



Toezicht in de nieuwe wereld

‘We redden het niet meer met een methodologisch verantwoord rapport’

Inspecties staan middenin de maatschappij. Een maatschappij die zich steeds sneller ontwikkelt, zowel op technologisch als op sociaal-cultureel vlak. Welke ontwikkelingen zijn relevant voor inspecties; voor hun manier van denken en werken, hun onderlinge samenwerking, hun inrichting, hun personeel? En welke dilemma's roept dit op?

Vijf medewerkers die een rol spelen in het vaststellen van het beleid en de strategie van vier verschillende inspecties laten hun licht schijnen over een aantal ontwikkelingen in de maatschappij. Ontwikkelingen die volgens hen impact (gaan) hebben op toezicht in het algemeen of hun inspectie in het bijzonder. Deze ontwikkelingen kunnen niet los van elkaar worden gezien; het een vloeit uit het ander voort, ontwikkelingen komen samen en ze versterken elkaar. Ze zijn in dit artikel samengevat onder de volgende noemers:

- Innovatie & big data; omgaan met technologische veranderingen.
- Veranderend maatschappelijk krachtenveld; tegenstrijdige belangen.
- Maatschappelijke waarde als richtpunt.

- Sectoroverstijgende problemen; sectoroverstijgende samenwerking.
 - Veranderende rol inspectie; de burgerinspecteur.
 - Omgaan met incidenten; naar actief communiceren en transparantie.
- In het laatste hoofdstuk is beschreven wat deze ontwikkelingen betekenen voor de inspectiemedewerkers van de toekomst.

Aan het woord komen: Jos Verkroost van de Inspectie van het Onderwijs, Rob van Dorp en Han Pret van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Kees Reedijk van de Inspectie Jeugdzorg en Robert Lambregts van het Agentschap Telecom. Zij pretenderen niet een volledig overzicht te geven van alle toekomstige ontwikkelingen, of te weten waar elke ontwikkeling

precies toe gaat leiden. Maar door hun ervaringen, inzichten en meningen te delen geven zij wel richting aan de discussie over de vraag die ons allemaal bezighoudt: hoe ziet ons toezicht er straks uit?

Innovatie & big data; omgaan met technologische veranderingen

Digitalisering, big data en – meer in het algemeen – technologische en economische innovatie beïnvloeden ons toezicht diepgaand, zo benadrukken de gesprekspartners. We moeten niet alleen leren omgaan met big data en innovatie, we moeten ook ons eigen toezicht innoveren.

Andere vormen van toezicht

Innovatie leidt tot heel andere vormen van toezicht, is de algemene overtuiging. Zo kan een deel van het toezicht voortaan vanachter een bureau plaatsvinden. “Dankzij de data die wij tot onze beschikking hebben kunnen we zien – zonder ook maar een voet binnen te zetten – hoe de leeropbrengst van scholen is,” zegt Jos Verkroost van de Inspectie van het Onderwijs. “Onze data variëren van uitslagen van eindtoetsen en examens tot aan financiële gegevens. Door de elektronische analyse daarvan kunnen wij op de achtergrond altijd monitoren hoe scholen zich ontwikkelen. Als we zien dat besturen

minder goed functioneren, kunnen we vanachter ons bureau vaststellen hoe het met de scholen gaat en eventueel ingrijpen.” Daarnaast gaan veel processen in de samenleving op een andere manier plaatsvinden, voorspelt Robert Lambregts van het Agentschap Telecom. “De omgeving om ons heen wordt slimmer, veel taken kunnen we uitbesteden aan een netwerk, waar sensoren aan zijn gekoppeld. Denk bijvoorbeeld aan patiëntbewaking op afstand. Zo’n systeem kan pas goed werken als je de informatie die erin omgaat kunt voorzien van kenmerken waaraan je kunt zien dat het echte – en geen valse – informatie is. Dat soort ontwikkelingen vraagt om andere vormen van toezicht; minder klassiek. Bij het toezicht op digitale handtekeningen bijvoorbeeld kun je niet met klassieke inspecties toe, maar moet je denken aan audits.”

Als inspecties ook nog zelf toegang krijgen tot dit soort systemen, kan het aantal fysieke inspecties afnemen. Denk aan informatie over rijtijden van vrachtwagen-

één dag kun je zo honderd man alert maken op de naleving.” Volgens Van Dorp bieden de zogenoemde ‘big data’ dus een uitgelezen mogelijkheid om in te grijpen voordat er dingen misgaan. “Dit vergt van inspecteurs een andere manier van denken over het bewerkstelligen van goed gedrag. De focus van ‘ik wil iemand grijpen’ wordt verlegd naar ‘ik wil zorgen dat iedereen naleeft’.”

Veranderend maatschappelijk krachtenveld; tegenstrijdige belangen

De inspecties hebben te maken met een veranderend maatschappelijk krachtenveld van burgers, het werkveld, de politiek en het beleid. Ze moeten dagelijks zien te ‘dealen’ met tegenstrijdige belangen en wensen. Burgers en bedrijven dulden steeds minder overheidsbemoeyenis. Hun mondigheid neemt toe, het gezag en de legitimiteit van de inspecties neemt af. Tegelijkertijd verwachten ze van de toezichthouder dat als het ergens misgaat, deze tijdig en hard ingrijpt. Lambregts: “Deze tegenstrijdigheid maakt dat het een heel moeilijk spel is om je positie te kiezen in aan- en afwezig zijn. Als je er niet was, vragen ze waar de toezichthouder was. Ben je er wél, dan ben je te dominant, of je bent op de verkeerde dingen aan het letten, of je veroorzaakt onnodige administratieve lasten.” Verkroost ervaart hetzelfde dilemma. “De besturen vinden al snel dat wij ons veel te veel bemoeien met scholen. Maar als er ergens een misstand is, vragen bepaalde politieke partijen meteen om intensiever toezicht.”

Lagere acceptatie van incidenten

“De behoefte aan controle en beheersing zal er altijd zijn, maar tegelijkertijd willen mensen heel veel vrijheden,” zegt Reedijk. “De balans daartussen is nog wankel. Mensen gaan gerust bungeejumpen, maar ze mogen zich niet verslikken in een dop-

“De behoefte aan controle en beheersing zal er altijd zijn, maar tegelijkertijd willen mensen heel veel vrijheden.”

**Kees Reedijk,
Inspectie Jeugdzorg**

erwt. Die eis leggen ze heel makkelijk op tafel. Toezichthouders worden daarmee geconfronteerd.” Volgens Van Dorp is het feit dat de overheid over steeds meer data beschikt er medeoorzaak van dat mensen veeleisender worden als het gaat om het voorkomen van incidenten. “Als er iets gebeurt, zegt de maatschappij: je wist het toch, waarom deed je niets? Terwijl je best kans hebt dat belangrijke dingen in de grote zee aan informatie verdrinken. Daarnaast zie je dat door technologische ontwikkelingen alles steeds veiliger wordt en ook daardoor de risico-acceptatie daalt. In 1950 viel er elke week een vliegtuig uit de lucht. Die ene keer dat het nu nog fout gaat, wordt niet meer geaccepteerd. Dan gaan we parlementaire enquêtes houden en kapitalen uitgeven om iets tot op de bodem uit te zoeken. En de politiek en het beleid schieten in de reflex van extra regeltjes. Daar moeten we uit. Kun je het technologisch oplossen, kun je het accepteren, kun je het proces veranderen, dát soort vragen moeten we onszelf stellen.” Verkroost: “Nu hebben wij het grote voordeel dat je van minder goed onderwijs niet acuut doodgaat, maar je zou zelfs in het onderwijs situaties kunnen krijgen waarin je als toezichthouder aansprakelijk wordt gesteld. Dingen zijn mis, waar was de inspectie? Ook de media spelen daarin een veel bepalendere rol dan vroeger. Als ouders met twee zielige kinderen die thuiszitten omdat ze niet naar school kunnen op televisie komen, hebben wij meteen Kamervragen.”

“Dankzij de data die wij tot onze beschikking hebben kunnen we zien – zonder ook maar een voet binnen te zetten – hoe de leeropbrengst van scholen is.”

Jos Verkroost, Inspectie van het Onderwijs

chauffeurs die vanachter de laptop bekeken kan worden. Rob Van Dorp van de Inspectie Leefomgeving en Transport geeft nog een ander voorbeeld: “Sinds kort hebben we de ‘bodem app’, waardoor wij weten waar er in Nederland gegraven gaat worden. Maar we weten nog niet of het illegaal is. De klassieke manier van inspecteren is dan dat je een aantal locaties bezoekt. Maar je kunt ze nu met diezelfde inspanning alle honderd bellen. Dan heb je ze niet ‘gegrepen’, maar je hebt ze wel bewust gemaakt. Je vraagt: ‘U bent aan het graven, heeft u de juiste vergunningen?’ In

“In ons meerjarenplan staat geschreven: ‘heb vertrouwen tenzij...’ waar we het voorheen nog hadden over ‘gezond wantrouwen’. [...] En wat blijkt? Doordat we meer vertrouwen geven wordt de naleving alleen nog maar beter.”

Han Pret, Inspectie Leefomgeving en Transport

Meer eigen verantwoordelijkheid

Ondertoezichtstaanden willen dus meer vrijheid. Tegelijkertijd spreken de inspecties de ondertoezichtstaanden steeds meer op hun eigen verantwoordelijkheid aan. Vormen van privaat ‘toezicht’ en ‘controle’, zoals certificering en keurmerken, hebben zich naast het inspectietoezicht ontwikkeld. “Bij onze inspectie is de focus geleidelijk verschoven van het inspecteren van scholen naar het verantwoordelijk houden van besturen,” vertelt Verkroost. “De maatschappelijke opvatting is dat een schoolbestuur zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs op de scholen en daar ook zelf sturing aan geeft. Wij kijken naar hun kwaliteitsborgingssysteem: waar bestaat dat uit? Scholen kunnen zich van elkaar onderscheiden, en daar hebben wij, zo lang het binnen de wet gebeurt, geen mening over. De kern van ons werk blijft de risicogerichte benadering om te zorgen dat scholen niet door de bodemkwaliteit zakken. Maar daarnaast willen we de besturen aanspreken op hun eigen rol daarin en ze stimuleren om meer activiteiten te ontplooiën om tot verdere verbetering van het onderwijs te komen. Zodat een school met een 6- niet jarenlang achteroverleunt en altijd die 6- houdt.” Han Pret van de Inspectie Leefomgeving en Transport ziet bij zijn inspectie een vergelijkbare ontwikkeling: “In ons meerjarenplan staat geschreven: ‘heb vertrouwen tenzij...’ waar we het voorheen nog hadden over ‘gezond wantrouwen’. We zijn, zij het in beperkte mate, ook al met convententoezicht begonnen. We hebben hier onderzoek naar laten doen. En wat blijkt? Doordat we meer vertrouwen geven wordt de naleving alleen nog maar beter.”

Ook bij het Agentschap Telecom wordt gewerkt aan vormen van systeemtoezicht. Lambregts: “Wij houden toezicht op de handel in (met name elektrische) apparatuur, die moet aan allerlei eisen voldoen. Het aantal apparaten dat op de markt komt groeit waanzinnig snel. Je redt het dan niet met fysieke inspecties, dus maken we met de industrie – de fabrikanten en de handelaren – afspraken. We willen niet alleen dat hun product aan de eisen voldoet, maar we willen ook weten op welke wijze ze regelen dat hun producten aan die eisen voldoen. Het idee is: als je distributiekanaal kunt controleren, goede afspraken kunt maken, dan zorgt de branche er zelf voor dat het kanaal vrij blijft van producten die er niet in horen. Wij denken dat als we ons aan de voorkant met producten kunnen bemoeien, dat we ze later niet van de markt hoeven te halen.”

Maatschappelijke waarde als richtpunt

De inspecties richten zich steeds meer op hun maatschappelijke bijdrage en impact als richtsnoer voor hun handelen. Zij reageren daarmee op de veranderende maatschappelijke en

politieke context en op de keuze die – onder invloed van het WRR-rapport *Toezien op publieke belangen* – is gemaakt om het publiek belang centraal te stellen.

“Onze inspectie is jarenlang bezig geweest met inspecteren om te inspecteren,” zegt Pret. “Het leek er lange tijd op dat het enige doel was om zo veel mogelijk boetes te genereren voor de staatskas. Risicogericht toezicht heeft al veel veranderd. We kijken al veel meer waar we onze inspecteurs willen inzetten. Daarbij zou wat mij betreft de vraag waar we de meeste maatschappelijke impact kunnen creëren voorop moeten staan. Daarover moeten we praten met de maatschappij. Wat verwacht u van ons? Wat is volgens u onze rol? En wat is dan uw rol daarin? Dan weten we van elkaar wat we er met elkaar aan gaan doen. Zo moet je komen tot een keuze, en die moet je ook



“Hoe staat het ervoor met de verkeersveiligheid of met de dijkveiligheid? Dát moet je vertellen, dát heeft waarde voor de samenleving. Niet hoeveel boetes we hebben uitgedeeld.”

Rob van Dorp, Inspectie Leefomgeving en Transport

uit kunnen leggen. Als de politiek dan iets anders vindt, moeten ze maar met argumenten komen.” Van Dorp: “Hoe staat het ervoor met de verkeersveiligheid of met de dijkveiligheid? Dát moet je vertellen, dát heeft waarde voor de samenleving. Niet hoeveel boetes we hebben uitgedeeld.” Pret: “Je moet af van die aantallen inspecties, maar doelen benoemen. Bijvoorbeeld: wij willen dat er volgend jaar tien procent minder ongevallen plaatsvindt, veroorzaakt door vermoeide vrachtwagenchauffeurs op autosnelwegen.” Van Dorp: “En dan vertel je wat je daaraan hebt gedaan. Dan ben je langzaam die discussie aan het veranderen. De politiek gaat daar alleen niet altijd in mee, want die hebben zo hun eigen issues. Dat is een moeilijk spel.” Pret: “Als de minister roept: ‘Gij moet energielabels van woningen controleren’, dan zeggen wij niet dat dat niet past in onze lijst van risico’s. Het risico is voor de maatschappij klein, maar we moeten het toch doen.” Van Dorp vervolgt: “Ik vind dat een minister niet alleen maar moet roepen dat we hard moeten optreden. Je kunt ook zeggen: ‘Het was niet goed in de paardenvleessector, dit hebben we eraan gedaan, mijn inspectie meet dat en grijpt in als het nodig is. Dan zeg je: ‘U kunt vlees eten, kijk maar’. Daarvoor moet je wel het vertrouwen van het publiek hebben en dat staat op losse schroeven.” Als je niet naar de juiste dingen kijkt, beschaam je het vertrouwen van het publiek, waarschuwt Reedijk. “Als je je prioriteitenniet afstemt op wat de maatschappij belangrijk vindt, boet je in aan publieke waarde. Met als gevolg dat mensen na een tijdje alternatieven gaan zoeken. Dat zie je op sommige

“Omdat ons werkveld breed en omvangrijk is, moet je daar proberen te zijn waar je het verschil maakt.”

**Robert Lambregts,
Agentschap Telecom**

terreinen al gebeuren, waar het wantrouwen in de overheid al wat groter is. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) heeft bijvoorbeeld te maken met kritische consumenten die zelf keuringssites opzetten. Het gaat dan niet eens altijd om de producteigenschappen, maar ook om de manier waarop het product tot stand is gekomen, dierenwelzijn bijvoorbeeld. Mensen geven daarmee hun prioriteiten aan: wij willen dat er nog veel meer wordt gelet op dierenwelzijn. En anders doen wij het zelf wel, want wij voelen ons geroepen.”

Signaleren en agenderen

“Omdat ons werkveld breed en omvangrijk is, moet je daar proberen te zijn waar je het verschil maakt,” vindt ook Lambregts. “Bij een grote stroomstoring zitten we erbovenop. Omdat wij denken dat die stroomstoring ook heel veel zegt over de continuïteit van netwerken. En dat is belangrijk voor de maatschappij. Het invullen van die maatschappelijke rol speelt bij ons heel sterk. Als het gaat om informatiegestuurd en risicogericht toezicht, kijken wij naar maatschappelijke risico’s. Wij denken dat burgers veel waarde hechten aan goede en bruikbare infrastructuur op het gebied van mobiele telefonie. Mensen vinden het heel vervelend als ze geen 112 kunnen bellen bijvoorbeeld. Het bereikbaar zijn van 112 vinden wij dus een belangrijk punt, hoewel het niet per wet verplicht is. Als toezichthouder kun je zo’n punt wel signaleren en agenderen. Vanuit de positie die we hebben, bieden we daarin ook de helpende hand. Zo hebben we het programma ‘Telekwetsbaarheid’, waarin we actief de samenleving informeren en vertellen wat de burger zelf kan doen. We brengen ook elk jaar een ‘staat van de ether’ uit waarin we een aantal vraagstukken proberen te agenderen.” Lambregts vindt dat je daarnaast ook niet moet vergeten dat je voor een aantal reguliere dingen gewoon moet poetsen. “Om te laten zien dat je er bent. De scheepvaart werkt met AIS (automatic identification system), waarin informatie is opgenomen over de kenmerken van een schip. Zijn er gevaarlijke stoffen aan boord? Hoe lang is het schip? Wij controleren of schepen hun AIS-codes wel uitzenden. Dat is niet heel spannend, want er



“De praktijk is dat wij in toenemende mate constateren dat bijvoorbeeld hoogopgeleide ouders beter in staat zijn om hun kinderen met psychische problemen in de GGZ te krijgen.”

**Kees Reedijk, Inspectie
Jeugdzorg**

gaat doorgaans weinig mis, maar we vinden het wel belangrijk.”

Sociaaleconomische verschillen nemen toe

Een specifieke ontwikkeling waar inspecties hun maatschappelijke relevantie waar kunnen maken, is het uiteenvallen van de samenleving, vindt Reedijk. “De toegang tot werk, tot zorg, tot scholing, is voor de een makkelijker dan voor de ander. In de gezondheidszorg zie je significante verschillen in levensverwachtingen; verschillen van wel tien jaar. Als je alles bij elkaar optelt, kom je steeds bij dezelfde mensen uit. Dat is iets waar wij ons als toezichthouder altijd vrij van hebben weten te houden. We kijken toch naar de wet, en in de wet wordt dat onderscheid niet gemaakt.

“We gaan volgens mij toe naar integraal toezicht. De enige vraag [...] is of je dat dan moet doen rondom bepaalde problemen, doelgroepen of regio’s, combinaties misschien wel.”

Kees Reedijk, Inspectie Jeugdzorg

Iedere patiënt was gelijkwaardig, het werd nooit getoetst of dat zo was, daar gingen we vanuit. Maar de praktijk is dat wij in toenemende mate constateren dat bijvoorbeeld hoogopgeleide ouders beter in staat zijn om hun kinderen met psychische problemen in de GGZ te krijgen. Andere ouders doen het netjes via het formele poortje, via de gemeente. Dat rommelt, dat gaat nog niet snel, daar zijn wachtlijsten. Hoogopgeleide ouders duwen dat allemaal aan de kant, die zijn veel assertiever. Het al dan niet toelaten van dit soort sociaaleconomische verschillen gaat in de toekomst ook een issue worden in de politiek, met gevolgen voor de inspectie. Bij

risicogericht toezicht kijken we nu nog naar de kracht en de kwaliteit van een aanbieder. Je zou ook kunnen zeggen: ik ga me richten op de aanbieders van mensen die in de tweedeling van de maatschappij het minst aan bod komen. Word je binnen zes weken geholpen als er iets aan de hand is met je kind op het psychische vlak? Dat soort verschillen aan de kant van de aanbieders, daar zouden wij als toezichthouder mee kunnen werken. Wij hoeven geen oordeel te geven over of dat goed of fout is, maar we moeten het wel verdisconteren in de manier waarop we werken.”

**Sectoroverstijgende problemen;
sectoroverstijgende samenwerking**

Dat de inspecties zich meer op hun maatschappelijke meerwaarde richten, leidt ook tot het meer centraal stellen van risico’s en maatschappelijke problemen. Het complexer worden van de samenleving leidt ertoe dat steeds meer problemen de grenzen van een inspectie en een sector overstijgen. Dat vraagt om samenwerking over die grenzen heen. Zo ziet Reedijk bijvoorbeeld op het terrein van opvoeden het sectorale denken (één probleem, één specialist, één toezichthouder, één oplossing) plaatsmaken voor een integrale, meer holistische manier van denken. “Ik denk dat deze ontwikkeling zich in de samenleving volledig gaat doorzetten en dat die ook impact heeft op het toezicht.”

Integrale maatwerkoplossingen

Reedijk vindt dat je niet tegen een burger kunt zeggen: ‘Ik kan hier alleen maar de ramen wassen, en voor de rest van de problemen moet u bij veertien andere loketten zijn.’ “Je wilt ook niet dat iemand met zoveel verschillende toezichthouders te maken krijgt. We moeten toe naar integrale maatwerkoplossingen voor de cliënt. Dat vergt een omslag in het denken van de achterliggende inspecties, van aanbodgericht naar vraaggericht. En de grijpbaarheid van de norm, de beoordeling, de uitspraak en de ingreep wordt steeds diffuser. Want als je met meer mensen aan een probleem werkt, en je vindt dat het probleem niet goed is opgelost, wie krijgt dan de schuld, wie moet dan iets anders doen? Dit betekent voor de inspecties als bureaucratistische organisaties, dat ze steeds slechter op de traditionele manier aan te sturen zijn. Als je nu kijkt naar veel van de organogrammen van inspecties, dan zie je al: dat houden we niet lang meer vol. Als cliënt doorloop je soms een proces, waarbij je van de ene inspecteur overgaat naar de andere. Iedere keer als dat gebeurt, verschuift er in het toezicht een verantwoordelijkheid. Wij geven dat nu samen met andere inspecties vorm binnen het ‘samenwerkend toezicht jeugd’.”

Ook Lambregts merkt op dat de verdeling in inspecties niet per se meer de maatschappelijke verdeling is. “Zo zie je bijvoorbeeld dat voertuigen steeds meer gebruik gaan maken van moderne communicatiemiddelen, bijvoorbeeld in toepassingen zoals *assisted driving*. Daar komt veel radio-



“Onze inspectie is sterk sectoraal ingedeeld; naar kinderopvang, basisscholen, scholen voor voortgezet onderwijs en scholen voor hoger onderwijs. Dat is in toenemende mate strijdig met de werkelijkheid”
Jos Verkroost, Inspectie van het Onderwijs

communicatie bij kijken, waardoor ons toezicht ook een rol gaat spelen, terwijl je bij auto's nu vooral aan ILT denkt. We hebben ook al afspraken gemaakt met de NVWA over koelkasten die uitgerust zijn met een radiomodule. Die komen straks op de markt, en daarmee in ons toezicht terecht. Maar wij zijn niet ingericht om koelkasten te keuren. Dat vraagt om duidelijke onderlinge afspraken of samenwerkingsvormen, zoals allianties. We hebben een pilot gehad met de NVWA en de ILT op het vlak van laagspannings led-lampen, omdat dit ons allemaal raakt. We merkten dat er bij verschillende organisaties en ministeries verschillende procedures zijn, dat er wordt gedacht en gehandeld vanuit andere culturen en interne regels. We stuiten op basale vragen als: wie stelt het onderzoeksrapport op, wie mag tekenen? Dat botste in de beginfase, maar daar kwamen we werkenderwijs wel uit, redelijk pragmatisch. Dit soort samenwerking gaat in de toekomst toenemen, want er komen steeds meer thema's die inspectieoverschrijdend zijn."

Inrichtingskeuzes

Sectoroverstijgende samenwerking heeft gevolgen voor de organisatieontwikkeling van de inspecties. Reedijk: "We gaan volgens mij toe naar integraal toezicht. De enige vraag waar we denk ik heel lang met elkaar over gaan discussiëren is of je dat dan moet doen rondom bepaalde problemen, doelgroepen of regio's, combinaties misschien wel. Dit kan eigenlijk alleen maar onder de voorwaarde dat in de beleidsstructuren die keuze eerst wordt gemaakt. Ik denk niet dat een minister het makkelijk vindt om zijn eigen inspectie op te laten lossen in bijvoorbeeld doelgroepinspecties. Een minister heeft een inspectie nodig vanuit een bepaalde oerdrift. Zo lang de minister zelf in een kolom zit, geldt dat ook voor het toezicht. Wij hebben wel de mogelijkheid om verbindingen te maken, maar daar lopen we ook regelmatig in vast, omdat niemand bovenin zich dan meer probleem-eigenaar voelt." Verkroost: "Onze inspec-

tie is sterk sectoraal ingedeeld; naar kinderopvang, basisscholen, scholen voor voortgezet onderwijs en scholen voor hoger onderwijs. Dat is in toenemende mate strijdig met de werkelijkheid, zeker nu we ons meer gaan richten op de besturen. Er zijn namelijk steeds meer besturen met scholen in verschillende sectoren.

"Bij ILT gaan we zowel over plastic zakjes als over luchtvaart. Daar kun je niet één centrale aanpak op loslaten."

Rob van Dorp, Inspectie
Leefomgeving en Transport



Bovendien doet veel problematiek zich voor bij de overgang van een leerling tussen sectoren. Het nieuwe uitgangspunt is dat schoolbesturen met één inspectie te maken hebben, in één samenhangend onderzoek. Dat wringt nog behoorlijk met onze interne organisatie. Ik denk dat wij in de toekomst naar een regionale deconcentratie toe moeten. Toezien op het onderwijs in bepaalde regio's in z'n samenhang." Van Dorp ziet de oplossing niet zo zeer in de inrichting, maar in maatwerk. "Bij ILT gaan we zowel over plastic zakjes als over luchtvaart. Daar kun je niet één centrale aanpak op loslaten. Ik verwacht ook niet van de Inspectieraad dat ze één visie op de inrichting van het toezicht neerzetten. Dat doet geen recht aan de complexiteit van de wereld. Tenzij de visie is: je moet maatwerk

maken." Het Agenschap Telecom lost dit op door te werken in projecten. Lambregts: "Nieuwe ontwikkelingen vangen we eerst op in een projectstructuur, waarna we ze in onze organisatie inbedden. Als we door een bepaalde ontwikkeling ergens extra capaciteit nodig hebben, moet deze uit een ander deel van de organisatie komen.

De bestaande structuur kunnen we laten staan, zo lang we maar flexibel in kunnen spelen op ontwikkelingen."

Veranderende rol inspectie; de burgerinspecteur

De maatschappelijke ontwikkelingen leiden ook tot een heel andere rol van de inspecties, constateren de geïnterviewden. Initiatieven van mondige, goed geïnformeerde burgers veranderen het speelveld. Reedijk: "Vroeger was de inspecteur als enige aan zet omdat hij er verstand van had. Hij mocht het, had er ook nog eens voor doorgeleerd, en iedere keer dat hij ernaar keek leerde hij steeds meer. Dit concept is terrein aan het verliezen. Tegenwoordig hoef je niet heel veel moeite te doen om erachter te komen hoe de wereld in elkaar zit. In eerste instantie zag je de media die rol oppakken." Verkroost geeft een voorbeeld uit de onderwijswereld: "Trouw wilde examenresultaten gaan publiceren. Daar hebben wij ons in eerste instantie tegen verzet, waarop zij in 1997 een proces hebben gevoerd dat ze hebben gewonnen. Als reactie daarop zijn wij zelf dat soort informatie actief openbaar gaan maken. Dit is een ontwikkeling naar meer openheid die veel breder voor inspecties gaat gelden."

Arm chair inspecteurs

Reedijk: "Nu komt ook de techniek van het beoordelen zelf, iets wat eerst aan ons als inspecties was voorbehouden, steeds meer beschikbaar op internet. Als ik wil kan ik die doperwten opsturen naar het laboratorium. Of ik kan mensen mobiliseren om dat met z'n allen te doen en de uit-

slag met elkaar te delen. Je kunt dat zien als bedreiging, maar ook als kans. Deze ontwikkelingen gaan erom vragen dat wij er gebruik van gaan maken. In het verleden dachten we: het voegt niet zoveel toe, wat kun je ermee in een rapport? Maar je kunt het wel gebruiken om op stelselniveau dingen voor elkaar te krijgen die je met losse rapporten niet bereikt. Met wie kun je je als inspectie verbinden om dingen voor elkaar te krijgen? Dat doen we bijvoorbeeld in het ‘samenwerkend toezicht jeugd’, door de ondertoezichtstaanden zelf te vragen wat zij denken wat goede oplossingen zijn. Sommige andere landen, Angelsaksische landen zijn daar vrij ver in, hebben de mogelijkheid om zogenoemde lekeninspecteurs in te schakelen, als formeel onderdeel van het toezicht. Dat noemen ze *arm chair* inspecteurs; mensen die vanuit hun spreekwoordelijke leunstoel meekijken wat er in de wereld gebeurt, en die dat aan de toezichthouder laten weten. Dat zijn mensen die kritisch zijn op ons werk, maar tegelijkertijd vrijwillig alles wat ze weten aan ons ter beschikking stellen. Vroeger konden die mensen er geen verstand van hebben, maar tegenwoordig zijn veel gegevens openbaar voor het publiek. Er is veel transparantie, er zijn veel data. Als je daar met z’n allen voor gaat zitten, dan vallen je ineens dingen op. Dat hoeft een inspecteur niet in zijn eentje te kunnen, dat kunnen mensen ook daarbuiten doen. Dat kun je als inspectie meer benutten en ondersteunen. Een indrukwekkend voorbeeld is wat die jongens hebben gedaan rondom de BUK-raket waarmee de MH17 is neergeschoten. Ze zijn op internet gaan kijken; waar vind ik fragmenten. Dat is nieuw; dat mensen die de ambitie en de drive hebben antwoord kunnen geven op vragen waar het opsporingsteam met beperkte middelen niet aan toekomt.” Reedijk ziet ook een ander voordeel van dit fenomeen: “Als dit krachtig wordt, zal degene over wie het gaat denken: ik moet heel goed opletten, want ik word aan alle kanten in de gaten gehouden.” In de onderwijswereld is dit al volop aan de gang. Verkroost: “Wij krijgen signalen binnen van ouders en leerlingen, binnen onze onderzoeken praten we al een tijdje met groepen van ouders op scholen.”

Andere rol inspecties

Volgens Reedijk zou deze ontwikkeling voor inspecties kunnen betekenen dat ze een heel andere rol krijgen. “Toezicht valt uiteen in informatie verzamelen, oordelen of iets voldoet aan de norm en interveniëren. Die eerste component kunnen we misschien wel langzamerhand loslaten. Of op een andere manier organiseren. Het oordelen kun je misschien wat langer volhouden, dat is nog steeds heel specifiek. Het interveniëren moet toch vanuit één

over is. We maken deel uit van een keten, wereldwijd. Je hoeft je niet af te gaan vragen: ben ik bevoegd om te handelen? Nee, wie is er in die keten waarvoor verantwoordelijk en bij wie ga ik aan tafel zitten? En maak het maar kenbaar: dit signaleer ik en wat gaan we eraan doen? We zitten nu nog te veel op de lijn: ik moet een boete opleggen. Maar je wilt de situatie doen veranderen. En dan moet je kijken bij wie je moet zijn, wie kan de situatie beïnvloeden?”

“Onze eigen bevoegdheden worden minder relevant dan de vraag wie waar in de keten zit. Vroeger dachten we vanuit onszelf, handelden we vanuit onszelf. Ik denk dat die tijd nu definitief over is. We maken deel uit van een keten, wereldwijd.”

Han Pret, Inspectie Leefomgeving en Transport

hand gebeuren. De burger kan wel zelf interveniëren door zo’n potje doperwten te laten staan, maar hij kan de winkel niet sluiten. Misschien houden we dus alleen een interventie-monopolie; de legitimatie om iets tegen een burger of bedrijf te mogen doen. We moeten als toezichthouders heel goed nadenken; welke waarde voeg ik toe, en moet het allemaal bij mij liggen of kan het ook met een gerust hart bij anderen worden neergelegd? Je kunt ook zeggen: ik leg het bij anderen neer, en mijn taak is om erop toe te zien dat wat die anderen doen binnen de bandbreedte blijft. Dat noemen we metatoezicht: toezicht op het toezicht. Dat kenden we in het verleden al en dat zou weleens terug kunnen keren als model. Alleen hebben we inmiddels met veel meer partijen te maken dan dat we tot nu toe gewend waren. In theorie kan iedereen zich ontpoppen tot inspecteur.” Pret: “Onze eigen bevoegdheden worden minder relevant dan de vraag wie waar in de keten zit. Vroeger dachten we vanuit onszelf, handelden we vanuit onszelf. Ik denk dat die tijd nu definitief

Burgerinitiatieven

“We gaan er veel te makkelijk vanuit dat er maar één oplossing is voor het vraagstuk van controle, beheersing en *fair play*,” vindt Reedijk, “namelijk: de inspectie. Maar veel dingen kunnen mensen zelf regelen. Als dat niet werkt, dan heb je pas iets nodig, iemand die als laatste op de rem trapt.” Van Dorp: “Je ziet het al gebeuren in de zorg. Mensen moeten zich gaan verenigen en zelf de zorg overnemen. Dat lijkt me trouwens een flink probleem voor de Nederlandse Zorgautoriteit. Wil je daar nog toezicht op houden, wat is dan je kader? Stel dat burgers het eens zijn over de aanpak, maar jij niet. Zodra je ingrijpt, zegt zo’n hele community: ‘Bemoei je er niet mee’. We moeten leren omgaan met zulke initiatieven. Ook omdat het rijksbeleid is, we willen immers zo veel mogelijk bij de burger leggen. Want dat is lekker goedkoop. Wat is dan voor mij de norm? Wie ga ik inspecteren? En moet ik dat wel inspecteren? In het begin neemt de burger vooral de uitvoering over, hierna is het toezicht aan de beurt. Dat zie je zelfs al, denk

“De beeldvorming is er nu onmiddellijk, via sociale media worden berichten massaal gedeeld. Ook al worden die dan later nog met feiten weerlegd, daar is dan nauwelijks nog aandacht voor.”

Kees Reedijk, Inspectie Jeugdzorg



maar aan buurtpreventie. Nu houden ze alleen nog maar iemand staande, maar ik denk dat ze straks meer gaan doen. Mensen gaan hun eigen normen stellen, lokale normen, die in geen enkele wet staan. We moeten een manier vinden om daarmee om te gaan. Iets wat buiten de wet valt, hoeft trouwens helemaal niet verkeerd te zijn. Een mooi voorbeeld laatst was dat een aantal supermarkten met elkaar kip 2.0 wilden verkopen, omdat de maatschappelijke druk hoog was om te stoppen met het verkopen van de plofkip. Minister blij, mevrouw Timmer blij. Komt de Autoriteit Consument en Markt: 'Nee, dit mag niet, dit is kartelvorming'. Zoiets roept de vraag op: hoe ga je om met een maatschappelijke wens versus de wet?"

Omgaan met incidenten; naar actief communiceren en transparantie

Inspecties zijn de afgelopen jaren volop geconfronteerd met incidenten en crises die in de politiek en de publieke opinie tot grote discussies over hun optreden leidden. De (sociale) media gaan steeds meer een bepalende – in plaats van een volgende – rol spelen bij het inspectiewerk, vooral als het gaat om misstanden en schandalen. Dat vraagt om een reactie van de inspecties op deze nieuwe maatschappelijke werkelijkheid. Om transparantie, zichtbaarheid en wellicht: een actieve communicatiestrategie. Reedijk maakt zich zorgen over hoe snel zogenaamde misstanden nu in een razend tempo tevoorschijn komen in kanalen die niet meer te reguleren zijn. “Als we vroeger een schandaal hadden, kwam de pers natuurlijk ook langs. Maar ze hielden zich aan bepaalde journalistieke codes, zoals hoor en wederhoor, en ze gaven een bredere

context weer. De kijker werd als het ware geholpen in wat hij eigenlijk zag. Die regulering is aan het verdwijnen.”

Onmiddellijke beeldvorming

Fouten die gemaakt worden mogen niet meer wachten op herstel, merkt Reedijk. “De beeldvorming is er nu onmiddellijk, via sociale media worden berichten massaal gedeeld. Ook al worden die dan later nog met feiten weerlegd, daar is dan nauwelijks nog aandacht voor. Die aandacht moet je zelf genereren. De competentie van een inspectie zou dus ook moeten zijn: ‘hoe frame je?’. Hoe pak je de (sociale) media er goed bij? Hoe informeer je het publiek zonder dat je jezelf daarbij in de voet schiet? Het principe van mensen naar wie geluisterd wordt, wat nu *influencers* heet, is oeroud. Alleen is het nu in veel meer handen en veel onvoorspelbaarder. Ik moet snappen wat dat doet, wat dat betekent en hoe ik daarmee als inspectie interacter.” Hij geeft een voorbeeld: “Laatst bezochten onze inspecteurs een gezinshuis waar een aantal zaken niet in orde was. De eigenaar dreigde onmiddellijk: ik zet wel even op internet wat jullie hier allemaal aan het doen zijn. Vroeger zouden we zeggen: stap maar naar de pers. Omdat we wisten dat die journalist niets zou opschrijven zonder dat hij ons gehoord had. Dat is nu wel anders. Zo hebben we te maken gehad met een SBS-programma waarin een journalist achter misstanden aan ging. Een oud-medewerkster van een zorgboerderij beweerde dat de medewerkers tegen de kinderen schreeuwden, en dat ze in de regen buiten moesten staan als ze niet luisterden. Die uitzending leidde tot een bepaald beeld in de buitenwereld, en je merkte bij de betrokkenen dat het ons op voorhand al onmogelijk was gemaakt om objectief aan het toezicht te beginnen. Want toen wij daar een onderzoek naar de

situatie voor de kinderen die er verbleven aankondigden, dachten ze dat wij ons eigen straatje kwamen schoonvegen en onszelf wilden vrijpleiten van mogelijke fouten, nu er zoveel media-aandacht was. Maar wij wilden objectief onderzoek doen. Wat bleek? De misstanden waren minder ernstig dan hoe ze in het programma waren gepresenteerd. Maar dat wil de burger dan niet horen. En de ondertoezichtstaande vindt het rapport nog te zwaar, omdat die van ons had verwacht dat wij hem volledig zouden beschermen tegen de aantijgingen. Vervolgens zegt de journalist dat de inspectie zijn werk niet goed heeft gedaan, en dat hij in een volgende uitzending nog meer misstanden bekend gaat maken.”

Tussentijds communiceren

Reedijk vervolgt: “Ook de informatie waar wij onze onderzoeken op baseren wordt door anderen nu heel snel gedeeld. Dan hoor je ineens op televisie een burgemeester citeren uit een stuk informatie dat jij net binnen hebt gekregen. Soms zie je dat dit tot versimpelde beeldvorming leidt: kind dood, dus slechte jeugdzorg. ‘Inspectie ga uitzoeken waarom de jeugdzorg dat kind heeft vermoord’, dat is zo ongeveer waar je dan in terecht komt. We overleggen daarom met burgemeesters, via de VNG bijvoorbeeld, over hoe ze omgaan met de pers bij een calamiteit.” Ook de ondertoezichtstaanden en hun advocaten delen informatie, bijvoorbeeld op Facebook. De mogelijkheid om het nog even bij je te houden, om goed je onderzoek te kunnen doen, die wordt steeds beperkter. Waar je vroeger de tijd en de ruimte had, word je nu ingehaald en opgesloten door dat soort beeldvorming. Je moet dus telkens heel goed kunnen uitleggen waar je naar gekeken hebt, goed nadenken over wat je zegt. Vroeger waren dat dingen die we over kon-

den slaan, dat zat wel in ons hoofd. Het rapport was voldoende, eventueel een persbericht, en in het uiterste geval – bij een zware case – een persconferentie. Nu zijn we met onze communicatiemensen bezig om al voor te bereiden hoe we (tussentijds) over een onderzoek communiceren. De Engelsen doen dat al anders. Zij werken met tussenrapportages, en kondigen vooraf aan wat ze gaan onderzoeken en over welk gedeelte ze op welk moment gaan communiceren. Dat haalt wel wat druk van de ketel. Het nadeel is dat bij iedere tussenrapportage de commotie en media-aandacht opnieuw losbarst.”

De inspectiemedewerkers van de toekomst

Eén ding is duidelijk: het omgaan met big data, de veranderende manier waarop burgers, bedrijven en politiek naar inspecties kijken, de samensmelting van aandachtsgebieden en de compleet andere rol van (sociale) media stellen andere eisen aan inspecties, en daarmee ook aan de mensen die bij inspecties werken. Wat betekenen de ontwikkelingen voor hen?

“De onderwijsinspecteur die in de jaren tachtig van de vorige eeuw op pad werd gestuurd, was iemand die vooral veel kennis van de wet had.”

Jos Verkroost, Inspectie van het Onderwijs

“De onderwijsinspecteur die in de jaren tachtig van de vorige eeuw op pad werd gestuurd, was iemand die vooral veel kennis van de wet had,” herinnert Verkroost zich. “Hij had een medewerker op mbo-niveau die de afspraken maakte en de formulieren die scholen aanleverden analyseerde. De ontwikkelingen op het gebied van big data vragen om een heel ander type medewerker; iemand op hbo- of uni-

versitair niveau die voor de inspecteur de inhoudelijke ‘voorwas’ doet; bepaalt op welke punten het onderzoek zich moet richten.” “Je hebt nu mensen nodig die datastromen kunnen sturen en analyseren,” zegt ook Reedijk. “Zodat je de data niet alleen hébt, maar ze ook kunt gebruiken voor je toezicht. Die mensen moeten ook snappen wat het product van zo’n data-analyse betekent en wat je ermee kunt doen.” Verkroost: “Hier is bij ons intern veel op geschoold. Maar niet iedereen is (nog) goed schoolbaar, daar zit frictie.” Voor Pret is dat herkenbaar. “Bij ILT hebben we onder de noemer ‘Koers 2021’ een andere manier van werken afgesproken. Maar we doen dat wel met dezelfde mensen. Dat is lastig. Mensen hebben al jarenlang op een bepaalde manier gedacht, hoe moeten die ineens anders gaan denken? Daar moeten ze bij geholpen worden. Ik geloof in de verbinding met de wetenschap, met kennisinstituten. Ik denk dat we kennis van buiten nodig hebben om op een andere manier naar de wereld te gaan kijken. De AFM heeft een lijntje met gedragspsychologen, de Nederlandse bank en de Belastingdienst hebben ze zelfs in dienst. Daar moeten we ook over nadenken.” Verkroost: “Wij zijn van oudsher een organisatie die kijkt naar scholen die onderwijs uitvoeren. Maar we hebben nu ook toezicht op samenwerkingsverbanden. Dit zijn organisaties die een zak geld krijgen, die ze moeten verdelen om anderen onderwijs te laten uitvoeren. Die hele systematiek is nieuw voor ons. Wij proberen breder wetenschappelijk onderzoek te doen om te kijken: zijn de mechanismen die zij hebben geïntroduceerd wel geschikt om aan je taken te voldoen? Een heel andere vorm van kijken, waar je andere mensen voor nodig hebt dan voorheen.”

Persoonlijkheid en deskundigheid

Reedijk denkt dat het logischer wordt om mensen op een jongere leeftijd inspecteur te laten worden. “Nu is het vaak nog zo dat je rond je veertigste inspecteur wordt bin-

nen een sector waarbinnen je zelf hebt gewerkt. Maar we hebben straks mensen nodig die het vraagstuk van toezien op kwaliteit van dienstverlening veel meer integraal kunnen benaderen, zonder dat ze worden gehinderd door de vooringenomenheid over een bepaalde sector. Uiteindelijk gaat het ook niet om waar iemand vandaan komt, maar om persoon-


“Je hebt nu mensen nodig die datastromen kunnen sturen en analyseren.”

Kees Reedijk, Inspectie Jeugdzorg

lijkheid.” Pret beaamt dat: “Tien jaar geleden hebben we bij ILT inspecteurs aangenomen die een politieachtergrond hebben. Dat leek toen logisch. Maar als we het vandaag opnieuw mochten doen, dan zou zo’n profiel er anders uitzien. Als je je wilt gaan richten op een andere manier van gedragsbeïnvloeding en op meer maatschappelijk effect, dan heb je een ander soort mensen nodig.” Daarnaast blijft het van belang dat je zelf deskundig bent in het veld waar je over waakt, vindt Lambregts. “En als je de kennis niet hebt, moet je weten waar die te vinden is, een netwerk van deskundigen hebben. We kunnen onmogelijk alle technologische ontwikkelingen zelf bijhouden, daar maken we keuzes in. Het simpelste niveau waar je dan naar kunt afdalen, is wat er in de wetgeving staat. Waar word je geacht om zelfstandig een oordeel over te vormen en zijn dat de onderdelen waarop je kennis hebt? Wat ook meespeelt is hoe vaak iets voorkomt.”

Zichtbaarheid

Reedijk is van mening dat toezicht houden voor de gemiddelde inspecteur steeds meer een kwestie van communiceren wordt. “Waar nu de inspecteur tot op zekere hoogte afstand houdt en zich alleen ophoudt binnen zijn organisatie, moet hij in de toekomst veel meer een *talking head*



zijn, zichtbaarder moeten worden. Inspecteurs moeten in hun karakter of in hun vaardigheden iets hebben wat vertrouwen wekt bij de samenleving. Tegenwoordig gaat vertrouwen via communicatie en beeldvorming; dat moet continu onderhouden worden. Ik verwacht dat in eerste instantie onze IG's zichtbaarder worden, iets wat in andere landen al veel meer gebruikelijk is. In de VS komen sommige IG's regelmatig bij Jay Leno, of als er iets belangrijks voorligt in het congres, gaan ze in een talkshow zitten om hun mening te geven. Dat soort mensen heb je nodig, daar moet je in durven investeren, misschien wel op selecteren. Dat zal langzaam doorsijpelen naar de inspecteurs zelf. Dan heb je mensen nodig die leuk zijn om te volgen, en van wie de uitspraken zoveel vertrouwen wekken, dat mensen weten dat het goed zit. Persoonlijkheden met aanzien. Dat is wat toezicht nodig heeft. We redden het niet meer met een methodologisch verantwoord rapport. Maar even gevraagd worden om een toelichting te geven aan tafel bij Buitenhof, dat is nog niet voor te stellen. Onze reflecties worden niet getolereerd op dit moment, maar ik denk dat dat in de toekomst wel belangrijk is. De oplossing is in mijn ogen vrij simpel: dan moet ik stoppen met ambtenaar te zijn. Die toezichhouders heb je ook; de autoriteiten. Alleen neem je dan de ministers hun sturingsinstrument af. Maar je zult zien; dit gaat ter discussie worden gesteld."

“Het blijft van belang dat je zelf deskundig bent in het veld waar je over waakt. En als je de kennis niet hebt, moet je weten waar die te vinden is.”

Robert Lambregts, Agentschap Telecom
