

Toezicht en dynamiek

Ferdinand Mertens¹

In dit stuk ga ik in op de wijze waarop toezicht zich verhoudt tot de dynamiek van maatschappelijke systemen. Ik probeer die op het spoor te komen door gebruik te maken van enkele overkoepelende gezichtspunten die voor de verklaring van dynamiek gehanteerd kunnen worden. Het is duidelijk dat ik toezicht beschouw als een dynamiserende factor. Dat is niet zo zeer een empirische uitspraak als een normatieve: voor mij zijn toezicht en dynamiek sterk met elkaar verbonden. Het omgekeerde, toezicht en stilstand zou ook een plausibel verhaal kunnen opleveren. Alleen vind ik dat de empirie minder aanleiding geeft tot dat verhaal. Om te begrijpen wat toezicht in een systeem doet kunnen verschillende zienswijzen over de werking van systemen worden aangesproken. Deze zijn achtereenvolgens 'challenge and response', entropie, 'feedback' en 'checks and balances'. Natuurlijk zijn er ook nadelen verbonden aan toezicht. Op enkele daarvan, hier als dysfuncties aangeduid, ga ik in.

Toezicht als kracht in de omgeving

De eerste zienswijze die mij van betekenis lijkt is de benadering die organisaties koppelt aan hun omgeving en waarbij de interactie met de omgeving gezien wordt als essentieel voor hun ontwikkeling. Deze benadering is te zien als een 'challenge and response'² verklaringsmodel waarbij de omgeving voor organisaties steeds weer nieuwe uitdagingen veroorzaakt en waarbij de organisatie een antwoord op die uitdagingen moet zien te formuleren. Het gaat hier om een (evolutionaire) benadering die veronderstelt dat door die uitdagingen uit de omgeving de organisatie steeds weer op de proef gesteld wordt. De organisatie ontwikkelt daardoor en strijd aldus tegen haar eigen inertie. Bij organisaties die in een marktomgeving werken is 'de markt' deze externe kracht. Dat soort organisaties staan dagelijks onder de invloed van deze marktkrachten en de organisatie kan ze vrijwel niet negeren. Natuurlijk slaagt niet elke organisatie er in om een adequaat antwoord te vinden op de externe krachten en wanneer dat zo is dan heeft dat grote tot finale invloed op het voortbestaan van de organisatie. De prikkels uit de omgeving in een marktcontext ontstaan zonder dat ze 'ontworpen' en 'gemaakt' zijn door een (bestuurlijke)

actor. Ze zijn ontstaan in de markt en hebben geen specifieke 'afzender'. In zoverre zijn ze te beschouwen als normale en natuurlijke invloeden uit de omgeving. De markt reguleert dus het gedrag van de onderneming³. Maar die regulering heeft slechts betrekking op de aspecten die de markt 'belangrijk' vindt. Meestal is die prijs en kwaliteit in vergelijking met andere aanbieders in dezelfde markt. Wanneer echter andere partijen – bijvoorbeeld de overheid – specifieke wensen heeft ten aanzien van de ontwikkeling van de betreffende marktorganisatie (hetzij betrekking hebbend op het product dan wel op de wijze van voortbrengen) dan kan ze die op verschillende manieren tot uitdrukking brengen. De overheid kan door consumentenvoorlichting burgers attent maken op specifieke aspecten van de producten van de betreffende marktorganisaties – bijvoorbeeld door te wijzen op gevaren die aan de producten verbonden zijn – of ze kan door regulering (direct of indirect) specifieke condities waar aan de producten dan wel het functioneren van de betreffende marktorganisaties moeten voldoen opleggen.

Die tweede mogelijkheid is in het bijzonder van belang daar waar het gaat om ongewenste effecten (externaliteiten) van een product die de onderneming voortbrengt of de werkwijze die bij de productie gevolgd wordt. In beide gevallen kunnen deze effecten bestreden worden door regulering. Wanneer het om aspecten gaat die voor de organisatie belangrijke kosten meebrengen dan is de naleving van een dergelijke regulering niet vanzelfsprekend. De oplossing daarvoor is meestal een toezichtarrangement waarbij de organisatie specifiek aan deze vormen van regulering herinnerd wordt waarbij de organisatie een bepaald risico loopt bij niet naleving. Deze vorm van toezicht is vaak nodig omdat afzonderlijke ondernemingen 'calculeren' welke voor- en nadelen aan niet naleven verbonden zijn en omdat er voortdurend onzekerheid is over wat de concurrenten op dezelfde markt in kwestie doen. (Wolf, 1994; Lindblom, 2001) Een effectief toezicht zorgt er dus ook voor dat de condities waaronder partijen op een markt deelnemen zoveel mogelijk gelijk zijn. Dat wordt tegenwoordig aangeduid met het begrip 'level playing field'. De toezichthouder bepaalt meestal zelf op welke wijze hij de

¹ TU Delft, 23 november 2009; email: f.j.h.mertens@tudelft.nl

² Dit begrippenpaar verwijst naar Toynbee die het introduceerde om de ontwikkeling van samenlevingen mee te typeren. Zie Toynbee (1961). Door deze verwijzing wordt de strekking van de geschiedschrijving van Toynbee niet ook meteen geaccepteerd. De omgeving-organisatie benadering leidt gemakkelijk tot een sterk deterministische kijk op de verhouding tussen organisaties en hun omgeving. Het lijkt er dan op alsof de organisatie (a) altijd moet volgen en (b) geen invloed op de omgeving kan uitoefenen. Beide voorwaarden zijn niet noodzakelijk het geval. Zie Aldrich (1979)

³ Hiermee is niet gezegd dat 'markt' een eenduidig begrip is en altijd prikkels geeft die in de goede richting gaan. Vrijwel alle markten zijn gereguleerd en dus ontworpen. In veel van die ontwerpen zitten systematische fouten vooral daar waar marktwerking in eerdere fasen van de ontwikkeling nog niet voorkwam.

naleving wil bevorderen. Er staan daar verschillende werkwijzen voor ter beschikking. Zo kan de toezichthouder trachten te overtuigen, daarbij geloven in de goede wil van de onderneming in kwestie. Hij kan veel investeren in informatie en scholing van de ondernemingen die het betreft. Hij kan ook gebruik maken van sanctie-instrumenten die op kunnen lopen van bescheiden tot fors. In het huidige denken over toezicht en naleving worden dit interventiepiramides genoemd waarbij de piramidevorm verwijst naar twee dimensies: van zacht naar hard en van veel naar zelden. (Ayres/Braithwaite 1984; Sparrow, 2000). Naast de markt vormt dus de regulerende actor een kracht in de omgeving van de ondernemingen. Een kracht die dus een kenbare veroorzaker heeft. Bij organisaties die niet onder (volledige) marktcondities werken is de invloed van de omgeving niet vanzelfsprekend en moet dus georganiseerd worden. Organisaties kunnen dat doen of nalaten. Veel van de organisaties die niet onder (volledige) marktcondities werken zijn instellingen die voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van publieke middelen die door collectieve financieringsmechanismen opgebracht worden. De belanghebbende burger brengt die middelen bijeen specifiek (bijvoorbeeld door verzekeringsarrangementen) of algemeen (via de belastingen). In veel gevallen heeft een 'regulator' – vaak de overheid – geformuleerd aan welke eisen de verrichtingen van zo'n organisatie moet voldoen, en anders dan bij marktorganisaties, betreffen die bepalingen meestal het primaire proces⁴ van de betreffende organisatie. Bijvoorbeeld bij een ziekenhuis is bepaald dat 'de instelling verantwoorde zorg' moet leveren en dat betekent dat er dus 'iemand' moet zijn die dat kan beoordelen. Bij scholen zijn voorschriften gegeven over de eisen die aan het primaire proces en of product gesteld worden en daar ligt dus een aangrijpingspunt voor beoordeling. Woningcorporaties hebben een 'maatschappelijke huisvestings opdracht' en een exacte omschrijving van de betekenis van die opdracht is niet op voorhand te geven. Bij dit type organisaties is een externe prikkel die in de richting van de in de regulering gegeven opdracht werkt niet vanzelfsprekend aanwezig⁵. Arrangementen van toezicht kunnen zo'n prikkel veroorzaken en aldus de organisatie 'herinneren'⁶ aan haar opdracht. De wijze waarop 'het toe-

zicht' dit kan doen is zeer uiteenlopend maar waar het hier om gaat is dat we onderkennen dat het gaat om een externe prikkel die interne processen moet activeren. Daar waar toezicht in wetgeving bepaald is kunnen we in de voorlopers van het huidige toezicht zien dat het toezicht vaak de opdracht kreeg 'de bloei van het systeem'⁷ onder toezicht te bevorderen. Toezicht had vaak helemaal geen repressieve opdracht maar een opdracht gericht op ontwikkeling. De toezichthouder 'veroorzaakte een uitdaging' die de organisatie beïnvloedde in haar gedrag. Over de wijze waarop de toezichthouder dat in de loop van de tijd gedaan heeft en hoe hij dit nu doet hebben we het nu niet. Hier gaat het om de essentiële functie die aangegeven is in het beeld van de 'uitdaging' en het 'antwoord'. Verondersteld wordt dat 'externe prikkels' vanuit een toezichtorgaan behulpzaam zijn voor de eigen ontwikkeling⁸.

Toezicht als strijd tegen de entropie

Om deze inherente inertie beter te begrijpen is een ander beeld behulpzaam, namelijk dat van de Tweede Hoofdwet uit de Thermodynamica: de entropie⁹. Met het entropie begrip wordt bedoeld dat in de natuur 'alles vanzelf minder wordt' en dus verval. Het omgekeerde betekent dat wanneer je een toestand wil behouden dan wel verbeteren dat er 'energie' bij moet. Voor fysieke systemen is deze wet empirisch evident: wanneer een schip niet regelmatig geschilderd wordt roest het weg. Het schilderen van een schip is een kostbare activiteit en een keertje minder schilderen is voor de eigenaar van het schip aantrekkelijk maar voor de veiligheid van het schip schadelijk. Het voorbeeld van het schilderen laat zien dat het in dat soort systemen vooral gaat om effecten op de langere termijn. Juist wanneer het perverse effect niet onmiddellijk optreedt, maar zich pas openbaart na verloop van tijd is de kans op 'verwaarlozing' groter. In het economisch gebruik van het schip werken heel wat krachten in de richting van de 'entropie' en om dat te keren zijn regelmatig stevige prikkels uit de omgeving noodzakelijk. Omdat schepen over de wereld varen en dus overal 'ramspoed' kunnen brengen is er in de laatste decennia een systeem van toezicht ontwikkeld dat alle schepen voortdurend aan inspecties onder-

⁴ Hierbij is het resultaat van groot belang en in eerste instantie het aangrijpingspunt. Maar voor een bestendige ontwikkeling is vaak kennisname van het proces van belang. Immers in het proces liggen de determinanten voor het resultaat. De mate waarin er aandacht is voor product en/of proces hangt af van de doelstelling van het toezicht. (Zie Light, 1993)

⁵ In de Raden van Toezicht (of Commissarissen) worden bij dit soort organisaties nogal eens representanten benoemd van bepaalde belanghebbende groepen; maar dat zijn uiteraard in zo'n orgaan dan maar eenlingen. Ook worden evaluatiesystemen door de branche van dit soort organisaties tot ontwikkeling gebracht om daarmee een 'externe prikkel' zelf te organiseren. Deze vormen van zelfregulering komen steeds meer voor.

⁶ Dit soort vage aanduidingen zouden tegenwoordig in de wetgeving niet meer benut worden. Ze geven geen sturing aan de wijze waarop de toezichthouder zijn taak dient uit te voeren. In het verleden leidde dit dan ook tot uiteenlopende praktijken waarbij veel inspecties zich vooral beschouwden als 'adviseurs' en zeker niet als 'handhaver'. De kans dat de toezichthouder dan op de stoel van het management gaat zitten is hierbij heel reëel aanwezig.

⁷ In de wetgeving op het onderwijs waren dergelijke algemene formulering voor het toezicht gedurende vele jaren te vinden. (Zie Elte, 1988 pg. 188).

⁸ De betekenis van prikkels vanuit het toezicht is groter in organisaties die onder beperkte marktcondities werken. Vaak hebben dit type organisaties 'macht over hun omgeving' en dat is een ongunstige situatie voor eigen ontwikkeling. Overigens geldt dit ook voor de toezichthouder zelf. Zie in dit verband over de relatie tussen 'persistence' en 'performance' Meyer/Zucker (1989).

⁹ Entropie is een maat voor wanorde, of de afname van bruikbare energie. De entropie neemt toe tot een maximum. Met het verloop van de tijd vallen alle fysieke systemen uit elkaar; alles neigt tot wanorde. Dit is een van de (vele) omschrijvingen die van het begrip te geven zijn.

werpt en waarbij nalatigheden stevig gestraft worden. Dat toezicht is, geleet op de mondiale bewegingen die schepen maken, niet meer overgelaten aan individuele staten maar wordt georganiseerd in internationaal verband¹⁰. Het entropie verschijnsel werkt in alle fysieke systemen dus wanneer het om het verkeer gaat in de voertuigen, in de infrastructuur en alles wat in het systeem aan techniek voorkomt. Onderhoud van die technische systemen is essentieel. Een onafhankelijke toezichthouder lijkt voor het garanderen van dat noodzakelijke onderhoud een noodzakelijkheid. Het is aannemelijk dat ook sociale systemen om 'onderhoud' vragen en wanneer ze dat niet krijgen ze zich in een neerwaartse spiraal gaan bewegen. Anders dan bij technische systemen is het verloop van de entropie minder te voorspellen in sociale systemen en is de betekenis van entropie dus meer ambigu. Maar het verschijnsel kan overal worden waargenomen. De werking van technische systemen is niet alleen afhankelijk van de techniek maar de techniek is altijd ingebed in een sociaal systeem. Techniek wordt toegepast door mensen die samen een organisatie vormen en we noemen dat dan een sociaal systeem. Dat sociale systeem moet vitaal zijn en omdat te waarborgen zijn er bedrijfssystemen ontwikkeld die behulpzaam zijn bij het voortdurend aandacht geven aan de voor het systeem kritische factoren. Die bedrijfssystemen staan bekend onder namen als 'kwaliteitssystemen', 'veiligheidsmanagementsystemen', 'certificeringsprocedures' en deze hebben allemaal tot doel 'goed bestuur' van de organisatie te bevorderen. Het principe waarop deze mechanismen gebaseerd zijn is 'expliciet maken' en 'vooruitdenken'. Tevens worden deze mechanismen ingebed in een beleidscyclus die moet waarborgen dat er met enige regelmaat een 'up-date' gemaakt wordt en ook dat is weer een illustratie van het entropie beginsel. Meestal is het zo dat ook deze bedrijfssystemen onderworpen worden aan een externe beoordeling en soms worden ze door externe partijen opgemaakt. In het toezicht worden deze systemen heel vaak beschouwd als een aangrijpingspunt voor het toezicht omdat ze een indicatie vormen van de ontwikkelingsgraad waarin de betreffende onderneming zich bevindt. Soms zijn die mechanismen wettelijk voorgeschreven en vormen ze een vanzelfsprekend aspect in het nalevingtoezicht. De mechanismen die hier bedoeld zijn leiden allereerst tot een omschrijving van de wenselijke situatie op papier, meestal in een 'van plan document'. Zowel voor het verantwoordelijke management als voor de toezichthouder ligt hier een groot gevaar op de loer: beschrijvingen van de werkelijkheid zijn niet vanzelf ook werkelijkheid. Zeker het management van de onderneming moet binnen deze systemen mechanismen ontwerpen die regelmatig 'ist' en 'soll' met elkaar in contrast brengen. Waarnemingen 'in de werkelijkheid' zijn

dus van essentieel belang om te weten of het betreffende papieren mechanisme de werkelijkheid ook beïnvloedt of dat we te maken hebben met twee werkelijkheden: die van de 'echt' en die van het papier. Essentieel is, redenerend vanuit het entropiebeginsel, dat er voortdurend aandacht is voor 'onderhoud' en dat signalen die iets zeggen over de actuele toestand waargenomen, beoordeeld en in acties vertaald worden. Dat vraagt om feed-back systemen en dat is een derde beeld waarmee de functie van toezicht geduid kan worden.

Toeziçht als 'feedback'

'Feedback' is een begrip uit de systeemleer¹¹, uit de leer van de dynamica van systemen. Het principe geeft aan dat signalen die uit het proces voortkomen waargenomen worden en teruggeleid worden naar het beleidsorgaan van het systeem. Dat beleidsorgaan is bevoegd om veranderingen aan te brengen zodat de gewenste waarde beter bereikt wordt dan uit de laatste feedback gegevens is gebleken. Feedback is een principe dat op alle niveaus die in een systeem te onderscheiden zijn, aanwezig moet zijn. Een systeem zonder feed-back ontbeert de terugkoppeling en is dus een 'blind systeem'. Zo beschouwd is 'feed-back' in een systeem een vanzelfsprekendheid. Toch is dat niet het geval. Uit de menselijke ervaring in systemen en organisaties blijkt dat bestuurders vooral graag actie nemen. Vooruit beïnvloeden wordt eerder geprefereerd dan nauwkeurig waarnemen en evalueren¹². In politieke systemen is deze houding vrij eenvoudig waar te nemen. Maatregelen worden vaak voorgesteld zonder de 'toestand van het systeem in werking' te kennen. Beoordelen, nagaan of eerdere maatregelen gewerkt hebben is evenmin een staande praktijk. Het toezichtorgaan dat in systeem werkzaam is kan de werkwijze van een feedback systeem kiezen en dan dus eerst zicht krijgen op de actuele staat – waarnemen – en deze feitelijke kennis vervolgens te contrasteren met een norm. De afwijking tussen waarneming en norm is onderwerp van communicatie tussen de partijen. Feedback die hierdoor ontstaat, levert dus invoer voor het beleidsorgaan van het betreffende systeem. In het systeem wordt op basis van de uitkomsten gehandeld. De bevinding van de toezichthouder over de afwijking kan aanleiding geven tot een intens dispuut. Er kan gestreden worden over de omschrijving en specificatie van de norm, over de wijze waarop de 'meting' is uitgevoerd en over de wijze waarop de norm met de feiten gecontrasteerd wordt. Een dergelijk dispuut is in een sociaal systeem onvermijdelijk en vraagt van actoren het vermogen zo'n dispuut te voeren¹³. Afhankelijk van de spelverdeling in het systeem wordt een dergelijk dispuut ergens in de tijd beëindigd doordat een beslissing genomen

¹⁰ Voor de scheepvaart wordt dit bepaald in de International Maritime Organization (IMO).

¹¹ Voor de niet-technische omschrijving van de systeemleer verwijs ik altijd graag naar Stafford Beer's 'Viable System Model'- bijvoorbeeld te Beer (1985). Maar ik heb altijd veel steun gehad aan Kubn (1963).

¹² In de systeemleer wordt feedforward vooral als een theoretische mogelijkheid gezien. In de praktijk zijn er weinig voorbeelden van te vinden. (Zie Ashby, 1956).

¹³ Hierbij gaat het dus ook om het functioneren van de toezichthouder; zo'n dispuut is een indicatie voor de vitaliteit van de toezichtrelatie. Waar geen dispuut is moet de toezichthouder bij zichzelf te rade gaan of het toezicht wel voldoende betekenisvol is.

wordt. In de toezichtrelaties is het meestal zo dat de toezichthouder bevoegd is een dispuut te beëindigen en aldus te beslissen. In meta-termen kan het voor de toezichthouder van belang zijn na te gaan hoe in de organisatie in kwestie de 'feedback' in de normale routines een plek gekregen heeft. Of de toezichthouder in die vraag geïnteresseerd is hangt af van het doel dat met het toezicht wordt nagestreefd. Wanneer het slechts gaat om het vaststellen van een afwijking (handhaving) dan is belangstelling voor de werking van de organisatie niet aan de orde. De betekenis van de opbrengst van het toezicht daardoor ook beperkter. Wanneer de toezichthouder geïnteresseerd is in een beeld van de ontwikkeling van de organisatie op een langere termijn dan is analyse van de organisatie, op zoek naar de kwaliteit van de mechanismen die de organisatie vitaal houden van groot belang. De feedback mechanismen die de organisatie kent zullen dan in hun werking geanalyseerd moeten worden. Met het inzicht in die werking kan de toezichthouder een uitspraak doen over de waarschijnlijke ontwikkeling van de organisatie. Eventuele ongewenste normafwijking (handhaving) kan daarmee in perspectief worden geplaatst. Zo is een tekort in een organisatie die zich in een opwaartse beweging bevindt een ander verhaal dan een voldoende op de norm maar een organisatie die duidelijk in haar presteren achteruit gaat. Het zorgt er voor dat instellingen de weg omhoog vinden of dat voorkomen wordt dat ze afzakken. Het is in de ogen van de toezichthouder dan ook altijd zo dat er een spreiding blijft en dat er dus goede en minder goede instellingen zijn. Er zijn dan ook altijd 10 beste en 10 slechtste. De afstand tussen die twee groepen kan heel groot zijn maar ook heel klein. Dat er dus 10 slechtste zijn hoeft niet te betekenen dat dit maatschappelijk onaanvaardbaar is. Dat zijn alleen de instellingen die onaanvaardbare slechte kwaliteit leveren. Dat moet de toezichthouder kunnen onderscheiden en daar moet een interventie mogelijk zijn die gericht is op sanering. Dat kan leiden tot het beëindigen van de activiteiten van de betreffende instelling. Dralen kan leiden tot ernstige schade voor mensen die niet of nauwelijks nog goed te maken is. Een essentieel verkeerde behandeling in een ziekenhuis kan fataal zijn, een periode van intens slecht onderwijs kan levenslange achterstanden veroorzaken. Voor een toezichthouder die in de 'total performance' van de organisatie geïnteresseerd is, is het meerjaren beeld dus van belang. Dat meerjaren beeld geeft context aan de waarnemingen en stelt de toezichthouder in staat zijn interven-

tiemodus zo te kiezen dat de ontwikkeling van de organisatie er het meest mee gediend is¹⁴. In de Nederlandse context van het toezicht wordt een definitie van toezicht gekoesterd die in essentie tot de handhavingvraag is gereduceerd: "toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren" (Algemene Rekenkamer, de Ridder). Met deze definitie, die als het om het werkproces van de toezichthouder gaat adequaat is, verdwijnt de bredere werking van het toezicht al gauw uit beeld. In de benadering van toezicht die ik tot de mijne reken gaat het veel meer om de vraag of in de betreffende organisatie de condities aanwezig zijn die een duurzaam adequaat functioneren kunnen waarborgen.

De toezichthouder geeft feed-back aan de geïnspecteerde organisatie. De meeste toezichthouders hebben ook een feed-back functie naar de instituties die verantwoordelijk zijn voor de inrichting van het systeem waartoe de 'objecten' van toezicht behoren¹⁵. Voor inspectieorganisaties zijn dat meestal en in hoofdzaak 'ministeries' maar soms ook andere overheden als provincies en gemeenten.

Toezicht als onderdeel van 'Checks and Balances'¹⁶

Toezicht is te beschouwen als een onbevangen tegenkracht in een systeem. Hierbij wordt verondersteld dat de organisatie 'onder toezicht' wel zelf in staat is om druk uit te oefenen en dat er niet sprake is van een organisatie die 'slaafs' de toezichthouder volgt¹⁷. Het toezichtorgaan oefent druk uit op het systeem dat onder toezicht staat. Het systeem wordt er door gedwongen te antwoorden en de 'strijd' aan te gaan¹⁸. Toezicht is in essentie strijd die met communicatieve middelen – beschaafd – gestreden wordt. De toezichthouder levert een bijdrage in de deliberatie over de organisatie in kwestie, in die organisatie of in de omgeving of in beide. De toezichthouder gaat na of een systeem op scherp staat en het dus in staat is waar te maken wat er van verwacht wordt. Wanneer het onvoldoende 'scherp' is beoogd de werkzaamheid van de toezichthouder het systeem te stimuleren aan scherpte te winnen. Hier – het is eerder betoogd – heeft de toezichthouder verschillende handelingsmogelijkheden ter beschikking. Een van de handelingsstrategieën die de toezichthouder tegenwoordig in nogal wat maatschappelijke velden kan

¹⁴ Light onderscheidt drie typen van verantwoordingsmechanismen en die zich van elkaar onderscheiden in het bijzonder door de tijdshorizon die als referentiepunt genomen wordt. Hij onderscheidt een 'simpele' Compliance benadering, een 'Performance' benadering en de meer complexe 'Capacity building' werkwijze. Zie Light (1993) blz. 14.

¹⁵ In het actuele debat over toezichtlast en de inrichting van de toezichtorganisaties komt deze taak nauwelijks aan de orde.

¹⁶ Dit begrippenpaar wordt in de bestuurskunde veel gehanteerd en verwijst naar de scheiding der machten. De 'machten' staan ieder voor een eigen taak en voeren die vanuit de eigen verantwoordelijkheid uit. Zo kan de interactie tussen toezichthouder en uitvoerende organisatie ook gezien worden. In de context van het toezicht zie Van Montfort, (2008).

¹⁷ Hier ligt een van de perverse effecten van toezicht op de loer: het afwentelen van de eigen verantwoordelijkheid op de toezichthouder.

¹⁸ Die strijd kan met allerlei middelen gevoerd worden: bijvoorbeeld door 'zichzelf goed te organiseren' en dus voldoende evidentie te hebben om eventuele kritische beweringen te weerleggen, dus door 'in control' te zijn. Maar het kan ook met juridische middelen door bezwaar aan te tekenen tegen de conclusies of beslissingen die de toezichthouder voorstelt of genomen heeft.

kiezen is de 'openbaarheid'. In die strategie levert de toezichthouder zijn bevindingen aan de openbaarheid, gericht of ongericht. Met gericht wordt bedoeld dat de informatie verstrekt wordt aan specifieke groepen waarvan bekend is dat ze een bijzonder belang hebben bij het functioneren van de instelling. Te denken valt hier aan klanten, potentiële klanten, bestuurlijke actoren in de omgeving van de instelling. Bij ongerichte informatieverstrekking zijn in het bijzonder de media de geadresseerden. Deze geleiden de informatie dan verder in de samenleving. De essentie van deze strategie is dat de transparantie die hiermee bereikt wordt voor 'anderen' dan de toezichthouder of de organisatie zelf ook aanleiding kan zijn om hun handelen aan te passen. Dat kan zijn door om te zien naar andere 'leveranciers' of door binnen de organisatie in actie te komen (protest, invloed) en daarbij gebruik te maken van de bevindingen van de toezichthouder.

De toezichthouder kan nog verder gaan door in de kennis die deze heeft over de werking van verschillende organisaties die kennis te bundelen en te ordenen. Bijvoorbeeld door rangordes aan te brengen of te werken met 'zwarte lijsten'. De meeste toezichthouders die werken vanuit de overheid laten rangordes achterwege maar voor de media is het meestal een kleine moeite om met de gegevens van de toezichthouders dergelijke overzichten te maken. 'Zwarte lijsten' worden wel door de toezichthouder opgemaakt (bijvoorbeeld in de Luchtvaart) maar die leiden dan ook tot een (tijdelijke) verwijdering van de betreffende organisatie uit het systeem. Over de wijze waarop met transparantie kan worden omgegaan is meer te zeggen. Het is niet vanzelfsprekend dat transparantie 'werkt' en al helemaal dat het ook 'op den duur' werkt. Een openbaarheidsbeleid van een toezichthouder moet dus goed onderbouwd worden. Wanneer niet gekozen wordt voor de openbaarheid dan speelt de strijd zich af tussen organisatie en toezichthouder, direct. Ook daarbij is het zaak zorgvuldig te overwegen welke handelwijze welk effect heeft¹⁹. (Zie Fung e.a. 2007) In essentie klinkt hier door dat de toezichthouder het presteren van de organisatie wil bevorderen. De toezichthouder wil in de meeste gevallen onderpresteren voorkomen en dit toezicht heeft dan in essentie een preventieve werking. Het voorkomt dat er iets mis gaat. Het is tijdig in de interventie zodat eventueel 'onheil' afgewend wordt. Het effect van toezicht is dat het 'voorkomt'! Of het dat ook daadwerkelijk doet is inherent moeilijk na te gaan. Het aantonen dat gebeurtenissen niet hebben plaatsgevonden vereist veel spitsvondigheid en vaak discutabele aannemen²⁰.

Kanttekeningen bij de functie van het toezicht

Waar gesproken wordt over de functies van het toezicht als een prikkel vanuit de omgeving gericht op ontwikkeling en vernieuwing moet ook de vraag gesteld worden of deze functie vanzelfsprekend en altijd tot haar recht komt. Eveneens is met enige regelmaat te beluisteren dat toezichthouders een bevoogdende werking hebben op de organisaties en dat ze vaak het tegendeel van zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid stimuleren. Ze zouden eerder innovatie hinderen dan bevorderen.²¹ In de praktijk komt het voor dat organisaties zich afhankelijk gedragen ten opzichte van de toezichthouder en dat ze de aanwijzingen strikt volgen. Het houden van toezicht vanuit de overheid leidt gemakkelijk tot een dergelijk gedrag van de onder toezicht staande organisaties en wanneer dit uitdrukkelijk niet gewenst is dan is het de toezichthouder die zijn gedrag moet heroverwegen²². Duurzame ontwikkeling van organisaties is niet gebaat met externe bevoogding en dus moet het vertrekpunt, ook van toezicht vanuit de overheid, gezocht worden in de organisatie zelf. De organisatie evalueert zichzelf, expliciteert wat haar doelen en daarmee samenhangende normen zijn en is daardoor een gelijkwaardige gesprekspartner in relatie tot de toezichthouder. De toezichthouder stimuleert die eigen verantwoordelijk en weet variëteit, zeker daar waar de wet de ruimte biedt, te waarderen. Eigen verantwoordelijkheid genereert variëteit²³. Hoe gaat een toezichthouder met die variëteit om? In een benadering waarin niet elke variant even veel waard is, ligt het in de rede dat de toezichthouder probeert interessante varianten van minder gewenste te onderscheiden. De toezichthouder kan dat want hij is deel van een professionele organisatie die in het land de situaties kent. Hij kan dat wat de organisatie in kwestie doet beoordelen in het licht van wat er elders in het land gebeurt en wat in de redelijkheid onder min of meer gelijke condities te bereiken valt. De toezichthouder kan dus een empirische en daarmee redelijke norm hanteren. Daar waar instellingen weliswaar variëteit produceren maar van de ongewenste soort (inferieur) is een interventie op haar plaats. Deze benadering veronderstelt dat de toezichthouder weet van de mogelijkheden en dat hij inhoudelijk gezaghebbend is²⁴. In de werkwijze van de toezichthouder bevordert deze een actief gesprek over normen en resultaten in de branche of het systeem. Hij kan alle kwesties die hij relevant acht agenderen en daarmee bevorderen dat de instellingen zich er over buigen. In de benadering die hier geformuleerd is, treedt

¹⁹ Fung e.a. (2007) hebben in hun *Full Disclosure* een vrijwel volledig overzicht gegeven van de mogelijkheden van openbaarheidsbeleid en de grenzen die daar aan te stellen zijn dan wel vanzelf opdoemen.

²⁰ Zie bijvoorbeeld hoe de IVW tracht de effecten van hun bijdrage op het spoor te komen in het onderzoek 'Toezicht Tellen' (KMi, 2009).

²¹ Zo stelde Prof. Frans van Vught van de TU Twente als lid van het Innovatieplatform voor de Inspectie van het Onderwijs op te heffen - onder verwijzing naar Finland waar men geen Inspectie schijnt te hebben en het onderwijs heel innovatief is.

²² Recent in relatie tot de ondergang van de DSB bank becommentarieerde Johan Schaberg in de NRC dit verschijnsel nog. Hij schoot daarbij behoort uit door te stellen dat alle toezichthouders maar het best konden verdwijnen.

²³ Zie voor de waarde van variëteit Ashby (1956), maar ook Beer (1985).

²⁴ Hier doet zich gemakkelijk het probleem van de informatie-assymetrie voor. Per sector moet worden hier gedifferentieerd naar gekeken worden omdat niet overal de toezichthouder op de hoogte kan zijn van alle aspecten van de ontwikkeling in het stelsel onder toezicht.

de toezichthouder op daar waar ondergrenzen in het geding zijn. Daarmee draagt de toezichthouder bij tot een op alle plaatsen in het land minstens aanvaardbare prestaties. Aan de bovenkant is er geen 'grens'.²⁵

Toezicht is een activiteit die kost. Dus ook aan toezicht en de organisatie er van dient de eis gesteld te worden van efficiency en effectiviteit. In de laatste jaren is veel gesproken over de inefficiëntie van het toezicht tot uitdrukking komend in veel dubbelingen, nauwelijks of geen samenwerking tussen verwante toezichthouders en daardoor een grote toezichtlast veroorzakend voor ondernemingen en andere organisaties. Bovendien is toezicht verbonden met regelgeving. Daar waar de indruk bestaat dat er teveel regelgeving is, is er ook al gauw teveel toezicht. Toezicht en regelgeving zijn aan elkaar verbonden. Deze kritiek op het toezicht is van belang en zal door de toezichtverantwoordelijken ter harte worden genomen. Overigens is het van belang te zien wie op het hier genoemde argument meelift. In een soort algemene weerzin tegen regelgeving, aangewakkerd en onderhouden door de politiek zelf, wordt de weerzin tegen toezicht gevoed. De reële inhoud van deze kritiek moet van geval tot geval zorgvuldig beoordeeld worden.

Toezicht is een taak die door mensen worden uitgevoerd. De laatste jaren wordt er veel gesproken - zoals in vrijwel alle sectoren en werkzaamheden - over een toename van de professionaliteit. Er is op dat punt zeker veel vooruitgang geboekt maar het zal een voortdurend punt van aandacht in toezichtorganisaties blijven om te waarborgen dat medewerkers - individueel opererende inspecteurs - vanuit een gedeeld professioneel kader werken. De individuele inspecteur komt in de organisaties in een krachtenveld waarin hij positie moet kiezen. En daar zijn veel keuzen mogelijk²⁶.

Functies op systeemniveau

In toezicht staat de relatie met een afzonderlijke organisatie voorop. Toezicht is individualiserend. Tegelijk vormen organisaties met elkaar een 'systeem' of een 'sector' of een 'branche'. Toezichthouders behoren de kennis die zij verwerven over de afzonderlijke organisaties te aggregeren op een systeemniveau zodat op basis van die aggregatie trends en ontwikkelingen in het systeem inzichtelijk gemaakt kunnen worden. De resultaten van deze 'aggregatie' zijn allereerst voor de toezichthouder zelf van belang; hij ontwikkelt er zijn toezichtbeleid mee omdat hij door de aggregatie inzicht krijgt in de risico's, in de verschillen en andere relevante kenmerken van de ontwikkeling van het systeem.

Daarnaast is een dergelijke aggregatie van belang voor de samenleving als geheel in de vorm van een bericht over de staat waarin het systeem zich bevindt. Het maken van zo'n bericht is een belangrijke taak van de toezichthouder: hij kan er het macro-gesprek mee voeden en zoals gezegd heeft hij hier een agendavormende taak. De verantwoordelijke Minister²⁷ voor het 'systeem' is daarbij een belangrijke geadresseerde, evenals de Tweede Kamer die voor haar controlerende werk ook de situatie 'in de werkelijkheid' moet kennen. Bij het opmaken van het bericht over de staat laat de toezichthouder zich niet alleen leiden door de eigen bevindingen maar laat deze zien dat ze dat wat anderen onderzocht hebben, dan wel beweren, over de werking van het systeem kennen en in hun oordeelsvorming een plek weten te geven. Zo kan de toezichthouder periodiek alle kennis over de werking van het systeem bijeenbrengen en daarmee bevorderen dat er goed gedocumenteerd gesprek in de publieke ruimte over gevoerd kan worden.

Mijn opvatting over toezicht is gebaseerd op noties over maatschappelijke dynamiek en vitaliteit. Toezicht beschouw ik als een element in de dynamische beïnvloeding van de gang van zaken in de maatschappij en haar instituties. Toezicht waar ik het hier over heb oriënteert zich op normen en is altijd gebaseerd op een wettelijke regeling. In de wet wordt het toezicht geregeld en soms ook de normen waarop het toezicht gericht moet zijn. Maar vaak zijn wetten - gewild - heel algemeen omdat de essentie van waar het om gaat moeilijk in wetten te formuleren is. In de geschiedenis van de ontwikkeling van het toezicht zien we ook juist dat toezichthouders werken aan de definitie van normen. Zij ontwikkelen een idee over wat hoort en beoordelen daarmee dat wat ze aantreffen. In de regel worden die normen iets hoger gelegd dan wat op een bepaald moment de stand van zaken is en daarmee zet een toezichthouder druk op de bestaande situatie. Hij daagt uit het beter te doen dan tot nu toe, uiteraard daar waar de waarde die bereikt moet worden geen eindwaarde kent. De kwaliteit van de gezondheidszorg is nooit ultiem bereikt, evenals de kwaliteit van het onderwijs. Instellingen die de taak hebben dit soort activiteiten te verrichten worden door een veelheid van mechanismen beïnvloed in hun ontwikkeling. Het toezicht is er één van. Het is voortdurend aanwezig omdat het 'geregeld' is. Het is dan ook een kenmerk van het institutioneel bestel en is zelf ook een institutie²⁸. Wat is dan een redelijke eis? Instellingen verschillen in de 'performance' die ze verzorgen. Er is vrijwel altijd een hiërarchie te onderscheiden in de verschillende niveaus van uitvoering. Er zijn koplopers en achterblijvers. De toezichthouders kennen die differentiatie in een veld. Ze ontleen

²⁵ Frissen (2007) heeft sterk gepleit voor 'verschil' in plaats van 'gelijkheid'. In zijn in 2009 verschenen boek geeft hij een aantal overwegingen waar van 'verschil' beoordeeld mag worden en dus niet vanzelfsprekend intrinsiek goed is.

²⁶ Zie voor dit punt bijvoorbeeld de Bruijn en Ten Heuvelhof en hun uiteenzettingen over strategisch gedrag van organisaties en toezichthouders (2005).

²⁷ De staatsrechtelijke positie van het toezicht is een afzonderlijk punt van aandacht. Ik kom hier op terug in aansluiting op eerdere uiteenzettingen over dit onderwerp Mertens (2007a en b)

²⁸ De vraag wie toezicht houdt op de toezichthouders is zeker ook relevant. In Nederland kijkt de Algemene Rekenkamer regelmatig naar de prestaties van toezichthoudende organisatie. Zie verder Hood e.a. (1999).

de normen aan degenen die dicht bij de koplopers zitten en die daarmee laten zien dat de hoogste normen van dat moment empirisch bereikbaar zijn. En omdat dit zo is kan er een argument aan ontleend worden om van 'anderen' te verlangen dat niveau ook te halen. In elk geval voor die instellingen die in overeenkomstige situaties en onder dezelfde randvoorwaarden werken.

Toezichthouders creëren normbesef en onderhouden dat. Dat laatste is van belang omdat elk sociaal systeem geprikkeld moet worden 'bij de les' te blijven. Wanneer er geen externe prikkels zijn is de kans groot dat er normverlaging optreedt. De omgeving moet prikkels veroorzaken en het is in elk geval het toezicht dat dit doet. Toezicht revitaliseert verantwoordelijkheden daar waar dat nodig is.

Afronding

Vitale en adaptieve systemen kennen toezichtmechanismen. Dat zijn generiek gesproken mechanismen die van buiten de instelling gezaghebbende prikkels kunnen genereren. Deze prikkels tarten de instelling in kwestie en dragen bij tot een aanhoudende ontwikkeling of anders gezegd: voorkomen verval. Toezicht is een 'universal' – het komt in vrijwel alle sectoren van de samenleving op de een of andere manier voor. Toezicht vanwege de overheid is daarbinnen een bijzondere variant.

Overheidstoezicht is een uitvloeisel van overheidsbeleid, is betrokken op beleid en veroorzaakt beleid. De relaties tussen toezicht en beleid zijn niet altijd zonder spanningen. Beleid moet opgedeeld worden in ambtelijk (de omgang met de ministeries), politiek (de verhouding tot de minister) en het parlement. Elk van deze drie toespitsingen van beleid genereert zijn eigen dynamiek en vraagstellingen. Communicatie over en weer, openbaarheid en relatie met de burger zijn even zoveel aspecten van het toezichtbeleid. Toezicht is uitdrukkelijk te onderscheiden van beleidsevaluatie, ook al zal door toezichthouders materiaal op tafel gelegd worden waarmee beleid geëvalueerd kan worden. Wel vervult overheidstoezicht in de regel ook een vitaliserende functie in het beleid: toezicht wordt gevoed door ontwikkelingen in de maatschappij en de daarbinnen werkende instituties. De toezichthouder voelt als geen ander wanneer het door de overheid voorgeschreven kader knelt en bij de taakuitvoering hindert. Toezichthouders hebben in de regel een opdracht tot 'berichtgeving' en daar het gesprek in de 'openbaarheid' over te voeren.

Voor een goede werking van het toezicht is het van belang dat de toezichthouder zowel naar zijn opdrachtgever – de overheid – als naar degenen op wie hij toezicht uitoefent, voldoende afstand bewaart. Hij moet er voor waken geen gevangene te worden van zijn opdrachtgever maar ook niet van de branche of de sector waarbinnen de toezichthouder werkt. Het begrip 'onafhankelijkheid' wordt daarom veelvuldig gebruikt in de duiding van de positie van de toezichthouder. Staatsrechtelijk is het (nog) niet eenvoudig gebleken daar een goede figuur voor te vinden.

De afstand tot de politiek luistert heel nauw. Het is de

kunst voor een toezichthouder om daar waar het beleid door de toezichthouder aangesproken wordt – en dat is meestal in kritische zin – veel aandacht te besteden aan de insteek die gekozen wordt en daarbij na te streven om zo weinig mogelijk in beleidstermen te spreken en in plaats daarvan de maatschappelijke- of inhoudelijke aspecten de problemen te benoemen.

In dit stuk is het mij er om te doen te laten zien dat het toezicht een functie vervult die verder reikt dan 'eenvoudig' handhaven. Het is een institutionele functie die ontwikkeling en doelbereiking bevordert op basis van zorgvuldige kennisname van wat er in de praktijk plaats vindt. Ze voorkomt daarmee dat er ongewenste afwijkingen kunnen voortbestaan door een gedecideerd optreden. Het toezicht vanwege de overheid vervult een op verbinding gerichte functie in systemen die gekenmerkt zijn door eigen verantwoordelijkheid en diversiteit. Die verbinding zorgt ervoor dat onaanvaardbare dispariteiten vastgesteld en bestreden worden.

Literatuur

Aldrich, Howard E. (1979) *Organizations and Environment*, Prentice Hall, Englewood Cliffs

Ashby, W. R. (1956) *An introduction to cybernetics*, Chapman and Hall, London

Ayres, I. and J. Braithwaite (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford, Oxford University Press

Beer, S. (1985) *Diagnosing the system for organisations*, John Wiley & Sons, Chichester

Bruijn, H. d. and E. t. Heuvelhof (2005). *Handhaving: Het spel tussen inspecteur en inspectee*. Utrecht, Lemma

Elte, R. (1988). *Van het toezicht op het onderwijs*, Academisch Boeken Centrum

Encyclopedia of Physical Science & Technology (3rd ed.), Academic Press, New York

Frissen, P. (2007). *De staat van verschil - Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam, Van Gennep.

Frissen, P. (2009). *Gevaar verplicht*. Amsterdam, Van Gennep

Fung, A. (2007). *Full Disclosure, The perils and promise of transparency*. Cambridge, Cambridge University Press

Heylighen, F. and C. Joslyn (2001) *Cybernetics and second-order cybernetics*, in: R. A. Meyers (ed.)

Hood, C., O. James, et al. (1999)

Regulation inside Government: Waste-Watchers, Quality Police and Sleaze-Busters. Oxford, Oxford University Press

Kuhn, Alfred (1966) *The Study of Society / A Multidisciplinary Approach*, Tavistock, London

Light, P. C. (1993). *Monitoring Government / Inspectors General and the search for accountability*. Washington, The Brookings Institution

Lindblom, C. E. (2001). *The Market System / What it is, How it Works, and What to make of it*. New Haven, Yale University Press

Mertens, F. J. H. (2007a). De betekenis van de functie van Inspecteur-Generaal in de Nederlandse Rijksdienst. Een beschouwing. Turven, tellen, toetsen - Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland. J. Kerseboom, F. Leeuw and R. Elte. Den Haag, Boom Juridische Uitgevers

Mertens, F. J. H. and J. Kingston (2007b). How might the tools and concepts of evaluation research assist with the rigorous investigation of accidents? ESreDa. Brussels

Meyer, Marshall W. / Lynne G. Zucker (1989) *Permanently Failing Organizations*, Sage Publications, Newbury Park

Montfort, C. v. (2008). *Besturen van het onbekende*. Den Haag, Lemma

Ridder, J. d. (2004). *Een goede raad voor toezicht*. Den Haag, Boom Juridische Uitgevers

Sparrow, M. K. (2000). *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*. Washington D.C., Brookings Institution Press

Toynbee, A. (1961). *A Study of History 1934 - 1961*. Oxford, Oxford University Press

Wolf, C. (1994). *Markets or Governments / Choosing between Imperfect Alternatives*. Cambridge, MIT Press