

13

OVERHEIDS- EN BURGERTOEZICHT IN DE KENNISSAMENLEVING: PLEIDOOI VOOR EEN LAT-RELATIE

Judith van Erp en Albert Meijer

Synergie tussen overheids- en burgertoezicht in de kennissamenleving?

Consumenten zijn in het informatietijdperk niet meer aan de grillen van publieke dienstverleners of de markt overgeleverd. Op het internet is allerlei informatie over de kwaliteit en veiligheid van producten en diensten te vinden. Enkele voorbeelden:

De kwaliteit van het onderwijs op de Geert Groote School 2, een vrije school in Amsterdam, wordt vanaf 2007 tot eind 2009 als zeer zwak beoordeeld. Het team houdt vast aan het traditionele vrijeschoolonderwijs en gaat nauwelijks mee met de eisen die de moderne maatschappij aan een school stelt.¹

Financieel dienstverlener World of Credit heeft aan diverse consumenten beleggingsverzekeringen verstrekt die niet pasten bij de financiële positie van deze consumenten. Zo heeft World of Credit aan acht consumenten die hadden aangegeven een klein gedeelte te willen beleggen in aandelen, een fonds geadviseerd dat substantieel in aandelen belegt.²

Medewerkers van verpleeghuis De Kreek in 's Gravezande doen hun best om met minimale middelen, maximale zorg te verlenen. Toch is de kwaliteit van de zorg zó onder de maat dat de situatie kritiek is.³

De snijbonen van groentehandel Ben van der Waal op de markt in Rotterdam bevatten tijdens een controle op 4 november 2008 een te hoog gehalte bestrijdingsmiddelen. Eén monster bevatte 0,9 mg. oxamyl per kilo snijbonen, terwijl slechts 0,1 mg is toegestaan. De hoeveelheid oxamyl was echter onder het gehalte waarbij mogelijk gezondheidsschade kan ontstaan.⁴

De informatie in deze voorbeelden is afkomstig van inspecties en andere publieke toezichthouders. Steeds vaker publiceren zij op hun websites specifieke informatie over de prestaties of naleving van ondernemingen of instellingen, in de vorm van registers, inspectierapporten, persberichten, of een zwarte lijst. In het verleden bleef dit soort informatie onbekend bij het grote publiek of werd deze alleen in geanonimiseerde vorm gepubliceerd. De moderne toe-

zichthouder deelt de resultaten van het toezicht echter met het publiek. De achterliggende gedachte is dat de consument als medetoezichthouder een belangrijke bijdrage kan leveren aan het toezicht: er zijn als het ware ‘meer handen aan het bed’.

De bijdrage van de consument kan in de eerste plaats betekenen dat deze als klant toeziet op de kwaliteit van producten of diensten die hij afneemt. Ook kunnen burgers maatschappelijk onverantwoord handelende ondernemingen reputatieschade toebrengen door aandacht te vragen voor dit gedrag in publicaties en acties. Beter geïnformeerde consumenten kunnen ‘stemmen met de voeten’, waarvan een belangrijk preventief effect kan uitgaan. In de bovenstaande voorbeelden zouden Amsterdamse ouders een andere school kunnen kiezen, zouden consumenten een betere kredietverlener kunnen kiezen, zouden patiënten verpleeghuis ‘De Kreek’ kunnen mijden en zouden klanten hun snijbonen bij een andere kraam kunnen kopen. Een andere mogelijkheid is dat de ouders, patiënten, cliënten of klanten de dienstverlenende organisatie aanspreken op de prestaties, de slechte resultaten of de slechte kwaliteit van de geleverde goederen of diensten.

Een verdergaande vorm van betrokkenheid van burgers is dat zij niet alleen gebruik maken van informatie van toezichthouders maar hier ook zelf informatie aan toevoegen. ‘Toezicht 2.0,’ wordt dit wel genoemd, naar analogie van het interactieve internet 2.0.⁵ Burgers kunnen dan klachten en waarnemingen doorgeven aan overheden, bijvoorbeeld door digitale tipformulieren van de politie of inspecties of bij een meldpunt. Tot slot kunnen toezichthouders via deze interacties keuzen in het toezicht aan burgers uitleggen om zo het draagvlak voor het toezicht te vergroten.

In het informatietijdperk hebben toezichthouders echter niet het monopolie op informatieverstrekking aan burgers. Burgers voorzien elkaar ook op allerlei manieren van informatie. De betrokkenheid van burgers bij het toezicht gaat in dit geval nog een stap verder dan bij de eerder genoemde voorbeelden: burgers organiseren zelf vormen van toezicht die aanvullend (of soms zelfs concurrerend) zijn met overheidstoezicht. Ook dit kunnen we ‘Toezicht 2.0’ noemen. Enkele voorbeelden:

De kwaliteit van eetcafé Domplein wordt in totaal beoordeeld met een 3,9 voor het eten, 4,6 voor service en 7,1 voor decor. Deze zaak moet het hebben van de toplocatie: de bediening en het eten worden als slecht beoordeeld.⁶

De heer B. op de Rijkscholengemeenschap Borgen is bij weinig leerlingen populair. Zijn gemiddelde score is een 1,6. De leerlingen vinden dat deze muziekdocent geen les kan geven, geen overwicht heeft en zelf geen muziek-instrument kan bespelen.⁷

Het eindoordeel van de studenten over de opleiding Bestuurskunde van de Universiteit Utrecht is een 7,9. Het onderwijs scoort zeer hoog met een 8,2

terwijl de faciliteiten met een 7,2 iets minder worden beoordeeld. Ook 36,1 % van de hoogleraren plaatst deze opleiding op de eerste plaats.⁸

Lyudmilla uit Rusland is niet op zoek naar de ware liefde zoals zij zelf schrijft in haar email, maar uit op het geld van eenzame Nederlandse mannen. Na enkele vriendelijke emails vraagt zij om geld voor een ticket naar Nederland, en vervolgens laat zij niets meer van zich horen.⁹

De vraag die wij in onze bijdrage willen onderzoeken is hoe overheidstoezicht en burgertoezicht zich tot elkaar kunnen verhouden. Overheidstoezicht wordt traditioneel uitgevoerd door experts die de gedragingen van bedrijven en publieke organisaties toetsen aan wettelijke en professionele standaarden. Toezichthouders zijn getraind in het toetsen van praktijken, vellen op basis van deze toetsing een oordeel en passen eventueel sancties toe. Burgertoezicht wordt uitgevoerd door ongetrainde leken die deelnemen aan toezicht vanuit een persoonlijk of collectief belang, vaak met behulp van de media. Overheids- en burgertoezicht hebben steeds naast elkaar bestaan en zijn op verschillende manieren met elkaar vervlochten. Interessant aan deze tijd is echter dat praktijken van zowel onder toezicht gestelden als van toezichthouders steeds transparanter worden. Op het internet kunnen burgers allerlei informatie krijgen over de kwaliteit van scholen, ziekenhuizen, financiële instellingen en supermarkten. Kunnen overheids- en burgertoezicht met elkaar worden verbonden? Zijn er mogelijkheden voor co-creatie van toezicht?¹⁰ Wat zijn daarbij de voor- en nadelen? Wat zijn de kansen en de risico's?

Achtergrond: verklaringen voor toenemende transparantie van het toezicht.

Twee ontwikkelingen kunnen de toename van transparantie van overheidstoezicht verklaren. Ten eerste is er sprake van een toenemende druk voor overheden om verantwoording af te leggen.¹¹ Transparantie is een manier om invulling te geven aan deze roep om verantwoording. Het beoogde effect van transparantie is een toename (of behoud) van overheidslegitimiteit. Zeker bij onafhankelijke, verzelfstandigde toezichthouders die niet onder rechtstreeks politiek gezag staan en grotendeels achter gesloten deuren opereren, is het van belang dat zij verantwoording afleggen om machtsmisbruik te voorkomen. Transparantie biedt de mogelijkheid voor formeel-juridische controle op de rechtmatigheid van het toezicht. Daarnaast kan het ook een middel zijn om de democratische legitimiteit van de overheid te verhogen en het vertrouwen van burgers in overheidsinstanties en hun betrokkenheid te vergroten.¹² Transparantie kan bijdragen aan de legitimiteit van het toezicht omdat zichtbaar en

navolgbaar wordt hoe toezichthouders te werk gaan en hoe ze tot hun besluiten komen. Toezichthouders kunnen laten zien dat ze doen wat ze hebben beloofd.¹³

De tweede ontwikkeling heeft betrekking op de positie van de overheid in de hedendaagse samenleving. De klassieke visie op overheidssturing ging uit van de gedachte dat de overheid als hiërarchisch bovengeschikte actor de samenleving kan sturen en dat nalevingsgedrag van organisaties kan worden bewerkstelligd door de dreiging van publieke sancties. In de huidige samenleving is deze vorm van sturing minder effectief. Dat heeft te maken met het veranderende karakter naar een globale netwerksamenleving of 'nodale orde'.¹⁴ Onze moderne samenleving is complexer en onoverzichtelijker dan één centrale overheid, door middel van eenduidige regels, kan omvatten. In een globale netwerksamenleving brokkelt het gezag van nationale toezichthouders af, omdat ondernemingen veelal internationaal opereren en de regels van nationale staten niet vanzelfsprekend volgen. Sancties van de nationale toezichthouder boeten aan afschrikwekkende werking in als ondernemingen hun activiteiten kunnen verplaatsen naar jurisdicties die soepeler omgaan met regels. De staat is bovendien niet de belangrijkste machtsbron, maar marktordening en toezicht vinden plaats in netwerken van publieke, private en hybride actoren. Naast juridische handhavingmiddelen zoals sancties, zijn publiciteit, druk van consumenten en non-gouvernementele organisaties, en marktwerking belangrijke bronnen van controle. De rol van de overheid kan daarom niet langer worden getypeerd als een sturende actor, maar veeleer als een regisseur die kennis organiseert en andere netwerkdeelnemers mobiliseert om hun invloed aan te wenden. Effectief toezicht is gelegen in het slim gebruik maken van het bestaande krachtenveld van controlerende actoren. Deze zijn soms beter in staat om min of meer vrijwillige naleving te bewerkstelligen dan de publieke toezichthouder, of om nieuwe vormen van maatschappelijke controle te activeren. In plaats van het direct beïnvloeden van onder toezicht gestelde ondernemingen, heeft de openbaarmaking van toezichtinformatie tot doel de omgeving van de ondernemingen te activeren. De rol van de consument verandert dus van die van passieve 'begunstigde' van het toezicht in die van actieve coproductent.

De bovenstaande twee ontwikkelingen zien we terug in de redenen die toezichthouders gebruiken om toezichtinformatie openbaar te maken. Nederlandse toezichthouders publiceren toezichtinformatie om het vertrouwen van het publiek in het toezicht en in de markt waarop toezicht wordt gehouden te bevorderen en omdat de toezichtinformatie de besluitvorming door de consument ten goede komt. Enkele voorbeelden.

wereldwijde samenwerkingsverbanden te creëren tussen mensen die elkaar niet kennen. Ook op het gebied van informatie-uitwisseling tussen consumenten zijn er talloze voorbeelden van nieuwe samenwerkingen. Dit betekent dat burgers over de prestaties van zulke uiteenlopende diensten als scholen, restaurants, softwareproducenten en prostituees informatie van andere burgers kunnen vinden. Burgers hoeven niet meer aan de buurman te vragen wat een goed restaurant is. Ze kunnen een afgewogen oordeel van een groot aantal burgers aantreffen op restaurantsite IENS.

Tegelijkertijd zien we dat de toenemende zelforganisatie van de samenleving een forse taak is voor het overheidstoezicht. Deze uitdaging zien we op meerdere terreinen: concurrerende verhalen over de inenting tegen het HPV-virus en de nieuwe griep zijn duidelijke voorbeelden van overheden die het monopolie op kennis verliezen. Ook op het gebied van informatie over kwaliteit en veiligheid van producten en diensten is er niet langer sprake van een kennismonopolie van toezichthouders. Om de interactie tussen beide vormen van transparantie te begrijpen, is het nodig om systematischer te kijken naar de voor- en nadelen van aanbieden van toezichtinformatie door overheden en door burgers. Daarbij laten we zien dat informatie van overheden beperkt wordt gebruikt. Burgerinitiatieven kampen met het probleem dat zij de kwaliteit van informatie moeilijk kunnen waarborgen.

Beperkt gebruik van toezichtinformatie, meer gebruik van burgerinformatie

De afgelopen jaren hebben wij diverse initiatieven onderzocht om toezichtgegevens openbaar te maken.²¹ We onderzochten prestatiegegevens in de gezondheidszorg, het onderwijs en de rampenbestrijding. Daarnaast keken we ook naar de openbaarmaking van gegevens over milieuovertredingen door de provincie Limburg, naar gegevens over voedselveiligheid van de Deense Voedsel- en Warenautoriteit, en naar het financiële toezicht door de Autoriteit Financiële Markten. Op al deze terreinen blijken burgers of consumenten zelf weinig te doen met gepubliceerde informatie. In de eerste plaats bereikt deze informatie de gebruiker vaak niet. Burgers maken bijvoorbeeld weinig gebruik van de Milieukaart, waarop de provincie Limburg handhavingrapporten, klachtenrapporten en sancties publiceert over bedrijven. De bedrijven waarover informatie is gepubliceerd, hebben hierop geen (negatieve) reacties gekregen. Ook de pers is niet geïnteresseerd in de milieukaart.²² In het financiële toezicht nemen consumenten nauwelijks kennis van de openbare waarschuwingen en sancties van de AFM. Voor zover de informatie consumenten bereikt, zijn dat vooral de geïnteresseerde consumenten die actief op zoek zijn naar informatie

over aanbieders. Deze groep is in de minderheid en loopt weinig risico om in de financiële problemen te komen.²³

Ook als de geboden toezichtinformatie de consument wel bereikt, gebruiken consumenten de informatie meestal niet zodanig dat zij voortaan onbetrouwbare producten of diensten mijden. Uit onderzoeken naar het gebruik van prestatiegegevens over ziekenhuizen, zoals de Algemeen Dagblad Ziekenhuis Top 100, blijkt dat patiënten zich nauwelijks laten leiden door gepubliceerde prestatiegegevens. Patiënten nemen er wel kennis van, maar laten hun keuze bepalen door de locatie en door de ervaringen van anderen.²⁴ In het financiële toezicht zijn er talloze voorbeelden van ondernemingen die ondanks een openbare waarschuwing of sanctie van de AFM, klanten hebben weten te werven voor risicovolle beleggingsproducten. Door te werven binnen de kennissenkring, door een persoonlijk gesprek ‘aan de keukentafel’ en soms met een agressieve communicatiestijl slagen deze ondernemers er toch in het vertrouwen te winnen van consumenten. Waarschuwingen van de toezichthouder kunnen niet voorkomen dat consumenten in zee gaan met onbetrouwbare aanbieders, want formele berichtgeving van de toezichthouder kan het niet winnen van de overtuigingskracht van deze ondernemers.²⁵ Zelfs de ‘smileys’ die in elk Deens restaurant zichtbaar de voedselveiligheid weerspiegelen, leiden niet tot sterke reacties. Het ontbreekt de restaurants met ‘sippe smileys’ niet aan klandizie. Binnen het geheel aan informatiebronnen over de kwaliteit van restaurants, vormen de smileys slechts een zwak signaal. De restaurantrecensies op de uitgaanswebsite ‘Everything about Copenhagen (AOK)’ zijn bijvoorbeeld veel invloedrijker dan de oordelen van de voedselinspectie.²⁶

De beperkte impact van openbare toezichtinformatie op consumentenbesluitvorming kent meerdere verklaringen. In de eerste plaats is de openbaarmaking veelal gestoeld op het model van de consument als rationele beslisser die relevante informatie verzamelt, verwerkt, en daarop keuzes baseert. De achtergrond van het feit dat ondernemingen onveilige producten aanbieden of ontoereikende prestaties leveren, is vooral gelegen in de informatieachterstand van consumenten. Het kan helpen consumenten meer informatie aan te bieden. Deze gedachte is in de moderne economische literatuur over consumentengedrag achterhaald. ‘Behavioral economics’, gebaseerd op inzichten uit de cognitieve psychologie over menselijke informatieverwerking, heeft laten zien dat gedrag zich allerm minst door het model van de rationele, informatieverwerkende consument laat beschrijven.²⁷ In werkelijkheid wordt de consument overspoeld met informatie en ontbreekt de tijd en interesse om zich voor elke aankoop uitgebreid te informeren en alle alternatieven te vergelijken. Bovendien verwerken mensen informatie selectief. Ze zijn geneigd om informatie die hun bestaande opvattingen tegensprekt, te negeren en overschatten hun eigen kennis en kunde. Slechts weinig consumenten zullen zich bijvoorbeeld

voor de aankoop van groenten en fruit op de hoogte stellen van de uitkomsten van de inspecties van de Voedsel- en Warenautoriteit op residuen van bestrijdingsmiddelen. Groentehandelaar Van der Waal op de Rotterdamse markt uit de inleiding hoeft daarom niet voor een terugloop van de klandizie te vrezen.

Ook bij belangrijker beslissingen, zoals de keuze van een school of de investering van het vermogen in een beleggingsproduct, speelt de toezichtinformatie een kleinere rol dan wij misschien verwachten. Dat komt omdat loyaliteit en vertrouwen een grotere rol spelen in consumentenbeslissingen dan het model van de rationele actor veronderstelt. Consumenten houden vast aan hun beslissingen in het verleden en aan bestaande relaties. Nieuwe informatie wordt bezien in het licht van het vertrouwen dat mensen al stellen in een product of aanbieder. De politicoloog Hirschman beschrijft in zijn klassieke boek 'Exit, voice and loyalty' (1970) dan ook dat 'exit', het overstappen naar een andere aanbieder, niet vaak voorkomt. Daar zijn vaak ook hoge kosten aan verbonden. Wie eenmaal naar een bepaalde school gaat of in een verpleeghuis is opgenomen, stapt niet zo snel over naar een andere instelling. Financiële beleggingsproducten zijn vaak slechts tegen een hoge boete te beëindigen. Sommige loyale klanten zullen in plaats van exit, hun stem laten horen: 'voice'. Dit kan een positieve invloed op de onderneming hebben, al zullen we in de volgende passage zien dat dit niet altijd zo is. De 'zwijgende meerderheid' van klanten is misschien niet tevreden, maar blijft toch trouw aan de aanbieder zonder een signaal af te geven.

Een andere verklaring voor het beperkte gebruik van openbare toezichtinformatie is dat deze informatie niet altijd relevant of bruikbaar is voor de consument, of niet aansluit bij de behoefte van consumenten. De meeste Nederlandse toezichthouders maken alle toezichtresultaten op uniforme wijze openbaar. Lang niet alle uitkomsten van het toezicht zijn direct relevant voor consumenten. Toezichthouders verzamelen algemene informatie meestal niet om keuzeprocessen van burgers te ondersteunen. Informatie die in het kader van toezichthoudende taken is verzameld kan wel openbaar worden gemaakt, maar de bruikbaarheid hiervan is beperkt. De overtreding is vaak een momentopname, zoals bij de snijbonen van marktkoopman Van der Waal. Tussen de overtreding en de publicatie ervan verstrijkt bovendien vaak lange tijd. In het onderzoek naar de financiële markt bleek dat veel van de bestrafte ondernemingen in de tussentijd failliet waren gegaan of waren overgenomen. De ondernemingen die nog wel bestonden, hadden hun bedrijfsvoering naar aanleiding van de toezichtmaatregel drastisch verbeterd. Hoewel hun namen openbaar werden gemaakt om het publiek te waarschuwen, is het redelijk te veronderstellen dat juist de bestrafte ondernemingen de regels sindsdien goed naleven.

De bruikbaarheid en het gebruik van publieke, openbare toezichtinformatie is dus beperkt. Sommige toezichthouders lijken zich dit te realiseren. Zo concludeert de VWA dat toezichtgegevens die via steekproefsgewijze controles zijn verzameld 'minder relevant zijn voor individuele consumenten om hun keuzes op te baseren. Desondanks zijn wij van mening dat het openbaar maken van controlegegevens van betekenis is voor de consument omdat het inzichtelijk maken van het werk van de VWA en de geboekte resultaten in belangrijke mate zal bijdragen aan het vertrouwen van de consument. Door transparantie te bieden draagt de overheid bij aan een grotere vertrouwensbasis in het handelen van de overheid en het voedsel'.²⁸

De inbreng van burgers in het toezicht is problematisch. Toezichthouders staan er nog niet voor open om burgers directer te betrekken bij toezicht door hen te vragen waarnemingen door te geven. Toezicht 2.0 is nog weinig populair. Klachten van burgers worden vaak niet beschouwd als nuttige signalen maar eerder als ruis.²⁹ Het zorgvuldig opgestelde toezichtprogramma kan door klachten van burgers worden verstoord. De toezichtexperts lijken er vaak de voorkeur aan te geven burgers buiten het toezicht te houden. De actieve inbreng van burgers wordt door veel toezichthouders niet gewaardeerd. De burger blijft toeschouwer in plaats van deelnemer te worden aan het toezicht.³⁰

Burgertoezicht heeft minder te kampen met dit probleem. Burgerinitiatieven zijn direct gericht op het verbeteren van de informatie-uitwisseling. Ze moeten wel. Wanneer IENS geen informatie verstrekt die voor burgers van belang is, trekt de site geen bezoekers. Deze initiatieven zijn er daarom direct op gericht om relevante informatie te verstrekken aan burgers. De bekendheid van deze burgerinitiatieven is hoog en de aantallen bezoekers van de website zijn navenant.

Burgerinitiatieven kampen echter met een ander probleem. Deze initiatieven zijn vaak gebaseerd op beperkte en subjectieve informatie. Het oordeel over het eetcafé Domplein van eerder in deze tekst, bijvoorbeeld, is gebaseerd op de oordelen van acht consumenten. In veel gevallen is onduidelijk of deze consumenten een binding hebben met het restaurant. Het kunnen wel de medewerkers van het restaurant zijn. Al is dat in dit geval niet waarschijnlijk gezien de slechte beoordeling van het restaurant. Bij burgerinitiatieven is niet het gebruik, maar de kwaliteit van de informatie het probleem. De vraag blijft daarom of het mogelijk is om synergie te verkrijgen tussen overheidstoezicht en burgertoezicht.

Verkennen van mogelijkheden voor synergie

Laten wij eerst verkennen wat de redenen zijn om overheidstoezicht en burgertoezicht beter op elkaar te laten aansluiten. Een praktisch argument voor overheden om aan te sluiten bij burgerinitiatieven is het succes van deze initiatieven en de beperkte zichtbaarheid van overheidsinitiatieven. De website van de VWA is onbekend, terwijl IENS een grote landelijke bekendheid geniet. Overheden zouden kunnen mee surfen op het succes van deze burgerinitiatieven en op deze manier veel meer burgers kunnen bereiken.

En waarom zouden burgerinitiatieven de betrokkenheid van overheden wensen? Een inhoudelijk argument voor aansluiten van toezichthouders bij de openbaarmaking is dat op deze manier vollediger informatie aan consumenten kan worden geboden. De kwaliteit van de informatie op deze websites kan worden vergroot door aanvullend gebruik te maken van informatie van overheden. Consumenten krijgen dan bijvoorbeeld niet alleen informatie over de kwaliteit van restaurants maar direct ook over de voedselveiligheid. Het verbinden van informatie van overheden en van burgers leidt tot rijkere informatie voor de consumenten.

Daarmee lijkt een koppeling tussen overheids- en burgertoezicht voor zowel toezichthouders als voor burgers meerwaarde te hebben. Dergelijke vormen van synergie treffen we daarom ook aan. Bekend is het gebruik van informatie van de Onderwijsinspectie door het dagblad *Trouw*. *Trouw* weet een groot aantal lezers te bereiken en de informatie van de Onderwijsinspectie komt zo bij een breed publiek terecht. Is een dergelijke synergie altijd mogelijk? Of zijn er ook redenen om de informatie juist gescheiden te houden?

Een belangrijk strijdpunt vormt de invulling van kwaliteit. Burgertoezicht op de kwaliteit van het onderwijs zoals beoordeelmijnleraar.nl richt zich op een 'platte' invulling van kwaliteit. Deze invulling kan strijdig zijn met het kwaliteitsoordeel van de Onderwijsinspectie. Toezichthouders proberen een volledig en afgewogen oordeel te geven terwijl burgerinitiatieven vaak mikken op 'platte' oordelen over de aspecten die de aandacht trekken.

De discussie over kwaliteit kan echter verder gaan dan 'plat' versus 'geuanaceerd'. Overheden en burgers kunnen ook fundamenteel verschillende opvattingen hebben over kwaliteit. Een mooi voorbeeld vormen sommige ouders van leerlingen van de Geert Groote school, de Vrije School in Amsterdam die onder geïntensiveerd toezicht stond. Nadat de school maandenlang op de lijst van zeer zwakke scholen had gestaan en er volgens de Onderwijsinspectie nog steeds niets was verbeterd, dreigde de inspectie het vertrouwen in de school op te zeggen. Daarop begon de school met een 'verbetertraject', maar dat stuitte op verzet van een groep ouders die vond dat de antroposofische leer geweld werd

aangedaan. In plaats van hun kinderen van school te halen, namen ongeveer twintig ouders de lessen over en duwden de leerkrachten de klas uit.³¹

Het risico bestaat zelfs dat de combinatie van overheids- en burgerinformatie kan leiden tot verschuivingen in het toezicht. Men kan zich afvragen of publieke toezichthouders, in het streven de burger te informeren, de aandacht niet teveel richt op problemen die het publiek aanspreken. Zichtbare overlast wordt dan belangrijker dan een veilig productieproces. De provincie Limburg publiceert bijvoorbeeld een klachtentopro. De klachten gaan over kleine ongemakken zoals geluidsoverlast of stank. Bedrijven richten zich naar aanleiding van deze openbaarmaking vooral op reductie van deze kleine ongemakken en niet op het verminderen van risico, zoals aanvankelijk wel de bedoeling was. De klachtentopro vindt zijn oorsprong in de vuurwerkcramp Enschede.³² Een ander probleem is dat de toezichthouder door een stortvloed aan meldingen van kleine overlast, niet meer aan de zwaardere of ingewikkelder zaken toekomt.³³

Ten slotte kan er zelfs sprake zijn van een ronduit vijandige houding van burgertoezichthouders tegenover het overheidstoezicht. Het optreden van 'burgertoezichthouders' zoals Maurice de Hond in het strafrecht of recentelijk Pieter Lakeman in het financieel toezicht, kan averechts uitpakken en het vertrouwen in het publieke toezicht ondermijnen.³⁴ Bij een dergelijke vijandige houding is er weinig kans op synergie tussen overheidstoezichthouders en burgertoezichthouders.

Naar een LAT-relatie tussen overheids- en burgertoezicht

Moeten toezichthouders en burgers nu meer gaan samenwerken bij het verstrekken van informatie over producten en diensten aan burgers? Onze analyse leidt niet tot eenvoudige oplossingen. We hebben laten zien dat burgers op verschillende manieren gebruik maken van informatie maar zich hier zeker niet door laten leiden als rationele beslissers. Ook blijken toezichthouders van de overheid er weinig toe genegen om meer input van burgers te vragen. Volgens hebben we laten zien dat er een verschil is in aandacht. De aandacht voor burgerinitiatieven is vaak groter dan de aandacht voor initiatieven voor toezichthouders. Toezichthouders hebben namelijk beperkte mogelijkheden om in de vraag van burgers te voorzien. Zij verzamelen informatie in het kader van de toezichttaak en meestal niet om keuzeprocessen te ondersteunen. Bundelen van aandacht kan een reden zijn voor samenwerking. Een voorbeeld van een initiatief waarin een dergelijke bundeling heeft plaatsgevonden is *independer.nl*.

Independer.nl kan daadwerkelijk worden beschouwd als een voorbeeld van Toezicht 2.0 omdat zowel inhoud van overheden als van burgers wordt aangeboden. Op independer.nl, dat zijn informatie mede ontleent aan Mediquest, kunnen consumenten informatie vinden over de kwaliteit van ziekenhuizen. Ten eerste gaat het hierbij om oordelen van toezichthouders en experts. 'Bij deze vergelijking wordt gebruik gemaakt van de volgende bronnen: de gegevens op de basisset prestatie-indicatoren van de Inspectie voor de Gezondheidszorg; de zorginhoudelijke indicatoren en klantpreferentievragen van Zichtbare Zorg Ziekenhuizen; de website van de Vereniging Kind en Ziekenhuis; de basisset prestatie-indicatoren revalidatiecentra en de website van de Hart&Vaatgroep'. Ten tweede worden ook de oordelen van patiënten gepresenteerd waarbij men vooral vraagt naar oordelen over deskundigheid van de artsen, de verzorging, de ontslagprocedure en nazorg, de mate waarin men met respect werd behandeld en de mate waarin men voldoende geïnformeerd werd. Ook wordt gevraagd of men, gezien de ervaringen, de volgende keer weer naar dit ziekenhuis of deze kliniek zou gaan. Consumenten kunnen daarmee op deze website een combinatie vinden van informatie van toezichthouders en van burgers.³⁵

In het geval van independer.nl vullen de kwaliteitsoordelen van publieke en burgertoezichthouders elkaar aan. We hebben echter laten zien dat vooral de verschillende invulling van kwaliteit een samenwerking tussen overheden en burgers kan bemoeilijken. De VWA kan er bijvoorbeeld voor kiezen niet samen te werken met IENS omdat de kwaliteit van de informatie van IENS onvoldoende wordt gegarandeerd. En beoordeelmijnleraar.nl wil wellicht niet samenwerken met de Onderwijsinspectie, omdat deze inspectie niet 'cool' is en dus de populariteit van de website ondermijnt. Op basis van deze analyse liggen noch een volledige scheiding, noch een volledige koppeling van overheids- en burgerinitiatieven voor de hand.

Het is beter te streven naar een LAT-relatie, waarbij in de specifieke context wordt bekeken wanneer samenwerking meerwaarde kan hebben. LAT staat voor 'living apart together', een intieme relatie zonder samenwoning. Bij de vormgeving van de LAT-relatie kunnen in ieder geval de volgende vragen behulpzaam zijn:

Zijn opvattingen over kwaliteit aanvullend?

Burgers en consumenten vinden toezichtinformatie van de overheid niet altijd direct relevant en bruikbaar, omdat kwaliteitsoordelen van consumenten niet altijd gebaseerd op naleving van regelgeving. De toezichthouder oordeelt dus vaak op basis van andere criteria dan de consument. Dat betekent niet dat het oordeel van de toezichthouder niet relevant is voor consumenten. Het kan een mooie aanvulling zijn op het kwaliteitsoordeel van de consument en deze zelfs

bewust maken van het belang van regelnaleving door ondernemingen. Consumenten raadplegen bijvoorbeeld restaurantwebsite IENS omdat zij informatie willen over de smaak van het voedsel en kwaliteit van de bediening. De Voedsel- en Waren Autoriteit kan aan IENS informatie toevoegen over voedselveiligheid. Zelfs als sprake is van concurrerende opvattingen over kwaliteit kan de publicatie van deze informatie bijdragen aan een discussie over kwaliteit. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de invulling van onderwijskwaliteit door de Onderwijsinspectie en de opstelling van sommige ouders op vrije scholen. In het algemeen kunnen we stellen dat Toezicht 2.0 gebaat is bij een verrijking van de inhoud. Dit kan echter op gespannen voet staan met de noodzaak tot een helder profiel van een website.

Worden vergelijkbare eisen gesteld aan de totstandkoming en inhoud van de kwaliteitsoordelen?

Voor kwaliteitsinformatie die op initiatief van de overheid openbaar wordt gemaakt, geldt de eis dat het oordeel zorgvuldig en objectief tot stand moet komen. Daar schort het soms aan bij burgerinitiatieven. In het geval van beoordeelmijnleraar.nl is het voorstelbaar dat de Onderwijsinspectie niet met oppervlakkige oordelen van tieners over docenten geassocieerd wil worden. Deze platte opvatting van kwaliteit botst met de genuanceerdere opvatting van de toezichthouder. Dit zou overigens ook kunnen gelden voor de VWA en IENS. Bij *independ.nl* wordt veel aandacht besteed aan het meten van het patiëntenoordeel en daardoor is combineren minder problematisch – maar dit gaat dan wel ten koste van de mate van interactiviteit. Overigens woeden in de Internet 2.0 wereld ook hevige discussies over de kwaliteit van informatie, vooral als het gaat om de kwaliteit van Wikipedia.

Mikt men op dezelfde doelgroepen?

De bruikbaarheid van de informatie neemt toe naarmate deze meer aansluit bij de behoefte van doelgroepen. Burgerinitiatieven kennen vaak een groter bereik dan informatie van publieke toezichthouders. Maar veel bezoekers trekken betekent zeker niet altijd dat je de doelgroep ook beter bereikt. Bij *beoordeelmijnleraar.nl* bestaat de doelgroep vooral uit scholieren op de school. De Onderwijsinspectie lijkt echter ook – en misschien vooral – te mikken op de ouders. De informatie van de Onderwijsinspectie is vooral bij de schoolkeuze van belang, terwijl de site *beoordeelmijnleraar.nl* van belang is wanneer de scholieren al op de school zitten. Dit betekent dat bundelen van inspanningen voor de Onderwijsinspectie weinig meerwaarde heeft.

Afhankelijk van de antwoorden op deze vragen is voor een verschillende invulling van 'living apart together' te kiezen. Positieve antwoorden op deze vragen wijzen erop dat het voor de toezichthouder aanlokkelijk kan zijn om inspanningen met het burgerinitiatief te koppelen terwijl dit ook voor het burgerinitiatief is aanlokkelijk. Negatieve antwoorden zouden moeten leiden tot een onafhankelijke relatie of zelfs het niet aangaan van een relatie. Bij gemengde antwoorden kan er worden gekozen voor 'latten': voor de VWA en IENS kan het heel nuttig zijn om goed naar elkaar te verwijzen. Verdere integratie is wellicht niet gewenst.

In de kennissamenleving staan toezichthouders voor de uitdaging om nieuwe, productieve samenwerkingsverbanden met (initiatieven van) burgers aan te gaan. Toezicht 2.0 heeft de toekomst. De meerwaarde is potentieel groot: grotere zichtbaarheid, effectiever toezicht, meer participatie. De verschillende 'culturen' maken een dergelijke samenwerking echter niet eenvoudig. De snelle Web 2.0 cultuur staat ver af van de zorgvuldige, bureaucratische afwegingen van toezichthouders. Neersabelen van de bureaucratische overheidscultuur en verheerlijken van burgerinitiatieven lijkt hier weinig productief. Het vinden van constructieve verbindingen tussen deze culturen is dé uitdaging voor toezichthouders in de kennissamenleving.

Noten

- 1 Rapport periodiek kwaliteitsonderzoek Geert Groteschool 2 (6 september 2007). Overzicht zeer zwakke basisscholen, via www.onderwijsinspectie.nl (12 januari 2010).
- 2 Persbericht AFM 19-11-2009, via www.afm.nl (12 januari 2010).
- 3 Rapport inspectiebezoeken Verpleeghuis De Kreek n.a.v. verscherpt toezicht (november 2009) via www.igz.nl (12 januari 2010).
- 4 Openbare controlegegevens VWA, controlegegevens residuen bestrijdingsmiddelen, via www.vwa.nl (12 januari 2010).
- 5 Meijer & Homburg (2008).
- 6 www.iens.nl (14 januari 2010).
- 7 www.beoordeelmijnleraar.nl (14 januari 2010). De naam van de leraar is door de auteurs geanonimiseerd maar op de website vanzelfsprekend volledig te lezen.
- 8 www.elsevier.nl (14 januari 2010).
- 9 www.opgelichtopinternet.nl (15 januari 2010).
- 10 Bekkers & Meijer (2010).
- 11 Bovens & Schillemans (2009).
- 12 Curtin en Meijer (2006).
- 13 Heald (2007).
- 14 Shearing & Wood (2007) en Boutellier (2007).
- 15 http://www.vwa.nl/portal/page?_pageid=119,1639977&_dad=portal&_schema=portal
- 16 Van Erp (2009): 57-59.
- 17 Meijer (2004): 49.
- 18 Meijer en Homburg (2008): 56.

- 19 Meijer (2008): 13.
- 20 Tapscott & Williams (2006).
- 21 Meijer (2004, 2008); Brans, Giesbers en Meijer (2008); Van Erp (2009); Dorbeck Jung, Van Erp en Oude Vrielink (2009).
- 22 Meijer (2008).
- 23 Van Erp (2009).
- 24 Brans, Giesbers en Meijer (2008).
- 25 Van Erp (2009).
- 26 Meijer (2008).
- 27 Rassin (2008) en Van Raaij (2008).
- 28 TK vergaderjaar 2005-2006, 26991 (131), 4, brief over openbaarmaking controlegegevens door VWA.
- 29 Meijer & Homburg (2008).
- 30 Chavannes (2007).
- 31 *Het Parool* (29 juni 2009).
- 32 Meijer (2008).
- 33 Lochner et al. (2008).
- 34 Van Erp (2007).
- 35 www.independer.nl (14 januari 2009).

Literatuur

- Boutellier, H. (2007). *Nodale Orde, Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Oratie. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Brans, M., Giesbers, A.P.M. & Meijer, A.J. (2008). Alle ogen op de ziekenhuizen gericht? De effecten van openbaarheid van prestatiegegevens. *Bestuurswetenschappen*, 62(2), 32-52.
- Bekkers, V. & Meijer, A. (2010). *Cocreatie in de publieke sector. Een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Bovens, M. & Schillemans, T. (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: LEMMA.
- Chavannes, M. (2008). De burger als toezichthouder. Hoe de burger de overheid kan helpen haar verantwoordelijkheid te hernemen'. In: Leeuw, F.L., Kerseboom, J.S. & Elte, R. (red.). *Turven, tellen, toetsen: Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*. Den Haag: SdU.
- Curtin, D. & Meijer, A.J. (2006). Does transparency strengthen legitimacy? A critical analysis of European Union policy document. *Information Polity*, 11(2), 109-122.
- Dorbeck-Jung, B.R., Erp, J.G. van & Oude Vrielink, M.J. (2009). Openbaarmaking in het toezicht, Afwegingen bij het publiceren van toezichtinformatie door twee nieuwe toezichthouders. *Bestuurskunde*, 2009-2, 95-104.
- Erp, J.G. van (2009). *Naming en shaming in het markttoezicht, Een onderzoek naar de openbaarmaking van sancties op de financiële markt*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Heald, D. (2007). Varieties of Transparency. in: Hood, C. & Heald, D. (red.), *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge: Harvard University Press.

- Lochner, T., Apollonio, D. & Tatum, R. (2008). Wheat from chaff: Third-party monitoring and FEC enforcement actions. *Regulation & Governance*, 2(2), 216-233.
- Meijer, A. (2004). *Vreemde ogen dwingen: de betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Meijer, A. (2008). *Openbaarmaking van handhavinginformatie: leren van de ervaringen van Deense en Limburgse toezichthouders*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Meijer, A. & Homburg, V. (2008). *Op weg naar Toezicht 2.0*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Raaij, W.F. van (2008). Het Beeld van de Consument in het Privaatrecht empirisch getoetst. In: Boom, W.H. van, Giesen, I. & Verheij, A.J. (red.), *Gedrag en privaatrecht: Over gedragspresumpties en gedragseffecten bij privaatrechtelijke leerstukken*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Rassin, E. (2008). De juiste keuze. In: Boom, W.H. van, Giesen, I. & Verheij, A.J. (red.), *Gedrag en privaatrecht: Over gedragspresumpties en gedragseffecten bij privaatrechtelijke leerstukken*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Shearing, C. & Wood, J. (2003). Nodal Governance, Democracy, and the New 'Denizens'. *Journal of Law and Society*, 30 (3), 400-419.
- Tapscott, D. & Williams, A.D. (2006), *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*. New York: Penguin Group.