

Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand

van Montfort, C.J.

Published in:
Tijdschrift voor Toezicht

Document version:
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2010

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
van Montfort, C. J. (2010). Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1(1), 6-20.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

ARTIKELEN

Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand

Een terugblik en een blik in de toekomst

C.J. van Montfort

Inleiding

Toezicht en verantwoording zijn belangrijke zaken die ons allemaal aangaan. Het zijn cruciale begrippen in ons staatsbestel. We kunnen twee hoofdfuncties van toezicht en verantwoording onderscheiden: de *democratische* functie en de *lerende* functie.

De democratische functie betekent dat toezicht en verantwoording bijdragen aan een betere parlementaire controle en anderszins aan betere democratische controle op het reilen en zeilen van instellingen in de publieke sector.

De lerende functie betekent dat toezicht en verantwoording niet alleen bijdragen aan een betere controle maar ook echt bijdragen aan een beter functioneren en presteren van publieke instellingen en daarmee dus aan meer efficiëntie en een betere kwaliteit van de taakuitvoering of de dienstverlening door publieke instellingen.

In dit artikel staan toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand van de rijksoverheid centraal. Met het op afstand zetten van taken ontstaan ook nieuwe vragen rondom sturing, beheersing, toezicht en verantwoording in de relatie tussen de op afstand gezette instelling en de overheid. De afgelopen decennia is veel gedebatteerd over die relatie en is ook in de sfeer van wet- en regelgeving een en ander tot stand gekomen. In de volgende paragraaf ga ik in op een aantal trends in dit debat. Daarna sta ik stil bij een aantal mogelijke ontwikkelingen in de nabije toekomst.

Ik behandel in dit artikel het uitvoeringstoezicht (toezicht op de uitvoering van publieke taken) en het nalevingstoezicht door inspecties (toezicht op het handelen van burgers en bedrijven) niet afzonderlijk.¹ In het toezichtdebat dat in dit artikel wordt gereconstrueerd komen beide vormen aan de orde. Wel zien we de afgelopen jaren een verschuiving in aandacht van het uitvoeringstoezicht naar het nalevingstoezicht.

1 Andere vormen van toezicht zoals interbestuurlijk toezicht of markttoezicht blijven in dit artikel buiten beschouwing.

Tabel 1. Periodes in het publieke debat over verantwoording en toezicht

Periode	Aard van de ontwikkeling	Democratische of lerende functie centraal
1974 tot 1995	Definiëring	Democratische functie
1995 tot 2000	Agendering	Democratische functie
2000 tot 2005	Verbreding en reactie	Democratische en lerende functie
2005 tot 2010	Codificering en versobering	?
Toekomst: 2010 e.v.	Verbetering en verdere verbreding	Lerende functie

Vier periodes

Vanaf 1974 tot nu kunnen we grofweg vier periodes onderscheiden in het publieke debat over verantwoording en toezicht.² De grenzen tussen de periodes zijn niet heel scherp te trekken. Het gaat om geleidelijke ontwikkelingen in het debat over en de vormgeving van toezicht. De exacte afbakening van de periodes is daarom ook in zekere zin kunstmatig. Maar we kunnen wel, terugkijkend in de tijd, een paar grote thema's en koerswijzigingen onderscheiden zoals in het schema en de volgende paragrafen is aangegeven. Bij de ontwikkeling van de ene naar de andere periode spelen combinaties van factoren een rol. Tot medio jaren negentig werd toezicht vooral in relatie tot het vraagstuk van de (reikwijdte van de) ministeriële verantwoordelijkheid bediscussieerd. In de jaren tachtig en negentig speelden onder invloed van het *new public management* prestatie meting en de 'meten is weten'-gedachte een belangrijke rol in de vormgeving van het toezicht. Daar tussendoor waren er herhaaldelijk incidenten en Kamervragen die het toezichtvraagstuk op de politieke agenda deden belanden. Daarnaast was er ook vanaf medio jaren negentig een voortdurend debat tussen de departementen en de 'instellingen op afstand' over de balans tussen regulering door de overheid en de zelfregulering door het veld. De afgelopen jaren speelt ook het streven naar vermindering van toezichtlasten een rol in het debat over de vormgeving van toezicht. Overigens valt op dat door de jaren heen de lerende functie van toezicht heel weinig aandacht heeft gekregen. Eigenlijk komt pas sinds een paar jaar de aandacht voor de 'effecten van toezicht' goed van de grond.³ Dat zou te maken kunnen hebben met het feit dat de 'opzet' van het toezicht inmiddels aardig op orde is en er nu ruimte is om na te gaan of het toezicht ook de beoogde effecten oplevert.

2 Algemene Rekenkamer, Bestuur op afstand in beeld. Tien jaar onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar instellingen op afstand van het Rijk, Den Haag 2008c.

3 Zie onder andere: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Toezicht Tellen. Over het meten van de effectiviteit van toezicht door de Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2009; Pro Facto BV/Rijksuniversiteit Groningen, Toezicht en effectmeting. Het kán! Researchsynthese van onderzoek naar de effectiviteit van toezichtsinterventies, januari 2010 en het meerjarenprogramma 'effecten van toezicht' van de Inspectieraad. (<www.inspectieloket.nl/vernieuwing_toezicht/toezichtmetefect/>).

Periode 1: 1974–1994

De eerste periode loopt van 1974 tot en met 1994 en is de periode waarin de definiëring van het probleem en ook de afbakening van begrippen centraal staan. In deze periode zien we dat wetenschappers, met een vooraanstaande rol voor professor Scheltema van de Universiteit van Groningen, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het kabinet worstelen met concepten: wat zijn eigenlijk zbo's, wat is functionele decentralisatie en aan welke randvoorwaarden moet die voldoen, hoe zit het eigenlijk met de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's? Al vanaf 1974 wordt keer op keer zowel vanuit de wetenschap als vanuit de politiek gepleit voor een algemene regeling, later kaderwet genoemd die de relaties tussen ministers en zbo's zou moeten regelen.⁴

Deze periode eindigt met het rapport *Verantwoord verzelfstandigen* van de commissie-Sint⁵ die aandacht besteedt aan de voorwaarden waaronder in- en externe verzelfstandigingen zouden moeten plaatsvinden en aan de wijze waarop het toezicht op verzelfstandigde onderdelen van de rijksoverheid zou moeten worden geregeld.

Er wordt veel gedebatteerd in deze periode, maar feitelijk gebeurt er nog niet zo veel. In die jaren wordt de kiem gelegd voor veel latere discussies en wet- en regelgeving. Het is aardig om de documenten uit die tijd nog eens terug te zien. Het rapport *Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*⁶ zou eigenlijk verplichte stof moeten zijn voor alle nieuwe ambtenaren die zich met bestuur op afstand bezighouden vanwege de zuivere en nog steeds relevante redeneerlijnen die daarin staan. In deze periode staat vooral de democratische functie centraal, het debat gaat immers over de ministeriële verantwoordelijkheid en de informatievoorziening aan het parlement.

Periode 2: 1995-2000

De tweede periode loopt van 1995 tot 2000 en is een periode waarin de vraagstukken die met verantwoording en toezicht bij instellingen op afstand hebben te maken op de politieke agenda belanden. Deze periode begint in 1995 met het rekenkamerrapport over *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*.⁷ Er is één woord geweest dat halverwege de jaren negentig van de vorige als een accelerator heeft gewerkt in de discussies over zelfstandige bestuurs-

4 Zie bijvoorbeeld M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*, Groningen: H.D. Tjeenk Willink 1974 en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (V 54), 1986, *Zelfstandige bestuursorganen*. Verslag van een studiedag op 12 november 1985.

5 Commissie-Sint, Rapport, 'Verantwoord verzelfstandigen' van de ambtelijke commissie-Sint, Kamerstukken II 1994/95, 21 042, nr. 15.

6 Commissie-Scheltema, 'Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid', eerste externe commissie (Commissie Scheltema) van de Bijzondere Kamercommissie Vraagpunten, Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 40 en 41.

7 Algemene Rekenkamer, *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*, Kamerstukken II 1994/95, 24 130, nr. 3.

organen en dat is het woordje ‘wildgroei’. De Algemene Rekenkamer constateerde in het rapport over de zelfstandige bestuursorganen uit 1995 dat er zo veel uiteenlopende regelingen van inrichting en vormgeving van zbo’s waren dat we konden spreken van *wildgroei*. De politiek reageerde als door een horzel gestoken, want wildgroei was ongewenst. De totstandkoming van een algemene kaderwet voor zbo’s kreeg een flinke zet.

Als we nu, ruim veertien jaar later, nog eens terugkijken op die periode, dan valt op dat de rekenkamer wel de eerste was die uitgebreid had geteld en geturfd, maar ook dat de boodschap die ze voor de politiek had helemaal niet nieuw was, want al eerder had Scheltema in zijn oratie⁸ precies hetzelfde geconstateerd en later nog een keer in het eerder genoemde rapport *Steekhoudend ministerschap*⁹.

Daarnaast valt op dat dat ene woordje ‘wildgroei’ heel bepalend is geweest voor de toon van het debat en een belangrijke rol heeft gespeeld in de agendering van de problematiek van verantwoording en toezicht bij zbo’s. Wildgroei werd toch vooral als iets verschrikkelijks gezien dat niemand wilde. Het ontbreken van eenheid in afwegingskaders en in toezicht- en verantwoordingsarrangementen werd als een groot probleem gezien. Er was een breed gedeelde wens tot stroomlijning en tot meer eenheid in regelgeving en afwegingskaders te komen. Dat sloot aan bij de het idee dat Scheltema al in 1974 had geopperd, namelijk een algemene regeling voor zbo’s.

In deze periode is de Algemene Rekenkamer ook begonnen met een onderzoeksreeks naar toezicht en verantwoording bij rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt’s).¹⁰ De aanleiding tot deze reeks was de constatering dat de Tweede Kamer onvoldoende inzicht had in de rechtmatigheid en het financieel beheer bij rwt’s.¹¹ Verantwoording en toezicht bij instellingen op afstand waren ver achtergebleven bij de verantwoording van publieke middelen door het Rijk. De rekenkamer wilde met deze reeks de verantwoording en het toezicht bij instellingen op afstand verbeteren én bijdragen aan een betere informatievoorziening richting Tweede Kamer.

8 M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*, Groningen: H.D. Tjeenk Willink 1974.

9 Idem noot 6.

10 De categorie ‘Rechtspersonen met een wettelijke taak’ valt grotendeels samen met de categorie ‘zelfstandige bestuursorganen’. Rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt’s) zijn de in artikel 91 lid 1 onder d van de Comptabiliteitswet bedoelde organisaties: ‘rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen’.

In de Aanwijzingen inzake zbo’s (aanwijzing 124a) wordt onder een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) verstaan: ‘een zbo is een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege, als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, waarvan de adviestaak de hoofdtaak is’. Niet alle zbo’s zijn rwt en andersom. In het rapport ‘Bestuur op afstand in beeld’ van de Algemene Rekenkamer (2008c) worden de verschillen tussen beide uitvoerig beschreven.

11 G. de Vries, *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak*, lezing, Den Haag 29 oktober 2009 (zie ook: <www.rekenkamer.nl>).

De rapporten van de rekenkamer riepen met name vanuit de wetenschap en de rwt-wereld in het begin nogal heftige reacties op. Cijferfetisjisme, eenheidsworst en wereldvreemdheid waren nog de mildste kwalificaties. Bij de Tweede Kamer en bij de departementen vielen ze beter.

Ik denk dat de rekenkamerrapporten zeker hebben bijgedragen aan een scherp politiek debat over de vorm en omvang van toezicht en verantwoording en over de aard en omvang van de informatievoorziening richting Tweede Kamer. Daarmee hebben de rapporten ook bijgedragen aan betere mogelijkheden voor democratische controle op de inning en besteding van publieke middelen door instellingen op afstand. Ook in deze periode stond de democratische functie van toezicht en verantwoording in het publieke debat centraal.

In 2000 werd het definitieve wetsvoorstel voor de kaderwet ZBO's ingediend en werd ook het eerste deel in de rwt-reeks gepubliceerd. Daarmee laat ik deze periode eindigen.

Periode 3: 2000-2005

De derde periode loopt van 2000 tot 2005 en is de periode waarin het toezicht- en verantwoordingsdebat wordt verbreed naar andere vormen van checks and balances en een periode waarin het veld zelf het initiatief naar zich toe trekt. In deze periode wordt het eigenlijk pas echt interessant. Tot dan toe was het debat over toezicht en verantwoording vooral een ambtelijke, politieke en wetenschappelijke discussie voor en door specialisten geweest. Maar in deze periode zien we dat de zbo's en rwt's zelf het initiatief naar zich toe trekken. De roep om meer eenheid via een kaderwet en de toename van verantwoording en toezicht die mede onder invloed van de rekenkamerrapporten tot stand was gekomen, riepen tegenreacties uit het veld op.

- Zo werden bijvoorbeeld de *Handvestgroep ZBO's* (<www.publiekverantwoorden.nl>), en de Rijksbrede Benchmarkgroep (<www.rbb-groep.nl>) opgericht. Deze ontwikkelen hun eigen kwaliteitssystemen, visitaties en *benchmarks*. De Handvestgroep (begin 2010 kent de Handvestgroep dertien deelnemers, waaronder het kadaster, prorail en de Kamer van Koophandel), benadrukt het belang van transparantie en verantwoording. Het is een poging om het initiatief weer wat meer in eigen hand te krijgen omdat men het gevoel had dat de discussies over verantwoording en toezicht geen recht deden aan de eigenheid van de instellingen en aan de veelvormigheid in de praktijk. Op die manier wilde men ook de moederdepartementen en de ministers geruiststellen en laten zien dat men zijn eigen zaken op orde had en dat het zelfreinigende vermogen voldoende was. Het was daarmee ook een poging om politieke interventies te voorkómen.
- Daarnaast worden er in deze periode ook in de meeste sectoren *governance-codes* ontwikkeld. Dat zijn afspraken over bestuur, intern toezicht, dialoog met belanghebbenden, publieke verantwoording en risicomanagement die voor een sector als geheel gelden. Het is een vorm van zelfregulering en vrij-

wel alle sectoren beschikken inmiddels over een *governancecode*. Dit soort sectorale afspraken maken het voor bestuurders, toezichthouders en belanghebbenden veel gemakkelijker om elkaar aan te spreken op hun functioneren en presteren. De *governancecodes* geven ook houvast bij het inrichten van een nieuwe organisatie na bijvoorbeeld een fusie of een reorganisatie.¹²

- Ook vond in deze periode een verbreding van het verantwoordingsdebat plaats. Langzamerhand verbreedde de discussie zich van verticaal toezicht en verantwoording naar meer horizontale vormen van verantwoording. De belanghebbendialoog werd erkend als belangrijke bron van informatie en *feedback*.¹³
- Tot slot vormde ook de massale instelling van raden van toezicht een nieuwe loot aan de stam van verantwoording en toezicht. In navolging van het Nederlandse beursgenoteerde bedrijfsleven werd overal het *two tier*-model van intern toezicht ingevoerd waarbij naast een bestuur een toezichthoudend orgaan bestaat. Dat leidde al snel tot discussies over de vraag hoe de interne toezichthouder (de raad van toezicht) zich verhoudt tot het externe toezicht. De afgelopen jaren blijken veel raden van toezicht echter toch niet aan het hoge verwachtingspatroon te voldoen.

‘Er wordt wel eens gesuggereerd dat als gevolg van de ontwikkeling van horizontale, interne arrangementen van toezicht en verantwoording fors kan worden bezuinigd op het toezicht door de minister op zelfstandige instellingen. Kan horizontaal toezicht verticaal toezicht inderdaad grotendeels vervangen? Voor die conclusie lijkt het bepaald nog te vroeg. Tal van incidenten, van zorginstellingen tot woningcorporaties en van het onderwijs tot de publieke omroep, wijzen erop dat van het intern toezicht niet altijd voldoende disciplinerende werking uitgaat. Ook uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat intern toezicht, ondanks tal van verbeteringen, nog volop in ontwikkeling is. ...Veel raden van toezicht ontbreekt het nog aan een goede verantwoording van hun toezichtactiviteiten. Onderwerpen als kwaliteit, risicobeheersing, en integriteit krijgen nog onvoldoende aandacht. Uit ons onderzoek blijkt dat verslagen van raden van toezicht wel inzicht geven in de besproken onderwerpen, maar vaak niet in de resultaten van het overleg. Het zou ook goed zijn als raden van toezicht zich in hun verslag een oordeel zouden geven over het bestuur en het gevoerde beleid.’¹⁴

Ook de Algemene Rekenkamer reageerde op de verbreding van het debat en bracht een serie rapporten uit over *checks and balances*, verbreding van de publieke

12 I. Boers en C. van Montfort, Goed bestuur in governancecodes. Een vergelijking in tien verschillende branches, in: Goed Bestuur 2006-4, p. 45-51.

13 Algemene Rekenkamer, Verbreding van de publieke verantwoording, Den Haag 2004.

14 Algemene Rekenkamer, Verslagen van raden van toezicht vergeleken, Den Haag 2009.

verantwoording, over goed bestuur en over raden van toezicht waarin zij wees op kansen en risico's en waarin zij ook handreikingen voor de praktijk gaf.¹⁵

In deze periode komt langzaam de lerende functie van verantwoording en toezicht in beeld. Met name het luisteren naar belanghebbenden, de adviesrol die raden van toezicht ook hebben en de toenemende aandacht voor visitaties en *benchmarks* dragen bij aan die lerende functie. Daarbij gaat het dan trouwens niet alleen meer over toezicht en verantwoording *sec*, maar over een bredere waaier aan instrumenten die met transparantie en kwaliteitsborging hebben te maken.

Periode 4: 2005-2009

De vierde periode loopt van 2005 tot en met 2009. Het is de periode van de codificering en versoering. In deze periode is sprake van *codificering* omdat in 2007 eindelijk de *Kaderwet zbo's* werd aangenomen en daarmee was de algemene regeling waar Scheltema al in 1974 voor pleitte een feit. In 2005 was er door het kabinet al een nieuwe *Kaderstellende visie op toezicht* gemaakt waarin algemene principes voor goed toezicht waren vastgelegd. Dit document kreeg als naam mee 'minder last en meer effect'.¹⁶ En ook hebben gaandeweg vrijwel alle departementen een eigen toezichtvisie ontwikkeld.

Naast codificering is er in deze periode sprake van wat ik *versoering van toezicht* noem.

Ten eerste zou je kunnen zeggen dat er sprake is van versoering omdat zowel in het nalevingstoezicht als uitvoeringstoezicht geweldige slagen zijn gemaakt in het efficiënter inrichten van het toezicht. Er wordt veel meer dan voorheen samengewerkt door toezichthouders. Het project 'Vernieuwing toezicht' (zie hieronder) heeft daar een belangrijke bijdrage aan geleverd.

'Eind 2006 werd in antwoord op de motie-Aptroot het programma Eenduidig Toezicht ingesteld, gericht op domeinen waar bedrijven en instellingen onevenredige toezichtlast ondervinden van het rijkstoezicht.¹ De inspecties kregen tegelijk de opdracht om effectiever en efficiënter te worden, met als richtsnoer de "Kaderstellende visie op toezicht 2005".² De opgave was toezichtlasten vanuit rijksinspecties in een aantal domeinen met 25% te verminderen, onder andere door vermindering van het aantal inspectiebezoeken. Het programma Eenduidig Toezicht is begin 2008 overgegaan in het pro-

15 Algemene Rekenkamer, Systemen van checks and balances, Den Haag 2002, Algemene Rekenkamer, Verbreding van de publieke verantwoording, Den Haag 2004, Algemene Rekenkamer, Goed bestuur tussen publiek en privaat, Den Haag 2006, Algemene Rekenkamer, Goed bestuur in uitvoering. De praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden, Den Haag 2008, Algemene Rekenkamer, Kaders voor toezicht en verantwoording, Den Haag 2008, Algemene Rekenkamer, Bestuur op afstand in beeld. Tien jaar onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar instellingen op afstand van het Rijk, Den Haag 2008, Algemene Rekenkamer, Verslagen van raden van toezicht vergeleken, Den Haag 2009.

16 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht, Den Haag 2005 (Kaderstellende visie op toezicht 2005).

gramma Vernieuwing Toezicht, dat een bredere opdracht kreeg en onderdeel werd van het programma Vernieuwing Rijksdienst.³ De startbrief Vernieuwing Toezicht is op 26 maart 2008 besproken met de vaste Kamercommissie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De bredere opgave voor de gezamenlijke rijksinspecties, verenigd in de Inspectieraad, is “een inspectieapparaat dat effectief is, professioneel optreedt, tanden laat zien als het nodig is maar geen overbodige last veroorzaakt. Dat gaat gepaard met een inspectieapparaat dat in totaal genomen kleiner is maar met hoogwaardige methoden en deskundigheid de inspectiefuncties vervult.”¹⁷

Maar in die jaren is ook een aantal concepten en redeneringen geïntroduceerd die een scherpe en inhoudelijke discussie over het verbeteren van de democratische en de lerende functie van toezicht en verantwoording flink in de weg hebben gezeten.

Het debat over de aard en de omvang van toezicht werd gedomineerd door drie begrippen: toezicht als last, systeemtoezicht en toezicht op basis van vertrouwen. Deze conceptuele wending heeft voor flink wat vertraging gezorgd in het opbouwen van een robuust en weldoordacht toezicht- en verantwoordingsgebouw.

Toezicht als last

Onder druk van kabinetsbeleid dat was gericht op vermindering van administratieve lasten en financiële taakstellingen ontstond een sfeer waarin toezicht vooral als ‘last’ werd beschouwd.¹⁸ En minder toezicht leidt dan tot de gewenste lastenverlichting. Ik ben het met De Vries, collegelid van de Algemene Rekenkamer, eens als hij stelt:

‘Op publiek geld behoort publieke controle te zijn. Natuurlijk moet die controle met verstand worden uitgeoefend, maar toezicht door departementen dient niet te gemakkelijk als overlast te worden afgedaan. Misschien heeft de samenleving wel meer te lijden van een tekort aan toezicht door de overheid dan van een teveel daaraan.’

In deze periode is aan de ene kant een impuls gegeven aan het beter, slimmer en efficiënter organiseren van toezicht. Overal in toezicht- en inspectieland zijn samenwerkingsverbanden ontstaan en is nog eens goed gekeken naar de efficiency van het toezicht (zie: <www.inspectieloket.nl>). Aan de andere kant werd bezuinigd op toezicht en werd zwaar ingezet op de selectiviteit van toezicht. Aan de hand van risico-analyses en prestaties in het verleden wordt bekeken welke instellingen of activiteiten vooral de aandacht van de toezichthouder moeten krijgen en welke even buiten beeld mogen blijven.

17 Voortgangsrapportage Programma Vernieuwing Toezicht, Inspectieraad, Den Haag januari 2009.

18 A. Ottow, Ontwikkelingen in het toezicht, in: Toezicht door private partijen: panacee voor alle kwalen?, verslag van het Erasmus Instituut Toezicht & compliance symposium, 26 maart 2009, p. 9-18.

Systeemtoezicht

Verder is ook een ontwikkeling richting systeemtoezicht zichtbaar: dat is toezicht waarbij de opzet, reikwijdte en werking van (kwaliteits)systemen en bedrijfsprocessen bij organisaties wordt vastgesteld.¹⁹ Dus met andere woorden als de kwaliteitssystemen en bedrijfsprocessen op orde zijn, zal er minder extern toezicht zijn dan wanneer dat niet het geval is.

Vertrouwen

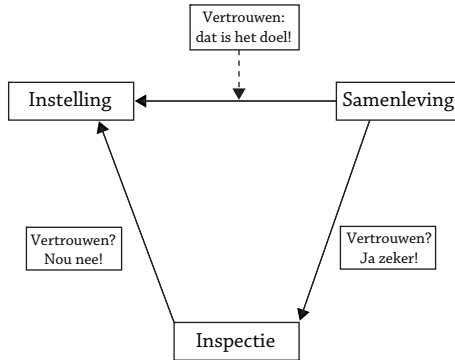
Tot slot heeft het begrip 'vertrouwen' de afgelopen jaren een belangrijke rol gespeeld. Toezicht op basis van (gerechtvaardigd) vertrouwen is een aantal jaren een mantra geweest die goed in de tijdgeest paste en van pas kwam bij het streven naar vermindering van toezichtlasten. Streng en zakelijk toezicht werd gezien als teken van wantrouwen en wantrouwen is niet goed, dus is streng en zakelijk toezicht niet goed. Investeren in relaties en in onderling vertrouwen werd steeds belangrijker. Spreuken als 'zacht op de relatie, hard op de inhoud' vonden veel weerklank. Net zoals het woordje 'wildgroei' in de jaren negentig een dynamiek op gang bracht, bracht de afgelopen jaren het woordje 'vertrouwen' ook een dynamiek op gang, zij het in omgekeerde richting.

De introductie van het begrip vertrouwen heeft het toezichtdebat naar mijn idee jaren terug geworpen. Het is als zand in de raderen van een serieus en zakelijk systeem van *checks and balances* waarin toezicht een rol heeft. Goed beschouwd is 'vertrouwen' het politiek correcte woord voor 'risico-analyse', want met vertrouwen wordt in feite 'kleine kans op ontsporing' bedoeld. Met wantrouwen wordt bedoeld: 'grote kans op ontsporing'. Deze naamsverandering is niet alleen een degradatie van het begrip vertrouwen, maar ook een ontkenning van de zakelijke basis die aan *checks and balances* in de publieke sfeer ten grondslag ligt. Het gaat naar mijn idee bij een goed systeem van toezicht en verantwoording om macht en tegenmacht, om het voorkómen van misstanden, om democratische controle en om prikkels tot presteren. Deze zaken zouden leidend moeten zijn bij het vormgeven van toezicht. Dat je daarbij probeert het toezicht zo efficiënt mogelijk vorm te geven is niet meer dan een kwestie van fatsoen richting onder toezichtgestelde maar is niet de kern van goed toezicht.

Er is nog een andere reden om juist in de relatie tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde terughoudend te zijn met vertrouwen. Er zijn drie partijen: instellingen (onder toezicht staanden), toezichthouders en 'de samenleving' (klanten, burgers enz.). Vertrouwen speelt een rol in de relaties tussen deze partijen: de samenleving wil kunnen vertrouwen op de kwaliteit en doelmatigheid van publieke instellingen en de samenleving wil ook vertrouwen kunnen hebben in de toezichthouders die namens hen optreden (zie figuur1). Nu is de vraag of vertrouwen in de derde relatie, die tussen toezichthouder en instellingen, bijdraagt aan meer vertrouwen van de samenleving in de instellingen en in de toezichthouders. Naar mijn mening is het tijdsgewricht nu zo dat de samenleving

19 J-K. Helderma en M. Honingh, *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

Figuur 1. Vertrouwen



eerder vraagt om strenger toezicht dan om toezicht op basis van vertrouwen, zie bijvoorbeeld de recente discussies over de kwaliteit en betrouwbaarheid van zorginstellingen, woningcorporaties, banken, notarissen enzovoort.

Naar mijn idee zijn de afgelopen jaren in het kader van het Programma Vernieuwing Toezicht belangrijke vernieuwingen in toezicht doorgevoerd: efficiencywinst en meer samenwerking. Aan de andere kant kenmerkten de afgelopen jaren zich ook door bezwerende mantra's rondom toezichtlasten, vertrouwen en systeemtoezicht. Mantra's die de aandacht hebben afgeleid van waar het werkelijk om gaat, namelijk de vragen wat toezicht bijdraagt aan beter presteren, of toezicht ook werkelijk misstanden voorkómt, of verantwoordingsinformatie ook echt gebruikt wordt, of de Tweede Kamer over de goede zaken goed wordt geïnformeerd, of systemen van *checks and balances* goed functioneren en of er voldoende prikkels voor publieke instellingen bestaan om goed te presteren.

Door toezicht te plaatsen in de dichotomie van wantrouwen en vertrouwen, van minder last en meer last is de zakelijke discussie over nut en noodzaak van toezicht en verantwoording, over zakelijke verhoudingen of breder, de discussie over goede *checks and balances* jarenlang in het slop geraakt. Ook is de energie uit de discussies gehaald: toezichthouders die als professionals alleen nog maar met elkaar en met anderen in debat zijn over de vraag hoe ze zelf zo weinig mogelijk overlast kunnen veroorzaken. Ik pleit ervoor om de energie weer terug te brengen en de vraag centraal te stellen wat we moeten doen om toezicht en verantwoording op de meest effectieve en efficiënte wijze te laten bijdragen aan een lerende en democratische publieke sector. En mijn stelling daarbij is dat minder vertrouwen in de relatie tussen inspectie en instelling kan leiden tot méér vertrouwen van de samenleving in de instellingen en in de inspecties.

Ik heb goede hoop dat dat ook gaat gebeuren en dat de komende jaren het debat over verantwoording en toezicht weer echt ergens over zal gaan, namelijk over de vraag hoe toezicht en verantwoording kunnen bijdragen aan een beter presteren en functioneren van de publieke organisaties.

Periode 5: 2010 -

We staan naar mijn idee nu aan de vooravond van een vijfde nieuwe periode waarin de effectiviteit van het toezicht centraler zal komen te staan en waarin nieuwe vormen van toezicht en *checks and balances* zullen worden ontwikkeld. Ik zie op drie fronten belangrijke ontwikkelingen en uitdagingen:

1. de plaats van toezicht en verantwoording
2. vormen van toezicht en verantwoording
3. objecten van toezicht

ad 1. De plaats van toezicht en verantwoording

Ten eerste zal het niemand meer ontgaan zijn dat er een herwaardering van het toezicht plaatsvindt. Schandalen in de zorg, de corporatiesector en de financiële markten hebben weer eens laten zien hoe belangrijk goed toezicht is. Nederland blijkt toch keer op keer nog steeds meer een land van ‘samen komen we er wel uit’ en van ‘schikken en plooiën’²⁰ te zijn dan van handhaving, zakelijke verhoudingen en strenge interventies. Deze achterkamertjescultuur past echter niet meer in dit tijdgewricht van mondige burgers, toenemende contractuele relaties tussen overheid, burgers en aanbieders van diensten (mede een gevolg van marktwerking en privatisering), en van Europese richtlijnen ten aanzien van aansprakelijkheid, handhaving of eerlijke concurrentie.

De trend richting herwaardering van toezicht en verzakelijking van de verhoudingen tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde zal zich denk ik dan ook de komende jaren voortzetten. Raden van toezicht zullen scherper op hun functioneren worden aangesproken en er zullen meer mogelijkheden komen om leden van raden van toezicht te ontslaan of aansprakelijk te stellen. Ook de strengere handhavingcultuur die vanuit de Europese Unie Nederland binnendringt zal zijn weerslag krijgen op onze toezicht- en verantwoordingssystemen.

Ten tweede denk ik dat toezicht – eindelijk – steeds meer, niet alleen in theorie²¹ maar ook in de praktijk, als een onderdeel van een breder systeem van *checks and balances* gezien zal gaan worden. De vraag is dan: wat is de toegevoegde waarde van uitvoerings- of nalevingstoezicht als er al heel veel andere kwaliteitsborgingsystemen zijn? Ik denk dan bijvoorbeeld aan de universiteiten waar heel veel verschillende systemen over elkaar heen buitelen: onderwijs- en onderzoeksvisitaties, een accrediteringssysteem, intern toezicht in allerlei vormen, onderlinge concurrentie en externe prestatielijstjes van Elsevier. Het is dan belangrijk om heel goed na te denken over de toegevoegde waarde van extern toezicht. Ik zie hier in de toekomst overigens een gedifferentieerd beeld ontstaan waarbij sommige inspecties en toezichthouders zich zullen beperken tot het bewaken van een

20 F. Hendriks en T. Toonen, *Schikken en plooiën*. De stroperige staat bij nader inzien, Assen: Van Gorcum 1998.

21 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*, Den Haag 2005 (Kaderstellende visie op toezicht 2005).

minimumniveau van naleving of van kwaliteit (het bewaken van de 6) en andere zich ook zullen richten op het verbeteren van de kwaliteit (van een 6 naar een 7).

Het derde punt betreft de relatie tussen politieke controle aan de ene kant en de maatschappelijke controle aan de andere kant. Beide hebben zij hun eigen rol en positie. De burger let nu eenmaal op andere dingen dan de minister en beide oordelen kunnen op gespannen voet met elkaar staan. Zo kunnen bijvoorbeeld woningcorporaties op lokaal niveau fantastische dingen doen voor hun huurders en voor de wijk als geheel, maar dat hoeft helemaal niet te stroken met ambities van het parlement en het kabinet over nieuwbouw of met de financiële toetsingskaders van de toezichthouder.

Die spanningsvolle en soms paradoxale relatie tussen wat de politiek wil en wat de samenleving vraagt, zal ook de komende jaren nog voor heel wat wrijving gaan zorgen tussen lokale en nationale politici en tussen politici en managers van zbo's.²² Het risico is dat al die maatschappelijke en politieke controle bij elkaar opgeteld op den duur gaan leiden tot een stapeling van toezicht en kwaliteitssystemen.

Een vierde punt dat de plaats van toezicht en verantwoording raakt is dat er naast de reguliere vormen van toezicht in toenemende mate andere manieren om instellingen bij de les te houden of te corrigeren aan invloed winnen. Ik denk daarbij aan de radars, kassa's en elsevieren van deze wereld, maar ook aan het toenemende belang van wat we *voice* noemen. Voorbeelden van *voice* zijn klachten- en bezwaarprocedures en ook bijvoorbeeld klantenraadplegingen, opinie- en behoeftenpeilingen of testpanels. Experimenten met *crowd sourcing*, dat wil zeggen raadpleging van potentiële belanghebbenden in een vroeg stadium van nieuw beleid of van productontwikkeling, zijn in dit verband erg interessant.

Ad 2. Vormen van toezicht

Niet alleen de plek van toezicht en verantwoording in ons systeem van *checks and balances* zal onderwerp van discussie zijn de komende jaren, maar ook de *vorm* van het toezicht. Er zijn inmiddels al allerlei tussenvormen ontstaan waarbij het steeds minder duidelijk is of het wel gaat om toezicht en verantwoording. Ik denk dan aan monitoring, visitaties, *benchmarking*, *stakeholder*dialogen, klantenpanels, *peer reviews*, *twinning*projecten, *feed back*gesprekken. Dat zijn allemaal vormen waarbij primair het leren en verbeteren (de lerende functie) centraal staat. Dat maakt het op den duur misschien ook interessanter om in onderzoek minder het instrument toezicht of het instrument verantwoording centraal te stellen, maar meer te kijken naar het functioneren van dat hele pakket aan instrumenten en naar de bijdrage die deze leveren aan betere prestaties.

Dat mag echter de aandacht voor de democratische functie van toezicht niet doen verslappen. Het blijft cruciaal dat de minister en de Kamer goed geïnformeerd

22 Zie voor enkele voorbeelden van deze haat-liefdeverhouding tussen politiek en samenleving: H. van Duivenboden, E. van Hout, C. van Montfort en J. Vermaas (red.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*, Den Haag: Lemma 2009.

worden over de recht- en doelmatige inning en besteding van publieke middelen, of instellingen daar nu meteen beter van worden of niet.

Ad 3. Object van toezicht

Een van de meest wezenlijke uitdagingen voor toezicht en verantwoording vormen de publiek-private mengvormen. Veel uitvoeringsinstellingen zijn vandaag de dag 'ontgrensd'.²³ We kennen allemaal de voorbeelden van brede scholen, van multifunctionele gebouwen en van woon-zorgcombinaties. Woningcorporaties hebben ook een sociale functie in de wijk, onderwijsinstellingen gaan zich steeds meer met opvoeding bezighouden en zorginstellingen en verzekeraars gaan steeds meer ook over woonfuncties.

Die ontgrenzing komt vaak voort uit een enorme sociale bevlogenheid bij de managers en medewerkers van de instellingen. Zij willen nieuwe diensten aanbieden en nieuwe activiteiten ontplooiën die ten goede komen aan de lokale vraag en aan de vaak meervoudige problematiek van hun cliënten. Die goede bedoelingen eindigen te vaak in financiële debacles, maar stel dat het goed gaat, dan is de vraag waar het toezicht zich op moet richten: op de nauw omschreven wettelijke taak of op de mate waarin maatschappelijke meerwaarde²⁴ is gerealiseerd.

Met maatschappelijke meerwaarde wordt een breder palet aan activiteiten bedoeld dan het uitvoeren van een enkelvoudige wettelijke taak. In de meerwaardebenadering wordt een instelling beoordeeld op de vraag of zij de goede activiteiten ontplooit, en producten ontwikkelt die passen bij de meervoudige vraag vanuit de cliënt. Een duidelijke visie op de problematiek, verantwoord ondernemerschap, transparantie en goed risicomangement zijn cruciaal wil de maatschappelijke meerwaardebenadering niet uitmonden in een vrijbrief om richtingloos te ontgrenzen en ongebreideld te fuseren. Maar deze 'maatschappelijke meerwaardebenadering' biedt wel een mogelijkheid om vanuit het probleem te denken en niet vanuit de wettelijke taak of de organisatie. In de voorstellen voor het nieuwe woningcorporatiestelsel doet de minister van Wonen, wijken en integratie het voorstel om de raden van commissarissen van corporaties verantwoording af te laten leggen over het maatschappelijk presteren van haar corporatie. Hij stelt:

'Hiermee wordt rekening gehouden met het ook door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde aandachtspunt dat de RvC vaak nog worstelt met het vellen van een oordeel over het maatschappelijk presteren. In dat maatschappelijk presteren ligt immers het wezenskenmerk van de corporatie, waarvoor andere factoren randvoorwaardelijk zijn.'²⁵

23 C. van Montfort, *Besturen van het onbekende*, Den Haag: Lemma 2008.

24 M. Moore, *Creating public value. Strategic management in government*, Cambridge en London: Harvard University Press 1995.

25 Brief minister van Wonen, wijken en integratie, *Voorstellen woningcorporatiesector*, 12 juni 2009, Den Haag, p. 29

Toekomst

We zagen grofweg drie belangrijke ontwikkelingen sinds 2000. Deze hebben geleid tot belangrijke nieuwe en heel fundamentele vragen met betrekking tot toezicht en verantwoording die ook de komende jaren nog prominent op de agenda zullen blijven staan.

- De verbreding van toezicht en verantwoording en de daarmee gepaard gaande vervaging van de grens tussen toezicht en verantwoording aan de ene kant en allerlei kwaliteitssystemen en belanghebbendenconsultaties aan de andere kant.

Deze ontwikkeling heeft geleid tot discussies over de spanning die kan ontstaan tussen politieke en maatschappelijke legitimatie. Als we steeds meer mensen, klanten gaan betrekken bij het beleid van de organisatie, dan scheidt dat verwachtingen en die verwachtingen hoeven niet altijd te stroken met wat de politiek wil. Met andere woorden de belangen van de burger en de klant hoeven niet altijd samen te vallen met de wensen van de politiek.

- De introductie van interne toezichtorganen.

De tweede ontwikkeling, het ontstaan van de raden van toezicht, is in eerste instantie geruisloos verlopen maar inmiddels zijn er zoveel voorbeelden van raden van toezicht die onvoldoende presteren dat de eisen aan raden van toezicht de komende jaren ongetwijfeld aangescherpt zullen gaan worden, zowel op het punt van de professionaliteit, het functioneren als de verantwoording. Ook zullen er meer mogelijkheden komen om raden van toezicht te ontslaan bij disfunctioneren. In de woningcorporatiesector worden daartoe nu de eerste stappen ontwikkeld en ook het wetsvoorstel voor maatschappelijke ondernemingen biedt zo'n mogelijkheid.

- De toename van zelfregulering.

Net als de raden van toezicht bevindt ook de derde ontwikkeling – de ontwikkeling in de richting van meer zelfregulering – zich in een belangrijke fase. Ook de zelfregulering in de vorm van *governancecodes*, zelf opgelegde visitaties, *benchmarks*, monitorsystemen enzovoort moet zich de komende jaren bewijzen. Was het *windowdressing* om de overheid op afstand te houden of stelt het ook echt iets voor?

De kaderstellende visie op toezicht 2005 heette 'minder last, meer effect'. Ik hoop dat het effect van toezicht de komende jaren meer aandacht zal krijgen. Vragen die daarbij leidend zouden moeten zijn, zijn: draagt toezicht bij aan een beter functioneren en presteren van instellingen (het lerende vermogen), kan het toezicht ook echt een bijdrage leveren aan het voorkómen van grote misstanden, en draagt toezicht bij aan een betere informatievoorziening aan het parlement? Dat zullen de vragen zijn die de komende jaren systematisch aangepakt moeten worden en als die vragen allemaal met 'ja' beantwoord kunnen worden, zal de discussie over de last van toezicht vanzelf verstommen.

We moeten oppassen voor *toverwoorden* zoals 'vertrouwen', 'last' of 'wildgroei'. Zij zijn heel beeldbepalend en kunnen belangrijke veranderingen versnellen én

tegenhouden, maar ze maken een zakelijk, op argumenten gebaseerd publiek debat soms wel heel lastig.

Tot slot, ook al is het toezicht nog zo effectief, toch kan het heel goed zijn om eens af en toe na te gaan of we niet hetzelfde effect langs andere wegen zouden kunnen bereiken. We zouden wellicht met z'n allen iets minder snel in de toezichtreflex moeten schieten en wat systematischer moeten stilstaan bij alternatieven die niet uitgaan van méér toezicht, maar van effectieve zelfcorrectie. Daarbij kunnen we denken aan *naming en shaming*, aan aansprakelijkheidswetgeving, aan protocollering, aan meer openheid of bijvoorbeeld het benutten van prikkels tot spontane naleving.²⁶

26 Daarbij kan bijvoorbeeld de tafel van elf behulpzaam zijn. zie: <www.justitie.nl/onderwerpen/opsporing_en_handhaving/rechtshandhaving/publicaties/tafel_van_elf.aspx>.