

# Peer-reviewed artikel

## Transparantie van kwaliteitsoordelen

### Van instrumenteel naar responsief toezicht

Meike Bokhorst en Judith van Erp\*

4

Veel toezichthouders streven naar ‘transparantie’, maar hoe dit in de praktijk vorm moet krijgen, is niet altijd evident. Bestaand onderzoek naar transparantie heeft zich vooral gericht op de effecten van openbaarmaking van toezichtinformatie op gedrag van ondertoezichtgestelden. Dit artikel presenteert een breder analysekader, waarin we onderscheid maken tussen transparantie (openbaar maken), verantwoording (oordeel mogelijk maken) en responsiviteit (reactie en dialoog). We passen dit kader toe op de openbaarheidsstrategie van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie van het Onderwijs ten aanzien van de openbaarmaking van kwaliteitsoordelen over instellingen. Bij beide inspecties zien we een ontwikkeling in de tijd van transparantie naar verantwoording naar responsiviteit. Het analysekader kan ook voor andere toezichthouders behulpzaam zijn bij het maken van afwegingen ten aanzien van het delen van informatie met hun *stakeholders*.

### Toezichtinformatie betekenisvol maken

Het staat inmiddels niet meer ter discussie dat toezichthouders in een open, democratische samenleving zo transparant mogelijk zouden moeten zijn. Burgers hebben recht op dezelfde informatie als het gezag, zeker in

het toezicht, waar het vaak gaat om veiligheid en risico's. Voorstanders van de ‘open overheid’ pleiten er dan ook voor dat tenzij het openbaar maken van informatie maatschappelijke belangen schaadt, toezichthouders in een open samenleving in principe zo veel mogelijk informatie openbaar moeten maken.<sup>1</sup> Ook wetgeving creëert de verplichting tot openbaarmaking van inspectiegegevens, zoals de gewijzigde Gezondheidswet voor de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) (voorheen de Inspectie voor de Gezondheidszorg, IGZ), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWa) en de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) (voorheen de Inspectie Veiligheid en Justitie, IVenJ). De wet beoogt ‘transparantie en handelingsperspectief te bieden aan bedrijven en burgers en tevens om naleving te verhogen van betrokken sectoren’.<sup>2</sup>

Maar hoewel de maatschappelijke behoefte aan ‘transparantie’ bijna onbeperkt lijkt, blijft het gebruik van informatie voor het realiseren van publieke waarde beperkt. De gedachte dat meer informatie leidt tot meer kwaliteit, naleving, vertrouwen, of legitimiteit van het toezicht, is soms problematisch gebleken. In een tijd met een overvloed van informatie, is het niet vanzelfsprekend dat het publiceren van nog meer informatie leidt tot meer transparantie.<sup>3</sup> Informatie zonder duiding kan averechts werken en wantrouwen vergroten.<sup>4</sup>

Bovendien is het voor toezichthouders onmogelijk om aan de vraag naar informatie te voldoen. Niet alle informatie leent zich voor openbaarheid; openbaarmaking vraagt veel bewerking en daarmee capaciteit, en transpa-

\* Dr. A.M. Bokhorst is senior wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en onderzoeker bij de Universiteit Utrecht. Prof. dr. J.G. van Erp is hoogleraar Publieke Instituties aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht.

1. A. Fung, ‘Infotopia, Unleashing the Democratic Power of Transparency’, *Politics & Society* 2013, 41(2).  
 2. [www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34111\\_actieve\\_openbaarmaking](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34111_actieve_openbaarmaking).  
 3. WRR, *I-overheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2011.  
 4. F. de Vries, *Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?*, Oratie Rijksuniversiteit Groningen 2016.

rantie heeft soms ongewenste neveneffecten. Door eenzijdige of onvolledige duiding kunnen negatieve excessen ontstaan, zoals *naming and shaming* van verpleeghuizen. De Amerikaanse transparantiedeskundige Fung (2013) pleit dan ook voor een nieuwe invulling van transparantie door een informatieomgeving te creëren waarin uitwisseling en leren mogelijk wordt. De vraag is volgens hem niet hoe toezichthouders zo veel mogelijk informatie openbaar kunnen maken, maar hoe toezichthouders informatie *betekenisvol* kunnen maken voor hun maatschappelijke omgeving, met meer aandacht voor de betekenisgeving door de ontvanger. Maar hoe een dergelijke omgeving eruit kan zien, is nog niet duidelijk.

Kortom, hoewel op het eerste gezicht niemand tegen transparantie kan zijn, is het zeker geen vanzelfsprekendheid hoe toezichthouders betekenisvol informatie zouden moeten delen met hun omgeving. In de praktijk worstelen toezichthouders dan ook met openbaarmaking en zijn ze niet allemaal even ver met hun transparantiepraktijk. In dit artikel dragen we bij aan de discussie door de openbaarheidsstrategie onder de loep te nemen van twee toezichthouders waarvan het transparantiebeleid de afgelopen jaren een sterke ontwikkeling heeft doorgemaakt: de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie van het Onderwijs. Deze Inspecties hebben in de loop der tijd verschillende strategieën toegepast om informatie te delen met hun omgeving. De IGJ en IvhO hebben bovendien enigszins vergelijkbare taken (waarborgen van kwaliteit van publieke dienstverlening) en relatief veel contact met veldorganisaties, burgers en belanghebbenden. Beide Inspecties kennen dus een rijke praktijk van openbaarmaking van informatie die een goed beeld geeft van de sterke kanten en meer problematische aspecten van verschillende vormen van openbaarmaking van informatie. Van hun ervaringen kunnen andere toezichthouders leren bij het ontwikkelen van een doordachte, omgevingsgerichte strategie die kan bijdragen aan toezichtdoelen en publieke waarden.

De vraag in dit artikel luidt: hoe heeft het beleid ten aanzien van openbaarmaking van toezichtinformatie bij de IGJ en de IvhO zich in de afgelopen jaren ontwikkeld en welke ervaringen zijn daarbij opgedaan? Daarbij duiden we de ontwikkelingen aan de hand van een analysekader van transparantie via verantwoording naar responsiviteit. Het artikel is gebaseerd op onderzoek in opdracht van de Inspectieraad.<sup>5</sup> Het casusonderzoek vond plaats op basis van gesprekken met medewerkers van de betrokken Inspecties en documentstudie om te achterhalen hoe het transparantiebeleid van de twee toezichthouders zich heeft ontwikkeld. De conceptcasusbeschrijvingen zijn voorgelegd aan de betrokken toezichthouders ter verificatie, waarna aanvullingen en correcties zijn verwerkt.

5. Voor een uitgebreidere rapportage zie M. Bokhorst en J. van Erp, *Van transparantie naar responsiviteit. Ontwikkeling van de omgevingsgerichtheid van toezichthouders*, Verkenning in opdracht van de Inspectieraad, Utrecht: Utrechtse School voor Bestuur en Organisatie, 5 september 2017.

## Analysekader: transparantie, verantwoording en responsiviteit

De afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar effectiviteit van transparantie, zowel conceptueel onderzoek dat verschillende vormen, doelen en mogelijke effecten van transparantie onderscheidt, als empirisch onderzoek naar de realisatie van die effecten. Veel van deze studies hanteren expliciet of impliciet een rationeel actorperspectief met als vertrekpunt dat toezichtinformatie handelingsperspectief creëert voor de burger, die de informatie benut voor het eigen belang, of voor de ondertoezichtstaande, die beter naleeft uit angst voor negatieve publiciteit. Een recente systematische literatuurreview vond in totaal 187 studies naar transparantie uitgevoerd tussen 1990 en 2015.<sup>6</sup> Uit de review blijkt dat dergelijke handelingseffecten zich in de praktijk niet vaak voordoen en dat de studies geen eenduidige uitkomsten opleveren over effectiviteit van transparantie. De context waarin informatie openbaar wordt gemaakt, lijkt de effectiviteit sterk te beïnvloeden: informatie krijgt pas betekenis in een context van institutionele relaties.<sup>7</sup> De effecten van transparantie worden sterk bepaald door de omgeving waarbinnen die effecten tot stand komen, zo concluderen de onderzoekers. In plaats van te streven naar eenduidige, uniforme uitspraken over de effectiviteit van transparantie bepleiten zij dan ook dat toekomstig onderzoek meer diepgaand en verfijnd inzicht biedt in de ervaringen op verschillende beleidsterreinen met verschillende vormen van openbaarmaking in verschillende situaties.

In deze bijdrage bouwen we hierop voort door het instrumentele perspectief op transparantie te verbreden met onderzoek naar de wijze waarop transparantie in verschillende contexten vorm heeft gekregen. Dat doen we door te onderzoeken hoe de IGJ en IvhO op verschillende momenten hebben gereageerd op de veranderende verwachtingen, ontwikkelingen en commentaar vanuit hun omgeving ten aanzien van de openbaarmaking van informatie. Door een historisch overzicht te bieden van ontwikkelingen in het transparantiebeleid van de IGJ en IvhO hopen we meer inzicht te bieden in de dynamische relatie tussen transparantie en de context waarbinnen die wordt vormgegeven. Onze studie doet dan ook geen harde, generaliseerbare uitspraken over effectiviteit, maar biedt inzicht in de diverse effecten van openbaarmaking zoals die door de twee Inspecties en hun *stakeholders* op verschillende momenten in de tijd werd ervaren, en de wijze waarop de Inspecties hierop hebben gereageerd met aanpassingen van hun strategie.

6. M. Cucciniello, S. Porombescu en S. Grimmelikhuijsen, '25 years of transparency research: evidence and future directions', *Public Administration Review* 2017, nr. 1, p. 32-44.

7. A. Meijer, S. Grimmelikhuijsen, L. Nell en L. Lentz, 'Organizational arrangements for targeted transparency. Legal or communicative enactment of disclosure requirements', *Information Polity* 2014, nr. 19, p. 115-127.

Op die manier hopen we bij te dragen aan een rijkere arsenaal van transparantiemogelijkheden om invulling te geven aan maatschappelijke verwachtingen en wettelijke verplichtingen, zoals in de nieuwe Gezondheidswet.

We maken bij onze analyse van de ontwikkeling van transparantie van de twee Inspecties een analytisch onderscheid tussen transparantie (openbaar maken), verantwoording (oordeel mogelijk maken) en responsiviteit (reactie en dialoog). Dit analytisch kader is inductief, in interactie met het empirisch materiaal en wetenschappelijke literatuur, tot stand gekomen.<sup>8</sup> We geven een wat bredere invulling aan 'openbaarmaking van informatie' dan in de transparantieliteratuur gebruikelijk is, omdat het begrip 'transparantie' zoals dat in de literatuur gebruikt wordt, ondanks de variëteit aan definities, wat te smal bleek om de informatiestrategieën van de twee Inspecties te kunnen duiden. Omwille van de duidelijkheid van onze analyse presenteren we het analysekader hier voorafgaand aan het empirisch materiaal.

*Transparantie* wordt in de context van toezicht veelal gedefinieerd als het *zichtbaar maken* van het functioneren of presteren van ondertoezichtstaanden of de toezichthouder door informatieverstrekking.<sup>9</sup> De toezichthouders en organisaties kunnen zelf transparant zijn of het optreden van anderen transparant maken. Omgekeerd kunnen anderen ook het optreden van de toezichthouder of ondertoezichtstaande transparant maken, zoals klokkenluiders, media en maatschappelijke organisaties doen. Transparantie kan betrekking hebben op besluitvormingsprocessen, op de inhoud van beleid of op de uitkomsten van beleid.<sup>10</sup> Met transparantie wordt vaak een instrumenteel effect beoogd, zoals normnaleving en kwaliteitsbewaking door ondertoezichtstaanden (bijvoorbeeld instrumentele openbaarmaking van inspectiegegevens).<sup>11</sup> Het onderliggend mechanisme ziet burgers en organisaties als rationele actoren die informatie consumeren, verwerken en ernaar handelen, zodat publieke belangen worden gerealiseerd op basis van informatie. Zoals al eerder aangegeven blijkt uit onderzoek dat dit beoogde effect vaak niet optreedt. Daarom is het zinvol een breder perspectief op openbaarmaking van informatie te ontwikkelen.

*Verantwoording* is het uitleg geven en inzichtelijk maken van informatie voor een publiek dat daarop een *oordeel kan vormen* of het handelen kan aanpassen.<sup>12</sup> Verantwoording betekent dus dat de informatie wordt voorzien van duiding gericht op beoordeling in een breder systeem van institutionele relaties tussen de organisatie die verantwoording aflegt en het 'verantwoordingsforum'.<sup>13</sup> Verantwoording werd in wetenschappelijke literatuur

traditioneel bestudeerd vanuit het principal-agent model, waarbij de toezichthoudende principaal verantwoording afdwingt van de ondertoezichtstaande 'agent' om te kunnen controleren of de ondertoezichtstaande zich aan de afspraken houdt. Tegenwoordig echter is de praktijk van verantwoording op een veel breder 'forum' van *stakeholders* gericht, waarbij organisaties op allerlei manieren verantwoording afleggen om het vertrouwen in hun optreden te vergroten, hun reputatie te bevorderen, en op die manier hun effectiviteit te vergroten en krediet te hebben in geval van incidenten.<sup>14</sup> Publieke verantwoording vindt vooral via media plaats. Het directe effect van informatie op burgers valt tegen. Voor dat effect zijn – in de woorden van Erna Scholtes – 'transparanteurs' zoals media nodig, die informatie ontsluiten en overbrengen aan een publiek en er daarbij ook vaak aan betekenis geven.<sup>15</sup>

Ook bij inspecties dient het openbaar maken van informatie zowel het vertrouwen van burgers en dienstverleners in de sector als de politiek. Zo wil de IGJ door het openbaar maken van toezichtinformatie bijdragen aan het vertrouwen van mensen in specifieke zorgaanbieders en de algehele gezondheidszorg. Door zelf ook open te zijn over de manier van werken hoopt de IGJ het vertrouwen van mensen en zorgverleners in de Inspectie te winnen.<sup>16</sup>

*Responsiviteit* is een interactief proces waarbij de toezichthouder of ondertoezichtstaande antwoord geeft op vragen en klachten, in gesprek gaat met burgers, belanghebbenden en organisaties en mogelijk het eigen handelen daarop aanpast zodat een leereffect optreedt.<sup>17</sup> Dit leereffect kan betrekking hebben op het toezichtkader, maar kan ook reflectie en zelfregulerend vermogen in het toezichtveld stimuleren. Of zoals de inspecteur-generaal voor de Gezondheidszorg het uitdrukt: 'Openheid en openbaarmaking dragen bij aan het versterken van het lerend vermogen van organisaties, doordat het functioneren inzichtelijk wordt voor anderen.'<sup>18</sup> In plaats van openheid van zaken te geven *aan* burgers, is eerder sprake van 'zich open stellen *vóór* burgers'. Toezichthouders zijn responsief naar burgers, maar hebben óók een stimulerende functie bij het aanzetten tot interactie van de onder toezicht staande organisatie met haar omgeving en belanghebbenden. Bijvoorbeeld door in toezichtkaders eisen te stellen aan jaarverslagen of thematische onderzoeken naar de omgang met klachten van cliënten of de inzet van burgers in toezicht. Zo kan een toezichthouder transparantie als houding bij ondertoezichtstaanden stimuleren, in plaats van zelf informatie

8. I. Tavery en S. Timmermans, 'A pragmatist approach to causality in ethnography', *Journal of Sociology* 2013, nr. 3, p. 682-714.

9. A. Meijer, 'Transparency', in: M. Bovens, R.E. Goodin en T. Schillemans (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford: Oxford University Press 2014.

10. Cocciniellu e.a. 2017.

11. De Vries 2016.

12. Bovens, Goodin en Schillemans 2014.

13. T. Schillemans en M. Busuioc, 'Predicting Public Sector Accountability: From Agency Drift to Forum Drift', *Journal of Public Administration Research and Theory* 2015, nr. 1, p. 191-215.

14. Schillemans en Busuioc 2015; M. Busuioc en M. Lodge, 'Reputation and Accountability Relationships: Managing Accountability Expectations through Reputation', *Public Administration Review* 2017, nr. 1, p. 91-100.

15. H.H.M. Scholtes, *Transparantie, icoon van een dolende overheid* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012; H.H.M. Scholtes, 'Nieuwsmedia als transparanteurs', *TvT* 2013, nr. 3.

16. IGZ, *IGZ-werkplan 2017*, 2016, p. 2.

17. IGZ 2016, p. 2.

18. [www.igz.nl/actueel/nieuws/werkplan-2017-openheid-en-gezond-vertrouwen-c.aspx](http://www.igz.nl/actueel/nieuws/werkplan-2017-openheid-en-gezond-vertrouwen-c.aspx).

Waarden-continuüm	Transparantie < --- + --- Verantwoording --- + --- > Responsiviteit		
<b>Activiteit</b>	Zichtbaar maken	Inzichtelijk maken	Interactie met omgeving
<b>Functie</b>	Instrumenteel	Legitimerend	Reflectief
<b>Doel</b>	Normnaleving Kwaliteitsbewaking	Publiek vertrouwen Gezag	Maatschappelijke controle Publieke waardecreatie
<b>Strategie</b>	Toezichtstrategie	Publieksstrategie	Krachtenveldstrategie
<b>Aanpak voor inspectie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Open data en publieke rapporten</li> <li>– Publiceren van principes en criteria goed toezicht</li> <li>– Open werkwijze</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jaarverslag en -plan</li> <li>– Persvoorlichting en publiekscommunicatie</li> <li>– Stakeholderonderzoek</li> <li>– Verbetertraject</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Publieks- en veldbijeenkomsten</li> <li>– Openbare consultatie, expertpanel, klachtanalyse</li> <li>– Lekenrapporteurs of veldinspecteurs</li> </ul>
<b>Aanpak voor onder-toezichtstaanden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Datagedreven toezicht</li> <li>– Instrumentele openbaarmaking inspectiegegevens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jaarverslag en -plan</li> <li>– Visitatie en benchmarking</li> <li>– Verbetertraject</li> <li>– Toezicht op governance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Systeemgericht toezicht d.m.v. zelfrapportage</li> <li>– Bestuursgericht toezicht d.m.v. zelfevaluatie</li> <li>– Stelselgericht toezicht d.m.v. staat van de sector</li> </ul>

openbaar te maken waarbij de ondertoezichtstaanden alleen het lijdend voorwerp zijn.

Transparantie, verantwoording en responsiviteit hebben dus verschillende doelen. Parallel aan deze doelen kunnen we verschillende omgevingsgerichte strategieën onderscheiden: een instrumentele toezichtstrategie; een legitimerende publieksstrategie en een reflectieve krachtenveldstrategie. De toezichtstrategie van de toezichthouder kan gericht zijn op het zelf creëren van transparantie over ondertoezichtstaanden en het stimuleren van transparantie bij ondertoezichtstaanden als middel voor normnaleving en kwaliteitsbewaking. De publieksstrategie van de toezichthouder kan gericht zijn op het zelf voorleven van relationele waarden om vertrouwen in het toezicht te vergroten en op het stimuleren van relationele waarden bij ondertoezichtstaanden om het vertrouwen in de sector te vergroten. De krachtenveldstrategie van de toezichthouder kan gericht zijn op het zelf betrekken van de maatschappelijke omgeving bij de inrichting van het toezicht en op het stimuleren dat ondertoezichtstaanden hun maatschappelijke omgeving betrekken bij hun dienstverlening.

We zien transparantie, verantwoording en responsiviteit als een continuüm. Transparantie kan een doel op zich zijn in het licht van democratische waarden, maar ook maatschappelijke controle mogelijk maken.<sup>19</sup> Transparantie is een voorwaarde voor verantwoording (zonder informatie geen inzicht) maar andersom leiden niet alle vormen van transparantie tot effectieve verantwoording. Als het toezichtoptreden zichtbaar en inzichtelijk is gemaakt en de toezichthouder openstaat voor weerwoord, zijn de voorwaarden geschapen voor responsief toezicht. Transparantie, verantwoording en responsiviteit liggen dus in elkaars verlengde. Samengevat leidt dit

tot het conceptuele kader zoals weergegeven in het bovenstaande overzicht.

Aan de hand van dit conceptueel kader zijn veranderingen in de omgevingsgerichtheid van toezichthouders te analyseren. In de praktijk verloopt de verwezenlijking van de waarden niet expliciet via strategieën en aanpakken, maar is het meer een organisch proces waarbij de verschillende waarden en activiteiten elkaar versterken. Zo staat in de toelichting bij een nieuwe regeling voor openbaarmaking van gegevens in de domeinen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Jeugdzorg dat geïnformeerdheid van burgers leidt tot meer vertrouwen en naleving:

‘Doordat burgers en bedrijven beter geïnformeerd raken over het functioneren van de toezichthouders en over het functioneren van bedrijven, instellingen en beroepsbeoefenaren, zal het vertrouwen in de overheid kunnen toenemen en dat zal het nalevingsniveau van wet- en regelgeving verhogen.’<sup>20</sup>

In de volgende paragrafen laten we zien welke verschuivingen op het waardencontinuüm zich hebben voorgedaan bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie van het Onderwijs en wat de gevolgen daarvan zijn voor normnaleving, vertrouwen en maatschappelijke controle.<sup>21</sup>

19. A. Meijer, P. 't Hart en B. Worthey, 'Assessing Government Transparency, an Interpretive Framework' *Administration & Society* 2015.

20. [www.internetconsultatie.nl/openbaarmaking\\_informatie\\_over\\_naleving\\_en\\_uitvoering](http://www.internetconsultatie.nl/openbaarmaking_informatie_over_naleving_en_uitvoering).

21. Zie ook: A.M. Bokhorst, 'Toezicht staat zeggenschap van burgers vaak in de weg – maar dat hoeft niet', *Socialisme en Democratie* 2017, nr. 3.

## De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd<sup>22</sup>

### 2000-2008: Meer transparantie, gericht op kwaliteitsbewaking

De zorg kent een lange traditie van zelfregulering met sterk ontwikkelde kwaliteitsstandaarden en veldnormen. Naast zelfregulering is er de afgelopen decennia ook steeds meer deregulering en marktwerking in de zorg gekomen en is de zeggenschap van cliënten vergroot. In eerste instantie leek de marktwerking in de zorg weinig gevolgen te hebben voor het werk van de IGZ, die primair gericht is op kwaliteitstoezicht. Voor de nieuwe toezichttaken op het gebied van marktordening werd de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) opgericht. Maar de zorg als markt kan pas goed werken als er transparantie is over kwaliteit. En patiënten kunnen ook pas bereedere keuzes maken tussen zorgaanbieders en maatschappelijke controle uitoefenen, als ze inzicht krijgen in de kwaliteit van dienstverlening.

Het transparant maken van kwaliteit door het openbaar maken van prestatiegegevens werd aanvankelijk overgelaten aan het zelfregulerend vermogen van zorginstellingen. Zo verzocht de minister van Volksgezondheid de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ) om zelf wachttijden openbaar te maken naar aanleiding van de politiek-maatschappelijke discussie over wachttijden in de zorg. In 2000 kwam de Databank Wachttijden Ziekenhuizen beschikbaar voor publiek en politiek. Het Algemeen Dagblad maakte op basis daarvan een Wachttijstulp waarmee patiënten ziekenhuizen konden vergelijken en zoeken naar het ziekenhuis met de kortste wachttijd voor een operatie. Er volgden veel publicaties met informatie die zowel burgers als zorgverzekeraars gingen gebruiken, niet alleen in de ziekenhuiszorg, maar ook in andere domeinen, zoals de verpleeg- en verzorgingsinstellingen.<sup>23</sup> De IGZ ging in samenspraak met het veld jaarlijks een basisset kwaliteitsindicatoren publiceren.<sup>24</sup> De rol van de rapporten van de IGZ werd daarbij steeds groter en de afstemming met andere kwaliteitsbewakende organisaties, zoals het Kwaliteitsinstituut (Zorginstituut Nederland), werd steeds belangrijker.<sup>25</sup>

De transparantie door middel van informatie en publicaties heeft de maatschappelijke controle door journalisten en burgers versterkt. De aandacht voor wachttijden heeft ertoe geleid dat ziekenhuizen de problemen zijn gaan aanpakken. Maar zorginstellingen zijn ook strategisch gedrag gaan vertonen door prijzen te verhogen, makkelijke patiënten te selecteren of moeilijke patiënten

te weigeren.<sup>26</sup> Openbaarheid maakt zichtbaar waar de problemen het grootst zijn, maar heeft ook perverse effecten waarbij sommige ziekenhuizen de patiënten met de meeste risico's gaan weren. Het kan het vertrouwen in de zorg en in de toezichthouder verminderen als duidelijk wordt dat risico's niet onder controle zijn.

### 2008-2016: Meer publieke verantwoording, gericht op herstel van vertrouwen

Als gevolg van een reeks incidenten in de zorg en de medialogica waarin de IGZ terecht kwam, ontstond rond 2008 het beeld dat de Inspectie te zwak en te laat optrad. Zo had de IGZ volgens de commissie-Hoekstra (2010) gefaald bij het oppakken van signalen en het aanpakken van de Twentse neuroloog Jansen Steur. De Nationale ombudsman en Tros Radar publiceerden een zwartboek over de IGZ. Daarmee verschoof de aandacht van transparantie over de zorg naar transparantie over het functioneren van de IGZ.

Onder politieke druk ging de IGZ strenger handhaven en nam het aantal opgelegde sancties vanaf 2009 sterk toe.<sup>27,28,29</sup> Nadat de IGZ opnieuw in het nieuws kwam omdat Jansen Steur zonder tuchtrechtzaak zijn praktijk in Duitsland bleek te hebben hervat, kondigde de minister maatregelen aan waarbij de Inspectie zelf onder zwaar ministerieel toezicht kwam.<sup>30</sup> De IGZ liet de organisatie doorlichten, dossieronderzoek uitvoeren en startte een verbetertraject, getiteld 'Toezien met Vertrouwen en gezag'.<sup>31</sup> Een visitatiecommissie onder leiding van Sorgdrager rapporteerde over de uitvoering van het verbetertraject (2014, 2015 en 2016).<sup>32</sup> Met de informatie die de IGZ en de visitatiecommissie naar buiten brengen, wordt beoogd verantwoording af te leggen over de werkwijze van de IGZ om het vertrouwen in de IGZ te herstellen.

Ook in de informatie die de IGZ openbaar maakt over de zorg, zien we een verschuiving van het verstrekken van ruwe data, zoals informatie over wachttijden, naar meer oordeelsvorming. Sinds 2008 maakt de IGZ rapporten openbaar over instellingen die onder verscherpt toezicht zijn geplaatst of een bevel tot sluiting of een advies tot het geven van een aanwijzing hebben gekregen. Daarin worden de bevindingen, conclusies en eventuele maatregelen vermeld en de instellingen of zorgverleners ook bij naam genoemd. Het doel van het openbaarmakingsbeleid is het informeren van de patiënten, het bevorderen van naleving bij de zorgverleners en het afleggen van verantwoording door de Inspectie. Een der-

22. Omdat deze paragraaf betrekking heeft op het verleden wordt de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd hierna aangeduid met de toenmalig naam Inspectie voor de Gezondheidszorg, afgekort IGZ.

23. A. Meijer, 'Vreemde ogen dwingen. Maatschappelijke controle in de publieke sector', *Bestuurskunde* 2005, nr. 1, p. 25-31.

24. [www.ziekenhuizen transparant.nl](http://www.ziekenhuizen transparant.nl), [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-van-de-zorg/kiezen-in-de-zorg](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-van-de-zorg/kiezen-in-de-zorg).

25. [www.zorginstituutnederland.nl/over-ons/taken/bevorderen-kwaliteit-en-inzichtelijkheid-van-de-zorg](http://www.zorginstituutnederland.nl/over-ons/taken/bevorderen-kwaliteit-en-inzichtelijkheid-van-de-zorg).

26. Meijer 2005, p. 29.

27. Ministerie van VWS, Brief van de Minister aan de Tweede Kamer, *Toezicht op de gezondheidszorg door de IGZ*, 17 januari 2012, *Kamerstukken II* 2011/12, 33000 XVI, 100, p. 8.

28. P. Robben e.a., *Overheidstoezicht door de Inspectie voor de gezondheidszorg*, WRR-webpublicatie 2012, p. 13-14.

29. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, WRR-rapport 2013, nr. 89, p. 45.

30. Ministerie van VWS, Nieuwsbericht 22 januari 2013.

31. [www.igz.nl/actueel/nieuws/onderzoeksrapporten\\_aangeboden\\_aan\\_minister\\_schippers.aspx](http://www.igz.nl/actueel/nieuws/onderzoeksrapporten_aangeboden_aan_minister_schippers.aspx).

32. [www.igz.nl/Images/2014-05-27%20Rapportage%20bevindingen%20Visitatiecommissie%20IGZ\\_tcm294-366812.pdf](http://www.igz.nl/Images/2014-05-27%20Rapportage%20bevindingen%20Visitatiecommissie%20IGZ_tcm294-366812.pdf).

gelijk beleid zou ook het vertrouwen in het toezicht bij burgers en patiënten moeten versterken.

Uit een evaluatie in 2013 bleek dat de doelstellingen van dit openbaarmakingsbeleid, zoals het informeren van cliënten en het verantwoorden van de inspectiewerkwijze, inmiddels breed worden onderschreven door zorgverleners. Onderzoek naar ondertoezichtstaande zorginstellingen wijst echter uit dat het openbaarmakingsbeleid in de praktijk punitiever uitpakt dan de IGZ bedoelt.<sup>33</sup> Negatieve beeldvorming als gevolg van inspectierapporten kan leiden tot financiële en personele problemen, zoals krenking van beroepstrots, demotivatie en zelfs ziekte en vertrek van personeel. Het onbedoelde neveneffect van de publicaties is dus dat deze de kwaliteit van zorg niet altijd ten goede komen. Openbaarmaking draagt ook niet bij aan vertrouwen in de zorg als het gaat om slecht presterende instellingen. De roep om openbaarmaking is eerder het gevolg van een gebrek aan vertrouwen. Zo maakte de IGZ twee keer een lijst met slecht presterende zorginstellingen in de sector verzorging en verpleging openbaar.<sup>34</sup> Een aantal zorginstellingen bleek echter wel goed te presteren op het gebied van cliënttevredenheid.<sup>35</sup> Daardoor ontstond kritiek van zorgbestuurders op het in hun ogen beperkte normenkader van de Inspectie en een roep vanuit de sector om evenwichtiger rapportages door de IGZ.<sup>36</sup> Zorgverleners ervaren het toetsingskader als formalistisch en de inspecteurs als weinig responsief. Ook uit het evaluatieonderzoek bleek al dat het leereffect van de inspectierapporten voor de instellingen beperkt is, en dat de informatie beter ontsloten kan worden voor het brede publiek door meer de taal van de burger te spreken.

### 2016-heden: Meer dialoog gericht op versterken van lerend vermogen

In 2016 is het verbetertraject van de IGZ afgerond en presenteert de Inspectie een meerjarenbeleidsplan 2016-2019 'Gezond vertrouwen'. Naast risicogericht en incidententoezicht richt de Inspectie zich ook op kwaliteitsverbetering en stimulering van het lerend vermogen van instellingen. Toezicht is een mix tussen sanctioneren en stimuleren. De Inspectie gaat zich daarbij ook meer verdiepen in reflectieve vragen zoals welke factoren effect hebben op het lerend vermogen en hoe deze factoren zijn te beïnvloeden. De vernieuwing van het toezicht bestaat eruit dat de Inspectie niet alleen kijkt naar de veiligheid van zorg, maar ook naar de kwaliteit van leven van de patiënt of zorgcliënt.<sup>37</sup> Deze vernieuwing komt voort uit kritiek dat de gerichtheid van de Inspectie op veilige zorg de aandacht afleidt van menslievende zorg. Met het meenemen van het cliëntperspec-

tief beoogt de IGZ ook tegemoet te komen aan de kritiek dat inspecteurs met 'afvinklijsten' alleen zouden kijken naar de papieren werkelijkheid.<sup>38</sup>

De IGZ toont zich in het vernieuwde toezicht responsief. De werkplannen komen tot stand op basis van signalen van burgers, professionals en eigen bevindingen. Voor het risicogerichte toezicht put de IGZ naast het eigen toezicht meer uit ervaringen van patiënten en cliënten, zoals gedeeld via Zorgkaart Nederland.<sup>39</sup> Het burgerperspectief komt bij de Inspectie binnen via het Landelijke Meldpunt Zorg. Ook zet de Inspectie ervaringsdeskundigen als lekeninspecteurs in om samen met inspecteurs van de IGZ gehandicapten-, verpleegzorg-, ggz- en forensische zorginstellingen te bezoeken.<sup>40</sup>

De IGZ en de NZa hebben een gezamenlijk kader 'Goed bestuur in de zorg' ontwikkeld en spreken instellingen meer aan op hun bestuurlijke verantwoordelijkheid, aanspreekgedrag en cultuur.<sup>41</sup> Ook onderzoekt de IGZ sectorbrede thema's en kijkt naar het lerend vermogen van organisaties. In de toetsingskaders voor het instellingstoezicht in de ouderenzorg, gehandicaptenzorg, geestelijke gezondheidszorg en forensische zorg is er, naast aandacht voor veiligheid en kwaliteit, ook meer aandacht voor het welzijn, de bejegening en de wensen van cliënten.<sup>42</sup>

Kortom, als antwoord op een maatschappelijke vraag is vanaf 2000 informatie over de zorg meer transparant geworden. Ook de IGZ ging mee in deze ontwikkeling, maar kwam in de loop van de tijd ook zelf onder de loep te liggen. De IGZ reageerde hierop door meer verantwoording af te leggen over haar eigen werkwijze en de zorginstellingen. Door de openbaarmaking van inspectiegegevens ervaren instellingen meer prikkels tot naleving, maar ontstond er ook kritiek op de papieren werkelijkheid achter het normenkader van de Inspectie. Het vertrouwen in de zorg en de IGZ nam door de verantwoordingsinformatie niet vanzelfsprekend toe. De IGZ heeft zich vatbaar getoond voor kritiek op het eigen functioneren en is zich responsiever gaan opstellen. De IGZ kijkt niet langer alleen naar veiligheidsaspecten- en kwaliteitsindicatoren, maar richt zich in toenemende mate op het cliëntperspectief, goed bestuur en reflectief toezicht.

33. J.G. van Erp en A.G. Mein, *Evaluatie actieve openbaarmaking toezicht-rapporten IGZ*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2013.
34. [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/07/05/kamerbrief-over-openbaarmaking-lijst-150-verpleegzorginstellingen](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/07/05/kamerbrief-over-openbaarmaking-lijst-150-verpleegzorginstellingen).
35. [www.presentie.nl/images/stories/AJ\\_Baart\\_2016\\_-\\_Essay\\_De\\_nieuwe\\_regels\\_gehoorzaamheid\\_en\\_verstandigheid.pdf](http://www.presentie.nl/images/stories/AJ_Baart_2016_-_Essay_De_nieuwe_regels_gehoorzaamheid_en_verstandigheid.pdf).
36. [www.zorgvisie.nl/kwaliteit/verdieping/2016/10/de-macht-van-het-zorginstituut/](http://www.zorgvisie.nl/kwaliteit/verdieping/2016/10/de-macht-van-het-zorginstituut/).
37. IGZ, *Zorg verandert, toezicht verandert mee*, Nieuwsbericht 28 maart 2017.

38. [www.zorgvisie.nl/Kwaliteit/Verdieping/2016/9/Voorbij-de-afvinklijstjes-van-de-inspectie/](http://www.zorgvisie.nl/Kwaliteit/Verdieping/2016/9/Voorbij-de-afvinklijstjes-van-de-inspectie/).
39. S. Kleefstra, L. Zandbelt, I. Borghans, H. De Haes en R. Kool, 'Investigating the Potential Contribution of Patient Rating Sites to Hospital Supervision: Exploratory Results From an Interview Study in the Netherlands', *Journal of Medical Internet Research* 2016, nr. 7.
40. [www.igz.nl/Images/IGZ%20Meerjarenbeleidsplan%202016-2019\\_tcm294-380664.pdf](http://www.igz.nl/Images/IGZ%20Meerjarenbeleidsplan%202016-2019_tcm294-380664.pdf). Zie p. 9.
41. [www.igz.nl/onderwerpen/handhaving\\_en\\_toezicht/goed\\_bestuur/index.aspx](http://www.igz.nl/onderwerpen/handhaving_en_toezicht/goed_bestuur/index.aspx); [www.igz.nl/Images/Toezicht%20op%20goed%20bestuur%20IGZ-NZa%202016%20def\\_tcm294-376751.pdf](http://www.igz.nl/Images/Toezicht%20op%20goed%20bestuur%20IGZ-NZa%202016%20def_tcm294-376751.pdf).
42. [www.igz.nl/actueel/nieuws/zorg-verandert-toezicht-verandert-mee.aspx](http://www.igz.nl/actueel/nieuws/zorg-verandert-toezicht-verandert-mee.aspx).

## De Inspectie van het Onderwijs

### 1997-2007: Meer transparantie over onderwijskwaliteit in handhavend toezicht

Het onderwijs was in de jaren zeventig een dicht gereguleerd veld met weinig vrijheidsgraden en geen eigen kwaliteitsstandaarden. Vanaf de jaren tachtig vond bekostiging plaats door middel van 'lumpsum-financiering', waarmee scholen meer autonomie en vrijheid kregen en de overheid zich terugtrok. Het toezicht bevond zich in een juridisch vacuüm.<sup>43</sup> Keerpunt vormde het *Schaapman*-arrest in 1997 waarbij de gemeente Amsterdam het latere gemeenteraadslid Karina Schaapman een schadevergoeding moest betalen. Haar kinderen hadden dure bijlessen nodig omdat ze een leerachterstand hadden opgelopen als gevolg van slecht Montessorionderwijs en falend toezicht. Er kwam meer media-aandacht voor onderwijskwaliteit. Zo deed het dagblad *Trouw* in 1997 een beroep op de Wet openbaarheid bestuur voor het openbaar maken van gegevens van de Inspectie van het Onderwijs. In 2002 kwam de Wet op het onderwijs-toezicht (WOT), waardoor het openbaar maken van de inspectiegegevens wettelijk verankerd is.

Het openbaar maken van de inspectiegegevens heeft de keuzevrijheid van ouders, leerlingen en studenten in theorie versterkt, omdat ze hun keuze beter kunnen onderbouwen en scholen met elkaar kunnen vergelijken. Een direct gedrageseffect op burgers, waarbij de informatie een rol speelt in de schoolkeuze, is overigens niet waargenomen.<sup>44</sup> Voor zover er een effect is, lijkt dat eerder via scholen zelf te lopen: scholen zijn erg beducht voor het predicaat 'zwak' en de mogelijk dalende aanmeldcijfers die dat met zich mee kan brengen.<sup>45</sup> Een negatief inspectieoordeel leidt tot media-aandacht, negatieve publiciteit en krenking van de beroepstrots. De maatschappelijke controle is dus versterkt als gevolg van de openbaarmaking. Maar voor de meerderheid van voldoende of goed presterende scholen heeft openbaarmaking weinig effect, omdat die niet aanzet tot kwaliteitsverbetering en leren. Er zit ook een keerzijde aan de strategie van openbaarmaking. Scholen gaan strategisch gedrag vertonen en zich steeds meer richten op de indicatoren van de Inspectie.<sup>46</sup>

### 2007-2014: Meer verantwoording over en bij zwakke scholen

Vanaf 2007 koos de Inspectie voor meer risicogericht toezicht en kwam de focus op de zwakkere scholen te liggen. Mede als gevolg van bezuinigingen ging de

Inspectie zich steeds meer richten op het bewaken van het minimumkwaliteitsniveau. Onder invloed van financiële en bestuurlijke incidenten, zoals bij Amarantis, InHolland en Ibn Ghaldoun, kwam er de wet versterking bestuurskracht. Vanaf 2008 werd het financieel toezicht onderdeel van de Inspectie. Het risicogerichte toezicht is effectief gebleken, want het aantal (zeer) zwakke scholen is teruggebracht tot rond de twee procent (basisonderwijs) en vier procent (voortgezet onderwijs).<sup>47</sup> Het openbaar maken van inspectiegegevens en de onderlinge concurrentie tussen scholen die daardoor ontstaat, heeft daaraan bijgedragen. Maar de prestaties van de rest van het spectrum van scholen veranderden nauwelijks.

Geleidelijk aan klom er vanuit leraren en schoolbestuurders steeds meer kritiek op het uitdijende toezichtkader, de afvinklijsten, doorgeschoten verantwoordingscultuur en toezichtlasten. Ook de inhoud van de prestatie-indicatoren stond ter discussie: niet alles dat van belang was werd hierin meegenomen, zoals sociaal-culturele aspecten (sfeer, personeelsbeleid, sociale ontwikkeling) en de relatieve vooruitgang die scholen boeken met zwakke leerlingen (dyslectische of migrantenkinderen). Het beleid van *naming and shaming*, de controlecultuur en de uitholling van de adviesfunctie leidde op termijn tot vertrouwensproblemen.<sup>48</sup> Het beeld van de inspecteur als boeman zette de vertrouwensrelatie met de school onder druk. Het risicogerichte toezicht leidde ook tot strategisch gedrag. Sommige scholen gingen bedenken hoe ze de Inspectie om de tuin konden leiden, bijvoorbeeld door zwakke leerlingen ziek te melden bij de citotoets. Inspecteurs merkten dat het bestaande toezicht uitgewerkt raakte en dat ze 'bijziend' werden van het eigen toezichtkader.<sup>49</sup> Vanaf 2012 klom er een roep om kwaliteitsverhoging in het onderwijs en kregen ook de gemiddelde en bovengemiddelde scholen meer aandacht van de IvhO. De intentie was om scholen te stimuleren tot verbetering van prestaties. De beste scholen kunnen het predicaat 'excellente school' verdienen.

### 2014-heden: Bestuursgericht toezicht met dialoog over kwaliteitszorg

Om uit de dreigende negatieve spiraal tussen scholen en Inspectie te komen heeft de Inspectie een verschuiving gemaakt in de richting van een governancebenadering, waarbij schoolbesturen zelf kwaliteitsnormen ontwikkelen en zichzelf evalueren. Doel was om bestuurders meer zeggenschap te geven over de kwaliteit van het onderwijs en om de inspecteurs met een bredere blik buiten het normenkader te laten kijken. De maatschappelijke kritiek op de Inspectie als 'boeman' en de druk om de kwaliteitsverbetering aan de bovenkant te stimuleren, leidde tot kanteling van de toezichtvisie.

In 2014 publiceerde de minister van OCW de nota 'Toezicht in transitie' waarin de Inspectie de opdracht kreeg

43. Presentatie Jos Verkroost op de Inspectieraadbijeenkomst met inspectiestrategen op 12 oktober 2016 op de Universiteit Utrecht.

44. V. Bekkers, *Oordeel inspectie speelt geen rol schoolkeuze*, 2012, zie [www.nwo.nl/actueel/nieuws/2012/kwaliteitsgegevens-onderwijsinspectie-nauwelijks-van-invloed-op-schoolkeuze.html](http://www.nwo.nl/actueel/nieuws/2012/kwaliteitsgegevens-onderwijsinspectie-nauwelijks-van-invloed-op-schoolkeuze.html).

45. F. Janssens, *Toezicht in discussie. Over onderwijstoezicht en educational governance*, Oratie Universiteit Twente, 29 september 2005.

46. A. Meijer, *Concurreren, leren en benchmarken*, Eindrapportage van de deelevaluatie van informatie van Onderwijsinspectie op Internet: effecten op gedrag en besluiten van schoolbesturen, directies en docenten. In opdracht van de Inspectie van het Onderwijs, 2005.

47. OCW 2014, [www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2016/11/09/arrangementen-september-2016](http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2016/11/09/arrangementen-september-2016).

48. Zie ook J. van Erp, *Naming and shaming in het markttoezicht*, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2009; De Vries 2016.

49. Analyse op basis van gesprekken met inspecteurs van de IvhO.

om niet langer alleen 'risicogericht' toezicht uit te oefenen, maar in de toekomst ook 'kansengericht' toezicht te houden. Dat betekent dat de Inspectie niet alleen gericht is op het bewaken van de minimumkwaliteit, maar ook kwaliteitsprofielen opstelt om scholen te stimuleren om te werken aan een kwaliteitscultuur. Scholen kunnen mede op basis van een zelfevaluatie en gesprekken met *stakeholders* het oordeel 'goed' verwerven, waarbij de criteria voor zelfevaluatie open zijn.

In 2014 versterkte de Tweede Kamer met de initiatiefwet-Bisschop ('Doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht') de autonomie van de scholen ten opzichte van de Inspectie.<sup>50</sup> In een uitgebreide toelichting uitten scholen kritiek op de fantoomwetgeving en pseudoregels van de Inspectie van het Onderwijs die de professionele vrijheid van schoolleiders en leraren zouden inperken.<sup>51</sup> Naar aanleiding van de wet ging de Inspectie duidelijker onderscheid maken tussen het waarborgen van wettelijke deugdelijkheidseisen en het stimuleren van overige kwaliteitsaspecten.<sup>52</sup> De toezichtindicatoren zijn vervangen door een lijst met hoofdpunten en naast handhaving richt de Inspectie zich ook weer nadrukkelijker op kwaliteitsverbetering door de interne reflectie op scholen te stimuleren. Verder laat de Inspectie schoolleiders of leraren meelopen met de inspecteur, die niet alleen rapporteert maar ook met scholen in gesprek gaat over voorlopige bevindingen en adviezen. Ook spreekt de inspecteur meer met leerlingen en ouders.

Door middel van pilots is het vernieuwde toezicht uitgebreid in de praktijk getest. De Inspectie heeft draagvlak gezocht door het vernieuwd toezichtbeleid en het toezichtkader te bespreken met het veld en via internetconsultatie voor te leggen aan een breed publiek.<sup>53</sup> Daaruit blijkt dat besturen, scholen en leraren overwegend positief zijn over het nieuwe normenkader en de aangepaste toezichtstijl.<sup>54</sup> Wetenschappelijk onderzoek levert steun voor de beleidstheorie achter de nieuwe toezichtfilosofie dat een hoge mate van autonomie voor scholen in combinatie met het afleggen van publieke verantwoording leidt tot goede onderwijsresultaten.<sup>55</sup> Daarom werken het ministerie van Onderwijs en de Inspectie aan 'een verbetercultuur die door alle betrokkenen intrinsiek

wordt beleefd'.<sup>56</sup> De overheid wil maatschappelijke controle door leerlingen, ouders, docenten en bestuurders stimuleren door breed draagvlak voor kwaliteitsnormen om tot goed onderwijs te komen. Of dit ook bij gaat dragen aan het vertrouwen in het onderwijstoezicht en in het onderwijs zelf, zal op termijn moeten blijken. Het vernieuwde toezicht is per 1 augustus 2017 ingevoerd, dus is het nog te vroeg om de gevolgen in beeld te brengen.

Kortom, de omgevingsgerichtheid van de Inspectie van het onderwijs heeft zich ontwikkeld van veel ruimte voor autonomie van de scholen naar meer gedetailleerde kwaliteitseisen en handhavend toezicht. Vervolgens heeft de Inspectie onder druk van de wetgever de zeggenschap van instellingen weer versterkt door de status van inspectienormen te verduidelijken en meer kansgericht en stimulerend toezicht uit te oefenen. Burgers zijn door middel van het openbaar maken van inspectiegegevens in staat gesteld om hun keuzevrijheid te vergroten en maatschappelijke controle uit te oefenen. Toen dit gedragseffect slechts zeer beperkt bleek op te treden ging de Inspectie op zoek naar andere vormen van inbreng van ouders, scholieren en onderwijsinstellingen om hun meer zeggenschap te geven over de kwaliteit van het onderwijs, zoals bij het opmaken van 'De Staat van het Onderwijs'. Omdat 'De Staat' een mooi voorbeeld is van de ontwikkeling naar reflectief stelseltoezicht, besteden we hier wat meer aandacht aan het proces van totstandkoming ervan.<sup>57</sup> Ook andere inspecties maken inmiddels een staat van de sector op en kunnen leren van de ervaringen van de Ivho.

### Reflectief stelseltoezicht: 'De staat van het onderwijs'

De ontwikkeling van transparantie naar responsiviteit is niet alleen zichtbaar in het vernieuwde, bestuursgerichte instellingstoezicht, maar ook in het vernieuwde stelseltoezicht. Al 200 jaar maakt de Inspectie jaarlijks de Staat van het Onderwijs op, maar de laatste paar jaar doet de Inspectie dat steeds meer in samenwerking met veldpartijen.

*Hoe heeft de Staat van het Onderwijs zich ontwikkeld? Van constaterend naar verklarend*

In 2017 bestaat de Staat van het Onderwijs 200 jaar. De Inspectie is grondwettelijk verplicht om de Kamer te informeren over de ontwikkelingen in het onderwijs. De staten waren tot een aantal jaren geleden een soort jaarverslagen, waarin weinig aandacht was voor ontwikkelingen op stelselniveau en waarin vooral verslag werd gedaan van

50. Kamerstukken II 2013/14, 33862, 1.

51. A.M. Bokhorst, 'Meer zeggenschap van burgers en organisaties over regulering', *Regelmaat* 2016, nr. 5, p. 357.

52. Kamerstukken II 2015/16, 33862, 24.

53. Ministerie van OCW 2014, p. 14. In het toezichtkader staat hoe de Inspectie werkt, wat zij beoordeelt en van welke kwaliteit het onderwijs is. Toezichtkaders van de Inspectie bevatten de werkwijze die de Inspectie bij haar toezicht hanteert en de kwaliteitsaspecten en indicatoren (het waarderingskader) waarop scholen worden beoordeeld. De invoering van gedifferentieerd toezicht betekent dat bepaald moet worden wanneer een school uiteindelijk het oordeel 'voldoende', 'goed', of 'excellent' zal krijgen. De wetgever bepaalt welke aspecten van kwaliteit van belang zijn en de Inspectie operationaliseert dit en legt dit vast in een toezichtkader. Deze toezichtkaders worden ter consultatie voorgelegd en op een aantal formele momenten besproken met de sectoren. Na vaststelling door de inspecteur-generaal keurt uiteindelijk de minister het toezichtkader goed.

54. Inspectie van het Onderwijs, *Naar vernieuwd toezicht. Afsluitende rapportage pilots en raadplegingen stimulerend en gedifferentieerd toezicht*, 2016.

55. Webbink e.a. 2009.

56. Ministerie van OCW 2014, p. 1.

57. Beschrijving op basis van presentatie Inge de Wolf op het UU-Kennisseminar op 1 november 2016 over 'Transparantie, verantwoording en responsiviteit van toezichthouders', gesprekken met Inge de Wolf, Arnold Jonk en Evelien Evenhuis op 22 december 2016 en het bijwonen van het congres de Staat van het Onderwijs op 12 april 2017.



de aantallen verrichte inspecties. Het verslag droeg bij aan transparantie van het onderwijstoezicht, maar vooral de negatieve oordelen stonden voorop, zonder verbeterperspectief of een analyse van achterliggende mechanismes. Het verslag bood er geen verklaring voor waarom bepaalde problemen zich voordoen. De Inspectie ging zich realiseren dat de inspecteurs veel meer weten over onderwijsontwikkelingen en vroeg zich af waarom die kennis niet met het veld werd gedeeld. De IvhO heeft er daarom voor gekozen het leerlingperspectief centraal te stellen. Deze keuze is voortgekomen uit de eerste Staat van de Leerling, waardoor de Inspectie geïnspireerd werd. De Staat was vroeger aan de Tweede Kamer gericht, maar sinds 2013 vooral aan het veld om de discussie te voeden. Inmiddels zijn er naast de Staat van de leerling, ook de Staat van de leraar, de ouder, de schoolleider, de universitaire lerarenopleiding, het internationale onderwijs in Nederland en het Nederlands onderwijs in het buitenland.<sup>58</sup>

*Werkwijze: hoe komt de Staat van het Onderwijs tot stand?*

De ontwikkeling naar ‘de Staat’ in de huidige vorm is geleidelijk gegaan, het is geen doelbewuste omslag geweest, meer een organisch leerproces. In de Staat van 2013 is de omslag het meest zichtbaar geweest, met voor het eerst een ruim gebruik van infographics. Het eerste hoofdstuk was voorheen een samenvatting van de sectorrapporten die in de volgende hoofdstukken stonden, maar is nu een stelselanalyse. Deze analyse wordt steeds belangrijker en bepalender. Het selectieproces van onderwerpen gebeurt op basis van een diversiteit aan bronnen: veel gesprekken met schoolleiders en leraren over hun zorgen, signalen die inspecteurs in het veld opvangen, buitenlandse ontwikkelingen, nieuwe data die beschikbaar komen, vakliteratuur en boeken, de Staten van de leraar, de ouders, de leerling, enzovoort. Een open houding is dus een voorwaarde om signalen uit het veld op te vangen en actief op te sporen. Vaak hangen thema’s ‘in de lucht’, zoals de teruglopende motivatie van leerlingen of toegenomen ongelijkheid van kansen. Inspecteurs dragen thema’s aan die onderzoekers verder gaan uitzoeken. De vraag daarbij is of de IvhO de geëigende instantie is om dit thema te benoemen, of de Inspectie eigen toezichtdata over dit thema heeft en of er aanvullend onderzoek mogelijk is om de boodschap te onderbouwen. Om deze aanpak tot een succes te maken moet de IvhO ook externe informatiebronnen inzetten en van duiding voorzien. In samenwerking met wetenschappers doet de IvhO verdiepend onderzoek.

De inspecteur-generaal is heel bepalend in het uitdragen en impact laten krijgen van de boodschap. De ‘landing’ van de Staat wordt zorgvuldig geregisseerd. De IvhO legt de resultaten aan de bewindspersonen voor. Twee weken voor publicatie van de staat deelt de Inspectie de inhoud in een serie bilaterale gesprekken ook met veldpartijen, zodat zij zich kunnen voorbereiden op acties en reacties. De inspecteur-generaal benadrukt in deze gesprekken de verantwoordelijkheid van deze partijen en brengt hen in stelling: wat ga je doen? In vervolggelassen komt de inspecteur-generaal ook voortdurend terug op de voortgang. Voorafgaand aan de publicatie vindt dus achter de schermen voortdurend overleg plaats, en worden data verder aangescherpt of aangevuld. Deze gesprekken voeden ook de kracht van de boodschap, omdat de inspecteur-generaal inmiddels weet waar de gevoeligheden liggen. De Staat wordt gepresenteerd in een grote dialoogconferentie met vele honderden betrokkenen en belanghebbenden.

*Doorwerking: aandacht voor draagvlak en probleemeigenaarschap*

Het intensieve maatschappelijke debat dat de afgelopen jaren is ontstaan naar aanleiding van de publicatie van de Staat van het Onderwijs, bijvoorbeeld over sociale ongelijkheid in het onderwijs, vormt een indicatie van de doorwerking van de Staat in het beleid van de verantwoordelijke actoren. Hoewel ons onderzoek zich heeft gericht op het totstandkomingsproces en niet op de effectiviteit van de Staat, lijken enkele factoren in het totstandkomingsproces bij te dragen aan de doorwerking ervan. Het is voor de Inspectie allereerst alleen zinvol om onderwerpen te agenderen in de Staat waarvoor niet al een probleemeigenaar is opgestaan. Als iemand het al heeft opgepakt, kiest de IvhO het onderwerp niet. Het gebrek aan probleemeigenaarschap draagt ertoe bij dat de agenda van de Inspectie niet omstreden is. Met behulp van de Staat, daagt de inspecteur-generaal organisaties uit om zich op te werpen als probleemeigenaar. Het is belangrijk om ook aandachtspunten voor de IvhO zelf te adresseren in de eigen reflecties. Voorafgaand aan de publicatie van de Staat vraagt de IvhO aan wetenschappers en de belangrijkste *stakeholders* om ‘gaten te schieten’ in het concept. Op deze manier wordt de boodschap sterker en werkt de Inspectie ook aan het draagvlak voorafgaand aan publicatie.

58. [www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/staat-van-het-onderwijs/de-andere-staten](http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/staat-van-het-onderwijs/de-andere-staten).

## Analyse: een ontwikkeling van transparantie via verantwoording naar responsiviteit

Uit de casusbeschrijving blijkt dat beide Inspecties onder maatschappelijke druk informatie openbaar gingen maken over ondertoezichtstaande instellingen. Dat leidde ook in beide gevallen tot de roep om publieke verantwoording over tegenvallende prestaties: de IvhO moest zich verantwoorden over zwakke scholen, de IGZ kwam zelf onder het publieke vergrootglas te liggen vanwege enkele misstanden in de zorg. Door het zichtbaar worden van slecht presterende onderwijs- en zorginstellingen is de maatschappelijke en politieke druk op de toezichthouders toegenomen om meer verscherpt en sanctionerend toezicht uit te oefenen. De kwaliteitseisen zijn daardoor steeds gedetailleerder geworden en er is meer handhavend toezicht gekomen, waardoor onderwijs- en zorginstellingen zijn gaan klagen over toezichtlasten.

Als reactie daarop proberen beide Inspecties met behulp van een meer responsieve toezichtstijl de balans tussen controleren en stimuleren te bewaken. Naast normnaleving en *'naming and shaming'* is er nu ook oog voor stimulering van kwaliteit en *'naming and faming'*. De Inspecties buigen zich sinds kort over de vraag hoe ze het bestuur, het interne toezicht, stakeholderbeleid en de governance van instellingen kunnen beoordelen en stimuleren.<sup>59</sup> Ook zijn ze zich expliciet gaan richten op het perspectief van burgers en belanghebbenden, zodat kwaliteitsoordelen niet alleen worden gegeven op basis van de formele (en soms als formalistisch ervaren) criteria van de Inspectie. Zo draagt de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) de IGZ op om het toezicht minder vrijblijvend te maken, maar ook om de belangen en klachten van patiënten meer centraal te zetten.

De IGZ stelt het cliëntperspectief in de werkplannen, de toezichtnormen en het risicogerichte toezicht meer centraal. Dat past ook in het beleid van het ministerie van VWS om minder de systemen en meer de mensen centraal te zetten.<sup>60</sup> De IvhO nodigt leerlingen, ouders, schoolleiders, leraren en andere betrokken uit om jaarlijks hun eigen staat van het onderwijs op te maken en stimuleert daarmee het maatschappelijk debat over kwaliteit. Ook heeft de Inspectie het vernieuwde toezichtkader maatschappelijk gelegitimeerd door het uitgebreid betrekken van uiteenlopende *stakeholders* in de ontwikkel-, consultatie- en pilotfase.

Tot slot zijn toezichthouders steeds meer gericht op het signaleren en agenderen van ontwikkelingen en problemen voor de sector als geheel. Dat doen ze door perio-

diek de staat van de sector op te maken en problemen te agenderen. Sommige toezichthouders schrijven intern of publiekelijk wetgevingsbrieven om lacunes in de regelgeving bij de wetgever te agenderen. Ook dit verandert het karakter van hun relatie met de omgeving: zij publiceren niet meer alleen over individuele bedrijven en instellingen, maar ook over de sector als geheel.

Kortom, de kernwaarde in de omgevingsgerichte strategie verschuift van transparantie voor burgers via verantwoording aan burgers naar responsiviteit met burgers, en via handhaving naar het bevorderen van leren en reflectiviteit. De Inspecties proberen met een responsievere toezichtstijl de balans te bewaken tussen het handhaven van regels en het stimuleren van kwaliteitsontwikkeling in dialoog met instellingen. We hebben de verhouding tussen transparantie, verantwoording en responsiviteit eerder geschetst als een continuüm. Daarbij staat transparantie voor het eenzijdig openbaar maken van 'neutrale' feitelijke informatie en responsiviteit voor dialoog, het agenderen van nieuwe risico's en het zoeken naar pluriformiteit in kwaliteitsoordelen. Bij de twee onderzochte inspecties maakt de omgevingsgerichte strategie ook een ontwikkeling door van transparantie naar responsiviteit. Dat roept de vraag op of hier sprake is van een 'natuurlijk' patroon dat zich ook bij andere toezichthouders voordoet.

Hoewel we deze vraag op basis van het huidige onderzoek niet kunnen beantwoorden biedt de wetenschappelijke literatuur over transparantie en responsiviteit wel enkele relevante aanknopingspunten. Transparantie zoals dat in het analysekader voor dit artikel is gedefinieerd, als het openbaar maken van feitelijke informatie, past in een instrumentalistische visie op de overheid. Daarin is de gedachte dat informatie(technologie) een neutraal en waarde vrij middel is om maatschappelijke problemen op te lossen. Transparantie is in deze visie de oplossing voor een probleemdiagnose van informatie-asymmetrie tussen overheid en burger, waarbij de overheid een informatievoorsprong heeft en de burger recht heeft op diezelfde informatie. Door het verstrekken van zo veel mogelijk informatie faciliteert de overheid als neutrale intermediair dat burgers als rationele actoren die informatie consumeren, verwerken en ernaar handelen: daarmee is het publieke belang voldoende gerealiseerd, zo luidt de verwachting. In het toezicht herkennen we deze visie. Veel toezichthouders bereiden zich momenteel voor op het maximaliseren van de informatievoorziening: het 'zenden' van informatie staat centraal.

Maar in de wetenschappelijke literatuur heeft het idee van de informatiesamenleving, waarin gedrag met informatie kan worden gestuurd, plaatsgemaakt voor de platformsamenleving,<sup>61</sup> waarbij informatie wordt gedeeld in netwerken tussen overheid en burgers. Diverse auteurs pleiten daarom voor een beweging 'van e-government

59. WRR, *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke instellingen*, 2014, p. 77.

60. Ministerie van VWS, Kamerbrief over Gezamenlijke agenda VWS: 'Van systemen naar mensen', 2013, [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/02/18/kamerbrief-over-gezamenlijke-agenda-vws-van-systemen-naar-mensen](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/02/18/kamerbrief-over-gezamenlijke-agenda-vws-van-systemen-naar-mensen).

61. J. van Dijk, *De Platformsamenleving, Strijd om publieke waarde in een online wereld*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2016.

naar we-government'<sup>62</sup> oftewel iOverheid.<sup>63</sup> Daarin past responsiviteit beter dan transparantie op de 'smalle wijze' waarop het in dit artikel is gedefinieerd. De casus van het onderwijs en de gezondheidszorg laten dan ook zien dat informatie betekenis krijgt in een context van institutionele relaties, waarbij *stakeholders* hun eigen betekenis geven afhankelijk van de saillantie die de informatie voor hen heeft.<sup>64</sup> In de twee casus ervoeren de Inspecties dat de interpretatie en duiding die aan door hen gepubliceerde informatie werd gegeven, ook vragen oproepen over het werk van de Inspectie. Daarop ontstond de behoefte om zelf meer duiding te geven door middel van verantwoording. Die verantwoording riep weer reacties op, waardoor Inspecties besloten om een dialoog aan te gaan.

Een tweede relevant inzicht ontleen we aan onderzoek van Kosack en Fung (2014), die twee mechanismen onderscheiden waardoor transparantie tot verbetering kan leiden: confrontatie en samenwerking.<sup>65</sup> In de reacties van burgers, journalisten en politiek op de transparant gemaakte prestaties van zorg- en onderwijsinstellingen, herkennen we confrontatie als reactie: de informatie roept weerstand op en leidt tot kritiek en protest. Hoewel Kosack en Fung argumenteren dat deze continue 'waakhondfunctie' zeker tot verbetering van prestaties kan leiden, is goed voor te stellen dat continue confrontatie problematisch is voor de legitimiteit van toezichthouders.

In reactie hierop gaan toezichthouders op zoek naar meer constructieve relaties waarin informatie vanuit meerdere kanten wordt gedeeld en geduid, en er collectieve leerprocessen ontstaan. Door normenkaders meer in samenwerking te ontwikkelen met betrokkenen in het veld, ontstaat meer draagvlak voor regelgeving, wat de naleving ervan ten goede komt. Betrokkenheid en samenwerking bij de ontwikkeling van kwaliteitsstandaarden zorgen ervoor dat collectieve regels beter aansluiten op de sociale normen in de praktijk. Naarmate overheidsregels meer aansluiten bij sociale of individuele normen is het voor mensen makkelijker om ze na te leven.<sup>66</sup> Ook dit zou de ontwikkeling kunnen verklaren van transparantie naar responsiviteit. Deze responsieve toezichtstijl lijkt goed te passen bij regulering met doelvoorschriften en open normen, zoals bij de kwaliteitsverbetering in semipublieke sectoren.<sup>67</sup> Het is wel de

vraag of deze stijl even goed past in sectoren die meer gekenmerkt worden door concurrentie en waarin gedrag meer regelgeleid is.

## Conclusies

Toezichthouders staan voor de vraag hoe ze om moeten gaan met de maatschappelijke verwachtingen van burgers en organisaties op het gebied van transparantie. Van toezichthouders wordt verwacht dat ze omgevingsgericht zijn in hun houding en gedrag. De vraag voor Inspecties is vaak: wat moet openbaar zijn, waarbij de nadruk veelal ligt op cognitieve informatie gericht op een instrumenteel effect van betere normnaleving door het geven van prikkels. In situaties met een eenduidig normenkader kan dergelijke 'eenduidige' informatie burgers inderdaad in staat stellen om beredeneerde keuzes te maken en gerechtvaardigd vertrouwen in instellingen te laten krijgen. Maar dit artikel heeft verschillende voorbeelden getoond waarin toezichtinformatie meer vragen oproep over het toezicht dan antwoorden bood. Bijvoorbeeld over het 'bureaucratische' normenkader in situaties waarin kwaliteit in feite pluriform is. Toezichthouders willen de kwaliteit van publieke dienstverlening bevorderen door professionaliteit, diversiteit en maatwerk te stimuleren. In dergelijke gevallen moet ook meervoudige duiding mogelijk zijn op basis van meerdere bronnen en perspectieven. De IGZ en de IvH0 proberen daarom met een responsievere toezichtstijl de balans te bewaken tussen het handhaven van regels en het stimuleren van kwaliteitsontwikkeling in dialoog met instellingen.

Bij de twee onderzochte Inspecties, die beide toezicht houden op kwaliteit van publieke diensten, is een verschuiving waar te nemen van transparantie voor burgers via verantwoording aan burgers naar responsiviteit met burgers en ondertoezichtstaande organisaties. De Inspecties zoeken via een responsieve omgevingsgerichte strategie ook de dialoog met burgers en ondertoezichtstaanden over het normenkader en prioriteiten in het toezicht. Vaak gebeurt dat naar aanleiding van maatschappelijke en politieke discussie over het toezicht, die door de openbaarmaking van gegevens is opgewekt. Van eenzijdig handhavend optreden heeft het toezicht een stimulerender en interactiever karakter gekregen, waarbij ondertoezichtstaande organisaties worden gestimuleerd om zelf transparant te zijn, en het toezicht zich vaker richt op de governance van instellingen. Hier zien we dus een ontwikkelingspatroon van transparantie via verantwoording naar responsiviteit: transparantie van toezichtinformatie roept vragen op over toezicht, waardoor verantwoording noodzakelijk wordt, en waardoor een discussie ontstaat over het normenkader. Daarmee lijkt zich een natuurlijk en organisch proces af te tekenen van transparantie naar verantwoording naar responsiviteit.

Of dit patroon ook bij andere toezichthouders waarneembaar is, zou onderwerp kunnen zijn van vervolgon-

62. D. Linders, 'From E-Government to We-Government: Defining a Typology for Citizen Coproduction in the Age of Social Media', *Government Information Quarterly* 2012, nr. 4, p. 446-454.

63. WRR, *I-overheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2011.

64. A. Meijer, S. Grimmelikhuijsen, M. Nell en L. Lentz, 'Organizational arrangements for targeted transparency. Legal or communicative enactment of disclosure requirements', *Information Polity* 2014, nr. 1-2, p. 115-127.

65. S. Kosack en A. Fung, 'Does Transparency Improve Governance?', *Annual Review of Political Science* 2014, vol. 17, p. 65-87.

66. A.M. Bokhorst, *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag*, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2014.

67. I. Ayres en J. Braithwaite, *Responsive regulation. Transcending the deregulation debate*, New York/Oxford: Oxford University Press 1992, p. 72. J. Braithwaite, 'Rules and principles; a theory of legal certainty', *Australian Journal of Legal Philosophy* 2002, vol. 27, p. 47-82.

derzoek. Het analysekader dat wij in dit artikel hebben ontwikkeld, zou in ieder geval ook voor andere inspecties en markttoezichthouders behulpzaam kunnen zijn om op proactievere wijze een eigen omgevingsgerichte strategie te ontwikkelen, de doelen hiervan duidelijker te formuleren en de kansen en risico's te analyseren. Zo'n strategie helpt om een antwoord te bieden op maatschappelijke verwachtingen en soms wettelijke verplichtingen ten aanzien van open(baar)heid. Dit artikel geeft daarbij enkele aandachtspunten.

*Transparantie* kan leiden tot normnaleving en kwaliteitsbewaking, maar door het openbaar maken van informatie kunnen ondertoezichtstaanden zich ook ondermijnd voelen en strategisch gedrag gaan vertonen. Transparantie van informatie legt ook zwaktes in kwaliteit en prestaties bloot van ondertoezichtstaande organisaties, waardoor vertrouwen kan worden ondermijnd en inspecties onder druk kunnen komen te staan en zich beter moeten gaan verantwoorden. Inspecties die te maken krijgen met een wettelijke of beleidsmatige verplichting tot openbaarmaking van toezichtinformatie, kunnen zich hierop voorbereiden door behalve aan transparantie ook meer aandacht te besteden aan verantwoording.

Het afleggen van *verantwoording* over de beweegredenen van een toezichthouder of ondertoezichtstaanden kan bijdragen aan vertrouwen, maar het vragen om een veelheid aan procesinformatie kan leiden tot een afvinkcultuur en overdaad. Verantwoording heeft tot doel om het toezicht beter te legitimeren, maar kan leiden tot discussie over het toezichtkader waardoor de legitimiteit van het toezicht juist onder druk komt te staan. Goed geïnformeerde organisaties, burgers en belanghebbenden zijn immers eerder geneigd om terug of mee te praten.

Om verantwoordelijkheid te creëren voor maatschappelijke problemen, kwaliteitsverbetering of goed bestuur gaan inspecties in dialoog met het krachtenveld. Daarbij verschuift de aandacht van normnaleving naar een reflectieve strategie gericht op het versterken van lerend vermogen. In hoeverre dit ook bijdraagt aan de oplossing van problemen is nog weinig onderzocht, maar het is goed mogelijk dat een dialoog met belanghebbenden meer bijdraagt aan kwaliteitsverbetering dan het 'afrekenen' van minder presterende organisaties. Hoe dan ook, de uitdaging voor toezichthouders lijkt er niet in gelegen te zijn om zo veel mogelijk informatie ter beschikking te stellen, maar om een omgeving te scheppen die burgers en instellingen in staat stelt hun eigen kwaliteitsoordelen te vellen, maatschappelijke controle op organisaties te verbeteren en een maatschappelijke dialoog te voeren over kwaliteit en normenkaders.