

Over de sociologie van toezicht, handhaving en inspectie

Dertig jaar geleden was de wereld van toezichthouders, handhavers en inspecteurs in diep gebed verzonken. Wie repte over toezicht op het onderwijs? Wie hield zich bezig met toezicht op markten? Wie hoorde er iets van de scheepvaartinspectie of wist dat zo iets bestond? Wie bracht rapporten naar buiten over de doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsinterventies? Het was allemaal weinig omvangrijk en spraakmakend.

Feiten ondersteunen deze beelden. Hoogerwerfs Twentse oratie *Heeft beleid effect* uit 1977 maakte duidelijk hoe weinig geld (en dus tijd en menskracht) werd uitgetrokken om kennis te verwerven over doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsbeleid. Vijftien jaar later constateerde ik in mijn Utrechtse oratie *Productie en effectiviteit van beleid; institutionele analyse en effectmeting* dat er wel wát veranderd was, maar nog niet veel. Een studie van 28 rijksinspecties uit de jaren tachtig maakte duidelijk hoe vaag hun positie en bevoegdheden eigenlijk waren. Ronald Elte liet in 1988 in zijn proefschrift zien dat onderwijsinspecteurs individuaal waren, frequent gerekruteerd uit beroepsgroepen die ze later dienden te inspecteren.

De tijden zijn veranderd. Op de Dag van de Handhaving, 24 november 2005, zitten vijfhonderd mensen in het Congresgebouw in Den Haag; allen houden zich bezig met ‘handhaven op niveau’. Bewindslieden, hoge ambtenaren en wetenschappers komen, spreken en gaan. Drie toezichtleerstoelen (Twente, Groningen en Delft) staan de samenleving ten dienste; het hbo zal met ‘velddeskundige’ lectoren wel snel volgen. Opleidingen zijn er bij bosjes, en dat geldt ook voor cd-roms met handleidingen, toezichtmethoden en toezichtarrangementen. Benchmarking, visitaties, competentie management, certificering, raden van toezicht, *it's all there and it's booming business*. Niet alleen bij overheden, ook bij zorginstellingen, onderwijsinstellingen en woningcorporaties.

Waar komt die aandacht voor deze instrumenten vandaan? Waarom wordt gedacht dat (meer) toezicht en handhaving ‘werken’? Laat ik eerst de redenering presenteren die in het land van de toezichthouder, handhaver en inspecteur *zelf* vigeert. Ten eerste wordt verondersteld dat toezicht, handhaving en inspectie bijdragen aan helderheid van wat maatschappelijke partijen van elkaar te verwachten hebben, wat ze mogen en wat ze in de praktijk doen. Toezicht zou krachtige kennis produceren over hoe ‘goed’ maatschappelijke organisaties zoals scholen, departementen, ziekenhuizen en gevangenissen het doen. Dat zou handig en verstandig zijn, omdat de samenleving anders onvoorspelbaarder wordt en daardoor – voor haar leden – kostbaarder. Immers, partijen zoals ouders, zakelijke partners, werknemers, patiënten en studenten zouden dan *zél*f moeten investeren in het verkrijgen van die informatie. Ook wordt beweerd dat toezicht, handhaving en inspectie bijdragen aan risicobeheersing en -reductie; door juist *die* gedragingen en organisaties te inspecteren die relatief risicovol zijn (bijvoorbeeld fraude- of

corruptiegevoelig of risicovol vanuit milieuproblematiek), zouden de belangrijkste problemen niet alleen aangepakt worden, maar ook kunnen worden voorkomen. Dit alles vergroot het vertrouwen van mensen in elkaar en in de samenleving. Natuurlijk kost het een aardige duit al dat toezicht, 'maar dan heb je ook wat'.

Tot zover het verhaal, de 'redenering', de beelden. Een prachtig thema voor sociologen. Gelukkig ontbreken wij in studie en debatten over dit fenomeen niet. De drie leerstoelen die ik noemde worden bijvoorbeeld bezet door maatschappijwetenschappers die dicht bij ons vak staan of zelfs socioloog *zijn*. Wat brengt de sociologie dan te berde voor het *fileren* van dergelijke redeneringen? Het nodige.

Zo is er het inzicht dat de onder toezicht gestelden anticiperen op vragen, lijstjes, kaders, handleidingen en normen van de toezichthouder, waardoor de geproduceerde informatie lang niet altijd de ware is. Orkestratie (het regisseren van het inspectieproces op een voor de onder toezicht gestelden gunstige manier), de visitatie-illusie en *teaching to the test* zijn gedocumenteerd. In het Britse toezicht op het hoger onderwijs wordt ook wel over *dramaturgical compliance* gesproken. De hypothese dat toezicht en inspectie handig en verstandig zijn, omdat door derden op valide en betrouwbare wijze in kaart wordt gebracht wie zich wel en niet aan afspraken houdt, doet wat hij zegt en waar voor zijn geld levert, staat dus onder druk. En dat geldt ook voor de assumptie over vertrouwen.

Een ander inzicht grijpt terug op sociologisch onderzoek naar spontane ordeningen in samenlevingen. Toezicht, handhaving en inspectie hebben om zich heen gegrepen in maatschappelijke domeinen waar grote *corporate actors* actief zijn (denk aan het beurswezen en de (mobiele) telefonie). Dat is begrijpelijk omdat de complexiteit van dergelijk werk, kennisvergaring *van onderop* over hoe het er in die sectoren aan toe gaat lang niet altijd mogelijk maakt. Maar waar eerder géén toezicht was (bijvoorbeeld de kinderopvang) is dat er nu wel. Handig en verstandig? Sociologen maken aannemelijk dat het in dergelijke domeinen vermoedelijk effectiever is kennis over de kwaliteit van de kinderopvang te vergaren zonder toetsingskaders, protocollen, 'formats' en overige richtlijnen (én pakken papier). Sociologen wijzen erop dat het gevolg van toezicht op dergelijke domeinen kan zijn dat de individuele betrokkenheid en verantwoordelijkheden van professionals sterk onder druk komt te staan. Niet voor niets bracht de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling al weer enkele jaren geleden een advies uit over dit thema onder de welluidende titel: *Bevrijdende kaders*. Toezicht zou niet bevrijden, maar juist beklemmen. Ook deze sociologische inzichten kritiseren het beeld dat toezichthouders graag over zichzelf presenteren.

In de derde plaats zijn toezicht, handhaving en inspectie wat betreft belangen, aantallen werknemers en statuut van de organisaties *bigger business* geworden. *Vrij Nederland* noemde een paar jaar geleden de inspecteurs-generaal van de rijksinspecties de *nieuwe onderkoningen* van Nederland. Paul C. Light stelde dat in de Verenigde Staten meer van deze functionarissen de effectiviteit van het beleid doet verminderen. Het getouwtrek tussen verschillende soorten toezicht (toezicht van de centrale overheid op de provinciale/gemeentelijke; kwaliteitsmeesters versus regelmeesters; toezicht op financiën versus toezicht op doelmatigheid) heeft een Haagse ambtelijke commissie recentelijk aanleiding gegeven een pleidooi te houden voor meer

samenwerking. En in de Verenigde Staten zijn voorbeelden bekend die laten zien dat toezichthouders *barriers to entry* veroorzaken voor nieuwkomers op markten waar ze toezicht op houden, simpelweg omdat de nieuwkomers niet aan de 'standaarden' voldoen. Die standaarden zijn echter opgesteld in overleg en in afstemming met *bestaande* marktpartijen. Toezichthouders kampen dus zelf met problemen die zij in andere partijen bestuderen en proberen te bestrijden.

Kortom, lezers, groei en bloei van toezicht, handhaving, en inspectie zijn een fascinerend terrein dat meer aandacht verdient van Nederlandse sociologen. Wie volgt?

Frans L. Leeuw