

COLUMN

De toezichthouder als koorddanser

A.T. Ottow & P.B.M. Robben

Frans Leeuw schrijft in de eerste aflevering van dit tijdschrift in 2010 in zijn column over 'Crises en toezicht': 'Gebrekkig toezicht wordt gezien als medeveroorzaker van de (financiële) crises en is daardoor zelf ook in crisis geraakt'. Wij stellen daar tegenover dat het heftige politieke, publieke en wetenschappelijke debat over toezicht geen uiting is van crises in het toezicht maar eerder wijst op het grote maatschappelijke belang van toezicht. En daar hoort een scherp debat bij. Tijdens het afscheidssymposium van Gerrit van der Wal, inspecteur-generaal van de Inspectie voor de Gezondheidszorg 2006-2012, met als titel 'Uitdagingen voor het toezicht', heeft dit debat plaatsgevonden en zijn diverse spanningsvelden waarmee een toezichthouder te maken heeft aan de orde gekomen. Dit symposium heeft ons tot het schrijven van deze column geïnspireerd.

De meest gebruikte definitie van toezicht (BZK): 'Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren' krijgt pas betekenis als de maatschappelijke, politieke en juridische context van het toezicht en de dagelijkse praktijk worden toegevoegd.¹ Deze kleuren deze definitie en geven deze inhoud. Doel en werkwijze van het toezicht zijn niet statisch maar afhankelijk van de politieke en maatschappelijke context waarin dat toezicht zich afspeelt. Politieke en maatschappelijke druk, aangezwengeld door de roep in de media om krachtig ingrijpen bij crisissituaties, beperken de ruimte om stil te staan bij spanningsvelden die spelen in het toezicht. Toch is het opzoeken van spanningsvelden de enige weg om het toezicht te professionaliseren, aan te passen aan nieuwe omstandigheden en door onderzoek te komen tot meer *evidence based* toezicht, dat zich kan verantwoorden over zijn maatschappelijke bijdrage. Dit is niet alleen een opdracht voor de wetenschap maar zeker ook voor de toezichtpraktijk.

Om welke spanningsvelden gaat het hier?

Onafhankelijkheid en betrokkenheid

In de eerste plaats het laveren tussen onafhankelijkheid en kennis over de sector; zonder kennis geen goed toezicht. Een toezichthouder in '*splendid isolation*'² kan zich geen deskundig oordeel vormen. Bij de oordeelsvorming, zeker bij incidenten

1 BZK, Kaderstellende Visie op toezicht, Kamerstukken II 2000/01, 27 831, nr. 1.

2 A. Knottnerus, *Splendid isolation of responsief toezicht?*, tijdens afscheidssymposium Gerrit van der Wal, 30 augustus 2012.

die achteraf geanalyseerd worden, speelt ook het probleem van *hindsight bias*.³ Met de kennis van ná het incident worden verkeerde conclusies getrokken over het verband tussen oorzaak en gevolg van de gebeurtenis. Incidenten van toen worden afgemeten aan de kennis en maatstaven van nu. Om deze valkuil van vertekening te voorkomen is training van inspecteurs en toezichthouders nodig. Een professionele toezichthouder is betrokken bij de ondertoezichtgestelden, tegelijkertijd dient hij voldoende afstand te houden. Dit levert een voortdurende spanning op, waarbij de toezichthouder ervoor dient te waken dat hij zo objectief mogelijk de zaken beoordeelt. Daarbij dient hij tevens politieke druk en maatschappelijke kritiek te weerstaan. De toezichthouders bevinden zich in woelig water, in een tijd met weinig marge en vrijwel geen nuance. Daardoor is de toezichthouder kwetsbaar.⁴ Maatschappelijke geluiden zijn belangrijk om ontwikkelingen te signaleren en vormen een belangrijke basis voor feedback, maar ook hier geldt dat kortetermijnpolitiek een slechte raadgever is en de toezichthouder hieraan weerstand moet kunnen bieden. Een eigen koers varen, maar met een luisterend oor.

Vertrouwen en wantrouwen

Toezicht gebaseerd op vertrouwen is het antwoord op een steeds complexer wordende samenleving, welke complexiteit het in feite onmogelijk maakt om alles en iedereen verticaal te blijven aansturen. Medewerking van de betrokken partijen uit de samenleving is noodzakelijk om doelstellingen te kunnen bereiken en adequaat in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Maar dit vertrouwen kent duidelijk zijn grenzen en vereist een grote alertheid van de toezichthouder. Een toezichtstijl die gebaseerd is op vertrouwen kent een groot risico: en dat is dat de toezichthouder te veel meebeweegt met de betrokken ondernemingen of professionals. De recente ervaringen en onderzoeksrapporten – niet alleen in de zorgsector, maar ook op andere terreinen, zoals de financiële sector – laten zien dat dit dé achilleshiel is van de toezichthouder. Eenmaal gekozen voor de route van overleg en vertrouwen, blijft hij te lang steken in overlegstructuren en informele overredingskracht en pakt niet door op momenten dat het noodzakelijk is. Maar toezicht gebaseerd op wantrouwen alleen zal al snel leiden tot averechtse effecten. Een kritisch vertrouwen dient er wel te zijn: de relatie tussen de toezichthouder en de ondertoezicht gestelde zal er altijd een blijven met een zekere spanning.⁵

Toeziethouders en de burgers

De toezichthouder en de burger hebben in Nederland veelal een haat-liefdeverhouding. De toezichthouder is er voor de burger en zonder de burger kan de toe-

3 G. van der Wal, Achteraf bezien, idem.

4 R. Dillmann, Hulp bij bedrijfsblindheid, idem.

5 A.T. Ottow, Is vertrouwen een bruikbaar concept in het Toezicht?, idem.

zichthouder zijn werk niet doen: de burger signaleert en stelt misstanden aan de kaak. Meldingen zijn noodzakelijk, maar voor honderden klachten is de toezichthouder veelal niet uitgerust. Bovendien heeft de burger te hoge verwachtingen van het toezicht en als het misgaat wordt de vraag gesteld 'Waar was de toezichthouder?'. Meer en meer wordt de toezichthouder gezien als een instantie die voor alle klachten van burgers een oplossing zoekt. Tegelijkertijd geldt de eigen verantwoordelijkheid van de burger en instellingen voor een goede klachtenafhandeling. De toezichthouder dient hier op te wijzen en zijn rug recht te houden. Hoe gaat de toezichthouder met deze spanning om? Is hij in staat verwachtingen te managen, maar ook met de burger samen te werken? De rapporten van de Nationale ombudsman stemmen niet tot veel vreugde en dwingen toezichthouders tot de nodige zelfreflectie. Maar laten we realistisch blijven: toezicht kent zijn grenzen en dient te opereren binnen de gegeven wettelijke kaders, ook als het gaat om klachtafhandeling, die de wetgever rekent tot de verantwoordelijkheid van de zorgaanbieders. Verwarring, onduidelijkheid en verkeerde verwachtingen dienen te worden voorkomen, niet alleen door de toezichthouder zelf, maar ook door de politiek, de wetgever en de Nationale ombudsman.⁶

Coöperatie versus repressie

Een toezichthouder dient diverse rollen te vervullen en over verschillende handhavingstijlen te beschikken. Hij signaleert, adviseert, oordeelt, geeft feedback en richting, ook aan het overheidsbeleid, en grijpt in waar nodig.⁷ Vertrouwen waar het kan, handhaven waar het moet.⁸ Voor deze verschillende taken dient de toezichthouder te beschikken over diverse eigenschappen. Niet elke toezichthouder of inspecteur beschikt hierover. De organisatie van de toezichthouder dient hierop in te spelen en dit vergt een flexibele opstelling en inlevingsvermogen. Hoewel de voorkeur voor de ene of andere toezichtstijl deels tijdgebonden is, gaat het in de praktijk om een delicaat evenwicht tussen coöperatie en repressie door de toezichthouder. Een balans die niet ongestraft kan doorslaan naar een van de uitersten. De inspectie moet hier, zonder zich te isoleren van de maatschappelijke ontwikkelingen, binnen dit spanningsveld eigen keuzes kunnen maken, die gebaseerd zijn op praktische en wetenschappelijke evidentie.

Transparantie en vertrouwelijkheid

De maatschappij vraagt om openheid van zaken, daar waar het gaat om het presteren van de toezichthouder en de effecten van interventies. Toezichthouders dienen *accountable* te zijn en verslag te doen van zaken waar ze mee bezig zijn en misstanden die zij constateren en corrigeren. Maar daar waar vertrouwelijkheid of privacy in het geding is, zal de toezichthouder voorzichtig moeten opereren en

6 J. Legemaate, 16 miljoen inspecteurs of klagers, idem.

7 Knottnerus, idem.

8 Ottow, idem.

is het niet altijd mogelijk geheel transparant te zijn. Beursgevoelige informatie, financiële of persoonlijke gegevens kunnen niet altijd worden verstrekt, hetgeen verslaglegging over de gang van zaken kan belemmeren. Aan de ene kant eisen burgers en ondernemingen aflegging van verantwoording, aan de andere kant eisen zij vertrouwelijkheid, daar waar het henzelf aangaat. Dit spanningsveld tussen transparantie en vertrouwelijkheid is een lastig dilemma in de dagelijkse praktijk van een toezichthouder.

Toezichthouder en de media

De media kijken permanent mee over de schouder van de toezichthouder bij de keuzes die hij maakt binnen deze spanningsvelden en *framen* hun eigen verhaal.⁹ Zij vertolken vaak de stem van de burger, die hoge verwachtingen heeft, reageren getergd als de toezichthouder zich schijnbaar te coöperatief richting de ondertoezichtgestelden opstelt. Incidenten worden soms zo opgeblazen dat een niet door de toezichthouder te beheersen dynamiek ontstaat. Anderzijds onthullen media zaken die voor het toezicht verborgen blijven door een stem te geven aan klokkenluiders. Een eenvoudig recept voor de omgang met de media bestaat niet, ook hier gaat het om weloverwogen en strategisch beleid van de toezichthouders.

Koorddansen

In het toezicht is sprake van evenwichtskunst om steeds weer een nieuwe en goede balans te vinden binnen en tussen de spanningsvelden. Net zoals in de geneeskunde streven we in het toezicht naar een overgang van kunst naar kunde, die zoveel als mogelijk is gebaseerd op praktische en wetenschappelijke evidentie. Iedere toezichthouder moet zich als koorddanser door de diverse spanningsvelden heen bewegen. Toezicht is maatwerk en vereist ruimte om op basis van zijn expertise zich een oordeel te vormen en (indien nodig) de noodzakelijke interventies te plegen. Het is aan de toezichthouders deze ruimte te claimen en te legitimeren. Steun van het beleid en de politiek bij deze transformatie, van toezichtkunst naar toezichtkunde, is daarbij onontbeerlijk. Het organiseren van debat, het geven van onderwijs in toezicht, een reflectieve houding van inspecteurs en hun leidinggevenden en wetenschappelijk onderzoek naar de mechanismen en effecten van toezicht zijn de instrumenten om te komen van evenwichtskunst in het toezicht tot toezichtevenwichtskunde. We zijn benieuwd of het komende advies over toezicht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid deze opvatting ondersteunt en er richting aan geeft.

9 M. van Twist, Tussen staat en straat: over toezicht en medialogica, idem.