorbeeld uit


de 'Staat van de Sector'-publica-
ties van inspecties en andere toe-
zichthouders. En vooral ook uit
hoe die worden gewaardeerd. De
wijze waarop sommige markttoe-
zichthouders – van ACM tot AFM
– hun reflectieve en agenderende
rol invullen kan als inspiratie dien-
nen voor die van de rijksinspec-
ties: publieke risicoanalyses, wet-
gevingsbrieven en briefings aan
de Tweede Kamer, het gebeurt
allemaal al. Er hoeft dan ook geen
enkel excuus te zijn waarom niet
op zeer korte termijn alle rijksin-
specties een 'Staat van de Sector'
uitbrengen waarin zij hierop in-
gaan. En in het verlengde daarvan
– met de 'Aanwijzingen' in de
hand – jaarlijks het gesprek aan-
gaan met de Tweede Kamer. Zoek
ook meer het maatschappelijk
debat.

De kritische omgeving: kundig en transparant toezicht

Als het goed gaat, is toezicht een
last. Als het fout gaat, heeft het
gefaald. Tegen die onrechtvaar-
digheid moet je kunnen – Harry



Paul weet het uit ervaring. Het is het lot van de toezichthouder. Klagen helpt niet. Wat misschien wel helpt is kundig en transparant toezicht.



Toezichthouders moeten over ruim voldoende kennis en expertise beschikken om serieus te worden genomen in de sector waarin zij

opereren. Dat is een belangrijke randvoorwaarde om effectief te zijn in hun optreden. Toezichthouders moeten hun gezag niet alleen ontleen aan wet- en regelgeving, maar primair aan excellente kennis en expertise. Dat betekent – aldus Siebe Riedstra – dat de beste leraren uiteindelijk ook bij de onderwijsinspectie moeten werken. Ook de onder-toezichtgestelden onderschrijven het belang van kundige toezichthouders. Uiteindelijk moet je het hebben van inspecteurs die weten waar ze het over hebben, meent Jack van Duijvenbode.

Vakmanschap is bij iedereen een terugkerend thema – van Leonard Geluk tot Floyd Sijmons, en inspecteurs-generaal vallen hen zonder uitzondering bij. Het maakt duidelijk waar het (kenmerk!) aan schort.

Dat betekent nogal wat. Het op peil houden van excellente kennis en expertise, in een sterk veranderende omgeving waarin innovaties in producten en veranderingen in processen aan de orde van de dag zijn – op zich al een hele opgave – is al lang niet meer voldoende. Het gaat misschien wel in de eerste plaats om het ontwikkelen van effectievere en efficiëntere manieren om toezicht te houden. Alles is immers ingewikkelder, internationaler en digitaler. Dat vergt andere en nieuwe methoden en technieken, waarin analyse van data en signalen centraal staan. Het vraagt ook om inzicht in de effecten van het eigen handelen, om onderzoek naar de effecten van toezichtactiviteiten, om onderzoek naar de gedragseffecten. Daar komt de noodzaak voor strategische allianties met de wetenschap in

beeld: om te weten wat werkt en wat niet. Want toezicht dat werkt wordt over het algemeen minder gezien als een last, dan toezicht waarvan onduidelijk is wat de opbrengst is.

Er zijn nieuwe tijden voor het toezicht aangebroken. En dat vergt ook andere, nieuwe methoden van toezicht. Als je expliciet vertrekt vanuit publieke belangen, maatschappelijke meerwaarde wilt leveren, onafhankelijkheid hoog in het vaandel hebt staan en zichtbaar wilt zijn, moet je je werkwijzen aanpassen. De klasieke inspecteur is passé. Hij of zij gaat steeds meer plaats maken voor iemand die nadenkt over maatschappelijke risico's, zich bewust is van het publieke verwachtingspatroon, kan omgaan met moderne (ICT-)technieken en de samenwerking zoekt met andere inspectiediensten, het middenveld en het publiek. Dat is méér dan een professionaliseringslag. Het heeft directe gevolgen voor de cultuur binnen inspecties en toezicht. Met name inspecteurs-generaal worden

geacht de gangmakers van die cultuuromslag te zijn.

Naast kundigheid heeft toezicht ook transparantie nodig. Of zoals Kees Verhoeven het scherp verwoordde: toezichthouders moeten minder autistisch zijn in hun communicatie. Beter en sensitiever de werkwijze vooraf uitleggen, vaker verantwoording achteraf afleggen aan je stakeholders. Op die manier werk je aan het broodnodige vertrouwen in het toezicht.

Niet in de laatste plaats aan het Binnenhof. Als er de afgelopen jaren iets misging in het toezicht, placht het rond de Hofvijver te worden uitvergroot. Die 'onderscheiden verantwoordelijkheden' – eufemisme voor het met de rug naar elkaar staan – laten zich niet een, twee, drie wegmasseren. Maar wat helpt is een vaker, regelmatig contact tussen toezichthouders en de Tweede Kamer over de aanpak en de resultaten van het toezicht. Een eigenstandige verantwoordingsrelatie van rijksinspecties met het parlement zou iets vanzelfsprekends moe-



ten zijn. Maar ook buiten het Binnenhof staat of valt de legitimiteit van toezichthouders met heldere, geloofwaardige communicatie. Hoe beter de rijksinspecties in staat zijn om over te brengen waarom zij de dingen doen zoals ze die doen en wat dat oplevert, hoe legitiemer de toezichtactiviteiten worden ervaren en hoe realistischer de verwachtingen. Goed toezicht vergt daarom een proactieve communicatiestrategie. En niet alleen bij calamiteiten, ook als het *business as usual* is. Een jaarverslag is daarvan slechts het begin.

Misschien nog wel het belangrijkste: wees zichtbaar op momenten dat het erop aankomt. Te lang heeft het toezicht een rol in de luwte gespeeld. Soms wel-overwogen, soms ook uit onzekerheid of zelfs schuchterheid.

Na alles wat de afgelopen jaren is gepasseerd – van de financiële crisis tot omgekat paardenvlees – is dat verleden tijd. Een inspectie komt er niet meer mee weg. De inspecteur-generaal heeft er bij een crisis te staan. Tot aan tafel bij Eva Jinek. Het is net als met burgemeesters die de afgelopen jaren – soms met schade en schande – hebben ontdekt dat ze bij een crisis een vitale, gezichts-bepalende rol hebben te spelen. Het publiek verwacht het. En de politiek inmiddels ook.

De veranderende omgeving: interactief en responsief toezicht

Het is niet alleen onrustig in 'Den Haag'. Wat minstens zulke hoge eisen aan het toezicht stelt, is de sterk veranderende omgeving.

Praktisch elk toezichtdomein is onderhevig aan een permanente transitie. Een greep: bestuurlijke en maatschappelijke horizontalisering, complexere uitvoerings- en productieketens, decentralisatie, Europeanisering en internationalisering, digitalisering en informatisering. Ontwikkelingen die toezichthouders dwingen hun rol, positie en inzet steeds opnieuw weer te bepalen in het veld waarin zij opereren. In toenemende mate blijkt dat in die netwerksamenleving toezichthouders ‘het’ niet alleen kunnen. Ze moeten keuzes maken, verbindingen leggen en de samenwerking zoeken.

Ook dat klinkt vanzelfsprekend. Maar het is evenmin vrijblijvend. Het betekent, om te beginnen, dat inspecties hun specifieke kennis en expertise en beperkte capaciteit moeten inzetten op de grootste risico's: publieke risico's. Als het goed is, worden die publieke risico's door de wetgever afgedekt door wet- en regelgeving, maar toezicht houden is meer dan een kwestie van afvinken van regels, zoals veelvuldig



opgemerkt. Toezicht vergt niet alleen een analyse van de risico's op overtreding van regels, maar ook een analyse van de maatschappelijke impact van het niet naleven of het ontbreken van duidelijke regels. Risicogebaseerd toezicht is ook een zaak van het in kaart brengen van de grootste publieke risico's. Ronnie van Diemen ziet dat dan ook als de belangrijkste les van de afgelopen jaren: vang signalen uit de

samenleving beter op – wat is er gaande, welke kant gaat het op, wat zijn de risico's? Zet de burger centraal. Toon je ontvankelijk. Doe er iets mee. Wie koerst op de grootste risico's, laat sommige, ogenschijnlijk kleinere risico's bewust lopen. En ook dat vergt heldere communicatie.

'Samenwerking vergt een open blik'

Samenwerking klinkt prachtig. Je kunt er bijna niet tegen zijn. Maar hoe ver gaat het? Hoeveel eigen verantwoordelijkheid ruim je in voor bedrijven, instellingen en burgers? Modern toezicht kan niet zonder. Al was het maar omdat het op veel terreinen onmogelijk is dat de publieke toezichthouder als enige onder de lat staat om toe te zien op de publieke belangen en de naleving van wet- en regelgeving.

Onmogelijk omdat het hen vaak ontbreekt aan capaciteit of voldoende expertise. Jurriën Koops wijst bijvoorbeeld op het toezicht

op de uitzendbranche. Het private toezicht door de branche heeft de capaciteit en expertise in huis en de publieke toezichthouder heeft de bevoegdheden om in te grijpen. Het private toezicht en de publieke toezichthouders zijn in die situatie tot elkaar veroordeeld. Het is een goed voorbeeld waarbij de belangen van een branchevereniging – ongetwijfeld tot op zekere hoogte – parallel lopen aan die van de toezichthouder. In die situaties heeft samenwerking duidelijk meerwaarde. Het in kaart brengen van synchroon lopende belangen (en trouwens ook van tegenstrijdige belangen of prikkels) vormt het startpunt voor een interactieve en daarmee effectieve toezichthouder. Ook daarom moeten toezichthouders – zoals ook Inge de Wolf bepleit – actiever hun netwerk aanspreken en strategische allianties smeden.

Samenwerking vergt een open, ontvankelijke blik en houding ten opzichte van die andere partijen, zoals raden van toezicht, medezeggenschapsorganisaties en burgerinitiatieven. In onze

gehorizontaliseerde en geïnformaliseerde informatiesamenleving komt ook de burger als toezichthouder steeds meer in beeld – als aanvulling of zelfs onderdeel van het overheidstoezicht. Ook hier liggen mogelijkheden voor strategische allianties. Het is de hoogste tijd om de praktische, morele en methodische bezwaren tegen het gebruik van *arm chair auditors* te overwinnen of deels te laten varen en de kansen te benutten.

Maar er zijn grenzen. Samenwerking is niet altijd mogelijk of zelfs maar voldoende om publieke belangen te borgen. Schan-

dalen in de semi-publieke sector hebben aangetoond – Ed Groot wijst er terecht op – dat zelfregulering nooit in de plaats treden van publiek toezicht. Het is daarom usance om ook responsief toezicht te houden. Responsief in de zin van het aansluiten bij het (wisselende) krachtenveld en de prikkelstructuren in een sector of domein. Een goede toezichthouder houdt in de gaten hoe de hazen lopen en stemt daar zijn toezichtstrategieën op af. Welke partijen of actoren zijn intrinsiek gemotiveerd om ‘het goede’ te doen, welke verleidingen liggen op de loer en waar zitten de inherente probleemgeval-



len? Zo'n benadering betekent niet automatisch dat het ongewenste wantrouwen omslaat in ongezonder vertrouwen.

Opgaven voor toekomstig toezicht

Het toezicht van de toekomst tekent zich af. Het is geen vrijblijvende zaak. De afgelopen jaren hebben politiek, bestuur en wetenschap de contouren voor de modernisering van het toezicht geschetst, de kernwaarden van goed toezicht geherwaardeerd en de maatschappelijke opgave gedefinieerd. Gaandeweg is duidelijk geworden wat van modern, eigentijds toezicht wordt verwacht. Het soms hoog opblaaiende politieke, bestuurlijke en maatschappelijke debat over overheidstoezicht heeft een redelijke consensus over de kernwaarden van goed toezicht opgeleverd: onafhankelijk, onpartijdig, reflectief, agenderend, kundig en transparant. Dat deze consensus in de praktijk vaak dun ijs is, vormt een uitdaging. Het is nu

een kwestie van volharden om er invulling te geven.

In een brede dialoog hebben we de opgaven voor het toekomstige toezicht van de rijksinspecties helder gekregen:

-
- **Onafhankelijkheid en reflexiviteit als keurmerk. Pak die onafhankelijke en onpartijdige rol in de dagelijkse praktijk, zowel naar politiek en beleid als naar het werkveld. Signaleer en agendeer alle belangrijke trends die je in het werkveld tegenkomt, beperk je daarbij niet tot wetgeving. En vooral: acteer erop.**
 - **Tell it like it is. Zorg voor een proactieve maatschappelijke communicatiestrategie. Wees zichtbaar, transparant en ga de interactie aan met werkveld en burgers.**
 - **Vakmanschap is meesterschap; nieuwe tijden vragen om nieuwe methoden en aanpakken. Innovatie, professionalisering en cultuurverandering zijn de vervolgstappen.**
-

‘Langer wachten kan niet meer’

De tijd is rijp om over te gaan tot uitvoering van al die goede voornemens om het inspectietoezicht te verbeteren. Er zijn *no more excuses*. Na een decennium van onderwaardering, beperkingen en taakstellingen, mag het rijks-toezicht zich weer verheugen over sympathieke aandacht. Het belang van goed toezicht en volwaardige toezichthouders wordt steeds meer onderkend. De eigenstandigheid van de functie toezicht in het openbaar bestuur – in aansluiting op beleid en uitvoering – wordt erkend. Die eigenheid en onafhankelijkheid van het inspectietoezicht is door het kabinet eind vorig jaar bevestigd met de ‘Aanwijzingen inzake de rijksinspecties’. Verschillende toezichthouders hebben, tegen de trend in, extra middelen gekregen om hun taken goed uit te kunnen voeren. En met de instemmende kabinetsreactie op het WRR-advies over toezicht hebben de rijksinspecties de wind in de rug om zich helder te positioneren en te professionaliseren.

Langer wachten kan niet meer. Er zijn verwachtingen gewekt, niet in de laatste plaats door de inspecties zelf. Over hun bijdrage aan het borgen van publieke belangen, over hun maatschappelijke meerwaarde van goed toezicht, over hun vermogen om ‘door te bijten’. Het is nu aan de toezichthouders om betekenisvolle stappen te zetten richting het toekomstige toezicht. Alle seinen staan op groen, dus: volle kracht vooruit!

Jan Schinkelshoek
Pieter Welp
Den Haag, voorjaar 2016

De Inspectieraad

De Inspectieraad is het samenwerkingsverband van de rijksinspectiediensten. Daarin werken zij samen aan de vernieuwing van het toezicht en verdere professionalisering van hun organisaties en hun medewerkers. De hoofdlijnen daarvan zijn neergelegd in de ‘Toezichtagenda 2015-2018 Rijksinspecties’

De volgende rijksinspecties vormen gezamenlijk de Inspectieraad:

- Agentschap Telecom
- Erfgoedinspectie
- Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Inspectie Jeugdzorg
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie SZW
- Inspectie Veiligheid en Justitie
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Staatstoezicht op de Mijnen

Meer weten? Zie www.rijksinspecties.nl

De samenwerkende rijksinspecties hebben het afgelopen jaar tijdens 'dialoogtafels' met bestuurders van bedrijven en instellingen, departementen en collega-toezichthouders gesproken over hun maatschappelijke rol en bijdrage. Dat heeft geleid tot een 'Toezichtagenda 2015-2018 rijksinspecties'.

In deze bundel brengen we de uiteenlopende visies van de verschillende groepen deelnemers aan deze dialoogtafels samen. Daarmee sluiten we deze fase van de dialoog af, maar geven we tegelijkertijd input voor een vervolg. Want de samenwerkende rijksinspecties willen die dialoog de komende tijd voortzetten, om te komen tot verdere concretisering en verdieping van hun agenda. Vertegenwoordigers van openbaar bestuur, politiek, wetenschap en werkvelden geven in deze uitgave antwoord op de vraag in welke richting het toezicht zich in de komende vijf tot tien jaar moet ontwikkelen.

De bundel is samengesteld door een redactie bestaande uit:

Jan Schinkelshoek, partner van communicatie- en adviesbureau Schinkelshoek & Verhoog. Hij was onder meer lid van de Tweede Kamer voor het CDA.

Pieter Welp, sectormanager bij de Algemene Rekenkamer. Hij was coördinator van het WRR-rapport 'Toezien op publieke belangen'.

Janine Clement, senior adviseur in het team Bestuursadvies van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Hiervoor gaf zij als senior beleidsmedewerker van het ministerie van BZK mede vorm aan het kabinetsbeleid voor de rijksinspecties.

Johan Huijser, strategisch adviseur bij Bureau Inspectieraad. Hij is afkomstig van de Inspectie SZW.

Teusjan Vlot, hoofd Bureau Inspectieraad, tevens algemeen secretaris van de Inspectieraad.

ISBN 978 94 622 87556

Naar het begin van het boek ▶