

Informatierelaties in toezichtsarrangementen

Victor Bekkers, Vincent Homburg en Arthur Ringeling

Erasmus Universiteit Rotterdam

Bestuurskunde

Postbus 1738

3000 DR Rotterdam

Email: bekkers@fsw.eur.nl, homburg@fsw.eur.nl, ringeling@fsw.eur.nl

Auteursbeschrijving

Prof. dr. Victor Bekkers, dr. Vincent Homburg en prof. dr. Arthur Ringeling zijn verbonden aan de Faculteit Sociale Wetenschappen (Opleiding Bestuurskunde) van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Informatierelaties in toezichtsarrangementen

Samenvatting (49 woorden)

In dit artikel worden verschillende toezichtsstijlen of rollen van toezichthouders geanalyseerd. Het blijkt dat achter verschillende rollen van toezichthouders - als politieagent, coach of netwerker - verschillende typen informatierelaties schuilgaan. In het artikel worden kritieke succesfactoren van verschillende toezichtsstijlen geïdentificeerd en wordt de betekenis van informatierelaties in toezichtsarrangementen geduid.

1. Inleiding

Sinds enige tijd staat het thema 'toezicht' sterk in de belangstelling in de Nederlandse bestuurspraktijk (Algemene Rekenkamer 2000). Ten dele is dit verklaarbaar uit de bestuurlijke nasleep van de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. De Algemene Rekenkamer besteedt echter al langer expliciet aandacht aan het thema toezicht, bijvoorbeeld in relatie tot de uitvoering van de ziekenfondswet en rond het toezicht op de uitvoering van publieke taken in het algemeen (Algemene Rekenkamer 1997; Algemene Rekenkamer 2000). En ook actuele beleidsontwikkelingen als 'government governance' en de VBTB-operatie kunnen duidelijk worden geplaatst in een bestuurlijke context waarin verantwoording en toezicht meer aandacht krijgen. De ontwikkelingen in de politiek-bestuurlijke context hebben ook weerslag op de organisatie van en het functioneren van verschillende toezichthouders. Bij de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM zijn verschillende, voorheen organisationeel gescheiden toezichthouders gefuseerd tot respectievelijk de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de VROM Inspectie.

Het thema toezicht heeft ook de aandacht getrokken in de Nederlandse (Zeef 1994; van Twist, van der Broek et al. 1997; In 't Veld, van Twist et al. 1998; Terpstra 2001) en internationale wetenschappelijke literatuur (Hood, Scott et al. 1999; Sparrow 2000).

In de literatuur over toezicht (en in verschillende beleidsdocumenten, strategische nota's, e.d.) wordt doorgaans een definitie gehanteerd waarin de centrale rol van informatie en informatierelaties wordt benadrukt. Een voorbeeld van een dergelijke definitie is 'het verzamelen van informatie over de vraag of een zaak of handeling aan de daaraan gestelde eisen voldoet, het vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren' (Algemene Rekenkamer 1997). Het is opvallend dat in veel publicaties er wel aandacht wordt gevraagd voor de rol van ICT (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 1998; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2001; Bullinga 2002), maar dat in de bestuurskunde de aandacht voor informatie en informatierelaties in toezichtsarrangementen

beperkt is gebleven (een uitzondering is (Zeef 1994)). In dit artikel willen we ingaan op de kritische betekenis van informatie en informatierelaties in toezichtsarrangementen. De betekenis van informatie en informatierelaties, zo zal in het verloop van dit artikel worden betoogd, is echter afhankelijk van de rol opvatting van de toezichthouder in toezichtsarrangementen. Door recht te doen aan de context van toezicht en toezichthouders, wordt recht gedaan aan het veelkoppige monster, dat toezicht vaak is, en aan de variëteit aan interactiepatronen, (inter)organisationele leerpatronen en vormen van strategisch gedrag die vaak in toezichtsarrangementen kunnen worden waargenomen.

Het doel van dit artikel is om aan de hand van empirisch onderzoek een bestuurskundige analyse weer te geven van de rol en betekenis die toezichthouders en onder toezicht gestelde organisaties toekennen aan informatie en informatierelaties. Dit leidt tot de volgende probleemstelling: welke rol en betekenis spelen informatie, ICT en informatierelaties binnen verschillende stijlen van toezicht, zoals deze gestalte krijgen in de uitoefening van toezicht binnen het openbaar bestuur? Daarbij laten we het toezicht op (geliberaliseerde) markten, zoals dat wordt uitgeoefend door bijvoorbeeld de OPTA, Nma en DTE, en het rechtstreekse toezicht op burgers en bedrijven (d.w.z. handhaving) buiten beschouwing. We concentreren ons derhalve op het toezicht op verzelfstandigde overheidsdiensten en op het toezicht op gemeenten in gevolge de uitoefening van vooral medebewindstaken (kortom, we beperken ons tot tweedelijns toezicht, dat in de Engelstalige literatuur wel bekendstaat als 'administrative surveillance' of 'regulation inside government' (Hood, Scott et al. 1999)). Het empirisch onderzoek is gebaseerd op case study-onderzoek. De selectie van cases is met name gestuurd door de wens om verschillende theoretische rollen van toezichthouders uit verschillende beleidsvelden te kunnen bestuderen en te analyseren.

Het artikel is als volgt opgebouwd. Verschillende rollen van toezichthouders, met kritieke succes- en faalfactoren voor informatierelaties, worden geïdentificeerd in paragraaf twee, terwijl in paragraaf drie een analyse wordt weergegeven van zes toezichtsarrangementen met behulp van het kader dat in de vorige paragraaf is weergegeven. We sluiten af met conclusies en aanbevelingen in paragraaf vier.

2. Perspectieven op toezicht: klassiek, modern en postmodern

De nadruk die de laatste tijd op *het* toezicht wordt gelegd, kan niet verhullen dat er in de praktijk een enorme variëteit bestaat in de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend. Toezicht kan worden beschouwd als de verbindingsschakel tussen beleid en uitvoering, en is daarmee ook te beschouwen als een vorm van *sturing*. In de literatuur over sturing en in de literatuur over toezicht

worden verschillende stijlen van toezicht onderscheiden. We spreken hier overigens over stijlen van toezicht en niet over vormen van toezicht, omdat het niet alleen gaat om de 'intended' wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend, maar met name om de feitelijke handelingsstijl die zich gaandeweg het proces van toezicht, samen met allerlei routines, omgangsvormen en procedures, ontwikkelt (Visser 1986).

Een eerste toezichtsstijl wordt gevormd door klassiek toezicht (Zeef 1994). Klassiek toezicht is een vertaling van een cybernetische sturingsmodel. Een vergelijking van de gerealiseerde effecten – bijvoorbeeld door de inzet van inspecties en monitoring – met de eerder vastgestelde beleidsdoelstellingen of de in wet- en regelgeving vastgelegde normen, zorgt ervoor dat een toezichthouder in staat is om het functioneren van een onder toezichtgestelde organisatie te volgen, en eventueel in te grijpen als de beoogde doelstellingen niet of onvoldoende worden gerealiseerd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 1998; In 't Veld, van Twist et al. 1998). De 'klassieke' toezichthouder blijft hiertoe als het ware op een afstand; er is sprake van 'werend toezicht' (Zeef 1994). Afwijkingen worden doorgaans aangepakt door een versterking en verfijning van wet- en regelgeving.

Informatie speelt een vitale rol in dit model. Zonder informatie is de toezichthouder niet in staat om de gerealiseerde effecten in de dagelijkse uitvoeringspraktijk te volgen; er is sprake van een 'wil tot weten' en een daarop gebaseerde honger naar informatie en kennis (Bekkers 1994). De hierbij passende informatierelaties hebben een top-down en eenzijdig karakter. De metafoor van de toezichthouder als politie-agent ('cop') als handhaver van de wet en de openbare orde geeft deze toezichtsstijl het beste weer. Het handelen van de klassieke toezichthouder is sterk (procedureel) verankerd in wet- en regelgeving en de informatierelaties zijn hier ook een weerspiegeling van: het gaat om sterk geformaliseerde afspraken over de levering van goed omschreven informatie van onder toezicht gestelde organisatie naar toezichthouder. Veelal worden informatiestatuten en informatieprotocollen gebruikt om de afspraken over informatie-uitwisseling te formaliseren.

De omstandigheid dat de toezichthouder (zo mogelijk continu) de feitelijke situatie met vastgestelde normen confronteert en waar nodig de feitelijke situatie 'dwingt' naar de normen toe, geeft aan dat er in deze stijl vooral sprake is van 'single loop learning'. De rol die kennis, informatie en ICT daarin spelen is vooral gericht op de verbetering van het terugkoppelingsproces (sneller, betrouwbaarder) en op het perfectioneren van het inzicht in de uitvoeringspraktijk, waardoor de rationaliteit van het toezichtsproces kan worden versterkt.

Een voorbeeld van een toezichtsarrangement waarin de klassieke stijl overheerst, is het toezicht van de Inspectie Financiën Lagere Overheden (IFLO) op gemeenten.

Een tweede toezichtsstijl is het moderne toezicht (Bekkers 1994; Zeef 1994). Bij modern toezicht wordt de hiërarchische positiebepaling van de toezichthouder ten opzichte van de onder toezicht gestelde organisatie gerelativeerd: er is sprake van erkenning van vervlechting en wederzijdse afhankelijkheid (In 't Veld, van Twist et al. 1998). Toezicht wordt namelijk uitgeoefend in een beleidsnetwerk van wederzijds afhankelijke actoren die beiden tot op zekere hoogte een gemeenschappelijk belang hebben, namelijk de kwaliteit van het beleid dat wordt uitgevoerd. Dit betekent dat kennis en informatie moet worden gedeeld, waardoor beide partijen een beter inzicht kunnen krijgen in de uitvoering van het beleid en de valkuilen die zich hierbij voordoen. De formele afstand die in de klassieke stijl wordt nagestreefd met het oog op het waarborgen van onafhankelijk toezicht, wordt ingeruild voor een meer professionele afstand. Kennis en informatie worden gedeeld, binnen duidelijk vormgegeven informatierelaties, waarin sprake is van wederkerigheid. In modern toezicht ontwikkelen toezichthouder en onder toezichtgestelde organisaties gezamenlijk de professionele normen die enerzijds een uitdrukking zijn van de complexiteit van het beleidsveld waarin ze opereren en die anderzijds een referentiekader vormen voor het afleggen van professionele verantwoording ten opzichte van elkaar. Overigens gaat het hierbij om een permanent ontwikkelingsproces. De rol die hierbij past kan inzichtelijk worden gemaakt door de toezichthouder te zien als een 'coach' die meedenkt met zijn pupil en die de pupil aanspreekt op de mate waarin hij al dan niet professioneel gedrag aan de dag legt (Sparrow 2000). Er is dan als het ware sprake van een 'coproductie' van beleid, waar zowel de beleidsuitvoerder als toezichthouder nadrukkelijk invloed hebben op de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd, en op de wijze waarin de resultaten van beleid worden teruggekoppeld naar de beleidsmakers.

In de moderne variant wordt vaak verwezen naar de 'beleidsnetwerkliteratuur' (Kickert, Klijn et al. 1997) om de wederzijdse afhankelijkheid tussen toezichthouder en onder toezichtgestelde organisaties te rechtvaardigen. In andere literatuur wordt de nadruk gelegd op het tot stand brengen van 'partnerships' tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde, dat als kern van de moderne stijl geldt (Sparrow 2000).

In de moderne toezichtsstijl staat leren vooral in het teken van 'double loop learning'. Bij 'double loop learning' worden de veronderstellingen van het onderhavige beleid ter discussie gesteld. Het kritisch kijken naar de gehanteerde veronderstellingen kan worden gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor de ontwikkeling en aanpassing van de professionele normen die toezichthouder en onder toezichtgestelde (wensen te) hanteren. Professionele normontwikkeling kan alleen maar plaats vinden indien informatie en kennis worden gedeeld en uitgewisseld, waardoor een proces van gemeenschappelijke beeldvorming kan ontstaan over de professionele normontwikkeling binnen een sector.

Een voorbeeld van een toezichtsarrangement waarin de moderne stijl overheerst, is het toezicht dat de voormalige zelfstandige milieuinspectie uitoefende op de uitvoering van gemeentelijke milieutaken.

Een derde toezichtstijl is de postmoderne stijl van toezicht (Bekkers, Homburg et al. 2001). In deze stijl wordt (evenals in de overige stijlen) het afleggen van verantwoording benadrukt, maar dit wordt niet alleen gericht aan de toezichthouder. In deze zin wordt het beleidsnetwerkperspectief wat verder opgerekt dan het geval is bij de moderne stijl; kenmerkend voor een beleidsnetwerk is immers het bestaan van meerdere actoren, die allen een bepaald belang hebben bij het toezicht dat wordt uitgeoefend, zonder dat er noodzakelijkerwijs sprake is van centraal gezag of een monocentristisch overheidsbegrip (In 't Veld, van Twist et al. 1998). Het afleggen van verantwoording als een vorm van toezicht wordt in deze stijl vooral gezien als de creatie van 'checks & balances'. Een toezichthouder kan 'checks & balances' rondom een onder toezicht gestelde organisatie creëren door op grond van verkregen informatie mede-toezichthouders te attenderen op bepaalde situaties die bestaan bij de onder toezicht gestelde organisaties (bijvoorbeeld de milieuinspectie die de arbeidsinspectie attendeert op misstanden), maar ook door de prestaties van onder toezicht gestelde organisaties te publiceren en daarmee de afnemers van de onder toezicht gestelde organisaties te mobiliseren ('naming & shaming'). Postmodern toezicht sluit in deze zin goed aan bij de observaties van de Commissie Docters van Leeuwen, die een horizontalisering van toezicht signaleerde (Adviescommissie ICT en overheid 2001). Een voorbeeld hiervan is de publicatie van de rapporten van de Onderwijsinspectie, waarmee de ouders van kinderen die de scholen bezoeken, worden geactiveerd als 'mede-toezichthouders'.

Achtergrond van de postmoderne stijl is de gedachte dat de complexiteit en dynamiek van de samenleving dusdanig is, dat het per definitie onmogelijk is om de uitoefening van toezicht, vanuit één plek en vanuit één (professioneel) perspectief te laten plaats vinden. Variëteit in de soorten van toezicht en toezichthouders is derhalve gewenst, met als gevolg dat toezicht plaats vindt in een spanningsveld tussen enerzijds concurrentie en anderzijds samenwerking tussen toezichthouders, en tussen toezichthouders op en afnemers van onder toezicht gestelde organisaties. Dit heeft ook gevolgen voor de rol van de toezichthouder. De metafoor van de 'verbinder' geeft aan dat toezicht houden gericht is op het leggen van verbindingen, waardoor concurrerende perspectieven, kennis en informatie worden ontsloten en worden gedeeld. De informatierelaties zijn op voorhand niet altijd helder gedefinieerd en komen veelal ad hoc tot stand, al naar gelang de specifieke problematiek die in het geding is.

In de postmoderne variant staat leren voor in het teken in creëren van alternatieve perspectieven en referentiekaders en daarmee samenhangende kennis en informatiebronnen, alsmede het aanbrengen van verbindingen tussen deze perspectieven, waardoor kennis en informatie kan

worden gedeeld. Leren staat vooral in het teken van het generen van variëteit (De Kerckhove 1997).

De belangrijkste kenmerken van de klassieke, moderne en postmoderne stijl worden weergegeven in Figuur 1.

	Klassiek	Modern	Postmodern
<i>Context van de sturing</i>	Unicentristisch;	Unicentristisch;	Polycentristisch;
<i>Taakafbakening en werkverdeling</i>	Strikte taakafbakening tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde; supervisie door middel van 'screening';	Overlappende takken tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde; supervisie door beïnvloeding;	Fluide; kern van het toezichthouden is het activeren van derden (mede-toezichthouders; afnemers)
<i>Metafoor</i>	Politieagent / 'cop'	Coach	Verbinder
<i>Normen</i>	Statisch, gebaseerd op wet- en regelgeving; procedureel;	Dynamisch en inhoudelijk, gebaseerd op gemeenschappelijke belangen	Dynamisch en bepaald door toetreding derden tot toezichtsarrangement
<i>Aard van de interventie</i>	Repressief	Preventief	'Naming & shaming'
<i>Organisatie-leerstijl</i>	Single loop	Double Loop	'Learning by linking'

Figuur 1: overzicht van rollen van toezichthouders en hun kenmerken

3. Analyse van informatierelaties in toezichtarrangementen

3.1 Inleiding: kritieke succesfactoren van informatierelaties in toezichtsstijlen

De identificatie van verschillende stijlen van toezicht heeft gevolgen voor de waardering van informatierelaties in elk van de stijlen. In een klassieke toezichtstijl zullen informatierelaties (dat wil zeggen, afspraken over de aard, inhoud en frequentie van uit te wisselen informatie) vooral helder en eenduidig moeten zijn, en stevig verankerd in wet- en regelgeving (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 1998; Bekkers, Homburg et al. 2001). In het algemeen moet de informatierelatie een gevolg zijn van een grondige informatiebehoefteanalyse, waarvan het resultaat wordt vastgelegd in een informatiestatuut of informatieprotocol.

In een moderne toezichtsstijl wordt expliciet erkend dat de interactie tussen toezichthouder en onder toezicht gesteld een dynamisch, continu en min of meer onvoorspelbaar karakter heeft (Bekkers 1994; Zeef 1994). De nadruk in de aard van de uitwisseling van informatie, en daarmee ook in de karakteristiek van de informatierelatie, ligt meer in flexibiliteit dan in robuustheid; de informatierelatie wordt vastgesteld in overleg tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde en kan voortdurend aan verandering onderhevig zijn, als de omstandigheden daarom vragen. Noodzakelijk voorwaarden hiertoe zijn een (perceptie van) gelijkwaardigheid tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde, en erkenning van elkaars professionalisme. Het bestaan van bijvoorbeeld gecertificeerde kwaliteitszorgsystemen kan een zekere vorm van zelfsturing door de onder toezicht gestelde organisatie bevorderen, hetgeen de onderhandelingen niet onnodig verzwaart.

In de postmoderne stijl, tenslotte, draait het vooral om het kunnen creëren van informatierelaties in een netwerk dat zich om de onder toezicht gestelde organisatie constitueert. Dit is uiteraard alleen mogelijk als er een aantal (potentiele) mede-toezichthouders zijn, waarvan de taken en/of belangen overlappen met de oorspronkelijke toezichthouder, en als elke toezichthouder in het netwerk een minimale vorm van creatieve concurrentie onderkent. Als er slechts sprake is van gesloten (niet voor derden toegankelijke) informatierelaties tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde(n), zal een postmoderne invulling van toezicht onmogelijk zijn.

Samenvattend zien we dus dat elke stijl eigen kritieke succesfactoren met zich meebrengt, die deels ook onderling strijdig zijn (Figuur 2).

Klassiek toezicht	Modern toezicht	Postmodern toezicht
- Toezichtverhoudingen zijn eenduidig vastgelegd in beleidsdocumenten en in wet- en regelgeving (K1);	- Er is sprake van een (perceptie van een) min of meer gelijkwaardige positie van toezichthouder en onder toezicht gestelde organisatie bij deze beide organisaties (M1);	- Er is sprake van een aantal, min of meer gelijkwaardige, toezichthouders die gedeeltelijk aanpalende, en gedeeltelijk gescheiden toezichtstaken uitvoeren ten aanzien van tot onder toezicht gestelde organisaties (P1);
- Methodes van toezicht zijn beschreven en het is duidelijk hoe deze methodes worden ingezet (K2);	- Er is sprake van wederzijdse erkenning van professionalisme (M2);	
- De informatiebehoefte van de toezichthouder is geanalyseerd en er is bepaald aan wie op welk moment welke informatie	- De informatiebehoefte kan worden vastgesteld in een proces van onderhandeling (M3).	- Het netwerk is in beginsel open in die zin dat één-op-één relaties tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde

wordt geleverd (K3).

organisatie worden
verhinderd (P2).

Figuur 2: kritieke succes- en faalfactoren van verschillende stijlen van toezicht

3.2 Introductie van de cases

Met deze stijlen en kritieke succesfactoren in het achterhoofd, is een aantal toezichtsarrangementen geanalyseerd. Elk toezichtsarrangement is ten behoeve van de analyse vanuit alle drie onderkende stijlen geanalyseerd. Hierbij werd getracht de betekenis van de informatierelaties in de arrangementen, zoals die werd ervaren door verschillende stakeholders, te duiden en bestuurlijke risico's, zoals die vanuit het oogpunt van specifieke stijlen kunnen worden opgespoord, te identificeren. Drie cases werden geanalyseerd vanuit bestaand materiaal (secundaire analyse; cases 1, 2 en 3) en drie cases werden bestudeerd met behulp van eigen waarnemingen (cases 4, 5 en 6). Hieronder volgt een korte introductie van de cases.

3.2.1 Case 1: Ministerie V&W – RDW

Het Centrum voor Voertuigtechniek en Informatie, de voormalige Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), is een zelfstandig bestuursorgaan (sinds 1 juli 1996) en bewaakt de kwaliteit van het Nederlandse wagenpark door advisering, het afgeven van bewijzen van deugdelijkheid/echtheid, keuring en toezicht. Ook beheert de RDW omvangrijke gegevensbestanden, verstrekt informatie en documenten en verleent ontheffingen voor bijzondere transporten. De doelgroepen van de RDW zijn de overheid, de voertuigbranche, transportbedrijven, de betreffende belangenorganisaties, particulieren (gebruikers / bezitters van voertuigen) en specifiek gebruikers van gegevens van de RDW (particulieren, verzekeraars, de ANWB, en organisaties met een publiekrechtelijke taak zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Economische Controle Dienst, de Algemene Inspectie Dienst en de politie).

De minister van Verkeer en Waterstaat is op grond van de Wegenverkeerswet 1994 politiek verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van het wegverkeer. Voor wat betreft het functioneren van de RDW geldt een politieke verantwoordelijkheid die is beperkt tot het algemeen beleid met betrekking tot beleidsvoorbereiding en coördinatie, het beleid met betrekking tot internationaal overleg en normontwikkeling, het verlenen van ontheffingen van het Wegenverkeersreglement in gevallen waarin daarbij beleidsruimte aanwezig is, het (mede) tot stand brengen van regelgeving, en klachten over de regelgeving¹, het tariefbeleid van RDW², en

¹ Zie Instellingswet RDW, MvT 2, 4 & 6; zie ook Berenschot (1999). *Relatiebeheer V&W – RDW (Analyse, aanbevelingen en handreikingen)*. Den Haag: Berenschot.

² Instellingswet RDW MvT: 6

de coördinatie voor de informatievoorziening over voer- en vaartuigen³. De minister als toezichthouder heeft de volgende instrumenten tot zijn beschikking⁴: een voorziening bij taakverwaarlozing, het samenstellen van de leden van de Raad van Toezicht, het stellen van regels over de begroting, het financiële meerjarenbeleidsplan en de jaarstukken, een goedkeuringsbevoegdheid van de tarieven en het Financieel Meerjarenbeleidsplan, en een (algemeen) inlichtingenrecht van de minister. De Memorie van Toelichting (MvT) van de Instellingswet stelt nadrukkelijk dat de bedrijfsvoering een interne aangelegenheid is waarmee de minister verder geen bemoeienis heeft. De RDW heft tarieven voor haar producten en diensten zoals voor bijvoorbeeld de uitgifte van kentekens en de APK keuringen. Een ander deel van de inkomsten van de RDW komt uit werken voor derden (bijvoorbeeld de Belastingdienst). De RDW ontvangt dus geen inkomsten van de begroting van het ministerie van V&W. In de casus staat het toezicht centraal dat door het Ministerie wordt uitgeoefend op de RDW.

3.2.2 Case 2: Inspectie van het onderwijs – scholen

In Nederland volgen omstreeks 3 miljoen scholieren en studenten onderwijs aan zo'n 7700 instellingen voor primair onderwijs, meer dan 700 scholen voor voortgezet onderwijs, enige tientallen Regionale Onderwijs Centra (instellingen voor Beroeps- en Volwasseneneducatie), 13 universiteiten en 60 hogescholen.

In de Grondwet is in artikel 23 de waarborg voor de vrijheid van onderwijs verwoord: "het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid...". Het onderscheid tussen bijzonder en algemeen onderwijs maakt dat het thema onderwijsbeleid en de rol van autonomie van scholen daarbinnen, een politiek geladen onderwerp is. De politieke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs ligt uiteindelijk bij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De organisatie die met het toezicht op de kwaliteit van scholen is belast, is de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs is een intern verzelfstandigd onderdeel van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Gezien de specifieke geschiedenis van het onderwijs, en met name de vastlegging van de vrijheid van onderwijs in de Grondwet, heeft het toezicht op scholen niet zozeer het karakter van het opsporen van tekortkomingen en het opleggen van sancties, maar is het toezicht vooral gericht op het verschaffen van inzicht in datgene wat instellingen presteren en op het stimuleren van kwaliteit. In de casus staat het toezicht van de Onderwijsinspectie op de scholen centraal.

³ Instellingswet RDW MvT: 6

⁴ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000). *Toezichtsvisie V&W – RDW, een samenwerkingsproject tussen RDW en V&W*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

3.2.3 Case 3: CTSV – Uitvoeringsinstellingen

De uitvoering van sociale verzekeringen, zoals de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Werkloosheidswet en de Ziektewet vond tot 1 januari 2002 plaats door de uitvoeringsinstellingen Gak, Cadans, Guo, Sfb en Uszo. In het verleden heeft de uitvoering van sociale verzekeringen de nodige politieke commotie opgeleverd. Na het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie-Buurmeijer werd gekozen voor een strikte scheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht in het veld van de sociale zekerheid. De idee van emancipatie van zowel toezicht als uitvoering speelde hierin een belangrijke rol. In 1996 is het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV) opgericht, een zelfstandig bestuursorgaan dat als missie heeft de samenleving het vertrouwen te geven dat de uitvoering van sociale verzekeringen naar behoren functioneert. Daarnaast oefent het CTSV toezicht uit op de uitvoering van wet- en regelgeving door de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Het CTSV brengt de uitkomsten van het toezicht gericht onder de aandacht van de politiek verantwoordelijke bewindspersoon, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het CTSV ziet toe op de besteding van naar schatting fl. 90 miljard gulden per jaar. Op 1 januari 2002 is het CTSV opgegaan in het UWV (Uitvoering Werknemersverzekeringen).

De opdrachtgever van de uitvoeringsinstellingen was tussen 1996 en 2002 een ander zelfstandig bestuursorgaan: het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv). Dit instituut had ook namens de minister, de (eind)verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen, beheerde de sociale fondsen en was verantwoordelijk voor de informatievoorziening over de uitvoering van de werknemersverzekeringen. In de casus gaat het met name om het toezicht op de uitvoeringsinstellingen door het CTSV.

3.2.4 Case 4: Waarderingskamer – gemeenten

De Wet Onroerende Zaakbelasting (WOZ) regelt de waardering van onroerende zaken ten behoeve van de belastingheffing door het Rijk, de onroerende zaak belasting van de gemeenten en de omslagheffing door de waterschappen. De wet is in werking getreden per 1 januari 1995 (Stb 1994, 874).

De waardering wordt uitgevoerd door gemeenten, die de feitelijke taxaties kunnen uitbesteden aan taxatiebureaus. De gemeenten leveren de waardegegevens uit aan de afnemers: Belastingdienst, Waterschappen en de gemeente zelf:

- de Belastingdienst gebruikt de WOZ-waarde primair voor de berekening van het eigenwoningforfait en de vermogenrendementsheffing in de aangifte inkomstenbelasting;
- de gemeenten gebruiken de WOZ-waarde voor de heffing van de onroerende zaak belasting, die van eigenaars en gebruikers van onroerende zaken wordt geheven; en
- de waterschappen gebruiken de WOZ-waarde voor de heffing van de omslag gebouwd, die geheven wordt van eigenaren van gebouwde onroerende zaken.

Vooralsnog is de taxatie een vier-jarlijks terugkerende activiteit. De waarde van onroerende zaken wordt elke vier jaar naar een landelijke uniforme peildatum vastgesteld bij een afzonderlijke beschikking, waartegen bezwaar en beroep mogelijk is.

De Minister van Financien heeft opdracht gegeven aan een zelfstandig bestuursorgaan, de Waarderingskamer, om toezicht te houden op de uitvoering van de WOZ. De kerntaken van de Waarderingskamer zijn:

- toezicht uitoefenen op de waardebepaling en de waardevaststelling van onroerende zaken en op de overige in de WOZ geregelde onderwerpen;
- toezicht uitoefenen op de gegevensuitwisseling tussen de gemeenten, waterschappen en Belastingdienst;
- het adviseren van de Minister van Financien over zaken die verband houden met de inhoud en de toepassing van hetgeen bij of krachtens de WOZ is bepaald;
- het behandelen van geschillen over de uitvoering van de WOZ tussen gegevensafnemers en de gemeenten als gegevensleverancier; en
- het geven van voorlichting aan gemeenten, afnemers en overige WOZ-belanghebbenden.

De Waarderingskamer bestaat uit veertien leden. Drie van hen zijn adviserend (en worden benoemd door de staatssecretaris van Financiën). Voor de overige elf geldt dat ze worden benoemd op voordracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (vier leden), Unie van Waterschappen (twee leden) en Belastingdienst (twee leden). De overige drie leden (inclusief de voorzitter) zijn onafhankelijk.

De Waarderingskamer heeft de bevoegdheid om voor de uitvoering van haar taak commissies in te stellen, waarin ook personen van buiten de Waarderingskamer zitting in kunnen hebben. Voorts heeft de Waarderingskamer een secretariaat. Dit secretariaat bestaat uit zo'n vijftien medewerkers en staat onder leiding van de secretaris. Aan dit secretariaat, dat de Waarderingskamer en haar commissies bijstaat, is de feitelijke toezichthoudende taak toebedeeld.

3.2.5 Case 5: VROM Inspectie – gemeenten

Beleid op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en milieu wordt in de regel voorbereid op het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). De beleidsvoorbereiding vindt plaats binnen de volgende beleidsdirecties: het directoraat-generaal Volkshuisvesting (vanaf 1 januari 2002 DG Wonen), de Rijksplanologische Dienst, het directoraat-generaal Milieu en de Rijksgebouwendienst⁵. De uitvoering van het beleid en het beheer is echter in veel gevallen in medebewind aan gemeenten opgedragen. Het toezicht op de uitvoering vond tot voor kort plaats door inspectiediensten, die onderdeel uitmaakten van

⁵ De Rijksgebouwendienst valt gezien haar takenpakket verder buiten deze casus.

de beleidsdirecties. Thans zijn verschillende inspectiediensten ondergebracht in een apart organisatieonderdeel, de VROM Inspectie.

Vooruitlopend op de integratie heeft het departement medio 2000 een nieuw instrument geïntroduceerd in het tweedelijns toezicht: het VROM-onderzoek. In dit onderzoek wordt vastgesteld hoe het staat met de lokale uitvoering en handhaving van wet- en regelgeving door gemeenten. VROM duidt aan dat de onderzoeksmethodiek zich het best laat beschrijven met de term integraliteit. Integraal vanwege het feit dat de inspecties samen op pad gaan en door het gezamenlijk onderzoeken van gemeentelijke dossiers - op de plekken waar de deelterreinen elkaar raken. De beleidsdirecties worden op hun beurt geconfronteerd met de gecombineerde uitvoering van taken.

In de zomermaanden van 2000 is de nieuwe vorm van het gemeenteonderzoek voor het eerst beproefd bij de gemeente Noordwijkerhout.

Het toezichtsarrangement in deze casus valt uiteen in twee relaties: de relatie tussen de samenwerkende inspecties enerzijds en de gemeente Noordwijkerhout anderzijds, en de onderlinge relatie van de samenwerkende inspecties.

3.2.6 Case 6: Verschillende (interne, externe) toezichthouders – Defensiebedrijven

De Koninklijke Landmacht is één van de drie krijgsmachtonderdelen van het Nederlandse leger, naast de Koninklijke Marine en de Koninklijke Luchtmacht. De Koninklijke Landmacht bestaat uit drie ressorts: het First German Netherlands Corps (1GNC), het Commando Opleidingen Koninklijke Landmacht (COKL), en het Nationaal Commando (NATCO). In deze casusbeschrijving wordt met name ingegaan op het toezicht op onderdelen van het NATCO.

Van (extern) toezicht op de defensieorganisatie is overigens nog maar kort sprake. De diverse onderdelen van de Koninklijke Landmacht waren tot voor kort vrijgesteld van de verplichtingen uit de wet- en regelgeving op arbeidsinspectie- en milieugebied. Sinds enige jaren is een verandering opgetreden in deze situatie. Van automatische vrijstellingen is geen sprake meer, en de diverse onderdelen van de Landmacht worden thans geconfronteerd met externe toezichthouders als de Milieuinspectie en de Arbeidsinspectie. De Landmacht heeft ook pas sinds kort beleid voor arbeidsomstandigheden en milieu (SMIKL: Studie Milieu Koninklijke Landmacht). Een en ander heeft tot de huidige situatie geleid waarbij de onderdelen van de Koninklijke Landmacht worden geconfronteerd met een rijke schakering aan toezichthouders. Overigens geldt dat er zowel nevensgeschikte toezichthouders actief zijn (waarbij er op aanpalende of licht overlappende aspecten toezicht wordt uitgeoefend, zoals arbodienst en arbeidsinspectie), als hiërarchisch geordende toezichthouders (LASBEAU en Afdeling Audits van het Directoraat-Generaal Economie en Financiën). Een overzicht van organisaties of organisatieonderdelen die toezicht uitoefenen, is weergegeven in Figuur 3.

Extern	Defensie-breed	Landmacht-breed
Milieuinspectie	Accountantsdienst	Militair Toezicht (DM)
Arbeidsinspectie Gemeenten	Afdeling Audits (DG Economie en Financiën)	LASBEAU (Landmacht Staf Beleids-evaluatie en Audits)
Provincies	Inspecteur-Generaal	Interne Brandweer
Waterschappen	Krijgsmacht Arbodienst (Centrale Directie P&O) Marechaussee (Corps Opslag en Vervoer Gevaarlijke Stoffen) Stralingsbeschermingsdienst	

Figuur 3: interne en externe toezichthouders Koninklijke Landmacht

In de casus Koninklijke Landmacht bestaat het bestudeerde toezichtsarrangement uit de relaties van verschillende onderdelen en bedrijven van de Koninklijke Landmacht met diverse toezichthouders, zowel intern als extern. Figuur 4 geeft een kort overzicht van de karakteristieken van de bestudeerde cases.

Toezichthouder	Onder toezicht gestelde	Dominante stijl
Ministerie V&W	RDW	Klassiek
Inspectie van het onderwijs	Scholen (primair en secundair onderwijs)	Postmodern
CTSV	Uitvoeringsinstellingen	Klassiek
Waarderingskamer	Gemeenten (uitvoering WOZ)	Klassiek
VROM inspecties	Gemeenten (VROM-brede onderzoeken)	Modern
Interne toezichthouders, VROM- en Arbeidsinspectie	Defensie Defensiebedrijven	Postmodern

Figuur 4: karakterisering cases

Hieronder worden de belangrijkste resultaten van de analyse weergegeven, waarin wordt gerefereerd naar specifieke cases. De resultaten van de analyse worden gegroepeerd naar institutionele problemen van informatierelaties en operationele problemen van informatierelaties.

3.3 Institutionele problemen van informatierelaties

In meerdere cases werden mengvormen van toezichtsstijlen aangetroffen (Onderwijsinspectie - scholen, Waarderingskamer-gemeenten, VROM inspecties-gemeenten). Deze 'hybride' vormen leverden specifieke problemen op, met name als wordt getracht de klassieke stijl te combineren met de moderne stijl. Informatie die wordt verzameld en verstrekt met het oog op de invulling van de 'coachende' rol van de toezichthouder, kan zich tegen de onder toezicht gestelde organisaties keren wanneer deze de factor wordt gebruikt voor het waarmaken van de 'afrekende' rol van de toezichthouder als politieagent. Een anticiperende gemeente zal de (welwillende) coachende toezichthouder dus met argwaan bejegenen. Overigens werd dit effect ook in ander onderzoek aangetroffen (Bekkers 1994).

Soms werden ook inconsistenties in de organisatievorm van de toezichthouder aangetroffen. De Waarderingskamer is een casus die laat zien dat in het arrangement is ontworpen volgens de principes van 'klassiek toezicht', hetgeen ook een bepaalde verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de betrokken partijen veronderstelt (zie K1). In het algemeen geldt dat klassiek toezicht wordt gekenmerkt door een scherpe scheiding van bevoegdheden teneinde de onafhankelijkheid van het toezicht te waarborgen. De toezichthouder is echter zodanig samengesteld dat alle betrokken partijen zitting hebben in de Waarderingskamer. Blijkbaar heeft hier het belang van 'contact met de bestuurspraktijk' en het belang van *het organiseren van 'checks & balances' binnen de organisatiegrenzen van de toezichthouder* geprevaleerd boven het belang van strikt onafhankelijk toezicht.

Daarnaast is soms sprake van geïnstitutionaliseerd wantrouwen. In het algemeen geldt dat toezicht voortvloeit uit gezond wantrouwen. Het ontwikkelen van toezichtsarrangement kan daarom worden gezien als het institutionaliseren van dit gezonde wantrouwen op een voor alle partijen aanvaardbare manier. De 'redelijkheid' van het toezichtsarrangement komt echter onder druk te staan, wanneer er sprake is van een sterke mate van politisering van het beleidsterrein van waarin het toezicht wordt uitgeoefend. De CTSV-casus heeft dit laten zien. Het terrein van sociale zekerheid werd ten tijde van de CTSV gekenmerkt door een voortdurende competentiestrijd, die mede onder invloed van allerlei wetswijzigingen en reorganisaties steeds weer van zuurstof wordt voorzien. Het resultaat is onder meer een verstopping van allerlei informatiekkanalen. In de verhouding tussen de Inspectie voor het Onderwijs en de scholen is het van belang om ook rekening te houden met de politieke gevoeligheid van het onderscheid tussen bijzonder en het algemeen onderwijs. Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs raakt namelijk de autonomie van het bijzondere onderwijs. Vandaar dat de introductie van elk kwaliteitssysteem met wantrouwen tegemoet wordt gezien, als een vorm van relatief verregerende vorm van overheidsbemoeienis.

Gepolitiseerd wantrouwen kan een gegeven zijn, maar ook gezond wantrouwen kan omslaan in gepolitiseerd wantrouwen. De Waarderingskamer gebruikt een aantal kengetallen om WOZ-

informatie van gemeenten met elkaar te vergelijken. De gemeenten hebben voorsnog geen toegang tot deze informatie. Het resultaat is dat rondom deze kengetallen een strijd kan ontstaan tussen de Waarderingskamer en de onder toezicht gestelde gemeenten. Gemeenten vragen zich daarom af, welke rol deze kengetallen (gaan) spelen in het bestuurlijke verkeer. Tegelijkertijd gaat het om informatie die door de gemeenten zelf is verzameld en verstrekt (zie K2 en M1).

Een 'Catch-22'-achtige observatie bij het toezicht op de defensiebedrijven komt voort uit de postmoderne stijl. In deze visie wordt deze vorm van gefragmenteerd en versplinterd toezicht niet per definitie als een probleem ervaren. Het is het gevolg van de complexiteit van de samenleving en van het openbaar bestuur. De mogelijkheid om 'creatieve concurrentie' in het toezichtsarrangement in te bouwen, kan ook plaats vinden door een nieuwe partij in het arrangement te introduceren. Een dergelijke benadering kan ook tot het tegenoverstelde leiden, namelijk het immuniseren van kritiek uit het veld, of tot de 'Catch-22'-achtige situatie die inhoudt dat de verantwoordelijkheid voor de uitoefening van het toezicht voortdurend wordt weggeschoven, terwijl de onder toezicht gestelde organisatie de verschillende toezichthouders tegen elkaar kan uitspelen. De facto ontstaat hierdoor een 'toezichtsvacuüm'. De wijze waarop toezicht binnen de Koninklijke Landmacht wordt uitgeoefend, maakt dit onder meer duidelijk (zie P1).

Het uitwisselen van informatie tussen in principe zelfstandige organisaties is niet altijd als een neutrale activiteit op te vatten (Homburg 1999). Door vermenging van rollen van toezichthouders, de notie dat informatie de facto 'oneigenlijk' kan worden gebruikt en door uiteenlopende opvattingen over toezicht en ontstaat door bureaupolitiek gedrag een 'data war' in het kader van toezicht. In de praktijk betekent dit dat informatievoorziening en informatierelaties een strijdperk zijn voor afbakening van macht tussen toezichthouder en onder toezichtgestelde. Dit effect was in de bestudeerde cases het duidelijkste aan te treffen in de CTSV casus.

3.4 Operationele problemen van informatierelaties

Een toezichtsarrangement moet in de praktijk handen en voeten krijgen. Dit betekent dat helder moet zijn wat het object van toezicht is, van welke bestuurlijke verhoudingen sprake is, voor welke rolinvulling van de toezichthouder en onder toezicht gestelde wordt gekozen, en welke criteria worden gehanteerd ten einde te bepalen of bepaalde taken c.q. prestaties naar behoren zijn gerealiseerd. In een aantal cases zien we dat vraagtekens worden gesteld bij het object van toezicht. In de casus van de VROM-inspecties zien we dat voor de gemeenten onduidelijk is of (1) de uitvoering van de betreffende wet- en regelgeving wordt getoetst, (2) het milieu-, ruimtelijke ordenings- en volkshuisvestingsbeleid *inhoudelijk* wordt getoetst of (3) andere processen (zoals het proces van dossiervorming) worden getoetst. Een reden voor deze onduidelijkheid zijn de uiteenlopende beleidsculturen van drie inspecties die zich in het

bestudeerde gemeenteonderzoek voor het eerst als één geïntegreerde inspectie presenteerden: het toezicht door de Inspectie voor de Ruimtelijke Ordening en de Inspectie Volkshuisvesting heeft in tegenstelling tot het toezicht door de Milieusinspectie vooral een procesmatig karakter. Onduidelijkheid omtrent het object van toezicht zien we ook terug in de CTSV-casus. Het CTSV heeft zich onder het mom van hoofdlijnen op toezicht diverse malen heftig vastgebeten in de bedrijfsvoering van met name de uitvoeringsinstellingen. Deze instellingen percipieerden het toezicht door het CTSV dan ook vooral als klassiek toezicht op details. Weerstand was het resultaat.

Toezicht gaat gepaard met vragen om informatie. In een aantal gevallen zijn deze vragen relatief gemakkelijk te stellen en zijn te antwoorden relatief makkelijk te verkrijgen. De informatie is bijvoorbeeld al voorhanden en kan worden 'afgetapt'. In een aantal andere gevallen vereist de beantwoording nogal tijd en de inzet van mensen. Vandaar dat veel vragen in het kader van toezicht (vooral zogenaamde ad hoc vragen) nogal irritatie oproepen. We zien dit bijvoorbeeld terug in de enquêtemoeheid van de directies en besturen van de scholen, wanneer ze worden geconfronteerd met de 'zoveelste' vraag van de Onderwijsinspectie, Centrale Financiën Instellingen of de gemeente. Er wordt wel gepleit voor het nauwer laten aansluiten van informatierelaties in het kader van toezicht op de bestaande, interne procedures en de interne informatievoorziening (van Banning, Bekkers et al. 1999). Hierdoor wordt het draagvlak voor deze vragen versterkt.

Aan deze benadering kleeft echter een risico. Door aan te sluiten bij bestaande procedures kan het effect van toezicht ook worden geneutraliseerd. We zien dit terug bij in de casus van de Koninklijke Landmacht. Door toezichtsvraagstukken te incorporeren in de planning & control cyclus maken ze deel uit van de alledaagse gang van zaken. De exclusiviteit van toezichtsvraagstukken en daardoor ook de mogelijkheid om 'exclusieve aandacht' te vragen neemt daardoor af.

4. Conclusies

In dit artikel zijn informatierelaties in de context van toezichtsarrangementen geanalyseerd. We hebben ons beperkt tot toezicht en toezicht van departementen op zbo's (het zogenaamde tweedelijntoezicht). Met betrekking tot dit toezicht is een drietal stijlen van toezicht geïdentificeerd, die kort zijn te kenschetsen met de metaforen van de politie-agent (klassiek toezicht), coach (modern toezicht) en netwerker (postmodern toezicht). Gebleken is dat elke toezichtsstijl eigen typen informatierelaties met zich meebrengt, met specifieke kritieke succesfactoren. Dit betekent tevens dat iedere stijl een andere vorm van 'leren' en een ander potentieel voor institutionele innovatie kent. Het onderscheid van stijlen van toezicht, en dus ook

van typen informatierelaties, is niet alleen voor de theorievorming van belang, maar ook voor de praktijk van het toezichthouden. Door zich te realiseren in welke (dominante) rollen toezichthouders en onder toezicht gestelde organisaties elkaar tegemoet treden, kan wellicht worden geanticipeerd op mogelijke problemen in toezichtsarrangementen in het algemeen en toezichtsarrangementen in het bijzonder. In ieder geval betekent dit voor het ontwerp van informatierelaties dat verschillende stijlen verschillende ontwerpbenaderingen met zich meebrengen. Daar waar het in het klassieke toezicht gaat om inhoudelijke afspraken over aard, frequentie en inhoud van uit te wisselen informatie, gaat het bij modern toezicht om meer procesmatige afspraken over het vormgeven van dialoog en overleg; bij postmodern toezicht gaat het om het delen en uitwisselen van informatie (kennismanagement) tussen verschillende toezichthouders of tussen toezichthouders en derden.

Uit de confrontatie van theoretische noties over toezicht en informatierelaties enerzijds, en de cases anderzijds, is een aantal conclusies te trekken. Deze conclusies hebben betrekking op de thematiek in het algemeen, op de verschillende stijlen van toezicht en de bijbehorende informatierelaties, en op hybride vormen van toezichtsstijlen die in de praktijk vóórkomen.

In het algemeen kan de conclusie worden getrokken dat informatierelaties in toezichtsarrangementen geen strikt neutrale betekenis hebben. Toezicht heeft bijna per definitie een organisatie-grensoverschrijdend karakter en kan nadrukkelijk taken en bevoegdheden fixeren of juist ter discussie stellen. Veel onder toezicht gestelde organisaties (zbo's, gemeenten) hebben een institutioneel verankerde, relatief autonome positie en de verdediging hiervan vindt gedeeltelijk via informatierelaties plaats. De thematiek van informatierelaties in toezichtsarrangementen vestigt daardoor bijna automatisch de aandacht op arena's waarin toezichthouders en onder toezicht gestelde organisaties invloed, informatie en interventies 'uitruilen'.

Als we kijken naar de afzonderlijke toezichtsstijlen dan valt op dat in een klassieke visie op toezicht met name aandacht wordt gevraagd voor de kritische succesfactor van heldere toezichtsverhoudingen, met een duidelijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Tevens moeten de onderzoeksmethoden en informatierelaties helder beschreven zijn. In een aantal gevallen - niet alleen in de cases die we als klassiek hebben gedefinieerd, maar ook in andere (post)moderne cases - is geconstateerd dat het ontbreken van de voorwaarden inderdaad aanleiding geeft tot een aantal problemen in de toezichtsrelatie, zowel op institutioneel als operationeel niveau. Hierbij kan gewezen worden op de verwarring tussen de klassieke en moderne toezichtsstijlen (bij de Waarderingskamer, maar ook bij de VROM inspecties). Overigens kan worden geconstateerd dat de klassieke toezichtsstijl het intuïtieve voordeel heeft

van conceptuele helderheid en wellicht daadkracht; daar staat tegenover dat de leerstijl en dus de mogelijkheden tot institutionele innovatie door het 'single loop'-leren, beperkt zijn.

In de moderne visie op toezicht wordt gewezen op het belang van de succesfactor van een relatief gelijkwaardige positie van de toezichthouder en de onder toezichtgestelde organisaties, en op (wederzijdse) erkenning van professionaliteit. De toezichthouder richt zijn toezicht vooral op de mate waarin er in de organisatie van de onder toezichtgestelde voldoende organisatorische en professionele waarborgen zijn opgenomen die ervoor zorgen dat de opgedragen taken naar behoren worden uitgevoerd. We zien vooral in de cases die als overwegend modern kunnen worden getypeerd, zoals de Inspectie voor het Onderwijs en de VROM-inspectie, dat er een voortdurende worsteling is aan beide zijde van het toezichtsspectrum, die er soms toe leidt dat de gelijkwaardigheid en professionaliteit niet worden erkend. Van de zijde van de onder toezicht gestelde organisatie leidt dit al snel tot klachten over detailbemoeyenis. 'Het Rijk komt langs' is dan een veelbetekende uitdrukking.

Met betrekking tot postmodern toezicht is te constateren dat een belangrijke kritieke succesfactor is of er daadwerkelijk sprake is van 'creatieve concurrentie' of dat er sprake is van 'gebrekkige samenwerking' en van het door- en afschuiven van verantwoordelijkheden. In verschillende cases zagen we dat de alledaagse werkelijkheid van veel toezichtsarrangementen postmoderne trekken hadden. Scholen, kazernes, en gemeenten hebben te maken met meerdere toezichthouders. Soms is in deze cases sprake van een toezichtsvacuüm, waarbij toezichthouders en onder toezicht gestelde organisaties in een 'Catch 22' situatie terecht zijn gekomen. Verantwoordelijkheden worden af- en doorgeschoven en toezichthouders worden tegen elkaar uitgespeeld.

Verder kan worden geconcludeerd dat toezichthouders verschillende toezichtstijlen combineren. Op zich kan dit duiden op een strategie om het beste uit drie werelden te combineren. Er is echter een aantal risico's aan deze 'hybride' stijlen te onderkennen. Deze risico's hangen samen met inconsistenties in de organisatie van de toezichthouder, maar ook in het ontwerp van de informatierelaties. Deze inconsistenties komen vooral voor wanneer de klassieke en moderne vormen worden gecombineerd. Als een toezichthouder afwisselend coach en agent is, en afwisselend welwillend maar indringend gedrag (waarin veel kennis van de onder toezicht gestelde organisatie wordt verzameld) afwisselt met sanctionerend gedrag, leidt dit na verloop van tijd tot weerstand bij onder toezicht gestelde organisaties. Dit betekent niet dat hybride constellaties van toezicht onmogelijk zijn, maar wel dat hybride vormen specifieke bestuurlijke risico's met zich meebrengen, die in dit artikel zijn geduid.

Overigens blijkt in een aantal cases dat er een meer coachende rol van de toezichthouder wordt gevraagd door de onder toezicht gestelde organisaties (Waarderingskamer, VROM inspecties). Het is opvallend dat deze roep om een coachende rol echter samengaat met het *afwijzen* van coproductie van beleid; onder toezicht gestelde organisaties aanvaarden geen 'inbreuk' op de

eigen autonomie door de toezichthouder. In de praktijk blijkt dat men geen 'coachende' toezichthouder wenst (althans niet zoals die in dit onderzoek wordt gedefinieerd) maar vooral een meer empathische, klassieke toezichthouder die bij het uitoefenen van toezicht en met name met het zich vormen van een oordeel, lokale omstandigheden expliciet laat meewegen.

Literatuur

- Adviescommissie ICT en overheid (2001). *Burger en overheid in de informatiesamenleving: de noodzaak van institutionele innovatie*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Algemene Rekenkamer (1997). *Toezicht op uitvoering publieke taken*. Den Haag, Tweede Kamer TK 25 956 nrs. 1-2.
- Algemene Rekenkamer (2000). *Modernisering verantwoording en toezicht Ziekenfondswet*. Den Haag, Algemene Rekenkamer.
- van Banning, M. J. A. M., V. J. J. M. Bekkers, et al. (1999). *Gevallen van Verrekening?* Tilburg, Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering.
- Bekkers, V. J. J. M. (1994). *Nieuwe vormen van sturing en informatisering* Delft, Eburon.
- Bekkers, V. J. J. M., V. M. F. Homburg, et al. (2001). *Toezicht en informatierelaties*. Den Haag, CMG Public Sector B.V.: 80.
- Bullinga, M. (2002). *In Total Self / Control*. Den Haag, Ten Hagen Stam.
- De Kerckhove, D. (1997). *Gekoppelde intelligentie*. Ede, SMO.
- Homburg, V. M. F. (1999). *The Political Economy of Information Management*. Groningen, SOM.
- Hood, C., C. Scott, et al. (1999). *Regulation inside Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Kickert, W. J. M., E. H. Klijn, et al. (1997). *Managing Complex Networks*. London, Sage.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1998). *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001). *De kaderstellende visie op toezicht*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: 42.
- Sparrow, M. K. (2000). *The Regulatory Craft*. Washington D.C., The Brookings Institute.
- Terpstra, J. (2001). "Stand van zaken: toezicht op de sociale verzekeringen in ontwikkeling." *Beleid en Maatschappij* 28(4): 240-248.
- van Twist, M. J. W., M. J. G. van der Broek, et al. (1997). *Bouwen aan toezicht (Een vergelijkend onderzoek naar de organisatie van het toezicht binnen de rijksdienst)*. Delft, TU Delft.
- In 't Veld, R. J., M. J. W. van Twist, et al. (1998). *Toezicht, een kwestie van vertrouwen*. Den Haag, Bestad: 71.
- Visser, B. L. W. (1986). *Toezicht in bestuurlijke rechtsverhoudingen*. Decenter, Kluwer.
- Zeef, P. H. H. (1994). *Tussen toezien en toezicht*. Rotterdam, Phaëdrus.