

ScienceGuide, 19 juni 2008: Schraal toezicht verdient uitdieping

Voormalig Inspecteur -generaal van het onderwijs, prof. Ferdinand Mertens wil aandacht voor de minder sterke kanten van de governance in het HO en elders. "De op afstand functionerende raden van commissarissen en raden van toezicht zijn wel op afstand maar weten daardoor ook niet veel en misschien ook wel te weinig om effectief toezicht te kunnen houden. Als ze wat horen wat ernstig is, is het meestal al zo ver dat ingrijpen nauwelijks nog het 'onheil' kan afwenden. De op afstand functionerende toezichthouder is als het ernstig is altijd te laat."

Toezicht vanwege de overheid is weinig vanzelfsprekend op dit moment. Er is voortdurende behoefte aan nadere explicatie van het waarom. Problemen met het toezicht vanwege de overheid zijn vaak genoemd, zoals:

- stimuleert eigen verantwoordelijkheid niet en daar moeten we het van hebben.
- eerder een rem op innovatie dan een stimulans
- is kostbaar en veroorzaakt veel kosten
- is het wel effectief?
- er zijn alternatieven!

De benadering van het toezicht wordt sterk ingegeven door politiek/ideologische opvattingen, zoals die de ronde doen.. Denk aan: kleinere overheid, meer decentralisatie, minder regulering, minder administratieve last, meer vertrouwen.

De instellingen doen het: 'Governance'

Alternatief voor het overheidsgeoriënteerde toezicht is het 'Governance' denken. Met name in de sectoren zonder markt/ of beperkte markt wordt veel verwacht van 'locaal toezicht' in de vorm van Raden van Toezicht. Deze RvT's vormen deel van de 'two-tier bestuursstructuur' zoals die de laatste 10 jaar in Nederland tot ontwikkeling is gekomen.

Onlangs trok vertrekkend AFM bestuurder Paul Koster de aandacht met zijn gedachte dat de 'Two tier' benadering, die momenteel in de 'governance' van instellingen en ondernemingen dominant is, ook nadelen heeft. Hij noemde er enkele: De op afstand functionerende raden van commissarissen en raden van toezicht zijn wel op afstand maar weten daardoor ook niet veel en misschien ook wel te weinig om effectief toezicht te kunnen houden. Als ze wat horen wat ernstig is, is het meestal al zo ver dat ingrijpen nauwelijks nog het 'onheil' kan afwenden. De op afstand functionerende toezichthouder is als het ernstig is altijd te laat. Toezicht op afstand is ook toezicht ex post.

Locaal toezicht is een ambitieus programma dat veel verwacht van de leden van de Raden van Toezicht en de creativiteit van de Raden van Bestuur. Hoe organiseert het lokale niveau voldoende tegendruk? Welke betekenis krijgt die tegendruk? Hoe voorkom je dat er grote hoeveelheid vrijblijvende impulsen geleverd worden? Wie bewaakt 'ondergrenzen'?

Van deze vorm van toezicht wordt veel verwacht. Op grote schaal zijn toezichthouders nodig. De rekrutering ervan kost veel tijd en geld. Ook de kosten van deze toezichtorganen zijn niet gering want er is vrijwel geen Raad van Toezicht meer waar de leden niet ook betaald worden. Het lokale toezicht

in de vorm van Raden van Toezicht is zeker geen vanzelfsprekendheid en de vraag naar de effectiviteit er van moet zeker aan de orde komen.

In bepaalde sectoren – bijvoorbeeld bij de gezondheidszorg en het onderwijs – is het mogelijk om een verbinding te maken tussen het lokale toezicht en landelijke toezichthoudende organen. Door een dergelijke verbinding kan bevordert worden dat de toezichthoudende lokale organen gevoed worden met onafhankelijke informatie waarmee de positie van de RvT tegenover het CvB versterkt wordt.

Verbinding tussen beide? Compromis denken of substantieel?

In de besturingsbenadering waarin het begrip ‘governance’ een belangrijke rol speelt wordt veel verwacht van het lokale toezicht en de horizontale verantwoording. Deze accentuering relativeert het belang van het nationale toezicht. Ik wil in onderstaande uiteenzetting enkele punten noemen die tot een herwaardering van het nationale toezicht zouden kunnen leiden. Daarbij gaat het mij om de volgende punten:

Het lokale toezicht (de Raden van Toezicht) hebben het moeilijk om te kunnen beschikken over tijdige en voldoende informatie die het lokale toezicht in staat stelt dat wat de onder toezicht staande instelling doet in een passend kader te kunnen beoordelen. Het lokale toezicht is afhankelijk van informatie – ook die over de eigen instelling – die overwegend door de eigen Raad van Bestuur verstrekt wordt. Het zelf verwerven van informatie in de instelling is moeizaam omdat gemakkelijk interferentie met de verantwoordelijke bestuurders kan optreden. De meeste Raden van Toezicht zien daar dan ook van af. Raden van Bestuur zijn ‘eager’ op eigenlijntjes van leden van de Raden van Toezicht in de eigen instelling.

In veel stelsels bestaan systemen van onderlinge kwaliteitsbeoordeling. Voor zover die vanuit een afgestemd gezichtspunt geschieden leveren die voor de lokale bestuurders vergelijkende informatie op en is het materiaal waarmee ook in een toezichtrelatie gewerkt kan worden: hoe presteert de eigen instelling op aspect X?

De ‘klassieke’ inspecties zouden hun kennis ook meer kunnen toespitsen op benutting op het lokale niveau. Allereerst natuurlijk voor de verantwoordelijke dagelijkse bestuurders maar zeker ook voor de toezichthouders. Het zou zelfs te overwegen zijn dat Raden van Toezicht om informatie en/of analyse zouden moeten kunnen vragen. In sectoren als het onderwijs, de gezondheidszorg, het gevangeniswezen etc. zijn lokale Toezichtcommissies of Raden van Toezicht aan het werk. Ook kennen deze velden landelijk werkende inspecties die over veel vergelijkende kennis beschikken. Deze kennis lijkt voor de lokale toezichthouders van belang.

Momenteel is decentralisatie als politieke lijn dominant. Decentralisatie beoogt verscheidenheid mogelijk te maken. Daarmee is niet tegelijk ook gezegd dat er geen standaarden meer zijn die een ondergrens markeren of dat bestuurders niet meer zouden willen weten hoe de eigen instelling in het palet van instellingen staat. Om de grenzen van eigenheid en uniformiteit verantwoord te kunnen bepalen is kennis nodig van het geheel. Dat zoude inspecties goed kunnen verzorgen, zeker ok wanneer ze hun klassiek taak als berichtgever over hoe ‘het gaat’ naar behoren vervullen. Ik

bedoel hiermee: dat ze zorgvuldig kennis verwerven en helder oordelen en dat ze daarbij voldoende bereik hebben. Mutatis mutandis geldt dit ook voor vormen interbestuurlijk toezicht. Immers ook gemeenten kunnen zich op specialistische terreinen – neem bijvoorbeeld weer de brandweezorg – niet aan de eigen haren optrekken.

'Bescherming bevolking' als opdracht van het toezicht?

Voor de werkwijze en strategie van een toezichthouder is de vraag relevant in hoeverre het toezicht betrekking heeft op een primair proces dat voor grote groepen burgers direct betekenis heeft. Dus of het gaat om publieksvoorzieningen. In de sinds 2003 gangbare ordening van de soorten toezicht, waar het de inspecties van de overheid betreft, deelt het toezicht in drie vakjes in: interbestuurlijk toezicht, handhavend toezicht en uitvoerend toezicht. De indeling zal zijn waarde hebben maar voor de bepaling van de toezichtmethodiek en strategie in een bepaalde sector lijkt voor mij de vraag relevanter of we te maken hebben met een toezicht op een primair proces/product in verbinding met de vraag of het om een algemene publieksvoorziening gaat. De vraag of het gaat om een private of publieke dienstverlener is hierbij niet relevant..

De vraag die hier door ontstaat is de vraag naar de eisen te stellen aan toezicht vanwege de overheid voor die sectoren waar burgers direct belanghebbenden zijn. Geredeneerd vanuit het directe belang van de burger is niet elk toezicht van gelijke betekenis. De vraag dient zich vervolgens aan of dit dan ook gevolgen moet hebben voor hoe dat toezicht wordt uitgevoerd en wat de burger van dat toezicht merkt? Welke eisen zouden aan dit toezicht gesteld moeten worden? Voor mij leidt dit tot de volgende desiderata:

-Het toezicht moet onafhankelijk van de verantwoordelijke onderneming en/of instelling worden uitgevoerd.

-Onderbrenging van dit toezicht in de branche zelf kan slechts voor bepaalde aspecten maar nooit voor het geheel van het toezicht.

-De toezichthouder heeft een steeds door de actuele empirie gevoed kennisbestand van hoe het in het stelsel gaat en dus in welke mate de regels worden nageleefd, welke trends zich voor doen en vooral welke bedreigingen voor de belanghebbende burger te ontwaren zijn. De toezichthouder heeft een passende communicatiestrategie om deze kennis met de burger te delen.

-Toezicht is preventief en moet voorkomen dat er iets er belangrijke ongewenste voorvallen plaatsvinden.

-Toezicht spreekt primair instellingen en ondernemingen aan op de mate waarin ze hun taak waarmaken en het toezicht doet dat vanuit een besef en kennis van 'ondergrenzen' en vergelijkt daarenboven de prestaties van instellingen met die van anderen.

-Het toezicht stelt zich periodiek de vraag of de betreffende instelling/onderneming 'in control' is daar waar het de aspecten betreft die voor de burger van belang zijn. Bij die beoordeling kijkt de toezichthouder ook naar de lokale toezichtfiguren en de werking daarvan.

-Bij onderpresteren neemt de toezichthouder actie – sluiting (bv door intrekking van de vergunning) is daarbij het 'ultimum remedium' maar behoort tot de interventiemogelijkheden van de toezichthouder.

-De toezichthouder is er niet op uit om overheidsinterventie te vergroten maar spreekt instellingen/ondernemingen uitdrukkelijk op hun eigen verantwoordelijkheid aan; de wetgever stelt de toezichthouder tot een dergelijke werkwijze in staat.

-De toezichthouder werkt onder de verantwoordelijkheid van de minister maar is geen deel van zijn ambtelijk apparaat. De werkwijze en organisatie van de toezichthouder is wettelijk geregeld.

-De toezichthouder verantwoordt de eigen werkwijze naar de buitenwereld en volgt werkwijze die transparant zijn en waarbij de sector/branche een plaats hebben in de ontwikkeling. In de sectoren die hier bedoeld zijn.

Welke achterliggende gedachten?

Toezicht en regulering veronderstellen kennis over mensen en sociale systemen. Regulering is gebaseerd op het idee dat de 'dingen' niet vanzelfsprekend goed gaat. Toezicht veronderstelt dat druk van buiten instellingen op de goede weg houdt. Polemisch wordt nu gezegd dat toezicht gebaseerd is op wantrouwen en dat wantrouwen niet in vertrouwen veranderd kan worden door meer regulering en toezicht. Dus wordt gezegd laten we vertrouwen als uitgangspunt nemen en slechts dan ingrijpen wanneer blijkt dat dit vertrouwen ten onrechte geven is.

Zo opgevat heb ik daar geen moeite mee. Maar het vooronderstelt dan wel dat er een bekwame toezichthouder is, die overzichts-kennis heeft over het systeem en de samenstellende delen en die dus voortdurend volgt en de vinger aan de pols houdt. Metagedachten die voor het debat over toezicht relevant zijn:

Elk systeem moet 'onderhouden' worden; bij gebrek aan onderhoud spiraal het naar beneden. Elk systeem heeft daarvoor feedback mechanismen. Die zijn bedoelt om normhandhaving te bewerkstelligen. Uit de systeemtheorie een vertrouwd inzicht. Een inzicht dat ook een grote mate van plausibiliteit heeft omdat iedereen het verval ziet wanneer dingen niet onderhouden worden. Systemen, instellingen, technische installaties zijn allemaal aan erosie en corrosie onderhevig.

De kracht om niet tijdig te onderhouden is sterk: onderhoud kost geld, inspanning en vraagt van mensen naast het lopende werk aandacht. De kans dat onderhoud te laat komt is relatief groot omdat er veel krachten zijn die het tegenwerken. Om nu alle belangen van 'kracht' te voorzien kennen systemen 'checks and balances': er is een uitgewogen systeem van instituties die kracht en tegenkracht representeren. Toezicht is een van die tegenkrachten.

Het werk in systemen wordt gedaan op het uitvoerende niveau: de op onderhoud gerichte krachten moeten daar kunnen aangrijpen. Dat is een locale taak en die kan niet door de overheid worden overgenomen. De overheid kan door toezicht die taak activeren en zo nodig re-activeren. Toezicht

kun je opvatten als een 'challenge' aan de buitenkant van een instelling. De instelling wordt uitgenodigd een 'respons' te geven. Ook dat is een behulpzaam beeld.

Deze opsomming leidt niet vanzelfsprekend tot het inzicht dat overheidstoezicht daarvoor noodzakelijk is. Natuurlijk zijn er veel 'functionele alternatieven' voor toezicht vanwege de overheid te bedenken. Het toezicht vanwege de overheid is zeker ook niet onfeilbaar en in de wijze van werken zijn veel verbeteringen gewenst. Maar het heeft wel enkele kenmerken die niet gemakkelijk door andere wijzen van vormgeven kunnen worden waargemaakt. Om enkele te noemen:

-Het overheidstoezicht kan onafhankelijk van de instelling vorm krijgen.

-In een landelijk toezicht kan een voor effectief toezicht noodzakelijke deskundigheid gewaarborgd worden.

-Overheidstoezicht is duurzaam en niet van 'toevalligheden' in markt en samenleving afhankelijk.

Accreditatie en certificering

Een van de voor de hand liggende alternatieven voor overheidsregulering en toezicht zijn vormen van accreditatie en certificering. In heel wat sectoren worden deze mechanismen reeds geruime tijd toegepast en ze zijn dan ook als toezichtmechanisme niet meer weg te denken. Voor de uitbreiding van deze vorm van regulering naar sectoren waar ze tot nu toe niet bestonden is het niet vanzelfsprekend dat ze een meer effectief alternatief voor overheidsregulering vormen. Veel hangt af van de krachten die in een markt of sector werken en die al dan niet in het voordeel van een integere zelfregulering werken.

Een actueel voorbeeld van een sector waar ernstige twijfel is ontstaan over de nieuwe mechanismen vormt de voedselproductieketen en de rol van de zelfregulering in relatie tot het door de VWA verzorgde overheidstoezicht. In die sector blijken de onafhankelijkheden onvoldoende gewaarborgd te zijn en is ernstige twijfel over de adequaatheid van het toezicht op de naleving van de normen.

Overdrachten en ontwerpen van accreditatiesystemen moeten met een zorgvuldige systeemanalyse begeleid worden en de werking ervan moet door evaluatieonderzoek actief onderzocht worden. Daar waar de overheid zelf toezicht houdt (bv. door de IWI) op accrediterende organen moet gewaarborgd zijn dat dit toezicht over effectieve interventiemogelijkheden beschikt wanneer daar aanleiding toe is.

Ook is het van belang vooraf te beredeneren op welke wijze de overheid en de verantwoordelijke minister zich tot de zelfregulering en het systeem dat er door gereguleerd wordt verhoudt: over welke kennis over de werking van het systeem moet de Minister kunnen beschikken? Regulier en in tijden van ongevallen en/of crises. Wanneer accreditatiesystemen en de mate waarin een instelling aan de accreditatie voldoet gehanteerd wordt in de communicatie met burgers dan moet gewaarborgd zijn wat de burger van een geaccrediteerde instelling mag verwachten. Het zou zonder meer tot de vanzelfsprekendheden moeten behoren dat wanneer het geaccrediteerd zijn in de communicatie vermeld wordt dat dan die accreditatie betrekking heeft op de belangrijkste kenmerken van het primaire proces en niet slechts op 'randvoorwaarden' en ondersteunende

processen.

Handhaving van regels is zeker niet het hele verhaal!

In de recente Trendnota van de Minister van Binnenlandse Zaken wordt het belang van toezicht gezien “in het verhogen van de naleving van de wetten en de regels die de pijlers vormen van onze rechtsstaat.” (Vergaderstuk Tweede Kamer der Staten-Generaal 2007-2008, 31201). Voor een goed begrip van de meeste overheidstoezichthouders is deze omschrijving van de taak te schraal. In veel domeinen gaat het in het toezicht niet alleen om het handhaven van regels maar juist ook om de vorming van een oordeel over wat er in een sector speelt. De nationale toezichthouders zijn informatie transmitters: ze verspreiden informatie tussen de instellingen die tot het toezichtdomein behoren en tussen de sector en de overheid.

In nogal wat sectoren zijn de regels zo geformuleerd dat ze een algemene opdracht verstrekken, bijvoorbeeld de gezondheidszorg spreekt over ‘verantwoorde zorg’ die door de instellingen geleverd moet worden, en daarbij vervult de landelijke toezichthouder een belangrijke rol in de invulling van die normen. Niet dat de toezichthouder die normen invult maar wel dat hij invloed uitoefent op de wenselijkheid dat ze ingevuld worden en op de invulling die ze krijgen.

Daar waar ze niet door de sector worden ingevuld zijn er heel wat toezichthouders die bijdragen aan de invulling. Dat lijkt me zeer gewenst en passen in de meer adaptieve vorm van regulering die in het huidige tijdsgewricht past. Om deze rol goed te kunnen vervullen moeten die landelijke toezichthouders ‘goed in hun vel zitten’ en niet voortdurend het gevoel hebben dat ze eerder ‘overlast’ zijn dan dat ze ‘bijdragen’ aan het goed functioneren van een sector.

Veel van de landelijke toezichthouders dragen actief bij aan de transparantie van de werking van een sector en van de afzonderlijke instellingen die er in werkzaam zijn. Daarmee helpen ze de burger als afhankelijke van die sectoren bij de kennis die de hedendaagse burger over de systemen wil hebben. De optiek van de toezichthouder is hier het belang van de burger zodat deze krijgt waar hij volgens de wetgever op mag rekenen: veilig vervoer, verantwoorde zorg, goede onderwijskwaliteit en ga zo maar door. Locale toezichthouders kunnen die waarborg nooit bieden.

Samenvattend

Het ontbreekt aan een duidelijke maatschappelijke gerichte scope bij de verdere ontwikkeling van het overheidstoezicht. Het toezicht wordt teveel ontwikkeld vanuit bureaucratische en organisatorische overwegingen. Wanneer de overheid haar beschermingsopdracht ten aanzien van de burger serieus neemt dan zal ook meer vanuit dit gezichtspunt naar het toezicht en de alternatieven daarvoor, gekeken moeten worden.