Meestal wordt er gewerkt op basis van de fictie dat het systeem werkt, totdat er een ramp gebeurt.

Raakvlakken met nieuwe kwaliteitsbenaderingen

Ontwikkelingen in toezicht en inspectie

Van Bijlmerenquête tot gerommel met levensmiddelen, steeds vaker wordt geklaagd over de kwaliteit van toezicht en inspectie. In dit artikel wordt een actueel overzicht gegeven van de problematiek en wat het eigenlijk omvat. De belangrijkste dilemma's rondom toezicht en inspectie komen daarbij aan bod, inclusief de raakvlakken met moderne vormen van kwaliteitszorg en de rol van de kwaliteitskundige daarin.

Elk maatschappelijk systeem wordt gebouwd op fictie om te kunnen werken. Een van de belangrijkste fictie waarmee we werken is de fictie rondom de controle. Bij de vormgeving van elke mooie cirkel of regelkring gaan we ervanuit dat na de plannen en de acties op basis van die plannen er een check zal worden uitgevoerd op het voorgaande. Vervolgens is het natuurlijk de bedoeling dat er van de check wordt geleerd en dat er op basis daarvan wordt gepland, gehandeld, enz., enz. De fictie schuilt in de aanname dat de check daadwerkelijk zal worden uitgevoerd en dat dit op zo'n degelijke manier zal gebeuren dat de check dekkend is voor het gehele systeem. Specialisten in kwaliteitsland weten al lang dat men heel voorzichtig moet zijn met de aanname dat de check zorgvuldig gebeurd. De statistische wetenschap moet er meestal aan te pas komen om op basis van het sleutelbe-

grip 'representativiteit' enige zekerheid over de waarde van de check te krijgen. Maar dat is voer voor specialisten; over het algemeen wil men gewoon werken op basis van de fictie dat het systeem draait en dat de controle er is en voldoende werkt.

Totdat de fictie wordt doorgeprikt. Een reeks van rampen, rellen en incidenten rollen in de media over elkaar heen en hebben in ieder geval binnen de overheid die fictie van voldoende controle met een luide knal doorgeprikt. Toezicht en inspectie is opeens een actueel thema geworden. Net als met de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid, staat stevig ter discussie hoe in hemelsnaam nog verwacht kan worden dat de wet wordt gehandhaafd en op tijd verantwoording wordt afgelegd. Achter de krantekoppen van Bijlmerramp, falend vervolgingsbeleid en al dan niet ingrijpende OPTA's, verschuilen zich structurele vraagstukken over de mate waarin ambtelijke diensten zich kunnen verzelfstandigen en over de vrijheid van die ambtenaren ten opzichte van minister, Kamer en burger. De discussie concentreert zich daarbij, ook in dit artikel, op de overheid. Maar wie bijvoorbeeld volgt hoe banken worstelen met hun toezicht op wild speculerende medewerkers, weet dat daar vergelijkbare problemen spelen.

Op zich zijn dit allemaal vraagstukken die geen dagelijkse kost zijn voor wie werkzaam is in de wereld van kwaliteitszorg en organisatie-ontwikkeling. Toch zijn er goede redenen waarom het de moeite waard is om hier een poging te doen de belangrijkste aspecten van het debat over toezicht en inspectie in beeld te brengen. Dat begint bij de vertrouwensvraag, de basis van de fictie.

Vertrouwensvraag

De vertrouwensvraag komt op scherp te staan door een combinatie van ontwikkelingen. Hoeveel instanties en ambtenaren zich met toezichtfuncties bezighouden, is nauwelijks te achterhalen en is in grote mate afhankelijk van de definitie die men hanteert, maar het gaat om een paar honderd instanties met toezichtfuncties met enige duizenden ambtenaren. De klassieke toezichtfunctie wordt uitgeoefend door de inspecties, waarvan de onderwijsinspectie de grootste is en de politie-inspectie de nieuwste. Met name de oude inspecties worstelen met een aantal dilemma's die zich niet eenvoudig laten oplossen. Moeten ze zich beperken tot het zuivere controleren, of moeten ze zich ook opstellen als adviseur of beleidsmaker voor de sector? Wat moeten ze doen met de rapporten en cijfers die ze maken? Publiceren in de vorm van ranglijsten zoals waartoe het dagblad Trouw de onderwijsinspectie dwong? En hoe dicht moeten we eigenlijk zitten op het object van ons toezicht? Kunnen we het ons nog permitteren om samen met de luchtvaartmaatschappijen beleid te ontwikkelen, zoals de luchtvaartinspectie gewoon was, of moet er meer afstand worden genomen? Kortom; er wordt gezocht naar een nieuwe koers.

Naast de traditionele inspecties zijn er inmiddels vele toezichthouders bijgekomen. De afkorting Ctsv is berucht geworden vanwege allerlei managementproblemen en niettegenstaande het feit dat het hier inmiddels om een zeer moderne toezichthouder gaat (zie SIGMA, 1999, nummer 4, *red.*), kleurt de affaire nog steeds het beeld. Andere nieuwe toezichthouders als de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de eerder genoemde OPTA (toezicht telecom) zijn vol de confrontatie met een aantal sectoren aangegaan. In de financiële wereld worden onder leiding van Docters van Leeuwen de toezichthouders geconcentreerd, nadat eerder de beurs het toneel van een aantal schandalen was. Het broeit en beweegt. En dan is er nog een kleine ontwikkeling die niet uit het oog mag worden genomen als het gaat om een goed toezicht en dat is de komst van een groot aantal bureaus binnen departementen en diensten die zich met 'kwaliteit' moeten gaan bemoeien. Daarover later meer, eerst moet beter duidelijk worden gemaakt wat we onder toezicht kunnen verstaan.

'Zwetend worden ministers en topambtenaren wakker van de gedachte aan weer een incident dat wordt ontdekt door een nieuwsrubriek in plaats van door hun eigen toezichthouders.'

Definitie

De Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben het afgelopen jaar een reeks rapporten en onderzoeken doen verschijnen over het verschijnsel toezicht (zie literatuurlijst). Belangrijk is de definitie die daarbij wordt gehanteerd. Die definitie omvat drie kenmerken:

- het gaat om het vergaren van informatie over het object van toezicht;
- het gaat om het beoordelen van de informatie en het daarover rapporteren;
- en het gaat om de mogelijkheid tot interventie.

Inspectie moet daarbij gezien worden als een specifieke organisatorische of institutionele invulling van het toezichtbegrip en is binnen de overheid nauw verbonden met een wettelijke taak richting de burgers. Dat brengt ons gelijk bij een belangrijk onderscheid dat gemaakt moet worden in het object van toezicht. Veel van de actuele problemen hebben in de praktijk niet te maken met het traditionele object van toezicht of inspectie, de burgers en bedrijven, maar met andere instellingen met een publieke

taak, zoals agentschappen en zelfstandige bestuursorganen. Hetzelfde recente onderzoek heeft aangetoond dat er naast de nodige overlappingen ook grote lacunes zijn in het toezicht op deze op afstand geplaatste organisaties, wat weer reden is voor veel ministers en hun topambtenaren om zich zorgen te maken over hun verantwoordingsplicht richting de kamer en de media. Zwetend worden ze wakker van de gedachte aan weer een incident dat wordt ontdekt door een nieuwsrubriek in plaats van door hun eigen toezichthouders, denk bijvoorbeeld aan de laatste dioxinecrisis op het ministerie van landbouw. Het voorspelbare gevolg is dat er nu en in de naaste toekomst vele instellingen en personen bijkomen met toezicht- of inspectietaken.

In de praktijk vervullen oude en nieuwe toezichthouders een mix van functies. Ze informeren, rapporteren, adviseren, maken beleid en verrichten nog veel meer functies. Dat is één van de redenen waarom de identiteit van veel toezichthouders diffuus is en de effectiviteit van het toezicht nogal eens ter sprake komt. Daarom is het goed naar de definitie van toezicht terug te gaan en het laatste element er uit te pakken. Dit laatste punt, de interventie, zou het meest kenmerkend voor de toezichtfunctie zijn en wordt tegelijk het minst gebruikt. De inspectie voor de gezondheidszorg heeft sinds de zeventiger jaren 'Dennendal!' eigenlijk nooit meer van die interventiebevoegdheid gebruik gemaakt. Het is voor deze inspectie en andere een dode letter geworden. Er wordt per saldo gerekend op het gezag van de toezichthouder. Maar gezag is een functie van vertrouwen. Vertrouwen in de effectiviteit, vertrouwen ook in het vermogen iets af te kunnen dwingen. Dat vertrouwen is geen gegeven meer, het gezag is niet langer vanzelfsprekend. Je ziet al direct dat nieuwe toezichthouders anders tegen de interventiemogelijkheid aankijken. De NMa haalde alle voorpagina's met haar forse boete voor de stroomsector. Voor haar is gezag niet meer vanzelfsprekend; dat dwing je af. En dat hebben ze inmiddels zo effectief gedaan dat ze meestal met hun wenkbrauwmethode kunnen volstaan; met andere woorden, de indicatie dat ze problemen hebben met een voorgenomen fusie is doorgaans voldoende om de partijen ervan af te doen zien. De oude toezichthouders zullen wat dat betreft hun rol moeten herontdekken. Waar zitten hun wenkbrauwen en voor wie halen ze ze op?

Sturend versus te sturen orgaan

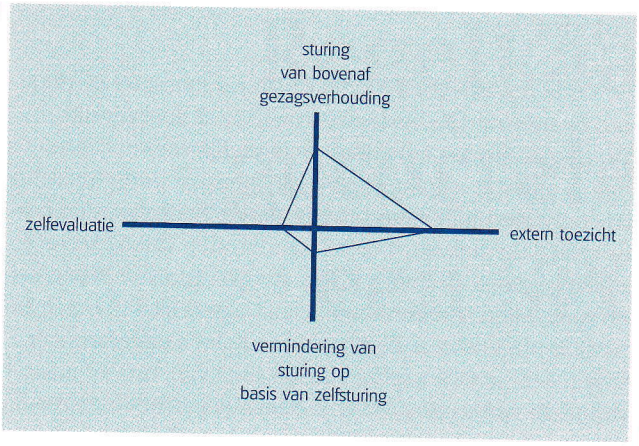
Deze auteur heeft ooit eens voor een groep overheidsmanagers gestaan als docent in het kader van een INK-auditorsopleiding. Echter, voordat ik kon beginnen, eisten de deelnemers duidelijkheid over de status van een eventueel auditrapport. Deze zou toch 'eigendom' blijven van de organisatie die de audit aanvraagt? Dat is inderdaad de systematiek van het INK, zo kon ik bevestigen. Maar het punt is dat ze zich wel moesten realiseren dat ze werkzaam zijn binnen het hiërarchische verband van de overheid. Kunnen ze dat eigendomsrecht werkelijk gebruiken om bedrijfsinformatie vertrouwelijk te houden, zoals kennelijk hun wens was? Ook in de richting van hun minister, van de Kamer? Nee, dat konden ze niet. Toch hoopten ze dat de auditrapporten wel bij de organisatie zelf konden blijven, want elke rapportage in het kader van de normale verantwoording zou onvermijdelijk onderdeel worden van een spel en via het INK-model wilden ze zichzelf echt eerlijk in de spiegel kunnen kijken. Kortom, er vond een botsing plaats tussen hun eigen wensen, de mooie principes van het kwaliteitssysteem en de realiteiten van de overheidsorganisatie. Het is deze botsing die naar mijn mening als een rode draad door alle discussies over toezicht en inspectie heenloopt.

Voor zover het object van toezicht de uitvoerende dienst is en niet de individuele burger of het enkele bedrijf, speelt het vraagstuk van toezicht en inspectie zich af in het spanningsveld tussen een sturend orgaan (een departement of bestuur, binnen het bedrijfsleven de holding) en een aan te sturen organisatie (de dienst, de werkmaatschappij). Traditioneel hebben toezichthouders zich altijd zo neutraal als mogelijk willen opstellen in deze relatie. De 'onafhankelijkheid' van het toezicht is een groot goed. Met andere woorden; ze stellen zich op als externe toezichthouders in de relatie tussen sturend orgaan en aan te sturen organisatie. De vraag is of dat nog effectief is, mede gelet op de voorkeur van veel aan te sturen organisaties voor zelfevaluaties en de daarbij horende vormen van moderne kwaliteitszorg.

Om het debat over toezicht en inspectie uit te tillen boven de krantekoppen en te kijken wat er werkelijk aan de hand is, wordt hier de spanning geschetst tussen de verticale aansturingslijn enerzijds en de horizontale toetsingslijn anderzijds. Centraal staat hier dus de relatie tussen een sturend orgaan en een aan te sturen organisatie. Wordt deze gekenmerkt door een sterk verticale, hiërarchische oriëntatie, met een strakke vorm van toezicht ('tight control'), of door een relatie die meer horizontaal, gelijkwaardig is met een ruime marge in het toezicht ('loose control')?

Sturing zal er altijd zijn, maar de wijze waarop sturing inhoud krijgt en de relatie vorm krijgt is van een wezenlijk andere orde. Centraal staat hierin het perspectief binnen de overheid, maar de vertaling naar holding-achtige constructies binnen het bedrijfsleven moet niet al te moeilijk te maken zijn. Vanuit het perspectief van het sturend orgaan wordt toezicht in beginsel als in figuur 1 vormgegeven.

Sturing vindt plaats op basis van een veronderstelde gezagsverhouding en het toezicht wordt in het verlengde hiervan vorm gegeven op basis van een door de wet bepaalde of gesanctioneerde (bij ISO certificering) vorm van extern toezicht. De gezagsverhouding is binnen de overheid uiteindelijk een uitdrukking van het politiek primaat en de daaraan verbonden fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid. Vermindering van sturing zal overwogen worden voor zover deze niet strijdig is met de gezagsverhouding. Zelfevaluatie, c.q. vormen van intern toezicht, kunnen hoogstens aanvullend werken op de externe toetsing. De positie en opvattingen van de leiding



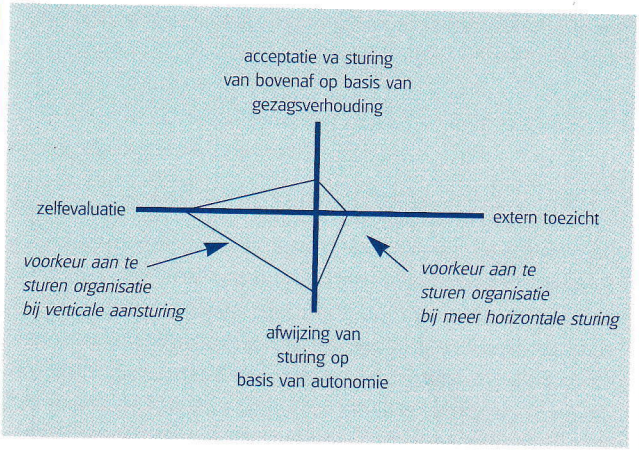
Figuur 1 Inrichting van sturing en toezicht

van de aan te sturen organisatie ten aanzien van de eigen autonomie zijn in de kern niet relevant. Zelfsturing is alleen mogelijk voor zover niet strijdig met de gezagsverhouding en de uitkomsten van het extern toezicht.

Keren we het perspectief om en nemen wij het perspectief van de aan te sturen organisatie tot uitgangspunt, in het bijzonder van de leidinggevenden daarin, dan veronderstellen wij dat er een spiegelbeeldige situatie bestaat als in figuur 2.

De veronderstelling is hier dat een aan te sturen organisatie in de praktijk afwijzend zal staan tegenover sterke sturing op basis van een gezagsverhouding. De leiding van de meeste aan te sturen organisaties zullen geneigd zijn de eigen autonomie te benadrukken. Dat is positief bedoeld, in de zin dat de aan te sturen organisatie haar vermogen tot zelfsturing wil verkennen; men wil 'op eigen benen kunnen staan'. Dat is negatief bedoeld, in de zin dat er aan getwijfeld wordt of het sturend orgaan wel effectief met haar gezag omgaat; 'voordat ze ons gaan vertellen hoe het moet, moeten ze eerst eens hun eigen zaken op orde brengen'.

In het verlengde van het benadrukken van de eigen autonomie, zal men ook afwijzend staan tegenover de meeste vormen van extern toezicht. Wat gebeurt er met de resultaten van de toezichthoudende activiteiten? Worden de resultaten wel juist gebruikt? Is het toezicht wel echt



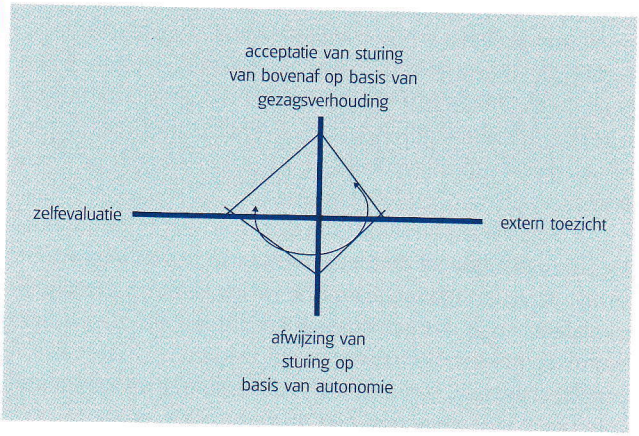
Figuur 2 Afwijzing en acceptatie van sturing en toezicht

objectief? Hoe onafhankelijk is het eigenlijk?, etc. Anticiperend op een verkeerd gebruik van de uitkomsten van het extern toezicht, kan het denkbaar zijn dat de aan te sturen organisatie zich aan het toezicht zal proberen te onttrekken of de uitkomsten zal trachten te beïnvloeden of zelfs te manipuleren.

In de kern gaat het hier om een gebrek aan vertrouwen van de leiding van een aan te sturen organisatie in de richting van het sturend orgaan. Dit werkt door naar de wijze van toezicht. Dit hoeft niet te betekenen dat men toezicht als zodanig afwijst. Er zal echter een sterke voorkeur zijn voor vormen van zelfevaluatie, vanuit de veronderstelling dat dit minder bedreigend is dan allerlei vormen van extern toezicht.

Hier wordt er dus vanuit gegaan dat de mate waarin de toetsing een horizontaal of verticaal karakter heeft mede bepalend is voor de acceptatie ervan. Tevens wordt de veronderstelling gehanteerd dat de voorkeur van een aan te sturen organisatie in de richting gaat van maximale autonomie in combinatie met zelfevaluatie en dat het aansturend orgaan in beginsel een gespiegelde voorkeur heeft. De aansluitende veronderstelling is, dat het vertrouwen tussen sturend orgaan en aan te sturen organisatie groter is naarmate de verhoudingen meer gelijkwaardig (horizontaal) zijn en zelfsturing de norm is.

Anders gezegd: toezicht op basis van gezag met de bijbehorende interventiemogelijkheden wordt pas geaccepteerd, 'wordt pas effectief', als zelfevaluatie geaccepteerd is. De mate waarin de aan te sturen organisatie zich dan uit zichzelf betrouwbaar zal opstellen, is dan het grootst.



Figuur 3 Verandering in de acceptatie van sturing en toezicht

Meer zelfsturing voor meer toezicht

In de kern gaat het dus om het vertrouwen tussen sturend orgaan en aan te sturen organisaties. De leiding vervult hierin een sleutelrol. Gesteld dat het onderling vertrouwen tussen de leiding van sturend orgaan en aan te sturen organisaties problematisch is of ten minste gespannen; hoe valt dit gebrek aan vertrouwen te doorbreken? We zien nu dat vanuit het perspectief van het sturend orgaan een steeds sterker accent wordt gelegd op de verbetering van het extern toezicht. Zonder verder iets aan de noodzaak ervan af te doen, is het echter de vraag of dit verster-

ken van het extern toezicht zonder meer zal leiden tot een versterking van het vertrouwen tussen sturend orgaan en aan te sturen organisatie. De veronderstelling die hier wordt geformuleerd, komt er op neer dat een aan te sturen organisatie eerst voldoende vermogen tot zelfsturing zal moeten opbouwen, inclusief de zelfevaluaties die daarvoor noodzakelijk zijn, voordat de aan te sturen organisatie de gezagspositie van het sturend orgaan werkelijk zal accepteren, inclusief de rol van het extern toezicht daarin. Met andere woorden; ervaring met zelfevaluatie is een voorwaarde voor de acceptatie en effectiviteit van extern toezicht. Op dit moment is er nog weinig ervaring met de praktijk van zelfevaluatie. Er zijn in feite veel vragen over wat de reikwijdte van die zelfevaluatie is en hoeveel ruimte een aan te sturen organisatie krijgt voor het verder aansturen van de eigen organisatie op basis van de uitkomsten van een zelfevaluatie. Wie is 'eigenaar' van het zelfevaluatierapport? Als de hierboven geformuleerde veronderstelling klopt, dan is het van belang dat de aan te sturen organisatie van het sturend orgaan de tijd en de ruimte krijgt om eerst met zelfevaluaties ervaring op te doen voordat het extern toezicht wordt vergroot. Dit alles staat dus haaks op de feitelijke ontwikkelingen rondom toezicht en inspectie.

Rol kwaliteitskundige

Wat is van dit alles relevant vanuit het standpunt van de kwaliteitskundige? In principe is veel van wat een kwaliteitskundige doet niets anders dan het organiseren en ondersteunen van vormen van toezicht. Voor elke organisatie is de 'check' uit de Deming-cirkel een zwak punt en juist de kwaliteitskundige houdt zich bezig met het organiseren en ondersteunen van deze check. Tegelijk schuilt er een grote valkuil in de wijze waarop dit wordt georganiseerd.

In nogal wat (overheids)organisaties valt te zien dat de kwaliteitsfunctie en de inspectiefunctie in één bureau wordt verenigd. Dat lijkt logisch, maar gelet op het voorgaande hoop ik dat het duidelijk is dat het dat niet is, met name als het kwaliteitsbureau wil werken op basis van een 'horizontaal' systeem als het INK-model. Vanuit beide functies houdt men zich met toezicht bezig, maar rol en cultuur van de ene is wezenlijk anders dan de andere.

In het algemeen is het tijd om te pleiten voor een grotere helderheid in de rollen en functies van allen die zich op enigerlei wijze bezighouden met toezichtfuncties. Er is zowel behoefte aan een streng en degelijk toezicht als aan een op verbetering gerichte en ondersteunende toezichtfunctie. De eerste zou ik de inspectiefunctie willen blijven noemen, mits deze zich echt verticaal positioneert en haar interventiefunctie niet onbenut laat als het nodig is. De tweede toezichtfunctie wil ik de kwaliteitsfunctie noemen en maakt gebruik van een breed scala aan advies en verbetertechnieken. Vanuit deze optiek is het nog de vraag waar certificering op basis van de ISO 9000 normen bij hoort. In feite lijkt dit eerder bij de inspectiefunctie dan bij de kwaliteitsfunctie te horen.

Tot slot

De fictie van een goed toezicht is dus samen met de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid doorgeprikt. Voorlopig lijkt het antwoord op landelijk niveau echter niet te zijn dat er naar nieuwe oplossingen wordt gezocht. Het antwoord lijkt vooral te zijn dat de ficties worden herbevestigd. In antwoord op de standpunten van de secretarissen-generaal en tot op zekere hoogte minister Peper, die op verschillende manieren allemaal laten zien hoezeer die fictie is uitgehold, is de reactie van Kok en anderen toch vooral een herbevestiging van die gedachte, min of meer vanuit de redenering dat er voor een goed functionerende democratie geen alternatief is. Voor de toekomst betekent dit een sterk herstel en waarschijnlijk een forse groei van de klassieke toezichtfunctie met een sneller ingrijpen als het nodig is. Dat is nuttig en onvermijdelijk. Tegelijk is het waarschijnlijk een illusie om te verwachten dat deze vorm van klassieke inspectie echt in staat is om incidenten te voorkomen, laat staan het functioneren van overheid en samenleving te verbeteren. Er zal dus ook een groot beroep worden gedaan op de kwaliteitsfunctie, zeker als deze echt ondersteunend en verbetergericht is. Uiteindelijk maken 'horizontale' vormen van toezicht meer kans dan de traditionele 'verticale' vormen van toezicht. De kwaliteitsdeskundige moet temidden van al deze ontwikkelingen het hoofd koel houden en kiezen voor een zuiver profiel. Het gaat om òf de inspectiefunctie òf de kwaliteitsfunctie. ■

Literatuur

Algemene Rekenkamer, *Toezicht op uitvoering publieke taken.* Den Haag, Kamerstuk 25 855, 1998.

Commissie Holtslag, *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund. Een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen.* Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden, november 1998.

Northedge en Van de Bunt adviseurs, *Sturing en kwaliteit. Een theoretische onderzoek naar de mogelijkheden om zelfsturing en bijsturing binnen de publieke sector te versterken.* Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie IBI, juli 1998.

Twijnstra en Gudde, *Onderzoek Toezicht en Risico's.* Diverse rapportages, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1998.

AUTEUR **Peter Noordhoek** *is adviseur en kennispartner van het Instituut Nederlandse Kwaliteit.*