



**Utrecht University**

---

**Van transparantie naar responsiviteit**

**Ontwikkeling van de omgevingsgerichtheid van toezichthouders**

Verkenning in opdracht van de Inspectieraad

Dr. Meike Bokhorst  
Prof. Judith van Erp

Utrechtse School voor Bestuur en Organisatie

Utrecht, 5 september 2017

## Inhoud

<b>Ten geleide .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding.....</b>	<b>4</b>
1.1 Aanleiding: maatschappelijke roep om transparantie .....	4
1.2 Probleem- en doelstelling.....	6
1.3 Opzet en werkwijze van de verkenning .....	7
<b>2. Transparantie, verantwoording en responsiviteit.....</b>	<b>9</b>
2.1 Voorleven en stimuleren van transparantie, verantwoording en responsiviteit .....	9
2.2 Instrumentele, normatieve en reflectieve functies .....	10
2.3 Beoogde effecten .....	11
2.4 Plausibiliteit van de beoogde effecten .....	13
2.5 Veronderstelde wisselwerking tussen legitimiteit en effectiviteit van toezicht .....	16
<b>3. Ontwikkeling van omgevingsgericht toezicht .....</b>	<b>19</b>
3.1 Relevante stelselkenmerken en contextfactoren.....	19
3.2 Ontwikkeling van meer omgevingsgericht toezicht in semipublieke sectoren .....	20
<b>4 De Autoriteit Woningcorporaties .....</b>	<b>23</b>
4.1 Verzelfstandiging en zelfregulering (1993-2008).....	23
4.2 Vastgelopen zelfregulering en sanctionerend toezicht (2008-2015) .....	24
4.3 Risicogericht toezicht op prestaties en governance (2015-heden) .....	25
<b>5. De Inspectie voor de Gezondheidszorg .....</b>	<b>28</b>
5.1 Vertrouwen op zelfregulering en meer transparantie (2000-2008).....	28
5.2 Meer sanctionerend, risicogericht toezicht en publieke verantwoording (2008-2016) .....	29
5.3 Sanctionerend en stimulerend toezicht door dialoog en leren (2016-heden) .....	31
<b>6. De Inspectie van het Onderwijs .....</b>	<b>33</b>
6.1 Handhavend toezicht (1997-2007): van normnaleving naar meer kwaliteitseisen .....	33
6.2 Risicogericht toezicht (2007-2014): van zwakke naar meer goede en excellente scholen .....	33
6.3 Gedifferentieerd toezicht (2014-heden): van controlerend naar meer kansgericht toezicht.....	34
6.4 Een voorbeeld van reflectief stelseltoezicht: ‘De staat van het onderwijs’. 36	
<b>7. Vergelijking van omgevingsgerichte strategieën.....</b>	<b>39</b>
<b>8. Samenvatting en conclusies .....</b>	<b>41</b>

## TEN GELEIDE

In de Toezichtagenda 2015-2018 van de Inspectieraad zijn transparantie en interactie belangrijke thema's. Hoe kunnen toezichthouders omgaan met de maatschappelijke opgave op het gebied van transparantie en interactie? Om deze discussie te voeden, wil de Inspectieraad kennis en ervaringen uitwisselen over de ontwikkeling van omgevingsgerichte strategieën en praktijken bij inspecties.

Judith van Erp en Meike Bokhorst van de Universiteit Utrecht zijn gevraagd om in dat kader te verkennen hoe inspecties omgaan met hun maatschappelijke omgeving. Deze verkenning vormt de weerslag van literatuurstudie, bijeenkomsten met toezichthouders, gesprekken met inspecteurs en casuonderzoek.

De onderzoekers zijn iedereen die ervaringen of ideeën heeft gedeeld dankbaar. Onze dank gaat in het bijzonder uit naar Inge de Wolf, Jos Verkroost, Arnold Jonk, Vic van den Broek d'Obrenan, Evelien Evenhuis en Mieke van Montfoort van de Inspectie van het Onderwijs, Tjerk Halbertsma, Saskia Post en Ian Leistikow van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Bas Jelier, Kees van Nieuwamerongen en Margrit Jókövi van de Autoriteit Woningcorporaties. De medewerkers van het Bureau van de Inspectieraad hebben geholpen bij het voorbereiden van de discussiebijeenkomsten en het ondersteunen van het onderzoeksproces.

## 1 INLEIDING

### 1.1 Aanleiding: maatschappelijke roep om transparantie

Deze zomer trof de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) het verboden antibloedluis-middel fipronil aan bij pluimveehouders. De NVWA sloot uit voorzorg zo'n 180 pluimveebedrijven die voorkwamen in de administratie van het bedrijf Chickfriend. Consumenten konden op de website van de NVWA de codes van hun eieren controleren op besmetting.<sup>1</sup> De plaatsvervangend inspecteur-generaal van de NVWA raadde mensen in het tv-programma Nieuwsuur aan om even terughoudend te zijn met het eten van eieren tot het onderzoek was afgerond.<sup>2</sup> Deze communicatie kwam de NVWA op forse kritiek te staan van brancheorganisatie LTO Nederland, omdat daardoor onnodig onrust en verwarring zou zijn ontstaan.<sup>3</sup> De onrust over het insecticide fipronil in kippeneieren zou volgens sommige wetenschappers overdreven zijn.<sup>4</sup> Eierboeren stellen de NVWA aansprakelijk voor de economische schade als gevolg van te laat en te luidruchtig ingrijpen.<sup>5</sup> De Stichting Maatschappij en Veiligheid vond de publieksstrategie juist niet ver genoeg gaan, omdat de consument recht had op alle eicodes van bedrijven uit de administratie van Chickfriend.<sup>6</sup> De toezichthouder zou teveel rekening houden met het economische belang van de boeren en te weinig met het publieke belang van de consumenten.<sup>7</sup> Kortom, de toezichthouder kwam al snel zelf onder vuur te liggen.<sup>8</sup>

Wie transparantie betracht, kan ter verantwoording worden geroepen, maar wie te weinig transparantie betracht, kan eveneens kritiek verwachten. Transparantie lijkt iets waar niemand tegen kan zijn, maar is zeker geen vanzelfsprekendheid. Transparantie vraagt om een doordachte strategie van de toezichthouder. Toezichthouders zien hun maatschappelijke omgeving snel veranderen en vragen zich af hoe ze zich daartoe dienen te verhouden. En omgekeerd vragen burgers, bedrijven en organisaties zich af wat ze wel en niet mogen verwachten van toezichthouders.

De laatste jaren is er meer erkenning gekomen voor de eigenstandige positie en onafhankelijke rol van inspecties. Toezichthouders stappen gewild en ongewild uit de departementale schaduw en zijn steeds vaker speler en speelbal in het publieke debat. De politieke en maatschappelijke druk op toezichthouders is ook groot om zich transparanter en responsiever op te stellen. Open data, open verantwoording en open dialoog worden beschouwd als centrale uitgangspunten van de 'open overheid'.<sup>9</sup> Burgers en maatschappelijke organisaties verwachten ook dat toezichthouders zichtbaarder en inzichtelijker optreden in de publieke ruimte. Ondertoezichtstaanden verlangen (of: eisen) dat toezichthouders aanspreekbaar zijn en zich openstellen voor weerwoord.

<sup>1</sup> [www.nvwa.nl/onderwerpen/biociden/fipronil-in-eieren/lijst-met-eicodes-waarvan-de-nvwa-adviseert-ze-niet-te-eten](http://www.nvwa.nl/onderwerpen/biociden/fipronil-in-eieren/lijst-met-eicodes-waarvan-de-nvwa-adviseert-ze-niet-te-eten)

<sup>2</sup> [nos.nl/nieuwsuur/artikel/2186052-nvwa-chef-wees-terughoudend-met-het-eten-van-eieren.html](http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2186052-nvwa-chef-wees-terughoudend-met-het-eten-van-eieren.html)

<sup>3</sup> [nos.nl/artikel/2186079-lto-uitspraken-nvwa-topman-veroorzaken-onrust.html](http://nos.nl/artikel/2186079-lto-uitspraken-nvwa-topman-veroorzaken-onrust.html)

<sup>4</sup> [www.volkskrant.nl/wetenschap/echt-zorgen-over-de-gifeieren-hoeven-we-ons-niet-te-maken-volgens-deze-hoogleraren~a4509296/](http://www.volkskrant.nl/wetenschap/echt-zorgen-over-de-gifeieren-hoeven-we-ons-niet-te-maken-volgens-deze-hoogleraren~a4509296/)

<sup>5</sup> [www.ad.nl/binnenland/eiersector-wil-fipronilschade-op-nvwa-verhalen~a50dc085/](http://www.ad.nl/binnenland/eiersector-wil-fipronilschade-op-nvwa-verhalen~a50dc085/)

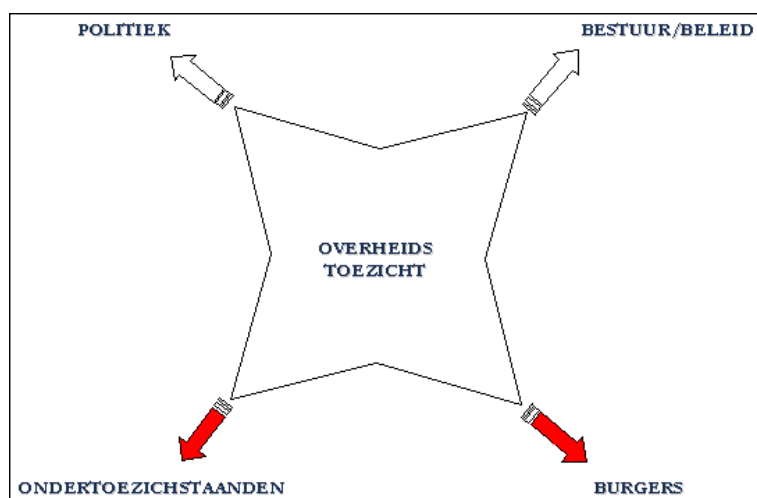
<sup>6</sup> [nos.nl/artikel/2186204-van-vollenhoven-nvwa-maakt-potje-van-toezicht-op-voedsel.html](http://nos.nl/artikel/2186204-van-vollenhoven-nvwa-maakt-potje-van-toezicht-op-voedsel.html)

<sup>7</sup> [www.ad.nl/binnenland/van-vollenhoven-nvwa-faalt-in-toezicht-op-ons-voedsel~a2609d09/](http://www.ad.nl/binnenland/van-vollenhoven-nvwa-faalt-in-toezicht-op-ons-voedsel~a2609d09/)

<sup>8</sup> [nos.nl/artikel/2186458-chickfriend-had-niet-de-juiste-papieren-maar-niemand-greep-in.html](http://nos.nl/artikel/2186458-chickfriend-had-niet-de-juiste-papieren-maar-niemand-greep-in.html)

<sup>9</sup> Zie ook Actieplan Open Overheid en <http://www.open-overheid.nl/>

De relatie van toezichthouders met het bestuur en de politiek is in veel sectoren al volop onderwerp van onderzoek en discussie. Maar de relatie tussen toezichthouders, burgers en veldorganisaties is nog minder uitgekristalliseerd en besproken. Deze relatie met het maatschappelijke krachtenveld staat in deze verkenning centraal.



Figuur 1 Politiek en maatschappelijk krachtenveld van toezichthouders. Bron: WRR (2013).<sup>10</sup>

Toezichthouders ervaren druk om transparant te zijn, verantwoording af te leggen en zich responsief op te stellen. Klokkenluiders, media en andere waakhonden oefenen steeds vaker maatschappelijke controle uit. Zo komen er steeds meer platforms en internetfora om openbaarmaking en ontsluiting van gegevens te faciliteren, zoals Wikileaks, Publeaks, Anonymous, Bellingcat en Tax Justice Network. Als toezichthouders niet zelf transparant zijn, is het risico dat ze transparant *gemaakt* worden. Deze ontwikkelingen leiden tot publieke discussie over de relatieve waarde van transparantie en beslotenheid bij inspecties, en van verantwoording en betrouwbaarheid. Wie bepaalt waar de grenzen liggen om het functioneren en presteren van anderen zichtbaar te maken of het recht op beslotenheid en betrouwbaarheid te beschermen?

De mate en aard van transparante interactie met de maatschappelijke omgeving verschilt per veld, inspectie en de fase van ontwikkeling waarin die zich bevindt. Zo kwam de Inspectie van het Onderwijs na deregulering en autonomievergroting van scholen vanaf halverwege de jaren negentig in het middelpunt van de belangstelling. Nadat een mondige moeder een rechtszaak aanspande over kwaliteit van onderwijs en onderwijstoezicht werd de inspectie via de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) gedwongen om inspectiegegevens over scholen openbaar te maken. Media, wetenschappers en brancheorganisaties maakten de vertaalslag van die informatie naar burgers. Dergelijke informatie heeft effect op de aanmeldcijfers voor scholen en leidt tot meer concurrentie tussen scholen. De Jeugdzorg is daarentegen pas recent sinds de decentralisatie en verandering van het wettelijke stelsel in een andere dynamiek terecht gekomen. In het oude stelsel hadden jeugdzorgaanbieders een jarenlange subsidierelatie met de gemeenten, waarin inspectierapporten beperkte impact hadden. In de huidige jeugdzorgmarkt moeten aanbieders hun subsidie elk jaar opnieuw aanvragen. Een positief of negatief inspectierapport kan daarbij verschil maken. Daardoor is er meer aandacht voor het toezichtkader van de inspectie, is er ook meer discussie over inspectie-oordelen en

<sup>10</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, WRR-rapport 89, p. 40.

hebben de rapporten meer gewicht gekregen. Er staat meer op het spel, dus is er ook meer strijd.

Deregulering, marktwerking, verzelfstandiging en decentralisatie hebben de rol van de toezichthouders aanzienlijk versterkt en de roep vanuit de maatschappij om toezichtinformatie vergroot. Omdat vrijwel alle sectoren te maken hebben met deze bestuurlijke trends en de toezichthouders zich in verschillende ontwikkelingsfasen bevinden is het zinvol voor toezichthouders om dilemma's en leerervaringen uit te wisselen. Toezichthouders op semipublieke dienstverlening zoals de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Inspectie van het Onderwijs (IvO) staan volop in dialoog met veldorganisaties en ondertoezichtstaanden over kwaliteitsverbetering. Bedrijvetoezichthouders zoals de NVWA, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) hebben meer eenzijdig contact met ondertoezichtstaanden of hebben een transactionele relatie op basis van convenanten.<sup>11</sup> De Inspectie voor de Krijgsmacht, het Staattoezicht op de Mijnen en de Autoriteit Nucleaire Straling zijn overwegend gericht op zeer gespecialiseerde professionals. Ondanks deze verschillen hebben alle inspecties steeds vaker te maken met burgers, media en maatschappelijke organisaties, die vragen om informatie, uitleg en dialoog.

## 1.2 Probleem- en doelstelling

De maatschappelijke dynamiek in het toezichtveld vraagt van toezichthouders om te reflecteren op hun omgang met de omgeving. In deze verkenning kijken we daarom hoe de ontwikkeling van de omgevingsgerichtheid op papier en in de praktijk verloopt. Met 'omgevingsgerichtheid' van toezichthouders bedoelen we hun houding ten opzichte van en de relaties met de maatschappelijke omgeving. Daarbij gaat het om relationele, omgevingsgerichte *waarden* zoals transparantie, verantwoording en responsiviteit.

We definiëren *transparantie* van toezicht als het *zichtbaar* maken van het toezichtoptreden en daarmee ook van de ondertoezichtstaande organisaties door het openbaar maken van inspectiegegevens. *Verantwoording* is het *inzichtelijk* maken van het toezichtoptreden door middel van uitleg aan een publiek. Toezichthouders kunnen ook ondertoezichtstaande organisaties vragen om verantwoordingsinformatie of stimuleren dat ondertoezichtstaanden zelf verantwoording afleggen aan hun omgeving. *Responsiviteit* is de *interactie* met de maatschappelijke omgeving aangaan als toezichthouder en die interactie met burgers en belanghebbenden ook stimuleren bij ondertoezichtstaande organisaties.

Die omgeving kan bestaan uit verschillende groepen. Ten eerste de ondertoezichtstaande organisaties en veldorganisatie, ten tweede de burgers en media en ten derde de direct belanghebbenden en cliënten van de ondertoezichtstaande organisaties. De toezichthouder onderhoudt met die groepen verschillende type relaties, afhankelijk van het doel. De relatie met de beroepsgroep en brancheorganisaties zal vooral gericht zijn op normnaleving en kwaliteitsbewaking, de relatie met de burgers en media zal vooral gericht zijn op het publiek vertrouwen en de relatie met de belanghebbenden en betrokkenen zal vooral gericht zijn op maatschappelijke controle. De centrale vraag van deze verkenning luidt als volgt:

---

<sup>11</sup> Brummelkamp, G. en T. Flikweert, 'Percepties over inspecties. Ondernemers over hun ervaringen met Nederlandse inspectiediensten', *Tijdschrift voor Toezicht* 2014 (5) 2, 49.

*Hoe kunnen transparantie, verantwoording en responsiviteit van en via toezichthouders bijdragen aan normnaleving, publiek vertrouwen en maatschappelijke controle?*

We beantwoorden deze vraag door een conceptuele en empirische verkenning en door case-studies bij drie inspecties, aan de hand van de volgende deelvragen:

- 1) Wat is de betekenis van transparantie, verantwoording en responsiviteit voor toezicht en wat zijn de veronderstelde effecten van die waarden?
- 2) Wat verklaart het toenemend belang van deze omgevingsgerichte waarden?
- 3) Wat doen toezichthouders om transparantie, verantwoording en responsiviteit te stimuleren bij ondertoezichtstaande organisaties en zelf voor te leven en wat zijn hiervan de bedoelde en onbedoelde gevolgen?
- 4) Wat zijn overeenkomsten en verschillen in omgevingsgerichtheid tussen toezichthouders?
- 5) Wat kunnen toezichthouders leren van omgevingsgerichte strategieën en praktijken van andere toezichthouders?

Doel van deze verkenning is het bieden van conceptuele verheldering, het inventariseren van omgevingsgerichte strategieën, het in kaart brengen van gevolgen van omgevingsgerichte strategieën en het verzamelen van leerervaringen door middel van vergelijking van verschillende toezichthouders. De verkenning is gericht op het ontsluiten van wetenschappelijke inzichten voor de toezichtpraktijk en het uitwisselen van leerervaringen van toezichthouders. Opbrengst van de verkenning is meer inzicht in:

- de betekenis van veelgebruikte begrippen als transparantie, verantwoording en responsiviteit en de samenhang daartussen,
- de stelselkenmerken en contextfactoren, die verschillen en veranderingen in omgevingsgerichtheid tussen en binnen inspecties kunnen verklaren,
- de verschillende ontwikkelingsfasen van toezichthouders, die samenhangen met de mate van omgevingsgerichtheid
- de bedoelde en onbedoelde gevolgen van omgevingsgerichte inspectiestrategieën
- de leerervaringen, die er toe bijdragen dat omgevingsgerichte strategieën en praktijken de beoogde gevolgen krijgen.

### **1.3 Opzet en werkwijze van de verkenning**

De conceptuele verheldering en het in kaart brengen van gevolgen gebeurt voornamelijk op basis van literatuurstudie. Inzichten in de stelselkenmerken, contextfactoren en leerervaringen ontleen we aan gesprekken en discussies met toezichthouders. In samenwerking met inspecties is geïnterviewd welke omgevingsgerichte strategieën inspecties in hun toezichtvisies en -beleid ontwikkelen. Omgevingsgerichte waarden die in het politiek-maatschappelijke debat over toezicht een rol spelen zijn transparantie, verantwoording en responsiviteit. Bij de inventarisatie is een meer open blik gehanteerd aangezien in het toezicht ook andere waarden een rol spelen. Bovendien zijn de omgevingsgerichte waarden niet onproblematisch. Hun tegenpolen beslotenheid, terughoudendheid en vertrouwelijkheid zijn eveneens van waarde. Het gaat in het toezichtbeleid dus altijd om de mate waarin en de manier waarop toezichthouders deze waarden willen voorleven en stimuleren.

Daarover is op 12 oktober 2016 een workshop georganiseerd met vertegenwoordigers van de Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie voor de

Gezondheidszorg, Autoriteit Telecom, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Inspectie Veiligheid en Justitie, Inspectie Leefomgeving en Transport, Inspecteur Generaal Krijgsmacht en Bureau Inspectieraad. In de workshop is de omgevingsgerichtheid van de aanwezige inspecties in kaart gebracht en zijn de dilemma's en leerervaringen van inspecties in de omgang met hun omgeving besproken. Hieruit bleek dat binnen inspecties de ervaringen met transparantie en omgevingsgerichtheid sterk verschilden, waarbij sommige inspecties al veel ervaring hadden, en anderen weinig ontwikkeling hebben gekend op dit vlak. Verschillen zijn onder meer te verklaren vanuit de kenmerken van het veld en de sector, zoals de mate van concurrentie. Maar ook vanuit externe en interne factoren, zoals bezuinigingen, reorganisaties en fusies. In de omgevingspraktijk zijn er allerlei nieuwe werkvormen in ontwikkeling. Zo is de IGK zeer actief op sociale media, heeft de IGZ een werkgroep stakeholdermanagement, gebruikt de ILT klankbordgroepen en sociale mediaplatforms, heeft de NVWA een strategisch klankbord, houdt ISZW stakeholderbijeenkomsten en analyseert meldingen op wat er leeft bij bedrijven en burgers. Inspecties houden niet systematisch bij wat de effecten zijn van verschillende omgevingsgerichte strategieën en aanpakken. Het proces van ervaringen delen staat daarom nog slechts aan het begin.

Om kennis uit te wisselen over de gevolgen van omgevingsgerichtheid werd op 1 november 2016 een kennisseminar gehouden over 'Transparantie, verantwoording en responsiviteit van toezichthouders'. Wetenschappers en toezichthouders bespraken daar hun onderzoek en praktijkstudies. Zo presenteerde Albert Meijer zijn onderzoek naar transparantie en openbaarmaking, ging Thomas Schillemans in op publieke verantwoording en reputatie en liet Stephan Grimmelickhuijsen aan de hand van experimenteel onderzoek zien wat het effect is van verschillende openbaarmakingstrategieën. Inge de Wolf vertelde over de aanpak en ervaringen van de Inspectie van het Onderwijs met 'De staat van het Onderwijs'.

Vervolgens vond casusonderzoek op basis van gesprekken en documentstudie plaats om te achterhalen welke factoren bepalen hoe de omgevingsgerichtheid van toezichthouders verandert. We hebben drie casus geselecteerd van inspecties die bereid waren mee te werken aan de verkenning, in toenemende mate omgevingsgericht optreden en relatief veel contact hebben met veldorganisaties, burgers en belanghebbenden. Dat zijn de toezichthouders in de semipublieke sector: de Autoriteit Woningcorporaties, Inspectie voor de Gezondheidszorg (nu Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd) en Inspectie van het Onderwijs. Bij deze drie inspecties bleek een soortgelijke ontwikkeling waarneembaar van transparantie, via verantwoording naar responsiviteit. Zij hebben ervaring met het actief openbaar maken van informatie in het kader van hun toezichtstrategie, moeten geregeld publieke verantwoording afleggen naar aanleiding van tekortkomingen in de sector of het toezicht en betrekken stakeholders in toenemende mate bij het oplossen van problemen.

Voor deze drie inspecties is op basis van documentstudie en gesprekken beschreven hoe hun omgevingsgerichtheid zich heeft ontwikkeld in verschillende perioden. Ook is gekeken wat er bij deze inspecties bekend is over de gevolgen van omgevingsgerichte strategieën voor de normnaleving, het vertrouwen en de maatschappelijke controle. Tot slot is gekeken welke lessen toezichthouders kunnen leren van elkaar en toezichthouders elders. Ook zijn leerervaringen geformuleerd hoe toezichthouders transparantie, verantwoording en responsiviteit kunnen stimuleren bij andere organisaties en ook zelf kunnen voorleven.



## 2. TRANSPARANTIE, VERANTWOORDING EN RESPONSIVITEIT

### 2.1 Voorleven en stimuleren van transparantie, verantwoording en responsiviteit

Wat bedoelen we eigenlijk met transparantie, verantwoording en responsiviteit, op wie zijn die waarden gericht, welke functies kunnen ze vervullen en wat zijn de veronderstelde effecten van die waarden?

Transparantie is erop gericht om het functioneren of presteren van ondertoezichtstaanden of de toezichthouder door informatieverstrekking zichtbaar te maken.<sup>12</sup> De toezichthouders en organisaties kunnen zelf transparant zijn of het optreden van anderen transparant maken. Omgekeerd kunnen anderen ook het optreden van de toezichthouder of ondertoezichtstaande transparant maken, zoals klokkenluiders, media en maatschappelijke organisaties doen. Transparantie kan dienen als *instrument* om toezichtdoelen te realiseren, als *kernwaarde* om vertrouwen te vergroten of als *randvoorwaarde* om een systeem van checks and balances te laten werken. Transparantie kan met andere woorden een democratisch doel dienen, zoals empowerment van burgers, maar ook verantwoording en responsiviteit mogelijk maken.<sup>13</sup> Een puur instrumenteel gebruik van transparantie is moeilijk voorstelbaar. Transparantie als instrument is vaak pas geloofwaardig als degene die om transparantie van anderen vraagt zelf ook transparantie als waarde belichaamt.

Verantwoording is gericht op het uitleg geven en inzichtelijk maken van informatie voor een publiek dat daarop een oordeel kan vormen of het handelen kan aanpassen. Dat publiek kan steeds verschillen, variërend van burgers tot belanghebbende cliënten tot brancheorganisaties. Vooral in de semipublieke sector kijken toezichthouders naast kwaliteit en normnaleving steeds vaker naar het bestuur van ondertoezichtstaande organisaties. Daarbij stellen ze in toezichtkaders steeds meer eisen aan de publieke verantwoording, zoals de publieke beschikbaarheid en inhoud van jaarverslagen. Wie anderen om verantwoording vraagt, dient zichzelf ook publiek te verantwoorden. Vandaar dat toezichthouders meer werk maken van publiekscommunicatie, stakeholderonderzoek en effectmeting. Ook publiceren ze onderzoek naar het eigen functioneren en geven in individuele gevallen uitleg over de handelwijze.<sup>14</sup>

Responsiviteit is een interactief proces waarbij de toezichthouder of ondertoezichtstaande antwoord geeft op vragen en klachten, in gesprek gaat met burgers, belanghebbenden en organisaties en mogelijk het eigen handelen daarop aanpast of ervan leert, waardoor de kwaliteit en/of naleving kan verbeteren.<sup>15</sup> Als het toezichtoptreden zichtbaar en inzichtelijk is gemaakt en de toezichthouder openstaat voor weerwoord, zijn de voorwaarden geschapen voor responsiviteit. Transparantie, verantwoording en responsiviteit liggen dus in elkaars verlengde. Mensen moeten geïnformeerd zijn en uitleg hebben gekregen voordat een betekenisvol gesprek mogelijk is. Als de toezichthouder responsief is, kunnen mensen ook makkelijker om informatie en uitleg vragen. Op die manier kan transparantie bijdragen aan

<sup>12</sup> Meijer, A., Transparency, in Bovens, M. R. Goodin, T. Schillemans (Eds), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, 2014.

<sup>13</sup> Meijer, A., P. 't Hart & B. Worthey, *Assessing Government Transparency, an Interpretive Framework*. *Administration & Society* 2015.

<sup>14</sup> Vries, F. de, *Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?* Inaugurele rede Rijksuniversiteit Groningen, 29 maart 2016.

<sup>15</sup> Vries, F. de, *Idem*.

een publiek debat over toezicht.

In het kort:

- Transparantie: zichtbaar maken van activiteiten of prestaties van toezichthouder of ondertoezichtstaande organisaties.
- Verantwoording: informatie inzichtelijk maken met het oog op publieke oordeelsvorming.
- Responsiviteit: de interactie met de maatschappelijke omgeving aangaan als toezichthouder en die interactie met burgers en belanghebbenden ook stimuleren bij ondertoezichtstaande organisaties

## 2.2 Instrumentele, normatieve en reflectieve functies

Transparantie, verantwoording en responsiviteit zijn omgevingsgerichte waarden die de toezichthouder kan voorleven in zijn eigen optreden en kan stimuleren bij en in de omgang met ondertoezichtstaanden. Burgers, belanghebbenden en organisaties zijn niet alleen toeschouwers van transparantie en verantwoording. Zij kunnen ook zelf actief het toezichtoptreden of het gebrek daaraan zichtbaar maken en toezichthouders ter verantwoording roepen, als het beeld dat een publiek heeft van het toezicht of ondertoezichtstaande afwijkt van de verwachtingen. Een strategie kan zijn om als toezichthouder geen slapende honden wakker te maken. Maar als de toezichthouder te gesloten is, kan dat het wantrouwen en de behoefte aan maatschappelijke controle juist voeden. Wie niet transparant is, vraagt erom door anderen transparant te worden gemaakt. Toezichthouders die omgevingsgerichte strategieën ontwikkelen, behouden makkelijker de regie over de informatie die ze niet openbaar willen of kunnen maken. Bij het ontwikkelen van omgevingsgerichte strategieën is het van belang te doordenken welke functie transparantie, verantwoording en responsiviteit dienen te vervullen.

### *Instrumentele functie: normnaleving en kwaliteitsbewaking (toezichtstrategie)*

Transparantie kan helpen om het kwaliteitsniveau en de mate van normnaleving zichtbaar en inzichtelijk te maken voor burgers en dienstafnemers. Het zet organisaties aan tot normconform gedrag en kwaliteitsbewaking als ze aan inspectienormen willen voldoen en goed willen presteren. Het openbaar maken van prestatiegegevens of inspectieresultaten kan een prikkel zijn tot normnaleving en kwaliteitsverbetering. Het kan de beroepstrots, concurrentiepositie en de externe druk beïnvloeden. De toezichthouder stelt burgers of dienstafnemers in staat om aan de hand van prestatie-informatie verschillende dienstaanbieders te vergelijken. Belangrijke voorwaarde is wel dat de informatie correct en volledig is en dat geen buitenproportionele vormen van reputatieschade ontstaan die ten koste gaan van de kwaliteit of naleving. Een verdergaande vorm van transparantie is het openbaar maken van sancties, zodat fora van consumenten, cliënten of anderen aanvullend kunnen sanctioneren (*naming and shaming*).

### *Legitimerende functie: publiek vertrouwen (publieksstrategie)*

Transparantie en verantwoording kunnen ook bijdragen aan het publiek vertrouwen in ondertoezichtstaande sectoren en het toezicht zelf. De geloofwaardigheid van de toezichthouder kan worden vergroot door omgevingsgerichte waarden voor te leven en te stimuleren. Toezichthouders hebben geen direct democratisch mandaat en ontlenen hun gezag vooral aan hun deskundigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Daar staat tegenover dat het publiek dan wel wil kunnen zien en uitgelegd krijgen hoe toezichthouders omgaan met

hun taken en bevoegdheden. Dat toezichthouders gebonden zijn aan een wettelijk omschreven taakuitoefening, vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid of voor de rechter gedaagd kunnen worden, is niet langer afdoende om publiek vertrouwen te verdienen. De toegenomen verantwoordelijkheid van toezichthouders vraagt ook om andere, meer publieke vormen van verantwoording.<sup>16</sup> Ook dienen toezichthouders ondertoezichtstaanden aan te zetten tot het leveren van verantwoordingsinformatie voor hun omgeving.<sup>17</sup>

*Reflectieve functie: lerend vermogen en maatschappelijke controle (krachtenveldstrategie)*

Transparantie, verantwoording en responsiviteit van toezichthoudende en ondertoezichtstaande organisaties zijn belangrijke voorwaarden voor het kunnen vervullen van maatschappelijke controle. Als het krachtenveld rondom die organisaties maatschappelijke controle uitoefent, dan ervaren die organisaties prikkels tot presteren en worden ze gestimuleerd om met elkaar te concurreren of van elkaars goede en slechte voorbeelden te leren. Toezichthouders hebben een stimulerende functie bij het transparant maken van organisaties, het eisen van publieke verantwoording en het aanzetten tot responsiviteit naar belanghebbenden. Aangezien de toezichthouder zelf nooit volledig controle kan en wil uitoefenen, is het zinvol om burgers en dienstafnemers een informatiepositie te geven van waaruit ze zelf maatschappelijke controle kunnen uitoefenen. Informatie stelt belanghebbenden en betrokkenen in staat om hun keuzegedrag aan te passen, (mede)zeggenschap uit te oefenen of hun steun te betuigen (Hirschmans ‘exit, voice en loyalty’). Transparantie, verantwoording en responsiviteit van toezichthouders en ondertoezichtstaanden maken maatschappelijke controle mogelijk.

### 2.3 Beoogde effecten

Uit het toezichtbeleid, de normenkaders en andere publicaties valt op te maken wat de beoogde effecten zijn van transparantie, verantwoording en responsiviteit. Zo staat in de toelichting bij een nieuwe regeling voor openbaarmaking van gegevens in de domeinen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de Inspectie Gezondheidszorg Jeugd dat geïnformeerdheid van burgers leidt tot meer vertrouwen en naleving: “Doordat burgers en bedrijven beter geïnformeerd raken over het functioneren van de toezichthouders en over het functioneren van bedrijven, instellingen en beroepsbeoefenaren, zal het vertrouwen in de overheid kunnen toenemen en dat zal het nalevingsniveau van wet- en regelgeving verhogen.”<sup>18</sup> Het veronderstelde gedragsmechanisme is dat burgers als rationele actoren informatie consumeren, verwerken en ernaar handelen, zodat publieke belangen worden geborgd op basis van informatie.

Het openbaar maken van informatie dient zowel het vertrouwen van burgers en dienstverleners in de sector, de dienstaanbieders als de inspectie zelf. Of zoals de Inspecteur-Generaal voor de Gezondheidszorg het in het IGZ-werkplan 2017 uitdrukte (p. 2): “De inspectie draagt bij aan het vertrouwen van mensen in een specifieke zorgaanbieder en aan het vertrouwen in de algehele gezondheidszorg in Nederland. Dat doen we onder meer door zelf toezichtinformatie openbaar te maken. Met openheid over onze manier van werken,

<sup>16</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) *Toe zien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, WRR-rapport 89, p. 156.

<sup>17</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014) *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances van semipublieke instellingen*, p. 77.

<sup>18</sup> [www.internetconsultatie.nl/openbaarmaking\\_informatie\\_over\\_naleving\\_en\\_uitvoering](http://www.internetconsultatie.nl/openbaarmaking_informatie_over_naleving_en_uitvoering)

investeren we daarnaast in het vertrouwen van mensen en zorgverleners in de inspectie.” Openheid heeft niet alleen een instrumentele en normatieve, maar ook een reflectieve functie (p. 3): “Openheid en openbaarmaking dragen bij aan het versterken van het lerend vermogen van de zorgaanbieders, fabrikanten en leveranciers van medische producten doordat het functioneren inzichtelijk wordt voor anderen.”<sup>19</sup>

De waarden transparantie, verantwoording en responsiviteit kunnen verschillende doelen hebben of effecten beogen:

- Normnaleving en kwaliteitsbewaking door ondertoezichtstaanden (bijvoorbeeld instrumentele openbaarmaking van inspectiegegevens).
- Publiek vertrouwen in toezicht en de toezichthouder (bijvoorbeeld het publiceren van jaarverslag, jaarplan, visitatie en verbetertraject, stakeholderonderzoek).
- Maatschappelijke controle, lerend vermogen en publieke waardecreatie in het toezichtveld (bijvoorbeeld systeemgericht toezicht door middel van zelfinspectie en lekeninspecteurs, stelselgericht toezicht door het opmaken van de staat van de sector, bestuursgericht toezicht d.m.v. stimuleren van zelfevaluatie en bestuurlijke visitatie).

Parallel aan deze effecten kunnen we verschillende omgevingsgerichte strategieën onderscheiden: een instrumentele toezichtstrategie, een legitimerende publieksstrategie en een reflectieve krachtenveldstrategie. De toezichtstrategie van de toezichthouder kan gericht zijn op het openbaar maken van toezichtinformatie en het stimuleren van transparantie bij ondertoezichtstaanden als middel voor normnaleving en kwaliteitsbewaking. De publieksstrategie van de toezichthouder kan gericht zijn op het zelf afleggen van verantwoording om vertrouwen in het toezicht te vergroten en op het stimuleren van verantwoording bij ondertoezichtstaanden om het vertrouwen in de sector te vergroten. De krachtenveldstrategie van de toezichthouder kan gericht zijn op het zelf betrekken van de maatschappelijke omgeving bij de inrichting van het toezicht en op het stimuleren dat ondertoezichtstaanden hun maatschappelijke omgeving betrekken bij hun dienstverlening. In de praktijk zullen de verschillende waarden, functies, doelen, strategieën en aanpakken door elkaar lopen en elkaar versterken. Waarden kunnen verschillende functies vervullen en doelen realiseren. In de praktijk is eerder sprake van een continuüm van waarden. Samengevat:

---

<sup>19</sup> <https://www.igz.nl/actueel/nieuws/werkplan-2017-openheid-en-gezond-vertrouwen-c.aspx>

Waarden-continuüm	Transparantie < --- + --- Verantwoording --- + --- > Responsiviteit		
<b>Activiteit</b>	Zichtbaar maken	Inzichtelijk maken	Interactie met omgeving
<b>Functie</b>	Instrumenteel	Legitimerend	Reflectief
<b>Doel</b>	Normnaleving Kwaliteitsbewaking	Publiek vertrouwen Gezag	Maatschappelijke controle Publieke waardecreatie
<b>Strategie</b>	Toezichtstrategie	Publieksstrategie	Krachtenveldstrategie
<b>Aanpak voor inspectie</b>	- Open data en publieke rapporten - Publiceren van principes en criteria goed toezicht - Open werkwijze	- Jaarverslag en -plan - Persvoorlichting en publiekscommunicatie - Stakeholderonderzoek - Verbetertraject	- Publieks- en veldbijeenkomsten - Openbare consultatie, expertpanel, klachtanalyse - Lekenrapporteurs of veldinspecteurs
<b>Aanpak voor ondertoezichtstaanden</b>	- Datagedreven toezicht - Instrumentele openbaarmaking inspectiegegevens	- Jaarverslag en -plan - Visitatie en benchmarking - Verbetertraject - Toezicht op governance	- Systeemgericht toezicht dmv zelfrapportage - Bestuursgericht toezicht dmv zelfevaluatie - Stelselgericht toezicht dmv staat van de sector

Aan de hand van dit conceptueel kader zijn veranderingen in de omgevingsgerichtheid van toezichthouders te analyseren. Toezichthouders ontwikkelen zowel strategieën en aanpakken voor zichzelf als voor ondertoezichtstaanden. Zo probeert de toezichthouder steeds vaker om de ondertoezichtstaanden aan te zetten tot meer omgevingsgerichtheid. Bijvoorbeeld door in toezichtkaders eisen te stellen aan jaarverslagen of thematische onderzoeken te doen naar de omgang met klachten van cliënten of de inzet van burgers in toezicht.

## 2.4 Plausibiliteit van de beoogde effecten

Op grond van wetenschappelijk onderzoek is al enig inzicht te geven in de plausibiliteit van de beoogde effecten. Met name naar de relatie tussen transparantie en normnaleving – de instrumentele functie van transparantie – is veel onderzoek gedaan.<sup>20</sup> Daaruit blijkt in de eerste plaats dat de gepubliceerde informatie slechts beperkt gebruikt wordt door burgers. Aan de instrumentele werking van transparantie ligt een rationele keuze-logica ten grondslag, waarin die goed geïnformeerde burgers druk kunnen uitoefenen door weg te lopen of een klacht in te dienen. Dit zou kunnen leiden tot beter keuzegedrag, betere marktwerking en daardoor betere naleving. In de praktijk blijkt dit effect beperkt voor te komen. Het effect hangt af van het kennisniveau en de houding van mensen ten opzichte van de organisatie die transparantie betracht. Albert Meijer heeft laten zien dat vreemde ogen dwingen, maar ook dat er selectief wordt waargenomen. Steeds betere, completere informatie leidt in beperkte mate tot ander keuzegedrag en betere marktwerking. Het is plausibeler dat transparantie effect heeft via stakeholders (intermediaire organisaties) of media.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Vries, F. de, (2016) Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder? Inaugurale rede Rijksuniversiteit Groningen, 29 maart 2016.

<sup>21</sup> Meijer, A. (2014) Transparency, in Bovens, M. R. Goodin, T. Schillemans (Eds), The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press; Erp, J. van (2009) Naming en shaming in het markttoezicht, Boom Juridische Uitgevers.

Instrumentele openbaarmaking heeft echter ook negatieve neveneffecten.<sup>22</sup> Zo kan openbaarmaking leiden tot strategisch gedrag van ondertoezichtstaanden, die zich puur cosmetisch naar de criteria gaan gedragen. Ook kan het reputatie-effect voor organisaties buitenproportioneel zijn, waardoor de kwaliteit juist verslechtert, bijvoorbeeld als zij door financiële tekorten noodzakelijke investeringen niet kunnen doen.<sup>23</sup> Bij inspecties kan transparantie leiden tot versimpeling van beoordelingscriteria, doordat uniformiteit en uitlegbaarheid van inspectie-oordelen belangrijker worden als de oordelen openbaar zijn. Daarmee wordt het, zeker bij open normen, moeilijker om complexe afwegingen te maken en om recht te doen aan de situatie en context.<sup>24</sup> Ondertoezichtstaande organisaties ervaren bijvoorbeeld bij voedselveiligheid of kwaliteit van zorg dat bij inspecties administratieve en bureaucratische invullingen van normen de boventoon gaan voeren boven daadwerkelijke kwaliteit en veiligheid.<sup>25</sup>

Het openbaar maken van informatie over ondertoezichtstaanden leidt bovendien tot dilemma's, zo bleek uit een discussiebijeenkomst met toezichthouders.<sup>26</sup> Mag een toezichthouder wel informatie openbaar maken als niet de hele populatie is geïnspecteerd? Is de informatie wel betrouwbaar en onderbouwd genoeg voor openbaarmaking? En moet worden gefaciliteerd dat private partijen commercieel gebruik maken van de informatie?

Bij het effect van transparantie op *vertrouwen* is het van belang om verschillende vertrouwensrelaties te onderscheiden: die tussen ondertoezichtstaanden en de toezichthouder, die tussen burgers en toezichthouders en die tussen burgers en ondertoezichtstaanden. Femke de Vries heeft het beschikbare transparantie-onderzoek in kaart gebracht en geeft een genuanceerd beeld over de relatie met vertrouwen.<sup>27</sup> Of transparantie leidt tot meer vertrouwen, hangt er onder andere van af of de openbaar gemaakte informatie betrekking heeft op het *proces* van besluitvorming (procestransparantie) of over de *redenen* voor het besluit ('rationale transparantie'). In experimenteel onderzoek leidt transparantie over de beweegredenen van toezichthouders tot meer vertrouwen, vooral bij mensen met weinig kennis van toezicht. Maar het effect op lange termijn is onzeker.<sup>28</sup>

Uit onderzoek van Stephan Grimmelikhuijsen blijkt dat transparantie niet altijd tot meer, en soms zelfs tot minder vertrouwen leidt.<sup>29</sup> Uit zijn empirisch en experimenteel onderzoek in diverse sectoren (lokale overheid, financieel toezicht, rechtspraak) bleek dat het effect vooral afhangt van de vorm van transparantie en de context van de organisatie. Toezichthouders kunnen transparantie zowel in goede als slechte tijden toepassen: eigen fouten toegeven kan relatief pijnloos verlopen. Het maakt voor het vertrouwen in toezicht niet veel uit of de toezichthouder goed of slecht nieuws openbaar maakt. Inzicht geven in het "hoe" van toezicht heeft meestal minder impact op het vertrouwen dan wanneer de toezichthouder over het

---

<sup>22</sup> Vries, F. de, (2016) *Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?* Inaugurale rede Rijksuniversiteit Groningen, 29 maart 2016.

<sup>23</sup> Erp, J. van, en A. Mein (2013) Evaluatie actieve openbaarmaking toezichtrapporten IGZ.

<sup>24</sup> Vries, F. de (2016) idem.

<sup>25</sup> Meijer, A., Grimmelikhuijsen, S., M. Nell en L. Lentz (2014) Organizational arrangements for targeted transparency. Legal or communicative enactment of disclosure requirements. *Information Polity* 19, 1.

<sup>26</sup> Verslag workshop omgevingsgerichtheid inspecties, Universiteit Utrecht, 12 oktober 2016.

<sup>27</sup> Vries, F. de (2016) idem.

<sup>28</sup> Vries, F. de, W. Zijlstra en S. Grimmelikhuijsen (2017) Wat is het effect van transparante toezichthouders op het vertrouwen van de burger? Een experimentele studie. *Beleid en Maatschappij* (44) 1.

<sup>29</sup> Grimmelikhuijsen, S. (2012) *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government.* Utrecht.

“waarom” van toezicht uitleg geeft. Ook is te zien dat meer transparantie het vertrouwen in de competentie van de toezichthouder verlaagt, maar het vertrouwen in het proces en integriteit verhoogt. De toezichthouder doet er verstandig aan om rekening te houden met de psychologie van de burger. Er bestaat een complexe relatie tussen kennis en vertrouwen. Mensen met meer kennis zijn minder beïnvloedbaar.<sup>30</sup>

Meer informatie en inzicht heeft niet alleen invloed op het beeld dat mensen hebben van toezicht, maar ook op de verwachtingen ervan. De meeste mensen weten weinig van toezicht, omdat ze er geen persoonlijke ervaring mee hebben. Meer informatie en inzicht kunnen het vertrouwensbewustzijn en de verwachtingen bij mensen activeren en versterken. Maar wanneer mensen vervolgens het toezicht blijven volgen, negatief nieuws lezen en teleurgesteld raken in de gewekte verwachtingen kan dat geactiveerde vertrouwen wegebben. Wanneer ze zelf of in hun omgeving geconfronteerd worden met intransparantie, geslotenheid en nonresponsiviteit van toezicht kan dat het wantrouwen vergroten.<sup>31</sup>

Thomas Schillemans onderzocht de impact van transparantie en verantwoording via media op toezichthouders en wat toezichthouders vinden van de nieuwsmedia. Publieke verantwoording vindt vooral via media plaats. Het directe effect van transparante informatie op burgers valt tegen. Voor dat effect zijn - in de woorden van Erna Scholtes - ‘transparanteurs’ nodig, die informatie ontsluiten en overbrengen aan een publiek.<sup>32</sup> Media zijn kritische en eigenzinnige ‘transparanteurs’. De publiciteitslogica lijkt bepalender dan de beleidslogica. De berichtgeving over transparant gemaakte data bleek voor 15% positief en voor 41% negatief. De berichtgeving was vooral kritisch over de overheid zelf. De berichtgeving over toezichthouders is veelal neutraal. Toezichthouders worden gezien als hoeders van nieuwswaardige feiten. Inspectiewebsites zijn vindplaatsen voor last-minute-content. Inspecties worden als veel geloofwaardiger beschouwd dan politici.<sup>33</sup> De toezichthouder dient wel vaak als een tweede-orde schuldige bij problemen, crises en affaires.<sup>34</sup>

Bij toezichthouders zelf heerst een sterk negatieve beeldvorming over nieuwsmedia. Er zou sprake kunnen zijn van professionele jaloezie tussen toezichthouders en media, omdat beiden maatschappelijke normbewakers zijn, maar met andere waarden en middelen werken. Die jaloezie is niet nodig, omdat toezicht en media potentieel – en feitelijk – wederzijds versterkend zijn.<sup>35</sup>

<sup>30</sup> Verslag UU-Kennisseminar 1 november 2016 over ‘Transparantie, verantwoording en responsiviteit van toezichthouders’

<sup>31</sup> Jonkers, P. (2013) ‘Zet transparantie beter in voor bekritiseerbaarheid dan voor vertrouwen.’ In Broeders et al. (red.) *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*. WRR-verkenning, Amsterdam: Amsterdam University Press.

<sup>32</sup> Scholtes, H.H.M. (2012) *Transparantie, icoon van een dolende overheid*. Proefschrift, Den Haag: Boom Lemma uitgevers. Scholtes, H.H.M. (2013) *Nieuwsmedia als transparanteurs*, *Tijdschrift voor Toezicht*. [www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/tijdschrifttoezicht/2013/3/TvT\\_1879-8705\\_2013\\_004\\_003\\_006](http://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/tijdschrifttoezicht/2013/3/TvT_1879-8705_2013_004_003_006)

<sup>33</sup> Schillemans, T. & A. Klijn (2016), *Media als kritische transparanteurs van beleid*. Bestuurskunde. Nr. 3.

<sup>34</sup> Jacobs, S. (2014) *Media & verantwoording over incidenten: gevolgen voor publieke organisaties*. <http://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/291979/jacobs.pdf?sequence=1>  
Schillemans, T. & S. Jacobs (2013) *Autoriteit in beeld*. *Tijdschrift voor Toezicht*.

<sup>35</sup> Schillemans, T. (2014) *Professionele jaloezie. Parallellen en contrasten tussen media en toezicht* [www.nsob.nl/wp-content/uploads/2014/09/NSOB-14-Reflecties-op-het-toezicht.pdf](http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2014/09/NSOB-14-Reflecties-op-het-toezicht.pdf)  
Schillemans, T. (2012) *Mediatization of Public Services*. Frankfurt: Peter Lang.  
Verslag UU-Kennisseminar 1 november 2016 ‘Transparantie, verantwoording en responsiviteit van toezichthouders’

## 2.5 Veronderstelde wisselwerking tussen legitimiteit en effectiviteit van toezicht

Versterken toezichthouders hun omgevingsgerichtheid omdat dat het toezicht legitiem maakt of omdat dat het toezicht effectief maakt? Bij reconstructie van de vooronderstellingen in het toezichtbeleid blijkt dat toezichthouders een samenhang veronderstellen tussen de legitimiteit en effectiviteit van toezicht. De instrumentele, normatieve en reflectieve functies van transparantie, verantwoording en responsiviteit kunnen elkaar beïnvloeden en versterken. Wanneer het optreden van ondertoezichtstaanden en toezichthouders niet transparant is, kan dat het publieke vertrouwen schaden en maatschappelijke controle hinderen. Omgekeerd kan het zichtbaar maken van kwaliteit en normnaleving de maatschappelijke controle stimuleren en zo het vertrouwen in toezicht en de sector versterken. Vertrouwen in de kwaliteit van de ondertoezichtstaanden en de toezichthouder is een belangrijke voorwaarde voor vertrouwen in het gehele systeem van verantwoording en toezicht.<sup>36</sup> Dat idee sluit aan bij de veel gebruikte systeemtheorie van input- en output-legitimiteit, die Fritz Scharpf ontwikkelde in de jaren zeventig en waar anderen op hebben voortgebouwd.<sup>37</sup> De input-legitimiteit bestaat vooral uit het politieke mandaat en de publieke steun; de output-legitimiteit vooral uit de geboekte resultaten en effecten.

Ook het toezicht is op te vatten als een cyclisch systeem dat werkt op basis van legitimiteits- en effectiviteitsovertuigingen. De steun voor toezicht is gebaseerd op kernwaarden, zoals deskundigheid, legaliteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid, die *vooraf* als randvoorwaarden nodig zijn om het toezicht goed te laten functioneren (input-legitimiteit). Daarna zijn er proceswaarden, zoals transparantie, verantwoording en responsiviteit, die *tijdens* het toezichtproces het optreden kunnen legitimeren (throughput-legitimiteit). Dit proces leidt *nadien* tot effectiviteit, zoals naleving en kwaliteitsborging (output-legitimiteit). Die nalevingseffecten kunnen *uiteindelijk* weer leiden tot maatschappelijke uitkomsten, zoals veiligheid en kwaliteit van dienstverlening (outcome-legitimiteit). Die maatschappelijke effecten kunnen bijdragen aan tevredenheid en dat kan het institutioneel vertrouwen (trust) voeden. Daarmee houdt de toezichthouder het reservoir van steun voor toezicht permanent op peil (*hernieuwde* input-legitimiteit).<sup>38</sup> Zo kan de legitimiteitscyclus zichzelf sluiten en opnieuw voeden. De legitimiteits- en effectiviteitscyclus van het toezichtssysteem is als volgt te visualiseren:

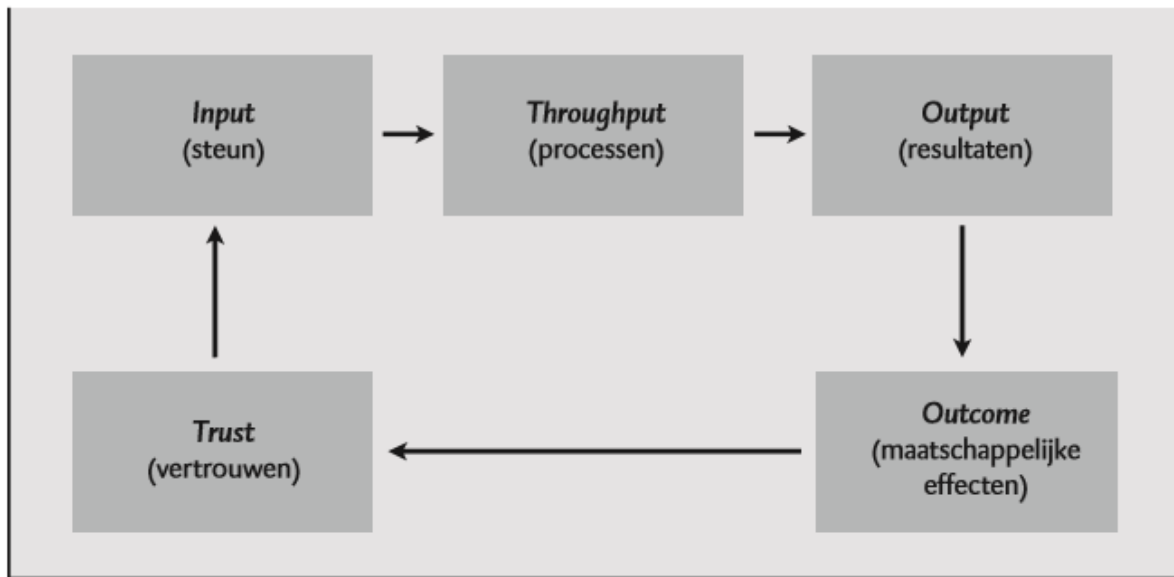
---

<sup>36</sup> Twist, M. van, E.H. Kleijn & M. van der Steen (2013) *Over hijgerigheid en lange adem. Een verkenning van de relatie tussen toezicht en media*. WRR-verkenning, Den Haag.

<sup>37</sup> Scharpf, Fritz W. (1970) *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz. Scharpf, F. (1999) *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford University Press, New York. Scharpf, F. (2003) 'Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU' MPIfG Working Paper 03/1, February 2003

<sup>38</sup> Bokhorst, A.M. en W.J. Wittenveen (2013) *Als gezag verdiend moet worden...* In Broeders et al. (red.) *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*. WRR-verkenning, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 127-164.





Figuur 2 De systeemcyclus van legitimiteit en effectiviteit. Bron: Bokhorst en Witteveen (2013)

In een systeembenadering is legitimiteit in de vorm van tevredenheid met maatschappelijke uitkomsten, institutioneel vertrouwen en politieke steun zowel een voorwaarde om het systeem draaiende te houden als een uitkomst van het systeem. Deze benadering toont de wederzijdse afhankelijkheid tussen effectiviteit in de vorm van resultaten en prestaties en legitimiteit in de vorm van tevredenheid over maatschappelijke effecten, institutioneel vertrouwen en steun voor de toezichthouder. Indien het toezichtstelsel niet goed functioneert of presteert kan onvrede daarover of over de maatschappelijke effecten leiden tot wantrouwen in de toezichthouder en verlies aan politieke steun. Dat kan volgens psychologen uiteindelijk ook weer de bereidheid tot naleving beperken.

De relatie tussen de legitimiteit van toezicht (die kan worden bevorderd door transparantie en responsiviteit) en naleving, loopt volgens hoogleraar psychologie Tom Tyler vooral via procedurele rechtvaardigheid.<sup>39</sup> In verschillende empirisch onderzoekten hebben Tyler en zijn collega's het belang en de werking van procedurele rechtvaardigheid aangetoond. Tyler en zijn collega's gaan uit van een relationeel model van autoriteit. Autoriteit moeten instituties verdienen in hun relatie met burgers. Instemming en medewerking is te verkrijgen als het publiek het gevoel heeft dat agenten, officieren en rechters procedureel rechtvaardig handelen. Het oordeel over de procedurele rechtvaardigheid bleek in het onderzoek zelfs belangrijker dan de persoonlijke ervaring van mensen met autoriteiten, of dan de uitkomst.<sup>40</sup> Mensen accepteren een ongunstige uitkomst, als ze maar het gevoel hebben dat ze eerlijk zijn behandeld, door oprechte functionarissen, die volgens eerlijke procedures handelen en zich serieus in de zaak hebben verdiept. Maar lang niet alle onderzoekers zijn overtuigd van die conclusie en van de achterliggende overtuigingsstheorie.<sup>41</sup> Volgens Kees van den Bos kan procedurele rechtvaardigheid vooral in concrete processen helpen om individuele burgers bepaalde uitkomsten te laten accepteren. Burgers zijn niet altijd goed in staat om te bepalen of

39 Tyler, T.R. (2006) 'Psychological perspectives on legitimacy and legitimation' Annual review on psychology, 57, 375-400, p. 393.

40 Tyler, T.R. en Huo, Y.J. (2002) *Trust in the law. Encouraging public cooperation with the police and courts*, New York: Russell Sage Foundation, p. 89.

41 Velthoven, B.C.J. van (2011) 'Over het relatieve belang van een eerlijke procedure; procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 172 (31) p. 7-16.

een uitkomst passend is, maar kunnen wel beoordelen of ze behoorlijk bejegend zijn. Als de bejegening niet goed is, zullen ze ook eerder geneigd zijn de uitkomst te wantrouwen.<sup>42</sup> Procedurele rechtvaardigheid heeft ook niet bij alle normadressaten even veel effect op het nalevingsgedrag. Zo blijkt uit empirische onderzoeken van Murphy, Tyler en Curtis op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en regelnaleving dat een procedureel rechtvaardige behandeling meer effectief is bij mensen met een negatieve houding en die vraagtekens plaatsen bij de legitimiteit van de wet, dan bij mensen met een positieve houding.<sup>43</sup> Door bijvoorbeeld de communicatiestrategie aan te passen en andere brieven met aandacht voor aspecten van procedurele rechtvaardigheid te sturen naar wanbetalers kon de belastingdienst de naleving bevorderen en de klachten verminderen.

Kortom, het streven naar transparantie, verantwoording en responsiviteit heeft effect op naleving, vertrouwen en maatschappelijke controle. Maar het is lastig om in algemene zin uitspraken te doen over de effecten en de wisselwerking daartussen. Wat bij de ene toezichthouder in de ene situatie werkt, hoeft niet bij de andere toezichthouder te werken. De stelselkenmerken en contextfactoren verschillen per type toezichthouder.

---

42 Bos, K. van den, en A.F.M. Brenninkmeijer (2012) 'Vertrouwen in wetgeving, de overheid en de rechtspraak. De mens als informatieverwerkend individu' *NJB*, 21: 1451-1457. Bos, K. van den (2011) *Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

43 Murphy, K., T. Tyler en A. Curtis (2009) 'Nurturing regulatory compliance: is procedural justice effective when people question the legitimacy of the law?', *Regulation & Governance* 3: 1-26.

### 3. ONTWIKKELING VAN OMGEVINGSGERICHT TOEZICHT

#### 3.1 Relevante stelselkenmerken en contextfactoren

Er zijn grote verschillen tussen inspecties in de mate en wijze van omgevingsgerichtheid. Die verschillen staan niet per se voor verschillen in kwaliteit of geslotenheid. De omgevingsgerichte strategieën worden bepaald door uiteenlopende stelselkenmerken en contextfactoren.<sup>44</sup> Het type inspectie, publieke belang, maatschappelijk risico, ondertoezichtstaande en toezichtarrangement zijn stelselkenmerken. Zo maakt het nogal wat uit of een inspectie toezicht houdt op georganiseerde professionals zoals tandartsen of kleine zelfstandigen zoals lunchrooms. Sommige inspecties hebben een relatief homogeen toezichtveld, zoals onderwijsinstellingen, terwijl andere inspecties toezicht houden op totaal verschillende sectoren, zoals de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dergelijke stelselkenmerken beïnvloeden de speelruimte voor een toezichthouder in de omgang met zijn omgeving. Belangrijke stelselkenmerken zijn:

- het type toezichthouder
- het type toezichtarrangement en wettelijk kader
- het type ondertoezichtstaanden
- het type risico's en publieke belangen

Verschillen in omgevingsgerichtheid zijn ook te verklaren vanuit de kenmerken van het veld en de sector. Zo is bij het Agentschap Telecom het bedrijfsleven zelf de grootste aanjager van transparantie vanuit een concurrentieperspectief, omdat bedrijven willen zien dat er wel gehandhaafd wordt bij de concurrent. En de NVWA heeft burgers als grootste melder, vooral over dierenwelzijn en horeca.<sup>45</sup> Belangrijke veldfactoren zijn:

- de mate van concurrentie en marktwerking
- de mate van zelfregulering en private controle
- de mate van controle door burgers en maatschappelijke waakhonden

Naast stelsel- en veldkenmerken spelen er ook allerlei externe factoren vanuit maatschappelijke, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen. Er zijn verschillende externe factoren te onderscheiden die de toezichtdynamiek en dus omgevingsgerichte strategieën en – praktijk bepalen, zoals:

- de maatschappelijke verwachtingen
- de politieke eisen en toezichtvisies
- de bestuurlijke ontwikkelingen en toezichttrends

De keuze en uitwerking van omgevingsgerichte strategieën heeft invloed op de toezichtdynamiek waardoor weer een nieuw machtsevenwicht kan ontstaan tussen de toezichthouder, de ondertoezichtstaande organisaties en burgers. Een strategie is niet statisch, maar wordt telkens aangepast door de toezichtpraktijk. Zo staan veel inspecties op papier open voor dialoog met ondertoezichtstaanden, maar blijken ze in de praktijk er niet op

<sup>44</sup> Vries, F. de, *Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?* Inaugurele rede Rijksuniversiteit Groningen, 29 maart 2016.

<sup>45</sup> Verslag workshop omgevingsgerichtheid inspecties, Universiteit Utrecht, 12 oktober 2016.

toegerust of vooral te sturen op handhavingsnormen en prestatie-indicatoren.<sup>46</sup> Interne ontwikkelingen, zoals reorganisaties en fusies, kunnen ook belemmerend werken voor omgevingsgerichtheid. Belangrijke interne factoren zijn:

- het toezichtbeleid en de normenkaders
- het leiderschap van de inspecteurs-generaal en het managementteam
- de organisatiecultuur en werkwijze
- de beroepsopvatting, scholing en toerusting van de inspecteurs

### 3.2 Ontwikkeling van meer omgevingsgericht toezicht in semipublieke sectoren

In semipublieke sectoren van zorg, wonen en onderwijs hebben deregulering, verzelfstandiging en marktwerking de ontwikkeling van meer omgevingsgerichte toezichtvormen gestimuleerd. De opeenvolgende marktwerkings-, verzelfstandigings- en dereguleringsoperaties vanaf eind jaren zeventig hebben ook het karakter van nalevings- en uitvoeringstoezicht veranderd. De rijksoverheid probeert al decennia met dereguleringsoperaties tot een andere verdeling van verantwoordelijkheden te komen tussen overheden, organisaties en burgers. Gedetailleerde overheidsregulering is vervangen door alternatieve regulering met kaderwetten, open normen en doelvoorschriften. De centrale vooronderstelling daarbij is dat meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid, minder gedetailleerde regels en meer zeggenschap leiden tot minder regeldruk: regels die mensen rechtvaardig, niet te belastend en acceptabel vinden, zullen zij over het algemeen ook beter naleven.<sup>47</sup>

Het nalevingstoezicht gebeurt vaker vanuit open normen en doelvoorschriften in plaats vanuit gedetailleerde wettelijke normen. Bij open normen verschuift de aandacht van reguleren vooraf naar verantwoorden en controleren achteraf. Het gevolg is dat burgers, organisaties en bedrijven niet meer alleen klagen over regeldruk maar ook over toezichtlast. Doelvoorschriften stellen de publieke doelen voorop en creëren ruimte voor afspraken en eigen invulling door maatschappelijke en private organisaties. Het voordeel van open normen en doelvoorschriften is dat ze breed en veelomvattend zijn, maar het nadeel is dat ze niet eenduidig en niet makkelijk handhaafbaar zijn. Toezichthouders zijn geneigd gedetailleerde toezichtkaders te ontwikkelen om rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te garanderen.

In theorie zouden die nadere voorschriften uitsluitend moeten dienen als service of suggesties voor organisaties die zelf lastig uit de voeten kunnen met open normen. In de praktijk blijkt dat vooral kleine organisaties zoals basisscholen niet snel geneigd zijn om met een eigen invulling van open normen te komen. Ze stellen zich volgzzaam en afhankelijk op, omdat ze denken dat de toezichthouder bevoegd is tot het stellen van nadere regels en over machtsmiddelen beschikt (zoals publicatie op internet). Organisaties zijn bang voor reputatieschade bij problemen met de overheid en gaan ook uit van de inhoudelijke deskundigheid en het gezag van de toezichthouder.<sup>48</sup> Daarmee krijgen richtlijnen en open

---

46 Brummelkamp, G. en T. Flikweert (2014) 'Percepties over inspecties. Ondernemers over hun ervaringen met Nederlandse inspectiediensten', *Tijdschrift voor Toezicht* 2014 (5) 2, 47.

47 Bokhorst, A. M. (2014) *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag*. Den Haag: Boom Uitgeverij.

48 Timmer, W.W. (2011) *Het doel wel gesteld Een praktijkonderzoek naar de toepassing van doelregelgeving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers p. 275.

normen een ‘harder’ karakter dan aanvankelijk bedoeld.<sup>49</sup> Ook publieke verantwoording hierover ervaren mensen daarmee sneller als ‘afrekenen’.

Verzelfstandiging heeft geleid tot meer autonomie voor semipublieke instellingen zoals woningcorporaties, onderwijs- en zorginstellingen. Die autonomie is gepaard gegaan met de ontwikkeling van uitvoerings- of kwaliteitstoezicht. Omdat prestaties in de publieke sector meestal lastig in een getal zijn uit te drukken – anders dan bijvoorbeeld de winst in de commerciële sector – ontstaan vaak lange lijsten van prestatie-indicatoren. Die lijsten kunnen behulpzaam zijn bij het vergelijken van organisaties om het leren te bevorderen, de kwaliteit te verbeteren en keuzevrijheid van burgers te vergroten. Ze dienen echter ook vaak als eisen waarover organisaties verantwoording dienen af te leggen om aan te tonen dat ze voldoen aan de publieke normen. In dat laatste geval zijn prestatie-indicatoren middelen om transparantie te bieden, maar daarmee worden ze wel contrair aan doelen als leren en verbeteren. Zo luidde de kritiek op de voormalige Kwaliteitswet zorginstellingen dat de gedetailleerde prestatiemeting zou leiden tot een meetbureaucratie en een afrekencultuur.<sup>50</sup>

Marktwerving heeft geleid tot meer keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid voor burgers en ondernemers.<sup>51</sup> Burgers zijn sterk afhankelijk van producten en diensten van bedrijven en organisaties. Daarom willen zij inzicht in de kwaliteit en veiligheid van die producten en diensten. Dat vergroot de behoefte aan openheid van ondernemingen en semipublieke organisaties over hun bedrijfsvoering en kwaliteit (szorg) en aan publieke zeggenschap daarover. Was het voorheen voornamelijk de taak van toezichthouders om burgers te beschermen, tegenwoordig komt daar de taak bij om keuzeprocessen te faciliteren en om maatschappelijke controle mogelijk te maken. Deze taken zijn overwegend bij markttoezichthouders belegd, maar ook inspecties vervullen een belangrijke rol bij het zichtbaar maken van kwaliteit van dienstverlening. Zij werken daarbij ook vaker samen met markttoezichthouders, zoals de IGJ en de NZa op het gebied van goed bestuur.

Toezichthouders richten zich steeds meer op toezicht op bestuur, mede in reactie op incidenten zoals die bij Amarantis, Vestia en Meavita. Bestuurders en toezichthouders van deze instellingen bleken te zeer gedreven door het kortetermijnbelang van de instelling, waardoor ze de belangen van leerlingen, huurders en cliënten uit het oog verloren.<sup>52</sup> Onderwijs- en zorginstellingen kregen in kabinetsstandpunten de opdracht om niet het instellingsbelang, maar het publieke belang en de belangen van burgers centraal te stellen. Toezichthouders moeten de autonomie van instellingen respecteren, maar wel *binnen* strakkere normenkaders voor financiële continuïteit, kwaliteit van dienstverlening en goed bestuur.<sup>53</sup> De externe toezichthouders kijken in toenemende mate ook naar de governance van de instellingen, inclusief het betrekken van belanghebbenden en de medezeggenschap van cliënten.<sup>54</sup> Daarmee stimuleren toezichthouders dat instellingen zelf responsieve relaties met

<sup>49</sup> Bovenkamp, H.M. van de, Stoopendaal, A.M.V. & Bal, R.A. (2017). Working with layers: the governance and regulation of health care quality in an institutionally layered system. *Public Policy and Administration*, 32 (1), 45-65.

<sup>50</sup> Mackor, A.R. (2008) ‘Prestatienormen: over prestatiemeting (in opdracht) van de overheid’, in P.C. Westerman en A.R. Mackor (red.) *Vormen van (de?)regulering*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

<sup>51</sup> SCP (2011) *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*. Kwartaalthema eigen verantwoordelijkheid (2011/03).

<sup>52</sup> WRR (2014) *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances van semipublieke instellingen*. Den Haag: WRR.

<sup>53</sup> WRR (2015) *Versterking en beperking van de relatie tussen intern en extern toezicht*. Policy brief 3 WRR.

<sup>54</sup> Bovenkamp, H.M. van de, Meurs, P. & de Lint, M. (2016) *Gevarieerde medezeggenschap in zorginstellingen en bij zorgverzekeraars: een pleidooi voor het koesteren van veelzijdigheid*. Rotterdam: iBMG. Mein, A. en D.

hun omgeving aangaan.

Tot slot zijn toezichthouders steeds meer gericht op reflectief stelseltoezicht of wel het signaleren en agenderen van ontwikkelingen en systeemrisico's voor de sector als geheel. Dat doen ze onder meer door periodiek de staat van de sector op te maken. Sommige toezichthouders schrijven intern of publiekelijk wetgevingsbrieven om lacunes in de regelgeving bij de wetgever te agenderen. Ook dit verandert het karakter van hun relatie met de omgeving: zij publiceren niet meer alleen over individuele bedrijven en instellingen, maar ook over de sector als geheel.

<b>Vormen van toezicht</b>	<b>Ontwikkeling van omgevingsgerichtheid</b>
Nalevingstoezicht	Meer toezicht op basis van open normen en toezichtkaders in plaats van gedetailleerde wettelijke normen.
Uitvoerings- of kwaliteitstoezicht	Meer kwaliteitsstandaarden en openbaarmaking van inspectierapporten ten behoeve van de keuzevrijheid van burgers en de kwaliteitsbewaking en concurrentie tussen instellingen.
Bestuurlijk toezicht	Meer bestuurlijke verantwoording en zelfevaluatie gevraagd als tegenwicht tegen meer autonomie van instellingen.
Stelseltoezicht	Meer signalering en agendering van ontwikkelingen en problemen in sectoren.

Kortom, deregulering, marktwerking en verzelfstandiging hebben in semipublieke sectoren geleid tot ontwikkeling van meer omgevingsgericht nalevingstoezicht, kwaliteitstoezicht, toezicht op goed bestuur en stelseltoezicht. Deze toezichtvormen doen een groter beroep op de transparantie, verantwoording en responsiviteit van toezichthouders en ondertoezichtstaanden. In de volgende paragrafen tonen we de gevolgen van omgevingsgericht toezicht aan de hand van de ontwikkelingsgeschiedenis van drie toezichthouders op semipublieke sectoren: de Autoriteit Woningcorporaties, de Inspectie voor de Gezondheidszorg<sup>55</sup> en Inspectie van het Onderwijs.

---

Oudenampsen (2015) *Medezeggenschap op maat*, Verweij Jonker Instituut.

<sup>55</sup> Casuonderzoek richt zich op de periode voorafgaand aan de fusie tot Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

## 4 DE AUTORITEIT WONINGCORPORATIES

### 4.1 Verzelfstandiging en zelfregulering (1993-2008)

In 1993 kwam de nieuwe Woningwet en het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) waardoor directe overheidssturing plaatsmaakte voor zelfstandig ondernemerschap met intern toezicht en verantwoording en rijkstoezicht achteraf. Woningcorporaties bouwden het systeem van zelfregulering steeds meer uit. De zelfstandige positie van corporaties leidde tot versnelde professionalisering, taakuitbreiding en schaalvergroting als gevolg van fusies. In 1998 werd het toezicht op de woningcorporaties overgeheveld van de gemeenten naar het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Deze toezichthouder moest de financiële positie van individuele corporaties beoordelen en maakte ook de staat van de sector op.

Na de invoering van het Besluit Beheer Sociale Huursector uit 1993 zijn de meeste woningcorporaties overgegaan van de verenigingsvorm naar de stichtingsvorm en kennen ze geen leden meer.<sup>56</sup> De stichtingsvorm kent veel minder waarborgen voor interne verantwoording en transparantie. Het gevolg was dat corporaties een losse verantwoordingsstructuur kregen en dat hun bestuurders vrij autonoom konden bepalen hoe zij maatschappelijke middelen zouden besteden.<sup>57</sup> De veelgemaakte keuze voor een directiemodel met alle doorzettingsmacht bij één centrale bestuurder vergroot het risico op zonnekoninggedrag. Als de bestuurder onvoldoende wordt tegengesproken, kan die zichzelf gaan overschatten en beleid ontwikkelen dat risicovol en onverantwoord is.<sup>58</sup> Dit grenzeloze bestuur werd mede gefaciliteerd doordat er geen duidelijke taakafbakening was voor de corporaties.<sup>59</sup>

#### *Bedoelde en onbedoelde gevolgen: meer risico's, minder maatschappelijke controle*

In de loop der tijd kwamen sommige corporaties in de verleiding om grote risico's te nemen. De gevolgen daarvan konden door het onderlinge waarborgsysteem op de andere corporaties en huurders worden afgewenteld. De keuze voor zelfregulering van corporaties leidde tot meer autonomie van instellingen, maar tot minder zeggenschap van bewoners. Bestuurders dachten dat leden van woningbouwvereniging te weinig oog zouden hebben voor het publieke belang, zichzelf zouden kunnen bevoordelen en het ondernemerschap van de corporaties zouden hinderen. Bewoners werden vooral gezien als woonconsumenten. Er kwam minder maatschappelijke controle op het bestuur van de instelling en het meerjarenbeleid. Wel werden bewoners en wijkorganisaties betrokken bij het verbeteren van de leefbaarheid in oude wijken en waren er mensen en middelen beschikbaar om bewoners actief te laten deelnemen aan wijkverbetering.

<sup>56</sup> Jong, R. de (2013) De balans verstoord, een rapport over de corporatiesector ten behoeve van de Parlementaire Enquête woningcorporaties, in opdracht van Aedes, p. 40.

<sup>57</sup> Erp, J. Van, W. Huisman, A. Stokman, T. vander Veer (2015), Nog verder van huis, een nadere analyse van fraude bij woningcorporaties, in Tijdschrift voor Toezicht 6, 1, p. 22-37; Graaf, K. de (2013) 'Parlementaire enquête afrekening of nieuw woningcorporaties: toekomstperspectief? Buildingbusiness maart, p. 41.

<sup>58</sup> WRR (2014) Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke instellingen, Amsterdam: Amsterdam University Press.

<sup>59</sup> Zie par. 1.2.2 uit rapport van de parlementaire enquetecommissie woningcorporaties [www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/5.\\_hoofdrapport\\_parlementaire\\_enquetecommissie\\_woningcorporaties.pdf](http://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/5._hoofdrapport_parlementaire_enquetecommissie_woningcorporaties.pdf)

## 4.2 Vastgelopen zelfregulering en sanctionerend toezicht (2008-2015)

Vanaf 2008 kwamen een reeks incidenten met risicovolle nevenactiviteiten bij woningcorporaties aan het licht, die de minister dwong tot ingrijpen. Zo bleek de commerciële aankoop van Woonbron van het schip ‘SS Rotterdam’ volledig uit de hand te zijn gelopen en moest de minister de corporatie aanwijzingen geven en een externe toezichthouder aanstellen.<sup>60</sup> In 2012 spande het faillissement van Vestia de kroon met circa 2 miljard euro schade als gevolg van risicovolle financiële producten, waarbij Vestia zelf opdraaide voor 1,3 miljard euro en de sector voor 700 miljoen euro.<sup>61</sup> In 2013 ging de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties onderzoek doen naar het financiële toezicht op woningcorporaties. Niet alleen de corporatiesector, maar ook het falende interne en externe toezicht stonden in de beklagdenbank en moesten publiekelijk verantwoording afleggen. De overheid kwam in reactie op de enquête met extra regelgeving om nieuwe incidenten te voorkomen. Woningcorporaties moesten terugkeren naar hun kerntaken en geen risicovolle commerciële nevenactiviteiten meer verrichten.

De zelfregulering van woningcorporaties was in vijftien jaar tijd vastgelopen door gebrekkige sociale controle en normatieve discussies, zo liet brancheorganisatie Aedes zien in het rapport ‘De balans verstoord’ (2013): “(Vermoedens van) misstanden waren soms wel bekend, maar zelden aanleiding voor ingrijpen. Dat gold voor het interne toezicht, voor Aedes en ook voor collega-corporaties. De zelfregulering had hierop geen antwoord.”<sup>62</sup> Het rapport concludeerde dat zelfregulering alleen tot stand kan komen “in de schaduw van de hiërarchie” en steun nodig heeft van onderop en van bovenaf. Woningcorporaties zagen zelfregulering vooral als middel om overheidsbemoeienis tegen te gaan. Maar de overheid was steeds minder bereid om zelfregulering te steunen en voorstellen algemeen verbindend te verklaren. De autonomie van woningcorporaties werd geleidelijk ingeperkt en overheidsregulering werd aangescherpt.

### *Bedoelde en onbedoelde gevolgen: vertrouwenscrisis*

De financiële, maatschappelijke en politieke gevolgen van al te autonoom corporatiebestuur en falend intern toezicht waren aanzienlijk. Zo liepen de kosten van de redding van failliete woningcorporaties door onverantwoorde aanschaf van derivaten, bouwgrond en vastgoed in de miljarden.<sup>63</sup> Het vertrouwen van burgers in het bestuur en de leidinggevendenden van woningcorporaties was in 2013 het laagst in vergelijking met andere sectoren (pensioenfondsen, banken, accountants, enz.). Burgers twijfelden volgens onderzoek niet over de inhoudelijke expertise bij corporaties, maar wel over bestuurlijke zaken als houding, gedrag, toezicht en bedrijfscultuur.<sup>64</sup> De toegenomen afstand van woningcorporaties tot de politieke werkelijkheid leidde tot steeds meer weerstand en steeds minder politieke steun voor

<sup>60</sup> Algemene Rekenkamer (2014) Toezicht op presteren van woningcorporaties

<sup>61</sup> Ministerie van BZK (2012) Kamerbrief overeenkomst Vestia met banken over derivatenportefeuille, Kamerstukken II 2011-2012, 29453 nr. 253.

<sup>62</sup> De Jong, R. (2013) De balans verstoord. Een rapport over de corporatiesector ten behoeve van de parlementaire enquête woningcorporaties. In opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties.

<sup>63</sup> Begin 2013 werd naast Vestia ook woningcorporatie WSG gesaneerd en stonden er veertien corporaties onder verscherpt toezicht van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (Ministerie van BZK 4-02-2013). Het CFV heeft sinds zijn oprichting in oktober 1988 en tot mei 2012 in totaal aan saneringssteun ruim 1,2 miljard euro aan steunbedragen uitgekeerd, plus 50 miljoen euro aan renteloze leningen en bijna 1,2 miljard euro à fonds perdu (zonder kans op teruggave) (CFV jaarverslag 2012: 74-77). De saneringskosten berekent het Centraal Fonds Volkshuisvesting door aan de sector via een opgelegde heffing voor saneringssteun (in 2013 was dat € 503 miljoen euro of wel 4% van de huursom).

<sup>64</sup> Twynstra Gudde en Kennedy Van der Laan (2013) eBook Toezicht en Vertrouwen Woningcorporaties. Een verslag van de Round Table Woningcorporaties, 23 mei 2013: 39.



het corporatiestelsel. Die politiek-maatschappelijke vertrouwenscrisis culmineerde in de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties naar aanleiding van de publieke strop van 2.1 miljard euro na het faillissement van Vestia.<sup>65</sup>

### 4.3 Risicogericht toezicht op prestaties en governance (2015-heden)

De Woningwet 2015 scherpte de taken van woningcorporaties aan, versterkte de positie van de belanghebbende gemeenten en huurders en stelde één externe toezichthouder in. Het CFV ging samen met de afdeling Handhaving Wonen van het ministerie van BZK op in de Autoriteit Woningcorporaties als onderdeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport.<sup>66</sup> De AW ziet erop toe dat corporaties hun middelen zo inzetten dat mensen met een laag inkomen kwalitatief goed en betaalbaar wonen. Onderwerp van toezicht zijn de governance, rechtmatigheid, integriteit en bescherming van maatschappelijk gebonden vermogen.<sup>67</sup> De Autoriteit zet vooral in op preventief risicogericht toezicht en treedt zo nodig sanctionerend op. Voor interne toezichthouders geldt een meldplicht bij vermoedens van misstanden. De AW houdt ook toezicht op het stelsel door het maken van een jaarlijks sectorbeeld, door thematisch onderzoek en door toezicht op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Verder is de AW verantwoordelijk voor het verlenen van goedkeuringen, ontheffingen of zienswijzen die corporaties voor een aantal activiteiten en handelingen dienen aan te vragen.<sup>68</sup>

De Autoriteit Woningcorporaties zet het functioneren van de governance van instellingen centraal, omdat de parlementaire enquête dat als hoofdoorzaak van de tekortkomingen zag. De Autoriteit ziet toezicht op governance als middel om vertrouwen in de sector te herstellen.<sup>69</sup> Daarbij kijkt de AW hoe de checks en balances bij de corporaties georganiseerd zijn en hoe het intern toezicht werkt (spreekt men elkaar aan en corrigeert men elkaar).<sup>70</sup> Dit toezicht op goed bestuur is enerzijds gericht op handhaving van wettelijke normen en is anderzijds gericht op het invulling geven aan goed governance normen uit het toezichtkader. In de contourennota stelt de Autoriteit Woningcorporaties toezicht op risico's in de governance centraal.<sup>71</sup> De autoriteit beoordeelt de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en toezichthouders en kijkt daarbij naar hun integriteit en gedrag. Ook gaat de autoriteit met bestuurders en toezichthouders in gesprek over het functioneren van hun checks and balances. Naast risicogericht toezicht komt er meer reflectief toezicht gericht op de analyse van governanceproblemen. In 2017 verscheen de strategische nota 'Toezicht op governance van woningcorporaties. Bouwen aan vertrouwen' op basis van een dialoog met de sector en corporaties.<sup>72</sup> Daarin kiest de AW ook voor een responsieve en reflectieve benadering: "Toezicht op governance is niet zo zeer een kwestie van hard oordelen in termen van goed en fout, maar vooral een basis om met elkaar de dialoog aan te gaan om verder te verbeteren. Dit gezegd hebbende, zal de Aw ingrijpen daar waar de governance evident tekort

<sup>65</sup> Parlementaire enquête Woningcorporaties (2013) Plan van aanpak, Kamerstukken II 2012-2013, 33 606 nr. 2.

<sup>66</sup> Ministerie van BZK (2012) Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting), Kamerstukken I 2011-2012, 32 769, nr. A.

<sup>67</sup> Autoriteit woningcorporaties (2017) Jaarverslag 2016 Autoriteit woningcorporaties.

<sup>68</sup> Autoriteit woningcorporaties (2016) Visie Autoriteit woningcorporaties.

<sup>69</sup> [www.ilent.nl/documenten/publicaties/2017/06/26/toezicht-op-governance-aw](http://www.ilent.nl/documenten/publicaties/2017/06/26/toezicht-op-governance-aw)

<sup>70</sup> [www.ilent.nl/onderwerpen/toezicht-autoriteit-woningcorporaties](http://www.ilent.nl/onderwerpen/toezicht-autoriteit-woningcorporaties)

<sup>71</sup> [www.ilent.nl/onderwerpen/toezicht-autoriteit-woningcorporaties/documenten/formulieren/2016/09/21/contouren-van-het-toezicht-aw](http://www.ilent.nl/onderwerpen/toezicht-autoriteit-woningcorporaties/documenten/formulieren/2016/09/21/contouren-van-het-toezicht-aw)

<sup>72</sup> [www.ilent.nl/documenten/publicaties/2017/06/26/toezicht-op-governance-aw](http://www.ilent.nl/documenten/publicaties/2017/06/26/toezicht-op-governance-aw)

schiet.”<sup>73</sup> De AW gaat er vanuit dat er een lerende werking uitgaat van het terugkoppelen van bevindingen.

Het CFV had een actief openbaarmakingsbeleid en maakte alle rapporten openbaar, maar dat veranderde nadat de organisatie opging in de ILT. Door de fusie was het beleid lange tijd vooral gericht op interne uniformering. De ILT heeft sinds kort transparantie en openbaarmaking weer op de agenda staan. Met de komst van een nieuwe IG kwam er een cultuuromslag. Ook wilde de organisatie gehoor geven aan veel internationale (EU) regels ten aanzien van openbaarmaking. Net als het CFV gaat de AW weer actief rapporten openbaar maken en sectorbijeenkomsten organiseren. De autoriteit maakt alle jaarlijkse toezichtbrieven aan woningcorporaties openbaar en laat zien welke instellingen niet aan de regels voldoen. De autoriteit is ook van plan om alle tussentijdse toezichtbrieven openbaar te maken.

De Autoriteit woningcorporaties heeft in het jaarplan voor 2017 transparantie als kernthema benoemd. Zo is het jaarlijkse sectorbeeld niet langer enkel een dik rapport dat alleen door Kamerleden en het ministerie wordt gelezen. Er is een eenvoudiger, meer visuele variant om corporaties ‘aan het denken te zetten’.<sup>74</sup> De AW is wel enigszins terughoudend geworden met het openbaar benoemen van goede voorbeelden (naming and faming), aangezien in het verleden Vestia en Humanitas als goede voorbeelden werden genoemd, die uiteindelijk toch onder verscherpt toezicht kwamen. De autoriteit werkt actief mee aan innovaties op het gebied van open data (zie box Corpodata).

#### *CorpoData: verantwoording van woningcorporaties*

De Autoriteit woningcorporaties is eigenaar van CorpoData, een web-based instrument om relevante financiële en volkshuisvestelijke gegevens van corporaties op te halen. Die gegevens gaan niet alleen naar de Autoriteit, maar ook naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en naar Aedes.<sup>75</sup> Op twee momenten per jaar leveren de corporaties gegevens aan voor de prospectieve informatie (dPi) en de verantwoordingsinformatie (dVi). Deze gegevens biedt de Autoriteit gefaseerd aan als open data en stelt ze ook beschikbaar voor de ‘Accountability Hack’. Dat is een initiatief van de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer samen met het CBS, een aantal ministeries en de Open State Foundation. Accountability Hack is voor ontwikkelaars, programmeurs, ontwerpers en datajournalisten. De resultaten worden besproken met beleidsmakers, datahouders, bestuurders en Kamerleden.<sup>76</sup>

De autoriteit nodigt deelnemers aan de Accountability Hack uit om data interactief aan te bieden aan potentiële huurders en financiële data te combineren met prestatiesgegevens. Zo werden deelnemers in 2016 uitgenodigd om energielabels van corporatiewoningen te ontsluiten om inzicht te krijgen in de verschillen in energiezuinigheid.<sup>77</sup> In 2017 ging men op zoek naar een manier om de financiële gezondheid van corporaties in verband te brengen met eigenschappen van hun woningen. Een vraag aan de hackers is bijvoorbeeld welke

<sup>73</sup> Autoriteit woningcorporaties (2017) Toezicht op governance, p. 15.

<sup>74</sup> Autoriteit woningcorporaties (2017) De woningcorporatiesector in beeld 2016.

<sup>75</sup> [www.corpodata.nl](http://www.corpodata.nl)

<sup>76</sup> <https://accountabilityhack.nl/wat/>

<sup>77</sup> <https://accountabilityhack.nl/2016/08/26/corpodata-open-data-over-woningcorporaties/>

koppelingen zij met gemeentefonds data kunnen uitvoeren en welke inzichten over toekomstige uitkeringen en mogelijke opvallende zaken zij aantreffen.<sup>78</sup>

*Bedoelde en onbedoelde gevolgen:*

Vanuit de sector klinkt kritiek op het wantrouwen vanuit de overheid dat leidt tot regeldruk en toezichtlast (zie essays site VTW). Sinds de schandalen en de enquêtecommissie is de sector in een kramp geraakt. Na een overreactie vanuit de noodzaak om weer ‘in control’ te komen, is er behoefte aan een nieuw evenwicht (Jelier 2017 VTW). In de nota toezicht op governance kiest de AW voor een responsieve werkwijze en een reflectieve benadering. De AW denkt dat er een lerende werking uitgaat van het terugkoppelen van bevindingen over het functioneren van de governance.<sup>79</sup>

Kortom, na een periode van verzelfstandiging en zelfregulering dwong de Parlementaire Enquête Woningcorporaties de sector tot meer verantwoording en de toezichthouder tot strenger toezicht. Het herstel van vertrouwen en het zorgen voor financiële stabiliteit en continuïteit in de corporatiesector heeft nog altijd de prioriteit. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting had transparantie en responsiviteit als speerpunt en de Autoriteit Woningcorporaties heeft recent die omgevingsgerichte waarden weer als prioriteit in het toezichtbeleid gezet. Het openbaarmakingsbeleid van de AW is gericht op het stimuleren van naleving en bevorderen van maatschappelijk debat door het publiceren van signalen en risico's, prestatiegegevens en individuele tekortkomingen bij corporaties. Het toezicht op de governance van woningcorporaties in dialoog met het veld ziet de Autoriteit als belangrijkste instrument om vertrouwen te herstellen.

---

<sup>78</sup> <https://accountabilityhack.nl/2017/05/02/corpodata-verantwoording-van-woningcorporaties/>

<sup>79</sup> Autoriteit Woningcorporaties (2017) Toezicht op governance, p. 15.

## 5. DE INSPECTIE VOOR DE GEZONDHEIDSZORG

### 5.1 Vertrouwen op zelfregulering en meer transparantie (2000-2008)

De zorg kent een lange traditie van zelfregulering met sterk ontwikkelde kwaliteitsstandaarden en veldnormen. De voormalig Inspectie voor de Gezondheidszorg vertrouwde in het toezicht op die zelfregulering van kwaliteitsinstituten, zorginstellingen en zorgprofessionals. Het is voor het beperkt aantal inspecteurs ook moeilijk om gedetailleerd toe te zien op zo'n 40.000 zorginstellingen en 1,3 miljoen zorgverleners. Naast zelfregulering is er afgelopen decennia ook steeds meer deregulering en marktwerking in de zorg gekomen. Zorgaanbieders hebben meer zeggenschap gekregen over tarieven en ook de keuzevrijheid, verantwoordelijkheid en inspraak van cliënten is vergroot.

In eerste instantie leek de marktwerking in de zorg weinig gevolgen te hebben voor het werk van de IGZ, die primair gericht is op kwaliteitstoezicht. Voor de nieuwe toezichttaken op het gebied van marktordening werd de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) opgericht.<sup>80</sup> Maar de zorg als markt kan pas goed werken als er transparantie is over kwaliteit. En patiënten kunnen ook pas beredeneerde keuzes maken tussen zorgaanbieders en maatschappelijke controle uitoefenen, als ze inzicht krijgen in de kwaliteit van dienstverlening. Het transparant maken van kwaliteit door het openbaar maken van prestatiegegevens werd aanvankelijk overgelaten aan het zelfregulerend vermogen van zorginstellingen. Zo verzocht de minister van Volksgezondheid de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ) om zelf wachttijden openbaar te maken naar aanleiding van de politiek-maatschappelijke discussie over wachttijden in de zorg. In 2000 kwam de Databank Wachttijden Ziekenhuizen beschikbaar voor publiek en politiek. Het Algemeen Dagblad maakte op basis daarvan een Wachttijsthulp waarmee patiënten ziekenhuizen konden vergelijken en zoeken naar het ziekenhuis met de kortste wachttijd voor een operatie. Er volgden veel publicaties met informatie die zowel burgers als zorgverzekeraars gingen gebruiken.<sup>81</sup>

De IGZ ging in samenspraak met het veld jaarlijks een basisset kwaliteitsindicatoren publiceren.<sup>82</sup> Ook in andere domeinen van de zorg, zoals de verpleeg- en verzorgingsinstellingen, werd openbaarheid gestimuleerd. De rol van de rapporten van de IGZ werd daarbij steeds groter en de afstemming met andere kwaliteitsbewakende organisaties werd steeds belangrijker. Zo ging het Kwaliteitsinstituut (Zorginstituut Nederland) zorgen voor de ontwikkeling van standaarden voor kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg.<sup>83</sup>

*Bedoelde en onbedoelde gevolgen: meer maatschappelijke controle en strategisch gedrag*

De transparantie door middel van informatie en publicaties heeft de maatschappelijke controle door journalisten en burgers versterkt. De aandacht voor wachttijden heeft er toe geleid dat ziekenhuizen de problemen zijn gaan aanpakken. Maar zorginstellingen zijn ook strategisch gedrag gaan vertonen door prijzen te verhogen, makkelijke patiënten te selecteren of

<sup>80</sup> [www.opendisdata.nl](http://www.opendisdata.nl)

<sup>81</sup> Meijer, Albert (2005) Vreemde ogen dwingen. Maatschappelijke controle in de publieke sector. *Bestuurskunde*, 1-05, 27.

<sup>82</sup> [www.ziekenhuizentransparant.nl](http://www.ziekenhuizentransparant.nl), [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-van-de-zorg/kiezen-in-de-zorg](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-van-de-zorg/kiezen-in-de-zorg)

<sup>83</sup> [www.zorginstituutnederland.nl/over-ons/taken/bevorderen-kwaliteit-en-inzichtelijkheid-van-de-zorg](http://www.zorginstituutnederland.nl/over-ons/taken/bevorderen-kwaliteit-en-inzichtelijkheid-van-de-zorg)

moeilijke patiënten te weigeren.<sup>84</sup> Openbaarmaking heeft perverse effecten waarbij sommige ziekenhuizen de patiënten met de meeste risico's gaan weren. Openbaarheid maakt pijnlijk zichtbaar waar de problemen het grootst zijn. Het kan het vertrouwen in de zorg en in de toezichthouder verminderen als duidelijk wordt dat risico's niet onder controle zijn.

## 5.2 Meer sanctionerend, risicogericht toezicht en publieke verantwoording (2008-2016)

Als gevolg van een reeks incidenten in de zorg en de medialogica waarin de IGZ terecht kwam, ontstond rond 2008 het beeld dat de inspectie te zwak en te laat optrad. De minister moest meermaals in de Tweede Kamer verantwoording afleggen en zette de inspectie onder druk om strenger op te treden om de vertrouwenscrisis te herstellen. Zo had de IGZ volgens de Commissie Hoekstra (2010) gefaald bij het oppakken van signalen en het aanpakken van de Twentse neuroloog Jansen Steur. Naar aanleiding van het zwartboek over de IGZ van de Nationale Ombudsman en Tros Radar dwong de minister de IGZ om minder te gedogen en meer handhavingsinstrumenten in te zetten.<sup>85</sup>

Het beeld van de IGZ als adviseur en stimulator in samenwerking met het veld, werd geleidelijk vervangen door de IGZ als handhaver namens de minister.<sup>86</sup> Onder politieke druk ging de IGZ strenger handhaven en nam het aantal opgelegde sancties vanaf 2009 sterk toe.<sup>87</sup> Nadat de IGZ opnieuw in het nieuws kwam, omdat Jansen Steur zonder tuchtrechtzaak zijn praktijk in Duitsland bleek te hebben hervat, kondigde de minister maatregelen aan waarbij de inspectie zelf onder verzwaaard ministerieel toezicht kwam.<sup>88</sup> De IGZ liet de organisatie doorlichten, dossieronderzoek uitvoeren en startte een verbetertraject, getiteld 'Toezien met Vertrouwen en gezag'.<sup>89</sup> Een visitatiecommissie onder leiding van Sorgdrager rapporteerde over de uitvoering van het verbetertraject (2014, 2015 en 2016).<sup>90</sup>

Ook op sectorniveau kwam er meer toezicht op zelfregulering. Sinds 2011 beschouwt de IGZ de Zorgbrede governancecode van de brancheorganisaties in de zorg als een algemeen maatschappelijk breed gedragen veldnorm en als een nadere invulling van de Wet toelating nieuwe zorginstellingen (WTZi) en het Uitvoeringsbesluit WTZi. In 2015 heeft de minister in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven de code "prominent te gebruiken in haar reguliere toezicht en te hanteren als sectorbrede veldnorm".<sup>91</sup> De IGZ gaat nog steeds uit van de zelfregulering van zorgprofessionals, maar gebruikt de governancecode expliciet in het eigen toezicht.

Sinds 2008 maakt de IGZ rapporten openbaar over instellingen die onder verscherpt toezicht

<sup>84</sup> Meijer, Albert (2005) *Vreemde ogen dwingen. Maatschappelijke controle in de publieke sector.* Bestuurskunde, 1-05, 29.

<sup>85</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012) Kamerbrief Toezicht op de gezondheidszorg door de IGZ, 17 januari 2012. Kamerstukken II 2011-2012, 33000 XVI, nr. 100, p. 8.

<sup>86</sup> Robben, P. et al. (2012) *Overheidstoezicht door de Inspectie voor de gezondheidszorg.* WRR-webpublicatie, p. 13-14.

<sup>87</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht,* WRR-rapport 89, p. 45.

<sup>88</sup> Ministerie van VWS, Nieuwsbericht 22-01-2013, Kamerstukken II, 2012-2013, 31016, nr. 37.

<sup>89</sup> Kamerstukken II 2012-2013, 33149 nr. 17. VWS (2013) Kamerbrief kabinetsreactie onderzoeksrapporten Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)

<sup>90</sup> IGZ (2014) Rapportage bevindingen Visitatiecommissie IGZ, 27 mei.

<sup>91</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2015) Kamerbrief Governance in de zorgsector, 22 januari 2015, Kamerstukken II 2014-2015, 32 012, nr. 23, p. 5.

zijn geplaatst of een bevel tot sluiting of een advies tot het geven van een aanwijzing hebben gekregen. Daarin worden de bevindingen, conclusies en eventuele maatregelen vermeld en de instellingen of zorgverleners ook bij naam genoemd. Zo maakte de IGZ twee keer een lijst met slecht presterende zorginstellingen in de sector verzorging en verpleging openbaar.<sup>92</sup> Een aantal zorginstellingen bleek echter wel goed te presteren op het gebied van cliënttevredenheid.<sup>93</sup> Daardoor ontstond kritiek van zorgbestuurders op het, in hun ogen, beperkte normenkader van de inspectie.<sup>94</sup>

*Bedoelde en onbedoelde gevolgen: meer wantrouwen door te punitief toezicht*

Het doel van het openbaarmakingsbeleid is het informeren van de patiënten, het bevorderen van naleving bij de zorgverleners en het afleggen van verantwoording door de inspectie. Een dergelijk beleid zou ook het vertrouwen in het toezicht bij burgers en patiënten moeten versterken. Uit een evaluatie in 2013 bleek dat het openbaarmakingsbeleid in de praktijk punitiever wordt ervaren dan de IGZ bedoelt.<sup>95</sup> De meeste geïnterviewde en geënquêteerde zorgverleners onderschrijven de doelen, zoals het informeren van cliënten en het verantwoorden van de inspectiewerkwijze. Maar ze zijn terughoudender over openbaarmaking ter bevordering van de naleving. Negatieve beeldvorming kan leiden tot krenking van beroepstrots, demotivatie en zelfs ziekte en vertrek van personeel.

Net als in de eerdere onderzoeken van Meijer is er maar een beperkt effect gevonden van openbaarmaking op het keuzegedrag van cliënten. Cliënten vertrekken meestal niet en er is ook niet een directe terugloop in het aantal cliënten waarneembaar. Imagoschade kan bij individuele instellingen wel leiden tot financiële en personele problemen. De meeste respondenten zijn van mening dat verscherpt toezicht als zodanig al voldoende is om het nalevingsgedrag te verbeteren en dat openbaarmaking niet nodig is. Ze zien echter ook dat het achterhouden van informatie niet acceptabel is en beschouwen de openbaarmaking van toezichtresultaten als een noodzakelijk kwaad. Maar er zijn ook instellingen waar openbaarmaking als extra stok achter de deur werkt en tot een gevoel van urgentie leidt.

Openbaarheid wordt gezien als onderdeel van toezichtbeleid, maar het openbaar maken van slechte resultaten draagt niet zonder meer bij aan vertrouwen in de zorg. De roep om openbaarmaking is eerder het gevolg van een gebrek aan vertrouwen. Dat de IGZ tegemoet komt aan die roep om openbaarmaking draagt mogelijk wel bij aan het vertrouwen in de IGZ bij de zorgverleners. Het onderzoek (2013) wees uit dat de IGZ de manier van openbaarmaking wel kon verbeteren door evenwichtiger te rapporteren. Zorgverleners ervaren het toetsingskader als formalistisch en de inspecteurs als weinig responsief. De rapporten zijn nuttig, maar worden soms matig gelezen, waardoor leereffect beperkt is. Ook kan de informatie beter ontsloten worden voor het brede publiek door meer de taal van de burger te spreken.

<sup>92</sup> [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/07/05/kamerbrief-over-openbaarmaking-lijst-150-verpleegzorginstellingen](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/07/05/kamerbrief-over-openbaarmaking-lijst-150-verpleegzorginstellingen)

<sup>93</sup> [www.presentie.nl/images/stories/A.J.\\_Baart\\_2016\\_-\\_Essay\\_De\\_nieuwe\\_regels\\_gehoorzaamheid\\_en\\_verstandigheid.pdf](http://www.presentie.nl/images/stories/A.J._Baart_2016_-_Essay_De_nieuwe_regels_gehoorzaamheid_en_verstandigheid.pdf)

<sup>94</sup> [www.zorgvisie.nl/kwaliteit/verdieping/2016/10/de-macht-van-het-zorginstituut/](http://www.zorgvisie.nl/kwaliteit/verdieping/2016/10/de-macht-van-het-zorginstituut/)

<sup>95</sup> Erp, J.G. van en Mein, A.G. (2013) Evaluatie actieve openbaarmaking toezichtrapporten IGZ, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

### 5.3 Sanctionerend en stimulerend toezicht door dialoog en leren (2016-heden)

In 2016 is het verbetertraject van de IGZ afgerond en presenteert de inspectie een meerjarenbeleidsplan 2016-2019 ‘Gezond vertrouwen’. Naast risicogericht en incidententoezicht richt de inspectie zich ook op kwaliteitsverbetering en stimulering van het lerend vermogen van instellingen. Toezicht is een mix tussen sanctioneren en stimuleren. De inspectie gaat zich daarbij ook meer verdiepen in reflectieve vragen zoals welke factoren effect hebben op het lerend vermogen en hoe deze factoren zijn te beïnvloeden. De vernieuwing van het toezicht bestaat eruit dat de inspectie niet alleen kijkt naar de veiligheid van zorg, maar ook naar de kwaliteit van leven van de patiënt of zorgcliënt. In de toetsingskaders voor het instellingstoezicht in de ouderenzorg, gehandicaptenzorg, geestelijke gezondheidszorg en forensische zorg is meer aandacht voor het welzijn, de bejegening en de wensen van cliënten.<sup>96</sup> Deze vernieuwing komt voort uit kritiek dat de gerichtheid van de inspectie op veilige zorg de aandacht afleidt van menslievende zorg. Met het meenemen van het cliëntperspectief beoogt de IGZ ook tegemoet te komen aan de kritiek dat inspecteurs met hun afvinklijsten alleen kijken naar de papieren werkelijkheid.<sup>97</sup>

De IGZ toont zich in het vernieuwde toezicht responsief. De werkplannen komen tot stand op basis van signalen van burgers, professionals en eigen bevindingen. Voor het risicogerichte toezicht put de IGZ meer uit ervaringen van patiënten en cliënten, zoals gedeeld via Zorgkaart Nederland. Het burgerperspectief komt bij de inspectie binnen via het Landelijke Meldpunt Zorg. Ook zet de inspectie ervaringsdeskundigen als lekeninspecteurs in om samen met inspecteurs van de IGZ gehandicapten-, verpleegzorg-, ggz- en forensische zorg instellingen te bezoeken.<sup>98</sup> De IGZ en de NZA hebben een gezamenlijk kader ‘Goed bestuur in de zorg’ ontwikkeld en spreken instellingen meer aan op hun bestuurlijke verantwoordelijkheid, aanspreekgedrag en cultuur.<sup>99</sup> Ook onderzoekt de IGZ sectorbrede thema’s en kijkt naar het lerend vermogen van organisaties.

#### *Bedoelde en onbedoelde gevolgen: vermenging van reflectief toezicht en nalevingstoezicht*

In de praktijk zijn er bij toezichthouders belemmeringen voor reflectief toezicht gericht op het versterken van het lerend vermogen. In het proefschrift ‘Practicing reflexive regulation’ laat Suzanne Rutz zien dat inspecteurs te weinig ruimte nemen om bij maatschappelijke problemen waar niet direct oplossingen voorhanden zijn, te leren en te experimenteren om zo gaande weg een passende aanpak te vinden.<sup>100</sup> In eerste instantie betrekken zij allerlei partijen die kunnen bijdragen aan de aanpak van het probleem, waaronder burgers, maar gaandeweg versmalt de brede blik tot een deel van het maatschappelijk probleem waarover ze normen kunnen stellen. De leerprocessen van inspecteurs zijn aldus sterk gericht op het verder ontwikkelen van methoden, instrumenten en het toezichtkader en minder op het leren hoe ze samen met andere partijen de maatschappelijke problemen beter kunnen aanpakken: “Hoewel inspecteurs aan het begin van het toezichtproces allerlei aspecten van het maatschappelijk probleem meenemen en allerlei partijen betrekken, verandert dit gedurende het toezicht. De focus komt te liggen op een afgebakend risico (onsamenhangende hulp) en een verticale relatie met een ondertoezichtstaande (de gemeente). Afgebakende risico’s en verticale een-op-een relaties zijn gerelateerd aan nalevingstoezicht. Gedurende het toezicht verruilen

<sup>96</sup> IGZ (2017) Zorg verandert, toezicht verandert mee, Nieuwsbericht 28-03-2017

<sup>97</sup> [www.zorgvisie.nl/Kwaliteit/Verdieping/2016/9/Voorbij-de-afvinklijstjes-van-de-inspectie/](http://www.zorgvisie.nl/Kwaliteit/Verdieping/2016/9/Voorbij-de-afvinklijstjes-van-de-inspectie/)

<sup>98</sup> IGZ Meerjarenbeleidsplan 2016-2019, p. 9.

<sup>99</sup> IGZ en NZa (2016) Toezicht op goed bestuur. Voor bestuurders en toezichthouders in de zorg.

<sup>100</sup> [www.inspectiejeugd zorg.nl/experimenteren-versterkt-het-lerend-vermogen-van-inspecties/](http://www.inspectiejeugd zorg.nl/experimenteren-versterkt-het-lerend-vermogen-van-inspecties/)

inspecteurs dus een reflexieve benadering voor nalevingstoezicht. Reflexief toezicht en nalevingstoezicht zijn twee aparte methoden, maar in de praktijk niet gescheiden van elkaar.”<sup>101</sup>

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

---

<sup>101</sup> Rutz, S. (2017) *Practicing reflexive regulation*, Proefschrift EUR, p. 166.



## 6. DE INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS

### 6.1 Handhavend toezicht (1997-2007): van normnaleving naar meer kwaliteitseisen

Het onderwijs was in de jaren zeventig een dicht gereguleerd veld met weinig vrijheidsgraden en geen eigen kwaliteitsstandaarden. Vanaf de jaren tachtig vond bekostiging plaats door middel van ‘lumpsum-financiering’, waarmee scholen meer autonomie en vrijheid kregen en de overheid zich terugtrok. Het toezicht bevond zich in een juridisch vacuüm.<sup>102</sup> Keerpunt vormde het Schaapman-arrest in 1997 waarbij de gemeente Amsterdam het latere gemeenteraadslid Karina Schaapman een schadevergoeding moest betalen. Haar kinderen hadden dure bijlessen nodig omdat ze een leerachterstand hadden opgelopen als gevolg van slecht Montessori-onderwijs en falend toezicht. Er kwam meer media-aandacht voor onderwijskwaliteit. Zo deed het Dagblad Trouw in 1997 een beroep op de Wet openbaarheid bestuur voor het openbaar maken van gegevens van de Inspectie van het Onderwijs. In 2002 kwam de Wet op het onderwijstoezicht (WOT), waardoor het openbaar maken van de inspectiegegevens wettelijk verankerd is.

#### *Positieve gevolgen voor maatschappelijke controle en effectiviteit*

Het openbaar maken van de inspectiegegevens heeft de keuzevrijheid van ouders, leerlingen en studenten versterkt, omdat ze hun keuze beter kunnen onderbouwen en scholen met elkaar kunnen vergelijken. Scholen zijn erg beducht voor het predicaat ‘zwak’ en de mogelijk dalende aanmeldcijfers die dat met zich mee kan brengen. Een negatief inspectie-oordeel leidt tot media-aandacht, negatieve publiciteit en krenking van de beroepstrots. De maatschappelijke controle is dus versterkt als gevolg van de openbaarmaking. Maar voor de meerderheid van voldoende of goed presterende scholen heeft openbaarmaking weinig effect, omdat die niet aanzet tot kwaliteitsverbetering en leren. Er zit ook een keerzijde aan de strategie van openbaarmaking. Scholen gaan strategisch gedrag vertonen en zich steeds meer richten op de indicatoren van de inspectie.<sup>103</sup>

### 6.2 Risicogericht toezicht (2007-2014): van zwakke naar meer goede en excellente scholen

Vanaf 2007 koos de inspectie voor meer risicogericht toezicht en kwam de focus op de zwakkere scholen te liggen. Mede als gevolg van bezuinigingen ging de inspectie zich steeds meer richten op het bewaken van het minimumkwaliteitsniveau. Onder invloed van financiële en bestuurlijke incidenten, zoals bij Amarantis, InHolland en Ibn Ghaldoun, kwam er de wet versterking bestuurskracht. Vanaf 2008 werd het financieel toezicht onderdeel van de inspectie. Geleidelijk aan klonk er vanuit leraren en schoolbestuurders steeds meer kritiek op het uitdijende toezichtkader, de afvinklijsten, doorgesloten verantwoordingscultuur en toezichtlasten. Ook de inhoud van de prestatie-indicatoren stond ter discussie. Niet alles is meetbaar of wordt gemeten, zoals sociaal-culturele aspecten (sfeer, personeelsbeleid, sociale ontwikkeling) en de relatieve vooruitgang die scholen boeken met zwakke leerlingen (dyslectische of migrantenkinderen). Vanaf 2012 klonk er een roep om kwaliteitsverhoging in

<sup>102</sup> Presentatie Jos Verkroost voor de UU-IR bijeenkomst met inspectiestrategen op 12 oktober 2016.

<sup>103</sup> Meijer, Albert (2005) Concurrenren, leren en benchmarken. Eindrapportage van de deelevaluatie van informatie van Onderwijsinspectie op Internet: effecten op gedrag en besluiten van schoolbesturen, directies en docenten. In opdracht van de Inspectie van het Onderwijs.

het onderwijs en kregen ook de gemiddelde en bovengemiddelde scholen meer aandacht van de IvhO. De intentie was om scholen te stimuleren tot verbetering van prestaties. De beste scholen kunnen het predicaat ‘excellente school’ verdienen.

*Onbedoelde gevolgen: vertrouwen onder druk door controlecultuur*

Het risicogerichte toezicht is effectief gebleken, want het aantal (zeer) zwakke scholen is teruggebracht rond de twee procent (basisonderwijs) en vier procent (voortgezet onderwijs).<sup>104</sup> Het openbaar maken van inspectiegegevens en de onderlinge concurrentie tussen scholen die daardoor ontstaat heeft daar aan bijgedragen. Maar de prestaties van de rest van het spectrum van scholen veranderde nauwelijks. Het beleid van naming and shaming, de controlecultuur en de uitholling van de adviesfunctie leidde op termijn tot vertrouwensproblemen. Het beeld van de inspecteur als boeman zette de vertrouwensrelatie met de school onder druk. Het risicogerichte toezicht leidde ook tot strategisch gedrag. Sommige scholen gingen bedenken hoe ze de inspectie om de tuin konden leiden, bijvoorbeeld door zwakke leerlingen ziek te melden bij de citotoets. Inspecteurs merkten dat het bestaande toezicht uitgewerkt raakte en dat ze ‘bijziend’ werden van het eigen toezichtkader.<sup>105</sup>

### **6.3 Gedifferentieerd toezicht (2014-heden): van controlerend naar meer kansgericht toezicht**

Om uit de dreigende negatieve spiraal tussen scholen en inspectie te komen, heeft de inspectie een verschuiving gemaakt in de richting van een governance-benadering, waarbij schoolbesturen zelf kwaliteitsnormen ontwikkelen en zichzelf evalueren. Doel was om bestuurders meer zeggenschap te geven over de kwaliteit van het onderwijs en om de inspecteurs met een bredere blik buiten het normenkader te laten kijken. De maatschappelijke kritiek op de inspectie als ‘boeman’ en de druk om de kwaliteitsverbetering aan de bovenkant te stimuleren, leidde tot kanteling van de toezichtvisie.

In 2014 publiceerde de minister van OCW de nota ‘Toezicht in transitie’ waarin de Inspectie de opdracht kreeg om niet langer alleen ‘risicogericht’ toezicht uit te oefenen, maar in de toekomst ook ‘kansgericht’ toezicht te houden. Dat betekent dat de inspectie niet alleen gericht is op het bewaken van de minimumkwaliteit, maar ook kwaliteitsprofielen opstelt om scholen te stimuleren om te werken aan een kwaliteitscultuur. Scholen kunnen mede op basis van een zelfevaluatie en gesprekken met stakeholders het oordeel ‘goed’ verwerven. De vraag is natuurlijk wel of er objectieve criteria te geven zijn voor wat een goede school is. Hoewel het traject om een goede school te worden vrijwillig is en de criteria voor een deugdelijke zelfevaluatie open zijn, zal de neiging tot conformering aan veld- of inspectienormen toch groot zijn door de concurrentie tussen scholen en het sterke effect van een publiek inspectieoordeel.

In 2014 versterkte de Tweede Kamer met de initiatiefwet Bisschop ('Doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht') de autonomie van de scholen ten opzichte van de inspectie.<sup>106</sup> Naar aanleiding van de wet ging de Inspectie duidelijker onderscheid maken tussen het

<sup>104</sup> [www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2016/11/09/arrangementen-september-2016](http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2016/11/09/arrangementen-september-2016)

<sup>105</sup> Analyse op basis van gesprekken met inspecteurs van de IvhO.

<sup>106</sup> Kamerstukken II 2013-2014, 33 862, nr. 1.

waarborgen van deugdelijkheidseisen en het stimuleren van kwaliteitsaspecten.<sup>107</sup> De toezichtindicatoren zijn vervangen door een lijst met hoofdpunten en naast handhaving richt de inspectie zich ook weer nadrukkelijker op kwaliteitsverbetering door de interne reflectie op scholen te stimuleren. Verder laat de inspectie schoolleiders of leraren meelopen met de inspecteur, die niet alleen rapporteert maar ook met scholen in gesprek gaat over voorlopige bevindingen en adviezen. Ook spreekt de inspecteur meer met leerlingen en ouders.

*Vermeende gevolgen voor maatschappelijke controle en effectiviteit*

Door middel van pilots is het vernieuwde toezicht uitgebreid in de praktijk getest. De Inspectie heeft draagvlak gezocht door het vernieuwd toezichtbeleid en het toezichtkader te bespreken met het veld en via internetconsultatie voor te leggen aan een breed publiek.<sup>108</sup> Daaruit blijkt dat besturen, scholen en leraren overwegend positief zijn over het nieuwe normenkader en de aangepaste toezichtstijl.<sup>109</sup> Wetenschappelijk onderzoek levert steun voor de beleidstheorie achter de nieuwe toezichtfilosofie dat een hoge mate van autonomie voor scholen in combinatie met het afleggen van publieke verantwoording leidt tot goede onderwijsresultaten.<sup>110</sup> Daarom werken het ministerie van Onderwijs en de Inspectie aan “een verbetercultuur die door alle betrokkenen intrinsiek wordt beleefd.”<sup>111</sup> De overheid wil maatschappelijke controle door leerlingen, ouders, docenten en bestuurders stimuleren door breed draagvlak voor kwaliteitsnormen om tot goed onderwijs te komen. Of dit ook bij gaat dragen aan het vertrouwen in het onderwijstoezicht en in het onderwijs zelf, zal op termijn moeten blijken. Het vernieuwde toezicht is per 1 augustus 2017 ingevoerd, dus is het nog te vroeg om de gevolgen in beeld te brengen.

Kortom, de omgevingsgerichtheid van de Inspectie van het onderwijs heeft zich ontwikkeld van veel ruimte voor autonomie van de scholen naar meer gedetailleerde kwaliteitseisen en handhavend toezicht. Vervolgens heeft de inspectie onder druk van de wetgever de zeggenschap van instellingen weer versterkt door de status van inspectienormen te verduidelijken en meer kansgericht en stimulerend toezicht uit te oefenen. Burgers zijn door middel van het openbaar maken van inspectiegegevens in staat gesteld om hun keuzevrijheid te vergroten en maatschappelijke controle uit te oefenen. Ook worden ouders en leerlingen vaker om inbreng gevraagd, zoals bij het opmaken van de staat van het onderwijs.

---

<sup>107</sup> Kamerstukken II 2015-2016, 33 862, nr. 24.

<sup>108</sup> Kamerstukken II 2013-2014, 33 905, nr. 1, 14. In het toezichtkader staat hoe de inspectie werkt, wat zij beoordeelt en van welke kwaliteit het onderwijs is. Toezichtkaders van de inspectie bevatten de werkwijze die de inspectie bij haar toezicht hanteert en de kwaliteitsaspecten en indicatoren (het waarderingskader) waarop scholen worden beoordeeld. De invoering van gedifferentieerd toezicht betekent dat bepaald moet worden wanneer een school uiteindelijk het oordeel ‘voldoende’, ‘goed’, of ‘excellent’ zal krijgen. De wetgever bepaalt welke aspecten van kwaliteit van belang zijn en de inspectie operationaliseert dit en legt dit vast in een toezichtkader. Deze toezichtkaders worden ter consultatie voorgelegd en op een aantal formele momenten besproken met de sectoren. Na vaststelling door de inspecteur-generaal keurt uiteindelijk de minister het toezichtkader goed.

<sup>109</sup> Inspectie van het Onderwijs (2016) Naar vernieuwd toezicht. Afsluitende rapportage pilots en raadplegingen stimulerend en gedifferentieerd toezicht.

<sup>110</sup> Webbink, D., Wolf, I., Woessmann, L., Elk, R. van, Minne, B. en M. van der Steeg, 2009, Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie, CPB Document 187, OECD (2011), Lessons from PISA for the United States, Strong Performers and Successful Reformers in Education, OECD Publishing

<sup>111</sup> Kamerstukken II 2013-2014, 33 905, nr. 1, 1.

#### 6.4 Een voorbeeld van reflectief stelseltoezicht: ‘De staat van het onderwijs’

De ontwikkeling van transparantie naar responsiviteit is niet alleen zichtbaar in het vernieuwde, bestuursgerichte instellingstoezicht, maar ook in het vernieuwde stelseltoezicht. Al 200 jaar maakt de inspectie jaarlijks de Staat van het Onderwijs op, maar de laatste paar jaar doet de inspectie dat steeds meer in samenwerking met veldpartijen. Omdat ‘De Staat’ een mooi voorbeeld is van de ontwikkeling naar reflectief stelseltoezicht, besteden we hier wat meer aandacht aan de totstandkoming en de doorwerking.<sup>112</sup> Ook andere inspecties maken inmiddels een staat van de sector op en kunnen leren van de ervaringen van de IvhO.

##### *Hoe heeft de staat zich ontwikkeld? Van constaterend naar verklarend*

In 2017 bestaat de Staat van het Onderwijs 200 jaar. De inspectie is grondwettelijk verplicht om de Kamer te informeren over de ontwikkelingen in het onderwijs. De staten waren tot een aantal jaren geleden een soort jaarverslagen, waarin weinig aandacht was voor ontwikkelingen op stelselniveau en waarin vooral verslag werd gedaan van de aantallen verrichte inspecties. Het verslag droeg bij aan transparantie van het onderwijstoezicht, maar vooral de negatieve oordelen stonden voorop, zonder verbeterperspectief of een analyse van achterliggende mechanismes. Het verslag bood geen verklaring van waarom bepaalde problemen zich voordoen. De inspectie ging zich realiseren dat de inspecteurs veel meer weten over onderwijsontwikkelingen en vroeg zich af waarom die kennis niet met het veld werd gedeeld.

De inspectie is nu een ‘transparenteur’ die ontwikkelingen zichtbaar maakt en het debat voedt dat anderen vervolgens verder moeten voeren. De inspectie wilde niet langer de informatie sec overdragen, maar een normoverdragende functie geven aan de Staat. Dat doet de inspectie door de problemen te benoemen die de inspecteurs in het veld zien, ook als het veld het niet graag hoort. De agenderende functie staat voorop. Een voorbeeld is de waarneming van de inspectie van grote verschillen in beoordeling tussen school- en staatsexamen: de inspectie vond het niet erg bevredigend om alleen te constateren dat het verschil er is. Bovendien liep het sterk uiteen: sommige scholen hadden geen verschillen, andere hadden twee punten verschil. De inspectie wilde kunnen aangeven wat scholen eraan kunnen doen en wat goede en slechte scholen van elkaar kunnen leren. Dat vraagt om meer gericht onderzoek naar verklaringen en samenhangen, om scholen en bestuurders meer handelingsperspectief te geven. Daarbij is de lijn naar beleidsaanbevelingen dun, maar daar blijft de IvhO bewust vandaan. Doel is anderen in positie te brengen om beleid te maken. Een steen in de vijver werpen is niet genoeg: de inspectie wil de knoppen benoemen waar je aan kunt draaien. De inspectie biedt handelingsperspectieven, maar doet geen concrete voorstellen wat beleidsmakers ermee moeten doen. De inspectie probeert zo rolvast mogelijk te zijn: ‘dit zien wij en wat doen jullie eraan?’

##### *Het beoogd effect van ‘De Staat’: Belang van de leerling centraal*

De IvhO wil dat de scholen transparant rapporteren, maar ook hun eigen organisatie kritisch bezien. De ontwikkeling van De Staat komt ook voort uit de persoonlijke opvatting van hoofdinspecteurs dat inspectie en onderwijsbeleid te veel over de instituties gingen, terwijl de

---

<sup>112</sup> Beschrijving op basis van presentatie Inge de Wolf op het UU-Kennisseminar 1 november 2016 over ‘Transparantie, verantwoording en responsiviteit van toezichhouders’ en gesprekken met Inge de Wolf, Arnold Jonk en Evelien Evenhuis op 22 december 2016

vraag zou moeten zijn: wat doet het onderwijs met de leerlingen? De inspectie signaleert dat niet alle bestuurlijke beslissingen in het onderwijs in het belang zijn van de leerling.

De IvhO heeft daarom gekozen het leerlingperspectief centraal te stellen. Dat is de publieke waarde waar de inspectie voor staat en die staat niet ter discussie. De IvhO noemt zich zelf ook de ‘vakbond van de leerling’. Dat valt niet altijd goed. Ook sommige inspecteurs en auteurs van de deelrapporten hebben er moeite mee. Deze keuze is voortgekomen uit de eerste Staat van de Leerling, waardoor de inspectie geïnspireerd werd. Het leerling belang komt ook tot uitdrukking in de presentatie van De Staat, die aanvankelijk in Nieuwspoort was, maar later in een school werd georganiseerd. Inmiddels is de belangstelling zo groot dat de Inspectie ter gelegenheid van de presentatie een congres organiseert. De Staat was vroeger aan de Tweede Kamer gericht, maar sinds 2013 vooral aan het veld om de discussie te voeden. Inmiddels zijn er naast de staat van de leerling, ook de staat van de leraar, de ouder, de schoolleider, de universitaire lerarenopleiding, het internationale onderwijs in Nederland en het Nederlands onderwijs in het buitenland.<sup>113</sup> Ook zijn er gemeenten die staten opmaken, zoals de staat van het Amsterdamse en Haagse onderwijs.

#### *Werkwijze: hoe komt de staat tot stand?*

De ontwikkeling naar ‘de staat’ in huidige vorm is geleidelijk gegaan, het is geen doelbewuste omslag geweest, meer een organisch leerproces. In de staat van 2013 is de omslag het meest zichtbaar geweest, met voor het eerst een ruim gebruik van infographics. Het eerste hoofdstuk was voorheen een samenvatting van de sectorrapporten die in de volgende hoofdstukken komen, maar is nu een stelselanalyse. Deze analyse wordt steeds belangrijker en bepalender. Het selectieproces van onderwerpen gebeurt op basis van een diversiteit aan bronnen: veel gesprekken met schoolleiders en leraren over hun zorgen, signalen die inspecteurs in het veld opvangen, buitenlandse ontwikkelingen, nieuwe data die beschikbaar komen, vakliteratuur en boeken, de staten van de leraar, de ouders, de leerling, etc. Een open houding is dus een voorwaarde om signalen uit het veld op te vangen en actief op te sporen. Gedeelde en door het veld gedragen normen zijn ook een voorwaarde om maatschappelijke problemen te agenderen.

Vaak hangen thema’s “in de lucht”, zoals de teruglopende motivatie van leerlingen of toegenomen ongelijkheid van kansen. Inspecteurs dragen thema’s aan, die onderzoekers verder gaan uitzoeken. Als daar interessante bevindingen uit komen gaat het thema terug naar de inspecteurs voor vervolgvragen. Uit de vijf hoofdthema’s wordt één centraal thema gekozen. De vraag daarbij is of IvhO de geëigende instantie is om dit thema te benoemen, of de inspectie eigen toezichtdata over dit thema heeft en of er aanvullend onderzoek mogelijk is om de boodschap te onderbouwen. Om deze aanpak tot een succes te maken moet de IvhO ook externe informatiebronnen inzetten en van duiding voorzien. In samenwerking met wetenschappers doet de IvhO verdiepend onderzoek. De inspectie is transparant over alle onderliggende data: die biedt de IvhO open aan, zodat iedereen de inspectie kan controleren. Dat disciplineert tevens de IvhO-onderzoekers. Ook is de inspectie transparant over de wijze waarop ze tot de bevindingen zijn gekomen. Op de inspectiewebsite staat de werkwijze, een verantwoording over de Staat van het Onderwijs en zijn technische rapporten te downloaden.

De Inspecteur-generaal is in het onderzoeksproces betrokken, maar nog niet bepalend. Pas het conceptrapport gaat naar de IG. Aanvankelijk had de IvhO de neiging om vijf onderwerpen te

<sup>113</sup> [www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/staat-van-het-onderwijs/de-andere-staten](http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/staat-van-het-onderwijs/de-andere-staten)

benoemen en alle vijf even belangrijk te maken. Het persbericht kende vijf even lange alinea's. Onder leiding van de IG wordt er nu voor één hoofdboodschap gekozen. Dat heeft een enorme impact. Er is nu een filmpje over de hoofdboodschap. Ook in het voorwoord zet de IG de toon door de scherpte in de communicatie. De IG is heel bepalend in het uitdragen en impact laten krijgen van de boodschap.

De landing van de staat wordt zorgvuldig geregisseerd. De IvhO legt de resultaten aan de bewindspersonen voor. Twee weken voor publicatie van de staat deelt de Inspectie de inhoud in een serie bilaterale gesprekken ook met veldpartijen, zodat zij zich kunnen voorbereiden op acties en reacties. De IG hamert in deze gesprekken op de verantwoordelijkheid van deze partijen en brengt hen in stelling: wat ga je doen? In vervolggesprekken komt zij ook voortdurend terug op de voortgang. Voorafgaand aan de publicatie vindt dus achter de schermen voortdurend overleg plaats, en worden data verder aangescherpt of aangevuld. Deze gesprekken voeden ook de kracht van de boodschap, omdat de IG inmiddels weet waar de gevoeligheden liggen. De Staat wordt gepresenteerd in een grote dialoogconferentie met vele honderden betrokkenen en belanghebbenden.

*Doorwerking: Wat bepaalt het effect? Overleg leidt tot draagvlak en probleemeigenaarschap*  
 Het is voor de Staat alleen zinvol om onderwerpen te agenderen waarvoor niet al een probleemeigenaar is opgestaan. Als iemand het al heeft opgepakt, kiest de IvhO het onderwerp niet. Het gebrek aan probleemeigenaarschap draagt ertoe bij dat de agenda van de inspectie niet omstreden is. Met behulp van de Staat, daagt de IG organisaties uit om zich op te werpen als probleemeigenaar. Het is belangrijk om ook aandachtspunten voor de IvhO zelf te adresseren in de eigen reflecties. Voorafgaand aan de publicatie van De Staat vraagt de IvhO aan wetenschappers en de belangrijkste stakeholders om een week lang 'gaten te schieten' in het concept. Op deze manier wordt het draagvlak voor de boodschap breder en sterker. Journalisten bellen vaak wetenschappers ter verificatie van De Staat. Dan helpt het als die wetenschappers geïnformeerd en betrokken zijn zodat ze als ambassadeurs kunnen dienen. Deze vorm van transparantie leidt zo tot een symbiose van toezicht en wetenschap.

Een dilemma is de omgang met weerstand bij het agenderen van onderwerpen waarvoor de inspectie geen duidelijke verantwoordelijkheid draagt, of die het veld niet aan de orde heeft gesteld, zoals de motivatie van de leerling. Maar de boodschap en bemoeienis van de IvhO met de te agenderen onderwerpen wordt in de gesprekken met het veld niet vaak ter discussie gesteld. Het gezag van de IvhO is daarbij bepalend. Een ander dilemma's is de omgang met politiek gevoelige thema's. Dat gold voor de ongelijkheid in het onderwijs, zeker ten tijde van een PvdA onderwijsminister. De onafhankelijke positie van de IvhO ten opzichte van het departement en de grondwettelijke zelfstandige rapportageplicht aan de Tweede Kamer helpt daarbij. De Staat kan ook ten goede komen aan de reputatie van de IvhO, omdat het de onafhankelijkheid van de inspectie onderstreept en ondersteunt.

## 7. VERGELIJKING VAN OMGEVINGSGERICHTE STRATEGIEËN

In deze verkenning maken we een onderscheid tussen transparantie, verantwoording en responsiviteit om verschillen in omgevingsgerichte strategieën en praktijken te kunnen analyseren. Daarbij hebben we eerder ook geconstateerd dat omgevingsgerichte strategieën en praktijken van een inspectie afhankelijk is van verschillende stelselkenmerken en contextfactoren, maar ook van de ontwikkelingsfase waarin de inspectie zich met het veld bevindt. Vanuit dit perspectief vergelijken we de omgevingsgerichte strategieën van de drie bestudeerde inspecties.

De omgevingsgerichte toezichtstrategie van de Autoriteit Woningcorporaties is net als de fusieorganisatie zelf nog relatief sterk in ontwikkeling. De autoriteit is vooral gericht op transparantie van financiële prestaties en probeert de cultuur van openbaarheid van het Centraal Fonds Volkshuisvesting weer als uitgangspunt te nemen. Om het vertrouwen in de sector te herstellen zet de AW sinds 2017 in op een reflectieve dialoog met de sector over governance. De omgevingsgerichte publieksstrategie van de IGZ is naar aanleiding van allerlei incidenten ontwikkeld van transparantie naar publieke verantwoording, waarbij de IGZ recent de omslag probeert te maken naar een meer responsieve relatie met burger en cliënten. De omgevingsgerichte krachtenveldstrategie van de IvhO heeft zich sinds de jaren negentig onder druk van burgers en media relatief ver ontwikkeld. Het vernieuwde instellingstoezicht en stelseltoezicht hebben naast transparantie en verantwoording, ook responsiviteit omarmd als kernwaarde. De AW werkt dus vooral aan een toezichtstrategie waarin transparantie centraal staat. De IGZ werkt aan een publieksstrategie die meer gericht is op verantwoording. En de IvhO werkt aan een krachtenveldstrategie gericht op het responsief samenwerken met instellingen, betrokkenen en belanghebbenden om onderwijskwaliteit te verbeteren en problemen op te lossen.

De Autoriteit Woningcorporaties, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Inspectie van het Onderwijs laten opvallende overeenkomsten en verschillen zien in de gerichtheid op organisaties, burgers en belanghebbenden. De Autoriteit Woningcorporaties richt zich sterk op de woningcorporaties, maar niet of nauwelijks op andere stakeholders, zoals gemeenten, media, huurders of burgers. De Inspectie van het Onderwijs maakte vanaf 1997 onder druk van media en politiek werk van actieve openbaarmaking van inspectierapporten. Vervolgens moest de inspectie zich publiek verantwoorden over de zwakke scholen. En daarna probeerde de inspectie met behulp van een meer responsieve toezichtstijl de balans tussen controleren en stimuleren te bewaken. Naast normnaleving en ‘naming and shaming’ is er nu ook oog voor stimulering van kwaliteit en ‘naming and faming’. De IGZ laat een vergelijkbare ontwikkeling zien van vertrouwen op zelfregulering van organisaties naar het actief handhaven van veldnormen en het versterken van het sanctionerend toezicht. De ruimte voor zelfregulering van zorginstellingen is ingeperkt en het handhavingskader is aangescherpt. In de zorg klinkt nu steeds luider net als eerder in het onderwijs een roep om meer stimulerend en cliëntgericht inspectie-optreden.

Beide inspecties zijn onder druk van media, politici en burgers meer werk gaan maken van het openbaar maken van inspectierapporten, het beter informeren van burgers en afleggen van verantwoording. Door het zichtbaar worden van slecht presterende onderwijs- en zorginstellingen is de druk op de toezichthouders toegenomen om meer verscherpt en sanctionerend toezicht uit te oefenen. De kwaliteitseisen zijn daardoor steeds gedetailleerder geworden en er is meer handhavend toezicht gekomen, waardoor onderwijs- en

zorginstellingen zijn gaan klagen over toezichtlasten. Daarbij is een verschil dat de IvhO toeziet op wettelijke deugdelijkheidseisen en overige kwaliteitsaspecten, terwijl de IGZ vooral veldnormen handhaaft, die de sector of het Zorginstituut Nederland vaststelt. De IGZ kan als stok achter de deur zelf normen formuleren op onderwerpen waarbij geen veldnormen beschikbaar zijn. Dat leidt soms tot discussie en onduidelijkheid over de status van normen, die door de openbaarheid van de inspectieoordelen op basis van deze normen nog wordt versterkt. In het onderwijs is de verschillende status van die wettelijke regels en inspectieregels onduidelijk voor scholen, omdat die in de inspectierapporten door elkaar heen lopen. Recent is in wetgeving een duidelijker onderscheid gemaakt tussen deugdelijkheidseisen en overige kwaliteitsaspecten.<sup>114</sup> Net als de IvhO krijgt ook de IGZ kritiek van instellingen op het formalistische karakter van het toezichtkader. De minister en het parlement proberen de normstellende en handhavende rol van de toezichthouder ten opzichte van zorginstellingen vooralsnog juist te versterken. Zo draagt de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) de IGZ op om het toezicht minder vrijblijvend te maken, maar ook om de belangen en klachten van patiënten meer centraal te zetten.

De drie toezichthouders buigen zich sinds kort over de vraag hoe ze het bestuur, het interne toezicht, stakeholderbeleid en de governance van instellingen kunnen beoordelen en stimuleren.<sup>115</sup> Ook zijn ze zich expliciet gaan richten op het perspectief van burgers en belanghebbenden. De IGZ stelt het cliëntperspectief in de werkplannen, de toezichtnormen en het risicogerichte toezicht meer centraal. Dat past ook in het beleid van het ministerie van VWS om minder de systemen en meer de mensen centraal te zetten.<sup>116</sup> De IvhO nodigt leerlingen, ouders, schoolleiders, leraren en andere betrokken uit om jaarlijks hun eigen staat van het onderwijs op te maken. Ook heeft de inspectie het vernieuwde toezichtkader maatschappelijk gelegitimeerd door het uitgebreid betrekken van uiteenlopende stakeholders in de ontwikkel-, consultatie- en pilotfase.

Kortom, de kernwaarde in de omgevingsgerichte strategieën en praktijken verschuift van transparantie voor burgers via verantwoording aan burgers naar responsiviteit met burgers, en via handhaving naar het bevorderen van leren en reflexiviteit. Elk van de drie toezichthouders bevindt zich in dit continuüm in een andere ontwikkelingsfase. De toezichthouders proberen met een meer responsieve toezichtstijl de balans te bewaken tussen het handhaven van regels en het stimuleren van kwaliteitsontwikkeling in dialoog met instellingen. Het burgerperspectief in het toezicht staat nog in de kinderschoenen. De zeggenschap van burgers en belanghebbenden is bij het toezien op de kwaliteit van onderwijs, zorg en wonen voor toezichthouders meer een afgeleide van de zeggenschap van instellingen, die zelf verantwoordelijk zijn voor hun stakeholderbeleid.

---

<sup>114</sup> Kamerstukken II 2015-2016, 33 862, nr. 24.

<sup>115</sup> WRR (2014) Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke instellingen, p. 77.

<sup>116</sup> Ministerie van VWS (2013) Kamerbrief over Gezamenlijke agenda VWS: 'Van systemen naar mensen'. [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/02/18/kamerbrief-over-gezamenlijke-agenda-vws-van-systemen-naar-mensen](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/02/18/kamerbrief-over-gezamenlijke-agenda-vws-van-systemen-naar-mensen)



## 8. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Toezichthouders staan voor de vraag hoe ze om moeten gaan met de maatschappelijke verwachtingen van burgers en organisaties op het gebied van transparantie en interactie. Van toezichthouders wordt verwacht dat ze omgevingsgericht zijn in hun houding en gedrag. In deze verkenning staat de vraag centraal hoe transparantie, verantwoording en responsiviteit van en via toezichthouders kan bijdragen aan normnaleving, publiek vertrouwen en maatschappelijke controle. In deze conclusie geven we beknopt antwoord op de hoofdvragen:

- 1) Wat is de betekenis van transparantie, verantwoording en responsiviteit en wat zijn de veronderstelde effecten van die waarden?

In deze verkenning hebben we een onderscheid gemaakt tussen:

- **Transparantie:** zichtbaar maken van activiteiten of prestaties van toezichthouder of onder toezicht gestelde.
- **Verantwoording:** informatie inzichtelijk maken met het oog op publieke oordeelsvorming.
- **Responsiviteit:** de interactie met de maatschappelijke omgeving aangaan als toezichthouder en die interactie met burgers en belanghebbenden ook stimuleren bij ondertoezichtstaande organisaties.

Deze waarden kunnen voor toezichthouders een instrumentele, normatieve of reflectieve functie vervullen. Transparantie richt zich vooral op het bevorderen van normnaleving, verantwoording op publiek vertrouwen en responsiviteit op het bevorderen van maatschappelijke controle, zelfregulering en leren.

- 2) Waarom neemt het belang van deze omgevingsgerichte waarden toe?

Burgers, media en maatschappelijke organisaties vragen om transparantie, verantwoording en responsiviteit. De politieke keuze voor een Open Overheid formaliseert deze waarden en vraagt om concrete uitwerking. In de semipublieke sectoren wonen, onderwijs en gezondheidszorg hebben sinds de jaren tachtig deregulering, marktwerking en verzelfstandiging de ontwikkeling van omgevingsgerichte toezichtvormen gestimuleerd. Vaak onder druk van buiten af zijn inspecties gedwongen om hun inspectierapporten openbaar te maken om burgers en consumenten beter te informeren. Vervolgens moesten de inspecties zich verantwoorden over tegenvallende prestaties van ondertoezichtstaande organisaties, zoals zwakke scholen, falende corporaties en zorginstellingen. Op hun beurt vroegen inspecties de instellingen vaker om verantwoording.

Toezichthouders lijken verschillende ontwikkelingsfasen door te maken waarbij transparantie, verantwoording en responsiviteit geleidelijk aan tot het vaste waardenpatroon en handelingsrepertoire lijkt te behoren. Maar de toezichthouders passen hun omgevingsgerichtheid ook aan onder druk van buiten af. De sector, het publiek of de politiek vragen naar aanleiding van incidenten of tekortschietend toezicht om meer transparantie. Transparantie van toezichtinformatie roept vragen op over het toezichtbeleid, waardoor verantwoording noodzakelijk wordt en vervolgens een responsieve dialoog ontstaat over het normenkader. Daarmee lijkt een ontwikkelingspatroon te ontstaan van transparantie via verantwoording naar responsiviteit.

- 3) Wat doen toezichthouders om transparantie, verantwoording en responsiviteit te stimuleren bij ondertoezichtstaande organisaties en zelf voor te leven, en wat zijn hiervan de bedoelde en onbedoelde gevolgen?

Er zijn verschillende omgevingsgerichte strategieën te onderscheiden: een instrumentele toezichtstrategie, een legitimerende publieksstrategie en een reflectieve krachtenveldstrategie. De *toezichtstrategie* van de toezichthouder kan gericht zijn op het zelf creëren van transparantie over ondertoezichtstaanden en het stimuleren van transparantie bij ondertoezichtstaanden als middel voor normnaleving en kwaliteitsbewaking. De *publieksstrategie* van de toezichthouder kan gericht zijn op het afleggen van verantwoording om vertrouwen in het toezicht te vergroten en op het vragen om verantwoording bij ondertoezichtstaanden om het vertrouwen in de sector te vergroten. De *krachtenveldstrategie* van de toezichthouder kan gericht zijn op het zelf betrekken van de maatschappelijke omgeving bij normstelling en uitvoering van het toezicht en op het stimuleren dat ondertoezichtstaanden hun maatschappelijke omgeving betrekken bij hun product of dienstverlening.

Voor drie inspecties zijn de ontwikkeling en gevolgen van hun omgevingsgerichte strategieën in kaart gebracht. Deze gevolgen zijn sterk contextgebonden, maar er zijn wel patronen te herkennen. Transparantie kan leiden tot normnaleving en kwaliteitsbewaking, maar door het openbaar maken van informatie kunnen ondertoezichtstaanden zich ook ondermijnd voelen en strategisch gedrag gaan vertonen. Transparantie kan bij slechte prestaties of falend toezicht leiden tot een roep om publieke verantwoording. Het afleggen van verantwoording over de beweegredenen van een toezichthouder of ondertoezichtstaanden kan bijdrage aan vertrouwen, maar het vragen om een veelheid aan procesinformatie kan leiden tot een afvinkcultuur en overdaad. Goed geïnformeerde organisaties, burgers en belanghebbenden zijn eerder geneigd om terug of mee te praten. Om verantwoordelijkheid te creëren voor maatschappelijke problemen, kwaliteitsverbetering of goed bestuur gaan inspecties steeds vaker in dialoog met het krachtenveld. Of het stimuleren van probleemeigenaarschap ook bijdraagt aan de oplossing van problemen is nog weinig onderzocht. Belangrijk bij het stimuleren van omgevingsgerichte waarden bij ondertoezichtstaanden is wel dat inspecties die waarden ook zelf voorleven. Dus maken inspecties niet alleen informatie openbaar over anderen, maar zijn ze steeds vaker ook zelf actief op sociale media, houden ze stakeholderbijeenkomsten en klankbordgroepen en nodigen ze mensen uit tot het doen van meldingen en het geven van signalen.

- 4) Wat zijn overeenkomsten en verschillen in omgevingsgerichtheid tussen toezichthouders?

Hoewel we in deze verkenning niet alle toezichthouders hebben kunnen bestuderen, is wel duidelijk dat er grote verschillen bestaan in de omgevingsgerichtheid van toezichthouders. Sommige toezichthouders volstaan met het openbaar maken van inspectieresultaten in enkele deelsectoren van het ondertoezichtstaande veld. Dit zijn vooral inspecties die nalevingstoezicht houden op grote aantallen ondertoezichtstaanden met een beperkte bezoekfrequentie. Transparantie heeft hier vaak als doel de normnaleving te bevorderen. Het openbaar maken van toezichtresultaten vraagt een hoge mate van correctheid en uniformiteit van inspecties, degelijke onderbouwing van oordelen en hoge procedurele kwaliteit. Niet alle inspecties hebben de middelen om dat te realiseren. Ook verantwoording over risico's en over de werkprocessen van toezichthouders met het oog op het publieke vertrouwen lijkt bij de meeste inspecties gemeengoed te zijn.

Bij inspecties die toezicht houden op kwaliteit van semipublieke diensten is een verschuiving waar te nemen van transparantie voor burgers via verantwoording aan burgers naar responsiviteit met burgers en organisaties. Deze toezichthouders zoeken via een responsieve krachtenveldstrategie ook de dialoog met burgers en ondertoezichtstaanden over het normenkader en prioriteiten in het toezicht. Vaak gebeurt dat naar aanleiding van maatschappelijke en politieke discussie over het toezicht, die door de openbaarmaking van gegevens is opgewekt. Van eenzijdig handhavend optreden heeft het toezicht een meer stimulerend en interactief karakter gekregen, waarbij ondertoezichtstaande organisaties worden gestimuleerd om zelf transparant te zijn. Daarbij richt het toezicht zich vaker op het bestuur en de governance van instellingen. Hier zien we dus het ontwikkelingspatroon van transparantie naar verantwoording naar responsiviteit.

Een dergelijke ontwikkeling valt echter niet van elke toezichthouder te verwachten. Niet elke toezichthouder kan dezelfde omgevingsgerichte strategieën hanteren. De mate van omgevingsgerichtheid en de wijze van invulling, wordt bepaald door een groot aantal externe en interne factoren:

- het type toezichthouder, toezichtarrangement en wettelijk kader
- het type ondertoezichtstaanden
- het type risico's en publieke belangen
- de mate van concurrentie en marktwerking
- de mate van zelfregulering en private controle
- de mate van controle van burgers en maatschappelijke waakhonden
- de politieke en maatschappelijke eisen en verwachtingen
- het toezichtbeleid en de normenkaders
- het leiderschap van de inspecteurs-generaal en het managementteam
- de beroepsopvatting, scholing en toerusting van de inspecteurs

In deze verkenning hebben we de omgevingsgerichte strategieën van de Autoriteit Woningcorporaties, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie van het Onderwijs nader onderzocht. Hier zien we drie typen omgevingsgerichte strategieën terug. Elk van de drie inspecties bevindt zich op het waardecontinuüm van transparantie, verantwoording en responsiviteit in een andere ontwikkelingsfase. De AW werkt vooral aan een toezichtstrategie waarin transparantie centraal staat om normnaleving te realiseren. Ook bij de AW zien we echter al de tendens naar meer responsiviteit in het toezicht op governance. Een meer maatschappelijk initiatief is Corpodata, waarbij via open data het publiek meewerkt om toezichtvragen te beantwoorden en publieke waarde te creëren. De IGZ werkt aan een publieksstrategie die meer gericht is op vertrouwen via verantwoording. En de IvhO werkt aan een krachtenveldstrategie gericht op het responsief samenwerken met instellingen, maatschappelijke organisaties, betrokkenen en belanghebbenden. Kortom, de kernwaarde in de omgevingsgerichte strategieën verschuift bij de toezichthouders op semipublieke sectoren van transparantie voor burgers via verantwoording aan burgers naar responsiviteit met burgers. Naast handhaving en kwaliteitsbewaking ontstaat meer ruimte voor reflectie door bevorderen van leren.

De vijfde vraag in dit onderzoek luidde: Wat kunnen toezichthouders leren van omgevingsgerichte strategieën en praktijken van anderen? Hoe kunnen toezichthouders zorgen dat het voorleven en stimuleren van transparantie, verantwoording en responsiviteit bijdraagt aan normnaleving, publiek vertrouwen en maatschappelijke controle? Deze vraag staat centraal in het toekomstperspectief in de slotbeschouwing.

### *Toekomstperspectief*

Deze verkenning van de omgevingsgerichte strategieën van inspecties heeft tot doel om de gedachtenvorming van inspecties te voeden en faciliteren. De Inspectieraad wil de omgevingsgerichtheid van inspecties bevorderen, maar daarbij ook uitgaan van wat mogelijk en zinvol is. Op grond van deze verkenning is duidelijk geworden dat één uniform transparantie- of interactiebeleid voor inspecties niet alleen niet realistisch is, maar ook niet wenselijk. Daarvoor zijn er te veel verschillen in wettelijk kader, sector, type toezichtinformatie en type omgeving.

De maatschappelijke behoefte aan ‘transparantie’ lijkt bovendien haast onbeperkt, terwijl het gebruik van informatie en de benutting ervan om publieke doelen te realiseren, achterblijft. Het is onmogelijk voor inspecties om alle informatie waarover ze beschikken, openbaar te maken. Niet alle informatie leent zich hiertoe; openbaarmaking vraagt veel bewerking en daarmee capaciteit en transparantie heeft soms ongewenste neveneffecten. Inspecties zouden dus transparant moeten zijn waar dat mogelijk en zinvol is afhankelijk van de context.

Deze twee kanttekeningen daargelaten, valt er nog veel te winnen in de omgevingsgerichtheid van inspecties, zowel individueel als gezamenlijk. Individueel kunnen inspecties nog veel transparanter zijn en beter beargumenteren wat ze met transparantie willen bereiken. De categorisering in transparantie, verantwoording en responsiviteit gericht op instrumentele, legitimerende en reflexieve functies van toezicht, kan hierbij behulpzaam zijn. Ook kunnen inspecties beter uitleggen waarom ze bepaalde informatie niet of nog niet openbaar en inzichtelijk kunnen maken. Toezichthouders die omgevingsgerichte strategieën ontwikkelen, behouden makkelijker de regie over de informatie die ze niet openbaar willen of kunnen maken.

Gezamenlijk kunnen inspecties het begrippenkader dat in deze verkenning is gehanteerd, gebruiken als gedeeld referentiekader. Zo kunnen inspecties onderlinge verschillen in de openbaar gemaakte informatie beter beargumenteren en een ontwikkelpad kiezen. Ook kunnen inspecties nog veel meer ervaringen uitwisselen. Momenteel staan vooral de verschillen in context en mogelijkheden tussen inspecties centraal. Maar de uitwisseling kan nog veel meer in het teken staan van strategische keuzes waarbij inspecties leren van elkaars praktijken en die aanpassen aan de eigen context en behoefte. Ook kunnen inspecties met elkaar leren over de omgang met dilemma’s, spanningen en botsing van belangen. Datzelfde geldt voor markttoezichthouders, waar nog veel meer uitwisseling mee plaats kan vinden dan op dit moment het geval is.

Tot slot kunnen inspecties in hun denken over omgevingsgerichtheid de slag maken van instrumenteel gerichte transparantie naar reflectief gerichte responsiviteit. De vraag voor inspecties is vaak: wat moet openbaar zijn en hoe, waarbij de nadruk veelal ligt op cognitieve informatie gericht op een instrumenteel effect van betere normnaleving door marktprikkels. In situaties met een eenduidig normenkader kan dergelijke ‘eenduidige’ informatie burgers inderdaad in staat stellen om beredeneerde keuzes te maken en gerechtvaardigd vertrouwen in instellingen te laten krijgen. Maar deze verkenning heeft verschillende voorbeelden getoond waarin toezichtinformatie meer vragen oproep over het toezicht dan er beantwoord werden. Bijvoorbeeld over ‘bureaucratische’ toezichtkaders in situaties waarin kwaliteit in feite pluriform is. Toezichthouders willen de kwaliteit van producten en dienstverlening bevorderen door professionaliteit, diversiteit en verantwoordelijkheid te stimuleren. In dergelijke gevallen moet ook meervoudige duiding van kwaliteit mogelijk zijn op basis van

meerdere bronnen en perspectieven. Sommige inspecties proberen al met een meer responsieve toezichtstijl de balans te bewaken tussen het handhaven van regels en het stimuleren van kwaliteitsontwikkeling in dialoog met instellingen.

De uitdaging is dus niet om zoveel mogelijk informatie ter beschikking te stellen, maar een informatie-omgeving te scheppen die burgers en instellingen in staat stelt hun eigen kwaliteitsoordelen te vellen, maatschappelijke controle op organisaties te verbeteren en een dialoog te voeren over kwaliteit en normenkaders. Inspecties dienen informatie te benutten om maatschappelijke krachten te mobiliseren, verbindingen te leggen en relaties te vormen. Dergelijke omgevingsstrategieën dragen bij aan een reflectieve dialoog over kwaliteit in plaats van aan het 'afrekenen' van minder presterende organisaties.