

Toezicht en inspectie

Tekst ten behoeve van de lezing zoals gehouden op het NSC-congres door Drs D.P. Noordhoek op donderdag 17 september 1998.

Dames en heren,

Welkom op dit eerste congres over toezicht en inspectie. Het is een tijdig congres, want de ontwikkelingen op dit terrein zijn omvangrijk, diepgaand en tegelijk ongemeen complex. Het is het doel van dit congres u zicht te geven op een aantal ontwikkelingen zoals die het thema van toezicht en inspectie raken. We willen dit doen zowel vanuit het perspectief van degenen die met toezicht en inspectie zijn belast als degenen die er het object van zijn. Het accent van het programma ligt daarbij op de ontwikkelingen binnen de overheid, maar dan wel vanuit de overtuiging dat er over en weer veel van en met het bedrijfsleven te leren valt. De achterliggende gedachte bij dit congres, waarvan het idee al zo'n twee jaar geleden bij ondergetekende geboren is, is dat de ontwikkelingen op het terrein van toezicht en inspectie van vitaal belang zijn voor de verdere vormgeving van de overheid in de komende jaren. In dit thema komen meerdere stromen samen. De trend om diensten te verzelfstandigen, de noodzaak om burgers en bedrijven meer centraal te stellen, de komst van allerlei nieuwe kwaliteitsbenaderingen en een herbezinning in financiële kringen op de wijze waarop de verantwoording plaats moet vinden; allemaal zijn het belangrijke redenen om dit congres te houden. Voor zover mij bekend, is dit de eerste keer dat dit gebeurt. In ieder geval hoop ik dat het de uitkomst van dit congres is dat dit niet de laatste keer is.

Ik beschrijf de ontwikkelingen als omvangrijk, diepgaand en complex. Daar is alle reden voor. Het aantal instanties en personen dat zich op enigerlei wijze met toezicht en inspectie bezighoudt is aan het groeien op nagenoeg alle terreinen van het overheidsbeleid. U hoeft er de personeelsadvertenties maar op na te slaan en dan weet u dat er overal vacatures zijn. Toezicht is booming. Over het waarom kom ik zo nog te spreken, maar het feit dat er in deze periode een handvol belangrijke rapporten over het onderwerp zijn verschenen¹ en het feit dat er voor het eerst expliciet een passage over toezicht is opgenomen in het Regeerakkoord, zegt al het nodige over de omvang van het verschijnsel. Ook het feit dat u zich hier in grote aantallen heeft aangemeld voor dit congres mag daar als een signaal voor gelden.

De ontwikkelingen rondom toezicht en inspectie zijn ook diepgaand, in de zin dat de thema's die aan de orde komen veel verder rijken dan de vraag wat de beste techniek is voor het volgen van het object van toezicht of inspectie. In ieder geval zal dit congres voor een groot deel in het teken staan van de spanning die er is tussen de toezichthouder en het orgaan waarop toezicht moet worden gehouden en de spanning die er voor een inspectie is als het gaat om de positionering tussen de politieke opdrachtgever en de burgers en bedrijven die toezicht en inspectie in theorie hard nodig vinden en de praktijk ervan vaak verketteren. De regels van het spel zijn aan veranderen. Als er problemen zijn rondom toezicht en inspectie – en, om het de reclame na te zeggen, die zijn er – dan kan als antwoord niet meer volstaan het kwantitatief verhogen van het aantal betrokken ambtenaren en zal dat antwoord minstens zo zeer aan de kwalitatieve kant gevonden worden. Kortom; we moeten slimmer worden en daarvoor is het nodig dat we een slag dieper dan gebruikelijk gaan kijken naar de positie van toezicht en inspectie. Daar is deze dag voor. Zeker in de ochtend mag u van de sprekers verwachten dat zij een heldere analyse geven op het thema vanuit hun positie. In de middag zult u een aantal collega's horen over de manier hoe zij er mee omgaan. En dat brengt mij meteen bij het aspect van de complexiteit. Het is zonder meer een complex thema waar we nu over spreken. Zo complex dat naar ik vrees u geen conclusies naar uw werk mee zult kunnen nemen in de zin van 'zo en zo zit het moderne toezicht nu in elkaar en als we die en die methode toepassen dan houden we alle betrokken partijen tevreden'. Was het maar waar. Het gevaar bestaat dat u meer in verwarring zult vertrekken dan vanochtend bent gekomen. In mijn eigen voorbereiding en in de voorbesprekingen heeft het mij getroffen hoezeer iedereen nog aan het worstelen is met de materie. Het sterkste merk je dat nog aan de noodzaak om voortdurend duidelijkheid te krijgen over de terminologie die wordt gebruikt. Wat verstaan we

¹ Achterin treft u een lijst rapporten aan die de moeite waard zijn en mede de bron voor deze tekst vormen.

eigenlijk onder toezicht en inspectie, welke termen moeten we eigenlijk gebruiken als het gaat om de doelstelling en methoden ervan? Het jargon verschilt van sector tot sector en van discipline tot discipline. Overal is men bezig op de eigen manier het wiel uit te vinden en de termen te vinden die passen bij de spaken in het wiel. U zult daar vandaag voor een goed deel getuige van kunnen zijn. Pas in de afgelopen maanden zijn er pogingen gedaan om het gehele veld in beeld te brengen en een aanzet te geven voor een gedeelde terminologie. Vandaag zult u daar kennis mee maken, maar ik moet u waarschuwen dat daar vandaag nog zeker niet het laatste woord over zal zijn gesproken. Het verplicht mij als dagvoorzitter in ieder geval om maximaal alert te zijn op de precieze betekenis van de woorden die hier worden gebruikt. In de tekst van mijn lezing is een hoofdstuk opgenomen over de betekenis van de woorden zoals ik die meen te kunnen onderkennen en omschrijven.

Wat ik voor ogen heb met mijn inleiding, is het schetsen van de belangrijkste ontwikkelingen in het denken over toezicht en inspectie en de spanningen daarin. Ik signaleer:

Werkt toezicht en inspectie

1. Enerzijds werken de diensten die zich met toezicht en inspectie bezighouden voor de combinatie van Kamer en Kabinet - hou houden we die tijdig geïnformeerd over alles, van lopende zaak tot dreigend incident - en hoe doen wij anderzijds ons werk voor burger, bedrijf en de samenleving in haar geheel? Het zou geen spanning moeten zijn, maar het is het wel. Ik heb het over de *doelvraag* van toezicht en inspectie;
2. Een verzelfstandigingstrend die botst op de grenzen van het politiek primaat, waarbij toezicht de grote verzoener moet zijn. Ik noem dit de *afstandvraag*: waar ligt het evenwicht tussen zelfsturing en controle?;
3. Inspecties die leren om zich op te stellen als verbeteraars en ondersteuners, dus als een soort positief gerichte adviseurs, en ondertussen merken dat er steeds weer aanleiding is om zich klassiek controlerend en dus negatief, wantrouwend op te stellen. Ik noem dit de *vertrouwensvraag*; waar ligt het evenwicht tussen adviseren en controleren?;
4. Allerlei vormen van inter-collegiale audit in het kader van integraal management worden ontwikkeld, terwijl het gezag van de top zeker moet worden gesteld. Dit noem ik de *richtingsvraag*: hoe verhoudt de verticale lijn van de hiërarchie zich met de horizontale lijn die steeds meer kenmerkend wordt voor de onderlinge verhoudingen?;
5. Een groot aantal deskundigen die zich op het onderwerp storten, met name in de sfeer van kwaliteitszorg en de financiële controle, waardoor er enerzijds weer allemaal nieuwe perspectieven op het thema ontstaan maar tegelijk ook de spraakverwarring groter wordt. Ik noem dit de *instrumentenvraag*: welke rol gaan de moderne inzichten op het gebied van kwaliteit en control spelen?

Vijf vragen, die allemaal beantwoord moeten worden tegen de achtergrond van de grote vraag naar de *meerwaarde* van al die activiteiten gericht op toezicht en inspectie voor politiek, organisatie en samenleving. Hoe zit het?

Doelvraag

Eerst de doelvraag. Voor wie of wat doen toezicht en inspectie hun werk? De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek naar toezichtsrelaties altijd schema's gemaakt met per departement de actoren en de lijntjes daartussen. Het is een wirwar van lijntjes, een op hol geslagen weefgetouw. De heer Weeslink zal er in zijn bijdrage nader op ingaan, maar mij valt op het gebrek in eenduidigheid van de vele toezichtsrelaties. Daarbij ontbreekt in al die schema's een helder beeld van wie nu de feitelijke opdrachtgever is en aan wie de activiteiten nu eigenlijk ten goede komen.

Wat het eerste betreft komt het neer op de vraag naar de rapportage. Gaat een rapport bijvoorbeeld direct naar de Kamer of eerst nog naar de Minister toe? Kan er nog wat aan veranderd worden of niet? Is het bedoeld als goedkeuringsstempel of als het dagboek van een zwartkijker?

U merkt het, we spreken over de onafhankelijkheid van het toezicht. De recente opwaardering van het toezicht op het effectenverkeer maakt duidelijk dat die onafhankelijkheid nog altijd geen vanzelfsprekendheid is. Dat kan ook niet. Zolang een toezichthoudend of inspecterend orgaan zichzelf niet tot doel verheft, zal het zich rekening moeten geven van de keuzen die het doet in de wijze waarop men rapporteert en de acties die men neemt. Het is een zoeken naar de vorm. Een oud orgaan als de Inspectie van de Gezondheidszorg rapporteert direct aan de Tweede Kamer en de minister mag blij

zijn als ze nog een zegje kan doen. Heel anders gaat het met het bureau kwaliteit van het Ministerie van Justitie, dat rechtstreeks rapporteert aan de secretaris-generaal en in haar taakomschrijving zowel taken heeft gericht op de ondersteuning van allerlei kwaliteitsprocessen als op aanwijzing van de SG ingeschakeld kan worden voor onderzoek met een puur inspectie-karakter.

Het verschil in vorm wordt bepaald door het doel dat ergens wordt geformuleerd en dat tot steeds verschillende invullingen van het begrip onafhankelijkheid leidt. Elke keer opnieuw moeten er dus afwegingen worden gemaakt. Dat geldt ook in de afweging van wat men moet betekenen voor de burgers of bedrijven die onderwerp zijn van toezicht en inspectie. Zijn zij simpelweg het object van het werk in het verlengde van de wettelijke taak, of is er meer aan de hand en vervult de toezichthouder een ambassadeursrol voor die burgers en bedrijven, een antennefunctie voor een autistische politiek? De ontwikkelingen rondom de inspectie van het onderwijs, de heer Mertens zal erover verhalen, zijn een voorbeeld van een speurtocht naar een nieuwe rol waarbij de veilige positie achterin het klaslokaal wordt verlaten en men meer naast de ouders gaat staan.

Het antwoord op de doelvraag is voorlopig nog niet gevonden. Laat ik hier de verwachting formuleren dat er lang zal worden geprobeerd om tot een èn-èn formule te komen. Dit betekent èn steeds meer informatie vergaren en gevoeligheid ontwikkelen voor alle partijen in het spel, in het bijzonder de politiek. De lijnen in de schema's zullen meer in getal moeten worden of dikker worden, zodat alle gevaren gedekt zijn. En dit betekent dat er steeds meer gedaan zal moeten worden om de informatie relevanter en spannender te maken voor burgers en bedrijven. Omdat weinigen weten hoe er met deze èn-èn situatie moet worden omgegaan, zou het wel eens net zo kunnen gaan als met de vraag naar meer veiligheid op straat. We willen meer blauw op straat en we willen meer toezicht voor de staat. Laat de bliken toezichthouders maar aanrukken.

Afstandvraag

De relatie tussen kerndepartement of College en haar uitvoerende diensten, anders gezegd; tussen sturend orgaan en aan te sturen organisaties, is de laatste vijftien jaar voortdurend in beweging geweest. Per saldo komt het neer op een op afstand plaatsen van een (semi-)overheidsdienst vanuit de redenering dat deze op afstand plaatsing tegelijk een dichterbij plaatsing is bij de burger met het oog op wie de diensten worden verricht. Het kan in systeemtheoretische termen worden beschreven en dan gaat het hier om het doorbreken van de interne gerichtheid van de regelkring die een organisatie vormt door burgers en bedrijven de status van 'klant' te geven. Als de aan te sturen organisatie hier goed in slaagt is zelfsturing zowel beloning als voorwaarde. Het hoogtepunt van deze verzelfstandigingsgolf is daarbij achter de rug en het zekerste teken ervan is de aandacht die nu wordt besteed aan het toezicht. We doen dat in het kader van 'het herstel van het politiek primaat', waarbij we niet weten of het hier om een achterhoedegevecht gaat, een wanhopig indekken tegen de kans op vervelende 'incidenten' in de media, of om een echt herstel van evenwicht tussen privaat eigen belang en publiek geformuleerd algemeen belang. Wat we niet mogen verwachten is een terugdraaien van alle verzelfstandigingen en privatiseringen, terug naar het uitgangspunt van voor de tachtiger jaren.

Het antwoord op de afstandsvraag is onvermijdelijk een vorm van schizofrenie.

Vertrouwensvraag

Ik leg u twee citaten voor. De ene is een citaat van Joseph Juran, één van de grondleggers van de klassieke kwaliteitszorg. Hij zei: "In God we trust, all others must give evidence". Het andere citaat is van Francis Fukuyame: "Trust is the basis of society". De eerste stelt dat alles moet worden vastgelegd, want goede bedoelingen alleen zijn niet te vertrouwen. De tweede stelt dat die samenleving het meest welvarend is, waarvan de leden elkaar kunnen vertrouwen zonder de noodzaak van talloze schriftelijke afspraken. De meeste mensen die ik deze citaten voorleg ervaren ze als strijdig met elkaar en hebben een voorkeur voor de tweede. Het liefste willen we elkaar gewoon vertrouwen. Het is natuurlijk de vraag of dat nog altijd kan. In de afgelopen periode heb ik veel voor het Ministerie van Justitie mogen werken, een departement onder grote druk. Wat mij dan opvalt is hoezeer men er aan hecht om op basis van vertrouwen men met elkaar om zou willen gaan, terwijl tegelijk aan alles te merken valt dat dit vertrouwen niet meer vanzelfsprekend is. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Als er vertrouwen verloren is gegaan, richting de maatschappij en onderling, dan zal dat voetje voor voetje moeten worden terugverdiend. Via de weg van Juran komt men hopelijk weer terug bij de

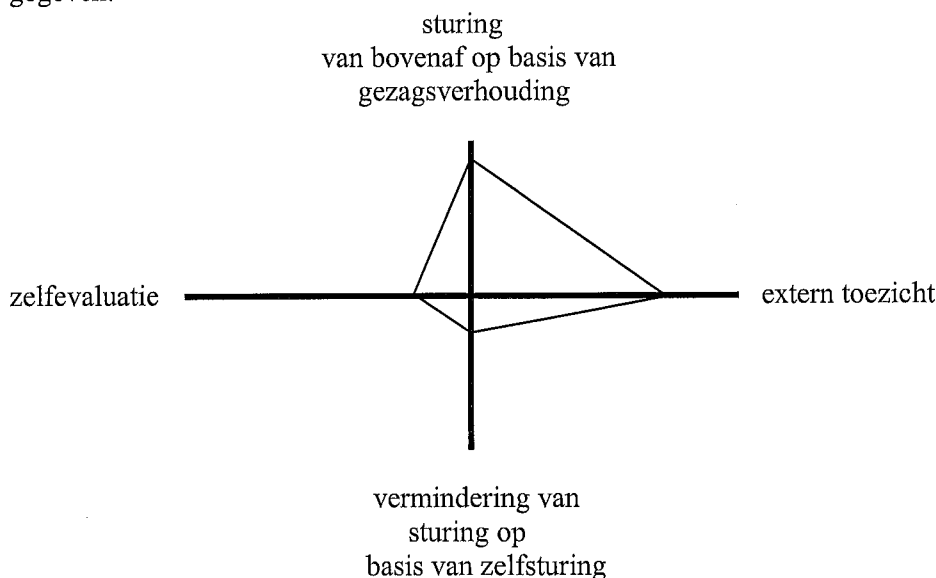
uitspraak van Fukuyama. De mensen die zijn belast met toezicht en inspectie hebben hier een rol in te spelen. Een basishouding van gezond wantrouwen is heel functioneel in het werk, daarin is men altijd al de vleesgeworden secundant van Juran, maar men zal zich in het werk en in de rapportages ook scherp bewust moeten zijn van de effecten die men heeft op het onderlinge vertrouwen. Ook toezicht en inspectie hebben een rol te spelen in het versterken van het vertrouwen tussen staat en samenleving en tussen de overheidsonderdelen onderling. Een cultuur van wantrouwen en manipulatie is zo gecreëerd. In die zin moet ook scherp worden gekeken naar wat het betekent dat er nu overal wordt gesproken over vormen van horizontale, inter-collegiale visitaties of audits. Kennelijk minder bedreigend dan het klassieke toezicht, zijn zij nu sterk in opkomst. In het hoger onderwijs kennen we al langer de visitaties op basis van peer-review. Nu zien wij ook de opkomst van inter-collegiale audits op basis van het EFQM/INK-model en zowaar een passage in het regeerakkoord waarin gesproken wordt over de wenselijkheid van interdepartementale visitaties. De reden dat hiervoor wordt gekozen heeft alles te maken met gezags- en richtingsvragen en komen uiteindelijk neer op de vertrouwensvraag; wat gebeurt er met de resultaten van de controle of de inspectie, de visitatie of de audit?

Wat is het antwoord op de vertrouwensvraag? Waarschijnlijk praten we over een lange weg waarin het er voor u om gaat goed te luisteren naar de signalen die tot u komen om op basis daarvan te beslissen over de harde of de ondersteunende lijn. U moet bedenken dat het niet alleen de organisaties en personen die het object van toezicht zijn die moeten laten zien dat ze te vertrouwen zijn, ook de toezichthouder en inspecteur zelf moeten vertrouwen opwekken. Juist nu de aandacht zo gaat naar de (her)inrichting van de toezichts- en inspectiefunctie wordt de toon gezet. Het zijn spannende tijden, het zijn mooie tijden.

Richtingsvraag

Er valt meer te zeggen over de vertrouwensvraag en de manier waarop in het bijzonder de toezichtsfunctie wordt ingericht. Het gaat hier om 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. Welke richting gaat dit op?

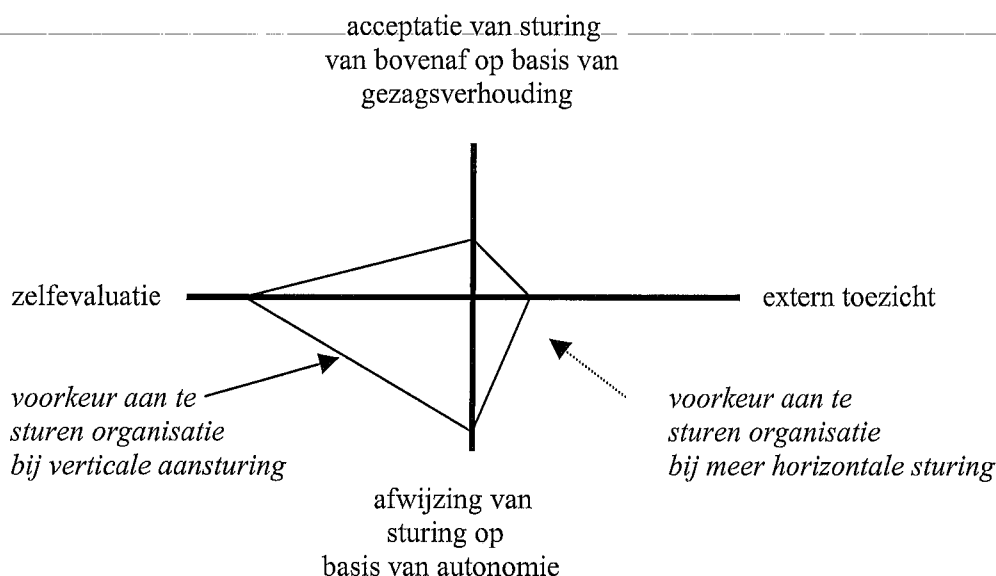
Vanuit het perspectief van het sturend orgaan wordt toezicht in beginsel zo vorm gegeven:



Schema 1.a Inrichting van sturing en toezicht

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 uiteindelijk een uitdrukking van het politiek primaat en de daaraan verbonden fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid. Vermindering van sturing zal overwogen worden voor zover niet strijdig 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 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:



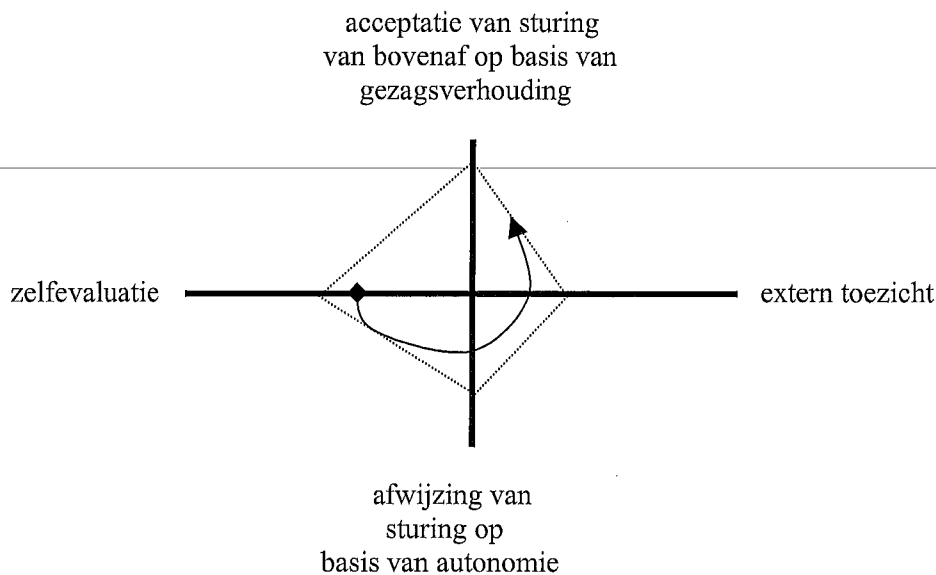
Schema 1.b Afwijzing en acceptatie van sturing en toezicht

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, laat ze eerst 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 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.

Ik ga er dus vanuit dat de mate waarin de toetsing een horizontaal of verticaal karakter heeft mede bepalend is voor de acceptatie ervan. Ik hanteer tevens de veronderstelling 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 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.



Schema 1.c Verandering in de acceptatie van sturing en 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 versterken 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.

Instrumentenvraag

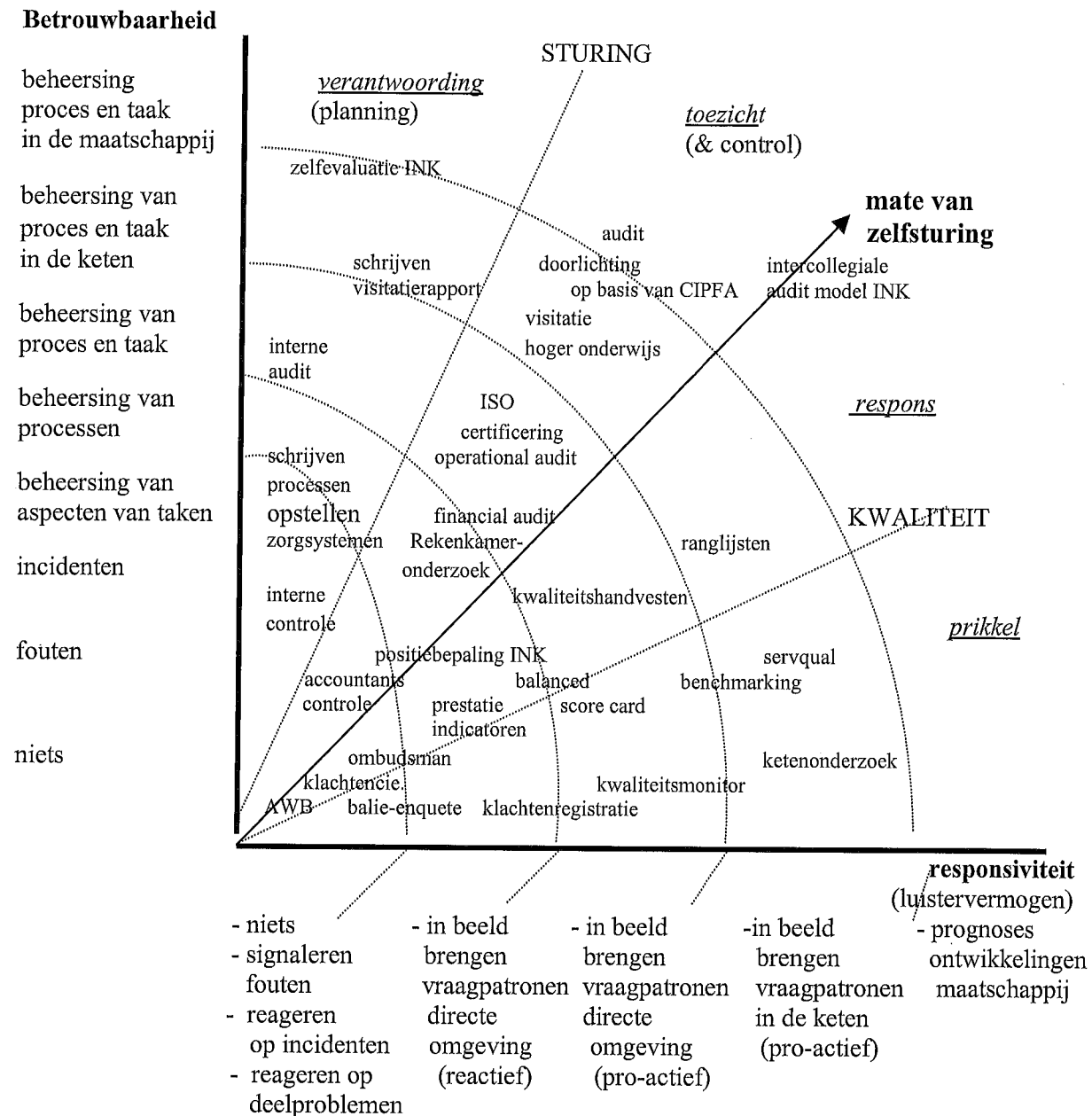
Er is een groot aantal instrumenten inmiddels ontwikkeld voor toezichthoudende en inspecterende activiteiten. Zelf ben ik nauw betrokken geweest bij de introductie van allerlei kwaliteitsinstrumenten binnen de overheid – in het bijzonder ISO 9000, kwaliteitshandvesten en het eerder genoemde EFQM/INKmodel. Dat verklaart voor een groot deel waarom ik het NSC heb gevraagd dit congres te organiseren. In de praktijk van het werken met deze instrumenten zag ik hoe makkelijk het is om misverstanden te krijgen als het gaat om de inzet van deze instrumenten voor verantwoordingsdoelstellingen. Dat werkt twee kanten op. De organisaties die bijvoorbeeld in het kader van integraal management werken met het model Nederlandse Kwaliteit maken via hun zelfevaluaties en audits rapporten die in veel opzichten een stap verder gaan dan het gebruikelijke jaarverslag. Mooi om gelijk door te steken richting de p&c-cyclus en tegelijk – als er vertrouwen is! – voor te leggen aan de toezichthouders. Ook de mensen die vanuit hun fez-rol of controllersrol kijken naar zo'n model als een mooi nieuw vangnet voor informatie, net zoals een inspectie er keurig inzet en resultaat uit kan aflezen voor wat men richting de verschillende klantgroepen beoogt. Met andere woorden; van heel veel zijden wordt verlekkerd naar zo'n nieuw instrument gekeken, daarbij ondertussen vergetend dat instrumenten als deze eerst en vooral zijn bedoeld als middel om vorm te geven aan de eigen verantwoordelijkheid en dat de ervaring leert dat men zich in het kader van de p&c-cyclus en het toezicht al snel strategisch gedrag zal gaan vertonen. Vandaar dat in de nieuwe handleiding van het EFQM/INK-model voor de publieke sector onder de kom 'verantwoording en verantwoordelijkheid' wordt gewaarschuwd voor het door elkaar halen van verschillende functies en wordt gesteld dat het beter is om de in het kader van het model gemaakte rapporten hoogstens als inspiratiebron te gebruiken.

Maar misschien moeten we het ook helemaal niet in die kwaliteitsinstrumenten zoeken. De cynici onder ons beweren toch dat dit een overwaaiende mode uit het bedrijfsleven is. Wat is er eigenlijk mis met de klassieke manieren van toezicht? Helemaal niets natuurlijk en in feite zien we ook in deze sfeer een stroom van vernieuwing, wat mijzelf betreft het meest duidelijk tot uiting komend in de activiteiten die het platform doelmatigheid in de afgelopen periode heeft verricht en in de komst van 'corporate governance' (of 'government governance' zoals het vertaald wordt) in de publieke discussie. Ook de opkomst van een instrument als de balance score card, waarin financiële kengetallen worden verbonden met kengetallen over bijvoorbeeld klantgerichtheid, is hier een voorbeeld van. Het enige waar we voor moeten oppassen is een ontwikkeling waarbij de instrumentenvraag een richtingenstrijd gaat worden. Op dit moment is de bekendheid met de verschillende instrumenten relatief gering. De vraag naar kwaliteitsinstrumenten is eerst en vooral ontstaan uit een managementvraag, c.q. een beheersvraag. De aandacht voor bijvoorbeeld de balance score card en de governancerapporten is voor een groot deel voortgekomen uit een heroriëntatie van degenen die zich met de financiële verantwoordingsfunctie bezighouden, zoals de controllers en accountants. Het gevaar bestaat dat we een botsing tussen verschillende culturen en benaderingen krijgen.

Dat is niet nodig.

Het antwoord op de instrumentenvraag schuilt in een terugkeer naar de eerste vraag, de doelvraag. Waar zetten we de instrumenten voor in? Al eerder heb ik de zorg uitgesproken dat de nieuwe aandacht voor toezicht en inspectie zich vooral zal vertalen in meer toezicht en inspectie, zonder dat voldoende stil wordt gestaan bij de uitgangspunten en randvoorwaarden voor een effectief toezicht en een inspirerende inspectie. We komen er niet met meer van hetzelfde. Het gaat er om dat we een beeld krijgen van het proces waarin de toezichts- en inspectiefunctie geplaatst moeten worden zodat er sprake is van maximale zelfsturing voor een aan te sturen organisatie met tegelijk de zekerheid dat de ministeriële verantwoordelijkheid, in welke vorm dan ook, versterkt en gewaarborgd wordt. Daarbij gaat het uiteindelijk natuurlijk om een uitvoering van de wettelijke taken die garandeert dat we met z'n allen zo alert worden op signalen uit de samenleving dat het evenwicht tussen algemeen en particulier belang als vanzelf gevonden wordt.

Mooie woorden, maar hoe ziet zo'n proces er uit? Voor mij zit dat in het evenwicht tussen de elementen betrouwbaarheid en responsiviteit, tussen de taken gericht op verantwoording en toezicht enerzijds en de activiteiten gericht op het verzamelen uit de omgeving en het vervolgens iets mee doen anderzijds. Hieronder wordt daar in de vorm van een schema, zeer kort door de bocht, een voorzet voorgegeven en wel vanuit het perspectief van een sturend orgaan. Een van de stellingen daarbij is, dat goed toezicht nooit alleen gericht kan zijn op de betrouwbaarheid van een aan te sturen organisatie.



Schema 2. Betrouwbaarheid, responsiviteit en de relatie met verschillende instrumenten

Het gaat altijd om een evenwicht met de responsiviteit van de organisatie. Verdere ontwikkelingen rondom de toezichts- en inspectiefunctie zijn alleen mogelijk als van betrouwbaarheid de stap naar responsiviteit wordt gemaakt en andersom, tot op een steeds hoger niveau. Anders houden we elkaar met z'n allen arm. De vele instrumenten die dan worden ingezet, een aantal daarvan zijn in het schema ingevuld, allen dan vele stappen te ver blijken te zijn in de toepassing. Zo is het prachtig om via het thema van corporate governance mooie rapporten te laten maken voor de organisaties die er aan toe zijn en deze te controleren, maar als nog slechts een 53% van de overheidsdiensten in staat blijkt überhaupt een verslag te produceren, dan is de discussie over governance nog eigenlijk twee stappen te ver. Hetzelfde geldt voor veel kwaliteitsinstrumenten; als nog geen 50% van de gemeenten over een klachtenvoorziening beschikt zijn veel van de mooie woorden over klantgerichtheid nog te hol om er een beleid op te kunnen baseren. Het antwoord op dit gebrek aan echte ontwikkelingen is niet het formuleren van meer wettelijke verplichtingen en het daarop toezicht laten houden. Het antwoord is het laten zoeken in de omgeving door de organisatie van de redenen waarom men er goed aan doet anders te gaan optreden. De rol van toezicht en inspectie kan daarbij die van spiegel en ondersteuner

zijn, maar op het moment dat er onduidelijkheid over de rol kan ontstaan, dient de toezichthouder of inspecteur te wijken, want zij moeten zoveel als mogelijk voorkomen om op de plek van de leiding gaan zitten. Toezicht en inspectie mogen niet in plaats komen van de verantwoordelijkheid die instituten en mensen voor hun eigen gedrag hebben.

Een termencarrousel

Tot slot bied ik u een overzicht van enkele termen zoals ik die tegen ben gekomen in een onderzoek over sturing en toezicht. Vandaag hebben we het vooral over een tweetal termen – toezicht en inspectie – die in het bijzonder in ontwikkeling zijn. De andere termen worden er naast geplaatst omdat ze in wisselwerking staan met elkaar of relevant worden voor het werk van toezicht en inspectie.

Er is dus een ruime voorraad aan termen beschikbaar om het element toezicht mee vorm te geven. In de literatuur overlappen de termen elkaar regelmatig of vallen er witte vlekken. Hier wordt een eerste omvattende poging gedaan tot rubricering van het begrip toezicht – daarbij noodzakelijkerwijs al wat vooruitlopend op de mogelijke rol van kwaliteitsinstrumenten. Het gaat hier dus om een breed toezichtsbegrip, dat uiteenvalt in een groot aantal andere termen. Hier wordt vooral op de termen ingegaan die relevant zijn voor de relatie tussen sturend orgaan en aan te sturen organisaties. Op burgers en bedrijven gerichte termen als ‘opsporing’ en ‘handhaving’ lijken primair gericht op de relatie met individuele burgers en bedrijven en vallen hier vooralsnog buiten.

Het ruime begrip toezicht kan gebruikt worden in relatie tot een groot aantal termen. Van oudsher wordt er een onderscheid gemaakt tussen ‘inspectie’, ‘toezicht’, ‘controle’. Het gaat om benaderingen en instrumenten voor:

- a) inspectie, inclusief opsporing;
- b) toezicht, toezicht in enge zin, inclusief (interne) controle, mede gericht op handhaving;
- c) certificatie;
- d) visitatie;
- e) integrale benaderingen.

De benaderingen lopen van strak (‘tight’) naar ruim (‘loose’) en van traditioneel naar nieuw. Elders (hoofdstuk V) worden ze in een breder kader (schema) geplaatst.

Het moderne toezichtsbegrip, zoals dat door de Algemene Rekenkamer en de Commissie-Holtslag wordt gehanteerd, is terug te vinden onder de term toezicht in enge zin.

a) Inspectie

Doorgaans wordt het object van inspectie gezocht buiten de (overheids)organisatie zelf. De keuringsdienst voor vleeswaren inspecteert het vlees bij slagers, niet binnen het eigen departement. Inspectie kan daarbij zowel gaan om inspectie op het niveau van individuele producten of diensten, als om typen van producten en diensten. Tegelijk is er ook altijd een rol geweest voor inspecties binnen het systeem van de sector zelf. Met name als er incidenten hebben plaatsgevonden, wordt er gericht naar de oorzaken gezocht door deze te laten inspecteren.

Een dergelijke inspectie had tot voor kort vooral een strafrechtelijke basis. Op dit moment zien we een oprekken van het inspectiebeprip. Inhoudelijk omdat naar meer wordt gezocht dan incidenten of incidentele afwijkingen van de norm, maar ook aspecten van de bedrijfsvoering worden onder de loep genomen. Zo bestaat het voornemen bij het Ministerie van Justitie om het gehele personeelsbeleid aan een inspectie te onderwerpen. In die vorm is ook sprake van een steeds bredere interpretatie. Zo wordt op basis van de nieuwe Politiewet de Inspectie Politie ook belast met het toezien op het systeem van zelfevaluatie zoals dat op basis van het model Nederlandse Kwaliteit plaatsvindt. Zonder de term als zodanig te gebruiken, kennen we de inspectiefunctie ook op andere manieren. Tot ongeveer tien jaar geleden was het voor politiek gevoelige onderzoeken niet ongebruikelijk om een Commissie van Wijze Mannen te benoemen. Sindsdien heeft de Tweede Kamer via het instrument van de

parlementaire enquête die functie naar zich toe getrokken. Vanuit een nog ruimer oprekken van het begrip inspectie kan worden gezegd dat het instituut van de Nationale Ombudsman toeziet op de kwaliteit van overheidsdiensten.

Wat alle vormen van inspectie met elkaar gemeen hebben, is 'gericht wantrouwen' en een onderschikking van de aan te sturen organisatie ten opzichte van het inspecterend orgaan. Daar waar de inspectie wordt verricht in opdracht van het sturend orgaan, wordt dus de (verticale) onderschikking benadrukt. Het feit dat lang niet alle inspecties de nakoming van hun aanbevelingen direct kunnen afdwingen, doet daar in beginsel niets vanaf.

b) Toezicht in enge zin

Het toezicht in de betekenis zoals die doorgaans aan het begrip sturing wordt verbonden, heeft te maken met de klassieke controlefunctie zoals die wordt uitgeoefend in het kader van de verantwoordingsplicht die hoort bij de uitvoering van een wettelijke taak.

Er is zo langzamerhand een groot aantal varianten op deze toezichtsfunctie gegroeid waarin weer verschillende dimensies te onderkennen zijn. De Algemene Rekenkamer – en in aansluiting daarop de commissie Holtslag² – omschrijft het begrip toezicht als 'het verzamelen van informatie over de vraag of een bepaalde handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren'.³ De Algemene Rekenkamer baseert dit onderscheid op de mogelijkheid tot interventie die aan toezicht zou zijn verbonden. Controle is dan als het ware toezicht zonder interventiemogelijkheid. Zo zouden er nogal wat adviesraden zijn die toezichthoudende taken hebben gekregen zonder daarin verder te kunnen gaan dan een advies. In dit onderzoek zal bij de synthese van sturing en kwaliteitszorg dit onderscheid tussen toezicht en controle worden aangehouden, maar zal er vooralsnog weinig directe betekenis aan worden gehecht. De effectiviteit van toezicht staat hoe dan ook ter discussie, interventiemogelijkheid of niet.

In het verlengde van de Algemene Rekenkamer zal de Commissie-Holtslag naar verwachting concluderen dat goed toezicht alleen mogelijk is binnen heldere bestuurlijke verhoudingen – en dat het daar nogal eens aan ontbreekt. Tegelijk vermoedt zij dat weeffouten in een bestuurlijk stelsel nauwelijks opgelost worden door middel van toezicht. Ook als de bestuurlijke verhoudingen helder zijn, dan nog kan waarschijnlijk niet ontkomen worden aan een gedifferentieerd stelsel van toezichtsvormen. Om te bepalen wat het passende toezichtsarrangement is, dient expliciet te worden gemaakt wat objecten, motieven, functies, instrumenten en positie van het toezicht zijn. Kortom; dient het toezicht aan een aantal kwaliteitseisen te voldoen.

Inhoudelijk is er verder het wezenlijke onderscheid te maken tussen rechtmatigheids- en doelmatigheidscontrole /-toezicht. De langzame verschuiving van de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer van pure rechtmatigheidstoetsing naar doelmatigheidstoetsing is symptomatisch voor een groter accent dat tot in het begin van de negentiger jaren is komen te liggen op overwegingen van effectiviteit en efficiency. Inmiddels ontwikkelt het zich weer verder, door naast doelmatigheid ook factoren als 'transparantie' en de wijze van verantwoording richting direct belanghebbenden (burgers) in beschouwing te nemen. Op die wijze verbreedt de controle- en toezichtsfunctie zich steeds verder, al zijn er de nodige personen die menen dat de rechtmatigheidstoetsing altijd zal blijven overheersen.

Een vergelijkbare verschuiving valt er te zien van financiële vormen van toezicht – en hier komt het begrip audit in beeld – naar meer operationele vormen van toezicht. Het is vanuit de financiële wereld

² Concept eindrapport commissie Holtslag, versie 2.0 – 28 mei 1998.

³ Algemene Rekenkamer – Toezicht op uitvoering publieke taken. Rapport 18 maart 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2. Eén van de constatering van dit rapport is dat het voor organen met een toezichthoudende taak nogal eens schort aan de mogelijkheid om daadwerkelijk te interveniëren.

zelf – geïnspireerd door bewegingen als het cash-flow-denken en activity-based-costing – dat er een correctie is gekomen op een te eenzijdige benadering van organisaties als een verzameling financiële kengetallen. De ‘balanced score card’ is de meest zichtbare vorm van deze correctie, maar in meer algemene zin mag de opkomst van operational audit als een dergelijke correctie worden gezien. De operational audit⁴ is snel te schetsen door er alles onder te laten vallen wat niet-financieel is. In de praktijk is deze vorm van audit zich aan het ontwikkelen tot een brede visie op organiseren, inclusief een al even breed arsenaal van diagnose-instrumenten. Het instrument voor deze vorm van toezicht is de audit; een (steekproefsgewijs) toetsen van de uitvoering van een taak door het ter plaatse bezien van de situatie en het inzien van de documenten en het daarover rapporteren. Kenmerkend daarbij is wel – en daarin blijft het een traditioneel toezichtsinstrument – dat de audits worden uitgevoerd door een gespecialiseerde (interne) afdeling en dat het object van de operational audit, hoezeer ook opgerekt, gericht blijft op beheer. Een variant van de operational audit is de EDP-audit, die specifiek gericht is op de informatiefunctie. De uitvoering van de controlfunctie – al dan niet in de vorm van een audit – kan zowel door instanties binnen als buiten de organisatie gebeuren. De inschakeling van externe accountants mag daarbij gezien worden als een opmerkelijke stijlfiguur: een vorm van private toetsing die meer gezag lijkt te hebben dan toetsing door (interne) publieke instanties. Het voorgaande zal niet zonder reden het beeld geven van een opeenstapeling van vormen van toezicht. Het overzicht is echter niet compleet zonder melding te maken van het feit dat naast deze vormen van (nationaal) toezicht, er ook steeds meer vormen van internationaal, (vooral Europees) toezicht ontstaan.

Samenvattend kan toezicht tenslotte nog gekenmerkt worden, als een ten opzichte van inspectie mildere vorm georganiseerd wantrouwen, waarbij onderschikking van de aan te sturen organisatie in- en extern verankerd is, maar er wel een vorm van wederkerigheid bestaat.

c) *Certificatie*

Certificatie is het verstrekken van een bewijs dat een organisatie of persoon haar producten of diensten zo kan leveren als zij stelt dat zij zullen worden geleverd. Het gaat om het verstrekken van een geobjectiveerd bewijs door een deskundige buitenstaander dat aan de verwachtingen die worden gewekt, conform specificaties, zal worden voldaan. In de praktijk gaat het hierbij om certificatie op basis van op Europees en nationaal niveau vastgestelde normen, waarvan op de naleving wordt toegezien door een certificerende instelling die daartoe is erkend (geaccrediteerd) door de Raad voor Accreditatie, die weer op Europees en internationaal niveau is geaccrediteerd. Ook het toezicht op deze naleving geschiedt op basis van audits. In eerste instantie een interne audit en vervolgens op regelmatige basis de externe audit door de certificerende instelling.

Het meest bekend is de procescertificatie op basis van de NEN-ISO 9001-9004-reeks, maar het is verstandig voor ogen te houden dat ook producten (via bijvoorbeeld het ‘CE-merk’), systemen (bijvoorbeeld milieusystemen op basis van de ISO 14000-reeks) en personen in beginsel gecertificeerd kunnen worden.

Op dit moment is er gerede twijfel over de interpretatie en toepassing van met name de ISO 9000-normen, zelfs dusdanig dat het functioneren van de Raad voor Accreditatie ter discussie is komen te staan. Niettemin blijft ISO 9000 uiterst relevant voor bedrijfsleven en overheid en ligt er in het kader van het streven naar deregulering een uitspraak van het Kabinet dat aan certificering in beginsel de voorkeur moet worden gegeven boven wetgeving. Dit heeft alles te maken met het veronderstelde zelfregulerende karakter ervan. Vooralsnog lijkt het grootste effect ervan een versterking van het procesmatig denken binnen een organisatie. In een aantal gevallen heeft dit geleid tot de constatering dat men op basis van de bestaande processen niet de gewenste resultaten kon behalen en is men overgegaan tot herontwerp, oftewel ‘business proces re-engineering’.

⁴ Voor een uitstekend overzicht: Drs. A.J.G. Driessen, drs. J.W. van der Kerk en A. Molenkamp – Operational auditing. Een managementkundige benadering. Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1993. Het lijkt er op dat dit boek een belangrijke inspiratie is geweest voor het platform doelmatigheid.

Het proces van certificatie is als zodanig nog steeds een vorm van georganiseerd wantrouwen op basis van een verticale toezichtsrelatie. Het feit dat het de organisatie zelf is die het certificaat aanvraagt en dat dit wordt vastgelegd in een contract, geeft echter een duidelijk horizontaal karakter aan certificatie.

d) Visitatie

Met name waar sprake is van een organisatie met een erkende hoge mate van autonomie, waarin mensen werken die ook een hoge mate van autonoom gedrag vertonen, blijken traditionele vormen van inspectie, toezicht en certificatie tekort te schieten. Op die plaatsen, de universitaire wereld is er het klassieke voorbeeld van, zie je vormen van 'peer review' waarbij op basis van het persoonlijk gezag dat een aantal individuen hebben binnen de eigen kring, er groepen worden gevormd die bezoeken gaan afleggen aan instellingen en op basis daarvan uitspraken doen (waarmee visitatie een vorm van audit is). Doordat er op verschillende plaatsen wordt gevisiteerd, ontstaat de mogelijkheid van vergelijking. Deze vorm van 'benchmarking' (gestructureerd vergelijken) is in een sector als het hoger onderwijs het enige alternatief voor directere vormen van sturing, de reden waarom het ondanks veel kritiek toch steeds doorgaat.

De visitaties zelf zijn dus intercollegiaal van opzet en in principe aangegaan op eigen verzoek en op basis van zelfevaluatie. Het opvallende is, dat enerzijds de visitaties in het hoger onderwijs steeds meer geobjectiveerd raken in de onderbouwing (beginnend met citatenanalyses) en dat het zelfregulerend karakter ernstig geschaad is door het feit dat er budgetbeslissingen van zijn gaan afhangen maar dat anderzijds visitaties echter juist verbreding krijgen omdat het intercollegiale en vrijblijvende wordt benadrukt. De recente visitaties in het kader van het grote stedenbeleid zijn van dit laatste het voorbeeld. Opvallend in dat kader is de recente beslissing om in het verlengde van de Securitel-affaire de totstandkoming van wetgeving (de proceskant) tot onderwerp van visitatie te maken⁵. Kennelijk is visitatie dus ook een mogelijk substituut voor interdepartementale afstemming.

Het fenomeen visitatie is in de kern nog steeds gebaseerd op onderling vertrouwen en een horizontale benadering. Visitaties beperken zich tot nu toe wel sterk tot de eigen sector, met een 'in' groep van deskundige collega's en een 'uit' groep van niet-deskundigen, waaronder kennelijk vaak de ambtenaren van het beleidsverantwoordelijke en dus sturende departement.

e) Integrale benaderingen

Op dit moment lijken er een aantal ontwikkelingen bij elkaar te komen. Vanuit de controlfunctie zijn er enkele integrale modellen in ontwikkeling die beogen veel meer dan alleen een beperkte financieel-economische beheersbaarheid voorop te stellen. Veel aandacht gaat daarbij uit naar het bijzondere karakter van publieke organisaties (andere noodzaak van transparantie, communicatie, integriteit) en het gecompliceerde krachtenveld van belanghebbenden daaromheen. De wijze van sturen, beheersen en toezichthouden is in deze integrale 'governance' benaderingen navenant genuanceerder dan in de meer klassieke benaderingen.

Niettemin, de meest significante ontwikkeling lijkt (logischerwijze?) niet uit de controlhoek te komen maar uit de sfeer van de moderne integrale kwaliteitsbenaderingen. Vaak ver voorbij het gerichte procesdenken zoals dat in de ISO-normen tot uiting komt, wordt er gewerkt aan vormen van Total Quality Management, die in feite neerkomen op een integraal sturings- en ontwikkelmodel voor een gehele organisatie. De ontwikkeling is begonnen bij de Japanse Deming-prijs, heeft zich doorontwikkeld via de Malcolm Baldrige Award en is naar Europa gekomen via een actie van een 14-tal grote ondernemingen, later verzameld in de European Foundation for Quality Management (EFQM). Met steun van het Ministerie van Economische Zaken is dit naar Nederland vertaald door het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK).

Inhoudelijk omvat het model Nederlandse Kwaliteit negen aandachtsvelden – vijf zogenaamde organisatievelden en vier resultaatvelden. Deze worden afgezet op een vijftal ontwikkelfasen: activiteitgericht, procesgericht, systeemgericht, ketengericht en maatschappijgericht (integrale/totale

⁵ Witte stukken 25 268, nr. 7.

kwaliteit). In de kern is het model gebaseerd op de systeemleer, geïntegreerd met een aantal organisatiepsychologische aannames. Voor wat betreft de methode is het model gebaseerd op een zelfevaluatie van de organisatie gevolgd door een intercollegiale toetsing (audit) op managementniveau. Model en audit zijn nadrukkelijk gericht op verbetering en niet op controle. Uitgangspunt voor de audit is intersubjectiviteit en niet objectiviteit.

Het model ontkent zeker niet de noodzaak voor een basis van hiërarchische aansturing, maar het streven is naar een participatieve stijl van leidinggeven waarin de eigen verantwoordelijkheid voorop staat. In de audit komt dit tot uiting in het horizontale karakter ervan. Controle en het leveren van negatief commentaar worden vervangen door het aangeven van de sterke punten in de organisatie en het aangeven van de mogelijkheden voor verdere verbetering.

Tot slot

De vele ontwikkelingen rondom toezicht en inspectie maken dat het nodig is dat alle betrokken spelers zich opnieuw bezinnen op de regels van het spel en hun positie binnen dit spel. Het is mij in de voorbereiding van dit congres opgevallen dat iedereen zo'n beetje in de eigen sector en de eigen discipline bezig is om het wiel uit te vinden. Het is mijn overtuiging dat er veel van elkaar te leren valt en dat, sterker nog, het vroeg of laat noodzakelijk zal blijken om tot afstemming te komen over een gezamenlijke visie op toezicht en inspectie. Een congres als dit is daarvoor een goed begin. Ik hoop daarom oprecht dat dit congres ook een begin zou kunnen zijn voor een gezamenlijk uitwisselen van informatie en ervaringen. Het is vreselijk Hollands, maar misschien kunnen we wel weer iets van een vereniging gebruiken om die informatie en ervaringen te bundelen. Zelf hoop ik, in samenwerking met het Rijks Opleidings Instituut, in de opleidingssfeer iets op te zetten dat zal bijdragen aan het vak van toezicht en inspectie. Want dat het een vak is, daar ben ik van overtuigd.

Drs. D.P. Noordhoek

Enkele bronnen:

Algemene Rekenkamer - Zelfstandige bestuursorganen en de ministeriële verantwoordelijkheid. Den Haag, 1993.

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

Commissie voor de Rijksuitgaven, Werkgroep Kwaliteit financiële verantwoordingen – Naar een nieuwe stijl van verantwoorden. Ministerie van Financiën, 1998.

Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening - De transparante overheid. Expertmeeting: Doorlichting zelfstandige bestuursorganen. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 1997.

Ministerie van Binnenlandse Zaken - Rapportage doorlichting zelfstandige bestuursorganen. Tweede Kamer, 1996-1997, 25 268, nr. 1.

Northedge – Sturing en kwaliteit. Een theoretisch onderzoek naar de mogelijkheden om zelfsturing en bijsturing binnen de publieke sector te versterken, mede met behulp van actuele kwaliteitsbenaderingen. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Interbestuurlijke betrekkingen en Informatievoorziening, juli 1998.

Platform Doelmatigheid – recht op het doel af. Overheidsmanagers op zoek naar het einde van de regenboog. Tweede studierapport platform doelmatigheid, NIVRA, Amsterdam, 1997.