

ARTIKELEN

THEMA-ARTIKELEN

Van toezicht op kwaliteit naar toezicht op bestuur

Ontwikkeling van bestuursgericht toezicht in semipublieke sectoren*

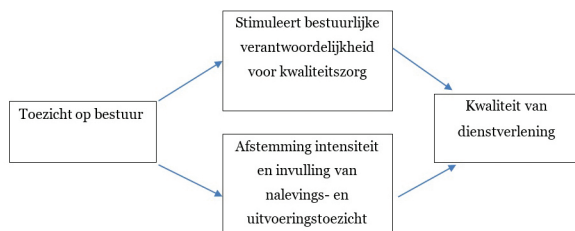
Meike Bokhorst, Marieke van Genugten, Mirjan Oude Vrielink & Thomas Schillemans

In semipublieke sectoren van onderwijs, zorg en wonen is er een trend naar meer bestuursgericht toezicht. De aandacht verschuift van inhoudelijk toezicht op minimumkwaliteitseisen naar randvoorwaardelijk toezicht op bestuurlijke kwaliteitszorg. Het doel van dit themanummer is inzicht te krijgen in hoe kansrijk of risicovol deze vorm van toezicht is. Op basis van sectorartikelen en een survey laten we zien dat bestuursgericht toezicht (1) de verantwoordelijkheid van het bestuur voor kwaliteitszorg en governance op de agenda heeft gezet, (2) tot meer bewustwording leidt bij bestuurders van de kwaliteitsdoelstellingen die ze met hun organisatie willen nastreven, en (3) een deregulerend effect heeft op toezichtkaders in zorg en onderwijs. Maar risico's liggen op de loer: (1) herregulering via veldnormen van brancheorganisaties, (2) toezicht houden op een papieren werkelijkheid, en (3) toezichtvernaauwing tot bestuurders. Bovendien vraagt het om nieuwe competenties van inspecteurs. Bestuursgericht toezicht is al met al een kansrijke aanvulling op bestaande toezichtvormen, maar maakt andere toezichtvormen niet overbodig.

Inleiding

In onderwijs, zorg en wonen is er een ontwikkeling naar meer bestuursgericht toezicht. Instellingen zijn eindverantwoordelijk voor het goed functioneren van de organisatie, inclusief goede kwaliteitszorg. Inspecties zetten steeds vaker bestuurders aan tot het werken aan kwaliteitsverbetering (toezicht op bestuur) naast het handhaven van wettelijke normen en het bewaken van minimumkwaliteitseisen (handhaving en uitvoeringstoezicht). Daarmee proberen inspecties in

* Dr. M. Bokhorst is senior wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en onderzoeker aan de Universiteit Utrecht (a.m.bokhorst@uu.nl). Dr. M. van Genugten is universitair docent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit. Dr. M. Oude Vrielink is onderzoeker bij Oude Vrielink Dienstverlening-Partner in kennis. Prof. dr. T. Schillemans is hoogleeraar Bestuurskunde (verantwoording, gedrag en instituties) aan de Universiteit Utrecht.

Figuur 1 *Beleidstheorie bestuursgericht toezicht*

hun toezicht meer aan te sluiten bij de kwaliteitszorg en bestuurskracht van instellingen zelf. Deze ontwikkeling heeft een basis in beleid en wetgeving. Zo is er sinds 2017 de ‘Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen’ en vraagt de Inspectie van het Onderwijs de schoolbestuurders om visies op kwaliteitszorg, schoolplannen, bestuurlijke visitaties en zelfevaluaties met stakeholders. In de zorg is al in 1996 met de invoering van de Kwaliteitswet zorginstellingen (Kwz) ingezet op bestuursgericht toezicht. Zorgaanbieders geven op basis van deze wet zelf invulling aan de kwaliteit van zorg en een kwaliteitssysteem en de inspectie gaat na of dat redelijkerwijs tot verantwoorde zorg leidt.

De beleidstheorie van bestuursgericht toezicht is dat de externe toezichthouder door toezicht op het bestuur de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor kwaliteitszorg kan stimuleren en beter kan bepalen welke intensiteit en invulling van extern toezicht nodig zijn om de naleving van wettelijke eisen en veldnormen te borgen. Bestuursgericht toezicht werkt indirect, omdat het randvoorwaarden schept voor kwaliteit van dienstverlening (zie figuur 1). Het stimuleren van bestuurlijke verantwoordelijkheid kan, zo bespreken we nader in het surveyartikel, langs drie lijnen leiden tot hogere kwaliteit van dienstverlening. Bestuursgericht toezicht kan allereerst een *agendasettend* effect hebben, doordat de focus op bestuurlijke kwaliteitszorg van de externe toezichthouder de interne agenda van de leiding van de instelling beïnvloedt. In het verlengde daarvan leidt bestuursgericht toezicht ertoe dat het bestuur weet dat de eigen rol meer onder het vergrootglas van de externe toezichthouder ligt. Dit kan tot nog beter doordachte en nog breder afgewogen beslissingen leiden. Tot slot versterkt bestuursgericht toezicht op meer individueel niveau mogelijk de ‘gevoelde verantwoording’ van bestuurders (Overman, Grimmelikhuisen, & Schillemans, 2018), wat overwegend positieve effecten op hun besluiten en handelingen heeft.

Bestuursgericht toezicht heeft raakvlakken met systeemtoezicht. Bij systeemtoezicht richt het externe toezicht zich op de kwaliteit van kwaliteits- en veiligheidssystemen of bedrijfsprocessen van de ondertoezichtstaanden (De Bree, 2010, p.

51).¹ De governance en de bestuurder vormen daarin een onderdeel van het systeem. Bij bestuursgericht toezicht zijn het bestuur en de besturing het object van toezicht.² Niet de systemen, maar zichzelf vormen het primaire aangrijpingspunt voor kwaliteitsverbetering.

Bij bestuursgericht toezicht gaat de externe toezichthouder met het bestuur in dialoog over de invulling van kwaliteit en mogelijkheden voor verbetering, om zo de kwaliteit van dienstverlening te stimuleren (Bokhorst en Van Erp, 2017). Het bestuursgericht toezicht kan zich op verschillende thema's en aspecten richten:

- toezicht op bestuurlijk vermogen: openheid en diversiteit van het wervings- en selectiebeleid, 'fit and proper'-test, integriteitseisen, bestuurlijke aansprakelijkheid, ontslagbevoegdheden;
- toezicht op bestuurlijk gedrag: monitoring van de samenstelling van en de groepsdynamiek in de boardroom, meldplicht van de raad van toezicht bij risicovol gedrag en vermeende misstanden;
- toezicht op 'goed bestuur'/governance: besturing van de organisatie, financiële continuïteit, werking van checks-and-balances, stakeholdermanagement;
- toezicht op bestuurlijke kwaliteitszorg: (zelf)evaluaties, visitaties, instellingsaudits.

Dit themanummer heeft tot doel om te onderzoeken op welke manier het bestuursgericht toezicht zich ontwikkelt in drie semipublieke sectoren: wonen, onderwijs en zorg. Daarbij richten we ons op de inspectie als externe toezichthouder, respectievelijk de Autoriteit wonen (Aw), de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ, voorheen: IGZ). Het themanummer heeft een verkennend karakter. Het beschrijft de aannames achter dit type toezicht en de eerste ervaringen en dilemma's in de genoemde drie sectoren. Het artikel over het onderwijs is geschreven door Marlies Honingh, Melanie Ehren en Cor van Montfort. Het artikel over de zorg is geschreven door Annemiek Stoopendaal en Hester van de Bovenkamp. En het artikel over de woningcorporatiesector is geschreven door Olga Verschuren en Stefanie Beyens. Het themanummer eindigt met een surveyartikel van de redactie, waarin we de jonge praktijk van bestuursgericht toezicht vanuit het perspectief van interne toezichthouders en bestuurders bij instellingen in beeld brengen.

In dit redactionele artikel maken we de balans op met als centrale vraagstelling: *Hoe kansrijk of risicovol is bestuursgericht toezicht voor kwaliteit in semipublieke sectoren?* Het antwoord volgt uit de volgende deelvragen:

- 1 Het systeemtoezicht heeft als uitgangspunt dat toezicht op de naleving kan worden afgestemd op de mate waarin organisaties hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteitszorg waarmaken. Is de kwaliteitszorg op orde, dan blijft het toezicht op de naleving bij het beoordelen van de systemen en bedrijfsprocessen (Schakel & Stoopendaal, 2017, pp. 6-7). De externe toezichthouder sluit in het toezicht aan op de wijze waarop instellingen de kwaliteitszorg borgen.
- 2 In het onderwijs is overigens het bevoegd gezag (de rechtspersoon) en niet het bestuur of de raad van toezicht op grond van de wet het object van het externe toezicht. Het bevoegd gezag is de drager van de wettelijke rechten en verplichtingen, en dus legt het bevoegd gezag (vertegenwoordigd door zijn bestuur) verantwoording af.

Meike Bokhorst, Marieke van Genugten, Mirjan Oude Vrielink & Thomas Schillemans

- 1 Herkomst: waar komt de ontwikkeling richting bestuursgericht toezicht vandaan?
- 2 Vormgeving: hoe krijgt bestuursgericht toezicht vorm in semipublieke sectoren?
- 3 Vooronderstellingen: wat zijn de vooronderstellingen achter en verwachte effecten van deze toezichtvorm?
- 4 Relatie met kwaliteit(szorg): wat is er vanuit onderzoek bekend over de relatie tussen toezicht op bestuur en governance en de kwaliteit(szorg) in semipublieke sectoren?
- 5 Dynamiek en gedragseffecten: welke dynamiek en welk gedrag zijn te zien in de sectoren in reactie op bestuursgericht toezicht?

Dit redactionele artikel is hiermee een introductie op en een synthese van de sectorale artikelen over de staat van het onderzoek en de recente ontwikkeling naar bestuursgericht toezicht, zoals we die ook met een survey hebben verkend.

Introductie: bestuursgericht toezicht als governance-trend

De semipublieke sector is vanaf eind jaren zeventig onder invloed geweest van opeenvolgende verzelfstandigings-, deregulerings- en marktwerkingsoperaties. Deze hebben ook het karakter van het externe toezicht veranderd. Vooral verzelfstandiging heeft geleid tot meer autonomie voor semipublieke instellingen, zoals woningcorporaties, onderwijs- en zorginstellingen. Die autonomie is gepaard gegaan met de ontwikkeling van uitvoerings- of kwaliteitstoezicht. Omdat prestaties in de publieke sector meestal lastig in een getal zijn uit te drukken – anders dan bijvoorbeeld de winst in de commerciële sector –, ontstaan vaak lange lijsten van prestatie-indicatoren. Dat heeft geleid tot een toename van de verantwoordingslast en een roep om meer ruimte voor professionals en instellingsbesturen. De grote variëteit die is ontstaan als gevolg van meer autonomie vraagt om meer maatwerk en minder knellende toezichtkaders. De toezichthouder speelt daarop in door het toezicht meer risicogericht, systeemgericht en bestuursgericht te maken.

Bestuursgericht toezicht is ook een reactie op de schaalvergroting en bestuurlijke professionalisering in semipublieke sectoren. Bestuurders zijn het aanspreekpunt geworden voor de externe toezichthouder. Veel semipublieke organisaties zijn de afgelopen decennia sterk van karakter veranderd, maar de interne *checks-and-balances* die nodig zijn om de bestuurders op het juiste pad te houden, zijn niet altijd mee ontwikkeld (WRR, 2014, p. 27). Vooral bij grotere instellingen met complexe dienstverlening beschikken raden van toezicht, huurdersverenigingen, cliënten- en ondernemingsraden niet altijd over de deskundigheid om bestuurders tegenwicht te bieden (Trappenburg, Schillemans, & Van de Bovenkamp, 2009; Bokdam, Bal, & De Jonge, 2012).

De externe toezichthouder kan op basis van zijn sectorbrede overzicht en inhoudelijke deskundigheid bestuurders een spiegel voorhouden. In de drie semipublieke sectoren is het bestuursgericht toezicht op kwaliteitszorg en governance

vooral stimulerend en reflecterend bedoeld. Inspecties gaan daarom geen kwaliteits- en governance-normen voorschrijven. Doel is de (wettelijk verankerde) verantwoordelijkheid van besturen voor kwaliteitszorg en governance te versterken.

Het bestuursgericht toezicht is momenteel sterk in opmars, maar is nadrukkelijk geworteld in het toezichtbeleid van opeenvolgende kabinetten. Incidenten en misstanden hebben aanleiding gegeven tot een grotere focus op het bestuur en de besturing van instellingen. Ministers van onderwijs, zorg en wonen werden in de Tweede Kamer en de media aangesproken op hun stelselverantwoordelijkheid en hebben maatregelen genomen om het bestuur aan te zetten zijn verantwoordelijkheid te nemen. Zo zijn er sectorale wetten voor de versterking van goed bestuur opgesteld en is de bestuurlijke aansprakelijkheidsregelgeving aangepast (*normstelling*). Op advies van de commissie-Halsema kijkt de overheid meer naar de knelpunten in de governance (*signalering en agendering*). Ook worden bestuurders en toezichthouders bij misstanden via de rechter vaker geschorst of aansprakelijk gesteld (*beoordeling en sanctionering*).

Bestuursgericht toezicht en governance

De trend richting bestuursgericht toezicht past bij een ontwikkeling waarbij de rol van de overheid verschuift richting metagovernance: sturing op de netwerken en bestuurders die direct bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen voor publieke diensten (Kooiman & Jentoft, 2009). De rol van de inspectie als *meta-governor* past bij de ontwikkeling in veel publieke sectoren, waarbij de uitvoerende organisaties meer autonomie en keuzeruimte hebben gekregen. Om dan toch te kunnen instaan voor kwaliteit van dienstverlening is zorg voor 'bestuurlijk of professioneel vermogen' (Noordegraaf, Van Loon, Heerema, & Weggemans, 2015) en 'besturing van autonomie' (Hooge, 2013) van belang. Djelic en Sahlin (2012) betogen dat de rol van toezicht en regulering in het tijdperk van governance is veranderd: naast deregulering is er tegelijk sprake van zelfregulering en reregulering, soms zowel vrijwillig als verplichtend. Bovendien verschuift de aandacht van generieke en verbindende voorschriften naar meer open normen en zorgplichten, zoals 'verantwoorde zorg', waarvan de toezichthouder de invulling door de sector beoordeelt aan de hand van een toezichtkader. De specifieke ontwikkelingen in de drie sectoren staan dus niet op zichzelf, maar passen in bredere internationale patronen op het gebied van toezicht.

Op een heel basaal niveau zorgt bestuursgericht toezicht ervoor dat er een belangrijke externe beoordelaar meekijkt over de schouder van de bestuurder, die verantwoording moet afleggen. Er is dan sprake van gevoelde verantwoording (Overman, Grimmelikhuijsen, & Schillemans, 2018). Decennia van experimenteel onderzoek naar verantwoording en besluitvorming hebben laten zien dat de anticipatie op 'vreemde ogen' overwegend positieve effecten heeft op mensen die beslissingen moeten nemen. Die zorgt er bijvoorbeeld voor dat ze zich beter concentreren, meer informatie verwerken en die ook beter afwegen (Aleksovska, Grimmelikhuijsen, & Schillemans, 2018). Dat gegeven is niet nieuw; dat is precies de reden dat er interne checks-and-balances nodig zijn in publieke organisaties.

Meike Bokhorst, Marieke van Genugten, Mirjan Oude Vrielink & Thomas Schillemans

Er is al vaker gewezen op het tekortschieten van checks-and-balances (WRR, 2014 en 2015) en risico's van coöptatie, collusie en 'capture'. Om die reden kan bestuursgericht toezicht positieve effecten hebben op besluitvorming en kwaliteit(zorg) binnen publieke instellingen, omdat het bestuurders aanspreekt op hun verantwoordelijkheid voor kwaliteitszorg. Zoals later in het themanummer aan de hand van de survey verder zal worden uitgelegd, kan bestuursgericht toezicht daarmee theoretisch drie soorten invloed op het bestuur van instellingen hebben. Het leidt (1) mogelijk tot een gevoelde verantwoording van de bestuurder richting de externe toezichthouder, (2) zet daardoor aan tot zelfreflectie en (nog) beter doordachte beslissingen, en heeft mogelijk (3) een agenderende functie voor het belang van good governance en kwaliteitszorg binnen instellingen.

Synthese: bestuursgericht toezicht in semipublieke sectoren

Bestuursgericht toezicht is een ontwikkeling waar groeiende aandacht voor is. De sectorartikelen in dit themanummer schetsen de herkomst, inhoud, eerste ervaringen en dilemma's van het bestuursgericht toezicht in de sectoren onderwijs, zorg en wonen. Op basis van onze vergelijkende analyse vatten we de inzichten uit de sectorartikelen samen en betrekken daarin ook de uitkomsten van de survey. Als leidraad hanteren we daarbij de deelvragen uit de inleiding.

Herkomst

Bestuursgericht toezicht in het onderwijs staat al ruim een decennium op de agenda. In 2006 worden de eerste stappen richting bestuursgericht toezicht gezet op basis van een sterk op governance-principes gebaseerde visie op toezicht. Vanuit het principe van 'verdiend vertrouwen' wordt dit gekoppeld aan risicotoezicht, waarbij de inspectie zich op het detecteren van zwak presterende scholen richt. Met het in werking treden van de wet 'Goed Onderwijs, Goed Bestuur' in 2010 kan de minister schoolbesturen verregaande sancties opleggen, als zij zich niet inspannen om aan de wettelijke deugdelijkheidseisen te voldoen. Het toezicht op de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteitszorg en het financieel beheer wordt in het geïntegreerd bestuurtoezicht (GBT) gekoppeld aan het toezicht op schoolniveau. Dit krijgt een nieuwe wending, wanneer het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) de onderwijsinspectie opdracht geeft om risico- én kansgericht toezicht te houden, waarbij de initiatiefwet Bisschop de inspectie dwingt tot een duidelijk onderscheid tussen het waarborgen van deugdelijkheidseisen uit de Grondwet en het stimuleren van overige kwaliteitsaspecten, waarvan de invulling per school kan verschillen. Dit is hoe het bestuursgericht toezicht momenteel is vormgegeven onder de noemer 'het vernieuwde toezicht'.

Net als in het onderwijs heeft het bestuursgericht toezicht in de gezondheidszorg zich in stappen ontwikkeld. In 2009 wordt het als structureel aandachtsgebied van de inspectie benoemd, dan nog onder de noemer van toezicht op de governance van de kwaliteit van zorg. Aanleiding vormden kwaliteits- en veiligheidsinci-

denten die werden geweten aan het falend bestuur. De inspectie neemt in de jaren daarna initiatieven om het toezicht op de governance van de kwaliteit van zorg concreet handen en voeten te geven. Op zoek naar een passende vormgeving experimenteert de inspectie in twee projecten met bestuursgerichte toezichtvormen. In 2012 start zij het project *Systeem Toezicht*, waarin het toezicht zich richt op de werking van kwaliteits- en veiligheidssystemen. In het daaropvolgende project *Toezicht op Goed Bestuur* in 2015 wordt de bestuursgerichte benadering gekoppeld aan risicotoezicht: met instellingen waarbij de inspectie zorgen heeft over de besturing worden met het bestuur gesprekken over de kwaliteitszorg gevoerd.

Ook in de sector wonen is de trend van bestuursgericht toezicht voortgekomen uit een groeiende reeks incidenten en malversaties, zoals die bij Vestia en Rochdale, maar van veel recentere datum. Kritische evaluatierapporten, uit de sector en van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties, concluderen dat het interne en externe toezicht versterkt moeten worden. Met het aannemen van de Woningwet 2015 is de Autoriteit wonen (Aw) in het leven geroepen. Onderdeel van de toezichtstrategie van de Aw is integraal en risicogericht toezicht, waarbij zij voornamelijk kijkt naar (risico's in) het samenspel tussen de besturing, bestuurders en commissarissen en de interne dynamiek van checks-and-balances.

Samengevat zijn verschillende motieven voor de introductie van bestuursgericht toezicht aan te wijzen, die in de verschillende sectoren meer of minder sterk spelen:

- doorbreken van wederzijds wantrouwen dat is ontstaan als gevolg van toezichtlast en verantwoordingseisen (afvinkcultuur);
- doorbreken van strategisch gedrag en versterking van verantwoordelijkheid en intrinsieke motivatie van bestuurders (inspectie als boeman);
- balansherstel tussen toezicht op risico's en kansen (van zwakke naar goede instellingen);
- balansherstel tussen verantwoorden en leren (toezicht als gratis advies).

Vormgeving

Honingh, Ehren en Van Montfort laten zien dat het bestuursgericht toezicht zich in het onderwijs richt op bestuurlijk gedrag, goed bestuur/governance en kwaliteitszorg. Besturen vormen het eerste aanspreekpunt voor de inspectie vanuit de gedachte dat zij eindverantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs op scholen. Elk vierjaarlijks onderzoek start met een gesprek met het bestuur van de onderwijsinstelling, waarna bij een aantal scholen een verificatieonderzoek wordt gedaan. In het gesprek en de verificatieonderzoeken wordt op bestuursniveau gekeken naar governance/bestuurskracht en bestuurlijk handelen, terwijl op schoolniveau de kwaliteit, de kwaliteitszorg en de schoolzelfevaluatie worden onderzocht. De inspectie verbindt dit in een samenhangende beoordeling over kwaliteitszorg op school- én bestuursniveau en geeft in een gesprek met het bestuur en de onderzochte scholen feedback over het inspectieoordeel en maakt eventuele afspraken over verbetering.

Meike Bokhorst, Marieke van Genugten, Mirjan Oude Vrielink & Thomas Schillemans

Stoopendaal en Van de Bovenkamp schetsen hoe het bestuursgericht toezicht in de zorgsector eerst vorm krijgt in het project *Systeem Toezicht*, waar de inspectie met bestuurders van zes goed functionerende instellingen in gesprek gaat vanuit de open vraag hoe zij op kwaliteit van zorg sturen. Bestuurders lichten dit in een presentatie toe, waarbij zij ruimte krijgen om eigen keuzes in de besturing te verantwoorden. De insteek van het project *Goed Bestuur* is een andere. Daar krijgt het bestuursgericht toezicht de vorm van een bestuursgesprek met instellingen waarbij de inspectie zorgen heeft over de besturing. Initieel als sluitstuk van een toezichttraject, maar later veranderde dit in een open gesprek aan de start voor een betere balans tussen waarschuwen en waarderen. De inspectie ontwikkelde een afwegingskader waarmee inspecteurs hun mate van vertrouwen in een zorginstelling kunnen expliciteren en onderbouwen. Specifiek binnen de ouderenzorg is er een vervolg gekomen in de vorm van een 'kwaliteitskader Verpleeghuiszorg' en een daarop gebaseerd toetsingskader. Inspecteurs observeren in de zorg en voeren gesprekken met bestuurders, medewerkers, (kwaliteits)managers, behandelaren en cliëntvertegenwoordigers. In het bestuursgericht toezicht in de zorg gaat de aandacht kortom uit naar twee aspecten (van de vier aspecten die we hiervoor noemden), namelijk toezicht op goed bestuur/governance en kwaliteitszorg.

In de sector wonen richt het bestuursgericht toezicht zich volgens Verschuren en Beyens sterk op het bestuurlijk vermogen, bestuurlijk gedrag en goed bestuur/governance. De Aw hanteert in relatie tot individuele corporaties twee instrumenten om het bestuursgericht toezicht in praktijk te brengen: (1) de 'fit and proper'-test voor de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen, en (2) de governance-inspectie en/of -audit op basis van een Toetsingskader Governance. Bij de toepassing van dit tweede instrument hebben inspecteurs aandacht voor de werking van het managementsysteem en de kwaliteit van besluitvormingsprocessen, het functioneren van de bestuurlijke organen (RvB en RvC), de integriteit en de relatie met stakeholders.

Vooronderstellingen en verwachte effecten

In de zorgsector wordt een directe invloed van bestuursgericht toezicht op de aandacht voor kwaliteitszorg verondersteld. De aanname is dat de dialoog tussen de inspectie en het bestuur bijdraagt aan het leren verbeteren van kwaliteit. In het onderwijs zien we een vergelijkbare vooronderstelling. Daar is de aanname dat de feedback van de inspectie de kwaliteit van het onderwijs én de besturing verbetert; dat het actief bevragen van besturen over de kwaliteit van hun scholen de interne evaluatie en kwaliteitszorg en de verbetercultuur stimuleert; en dat stakeholders de uitkomsten van het toezicht zullen gebruiken om de school tot verdere verbetering te motiveren. Ook in de sector wonen wordt uitgegaan van een directe invloed van het bestuursgericht toezicht. De vooronderstelling is dat de Aw met feedback over bevindingen en transparantie over interventies bij bestuurders het leren van verantwoording stimuleert en hen aanzet tot een verbeterd functioneren. Een integrale bestuurscultuur gecombineerd met een goed functionerend kwaliteitssysteem zou leiden tot een gezonde aanspreekcultuur die beschermt tegen integriteitsrisico's.

Naast deze verwachtingen ten aanzien van de effecten van bestuursgericht toezicht op de kwaliteit van dienstverlening, zien we in twee sectoren ook de verwachting dat de externe toezichthouder de frequentie en intensiteit van het nalevingstoezicht kan afstemmen op de bevindingen in het bestuursgericht toezicht. Zo wordt in de zorgsector verondersteld dat het externe toezicht minder gedetailleerd hoeft te zijn als instellingen hun kwaliteitssystemen en governance goed op orde hebben. In de sector wonen is de veronderstelling dat bij goed functionerende interne checks-and-balances het risico op incidenten afneemt, zodat de Aw het toezicht minder gedetailleerd kan uitvoeren. In het onderwijs bepaalt het oordeel over de kwaliteitszorg de frequentie en intensiteit van het toezicht. De inspectie hanteert een kernachtig toetsingskader dat inzichtelijk maakt waaraan de basiskwaliteit moet voldoen en beoordeelt voor het overige het functioneren van de scholen en hun bestuur aan de kwaliteitsambities die zij voor zichzelf stellen.

Relatie met kwaliteit(zorg)

Naar de effecten van bestuursgericht toezicht is nog geen (wonen) of weinig onderzoek gedaan (zorg en onderwijs). Het onderzoek dat er is, geeft bovendien alleen enig zicht op de eerste vooronderstelling – het effect van bestuursgericht toezicht op kwaliteit.

In het onderwijs bieden eerdere studies enig inzicht in de effecten die mogen worden verwacht. Zo onderbouwt de Inspectie van het Onderwijs de beleidstheorie achter het vernieuwde toezicht door te verwijzen naar literatuurstudies over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels (Webbink et al., 2009, OECD 2011). Die laat zien dat een hoge mate van autonomie voor scholen in combinatie met het afleggen van publieke verantwoording leidt tot goede onderwijsresultaten. Daarnaast laat een literatuurstudie van Ehren (2016) naar de relatie tussen toezicht en onderwijskwaliteit zien dat toezicht effect heeft op de houding van docenten en schoolleiders ten aanzien van kwaliteitsverbetering, de processen in de school en de leerprestaties van leerlingen. Tegelijkertijd liggen ook onbedoelde gevolgen op de loer, zoals strategisch gedrag en ritualisering.

Een recente literatuurstudie van Honingh, Ruiters en Van Thiel (2017) laat zien dat er heel weinig bekend is over de precieze relatie tussen bestuur en onderwijskwaliteit. Er is veel meer bekend over hetgeen op schoolniveau nodig is om tot goed onderwijs te komen. Het onderzoek naar de relatie tussen schoolbesturen en onderwijskwaliteit wijst uit dat schoolleiderschap een belangrijke factor is voor de ontwikkelingen binnen scholen en de leerprestaties van leerlingen. Voor het veronderstelde directe verband tussen toezicht, bestuurlijk handelen en kwaliteit van onderwijs is nog geen steun gevonden in wetenschappelijk onderzoek. Onderzoeksbevindingen wijzen in de richting van een indirecte doorwerking. Een toezichtinterventie kan, met andere woorden, op heel verschillende manieren en langs verschillende schakels doorwerken in een scholengemeenschap.

Het onderzoek naar bestuursgericht toezicht in de zorgsector richt zich (nog) vooral op de vormgeving ervan en niet zozeer op het toetsen van de verwachting dat de inspectie door toezicht op de besturing tot kwaliteitsverbetering aanzet. Wel is er een aantal bemoedigende bevindingen op dat vlak. Bij de zes goed func-

tionerende instellingen in het project *Systeem Toezicht* bleek zowel bij de bestuurders als bij de zorgverleners een sterk leereffect te zijn opgetreden als gevolg van de samenhangende beoordeling van resultaten, gedrag & cultuur en systemen door de inspectie en de duiding daarvan in een gesprek met deze bestuurders en zorgverleners. Daarnaast laat recent dissertatieonderzoek van Botje (2017) zien dat zorginstellingen met betere kwaliteitssystemen betere kwaliteit van zorg leveren. Dit suggereert dat een dialoog over de wijze waarop het bestuur op kwaliteit stuurt een goed aangrijpingspunt voor het bestuursgericht toezicht vormt. Het bestuursgericht toezicht legt bloot wanneer bestuur en kwaliteitszorg 'ontkoppeld' zijn.

Dynamiek en gedragseffecten

In de onderwijssector heeft de inspectie door middel van pilots het vernieuwde bestuursgericht toezicht in twee fasen uitgebreid in de praktijk getest. De inspectie heeft draagvlak gezocht door het vernieuwde toezichtbeleid en het toezichtkader te bespreken met het veld en via internetconsultatie voor te leggen aan een breed publiek.³ Daaruit blijkt dat besturen, scholen en leraren overwegend positief zijn over het nieuwe normenkader en de aangepaste toezichtstijl (Inspectie van het Onderwijs, 2016). De daadwerkelijke evaluatie naar de effecten van het bestuursgericht toezicht vindt momenteel plaats.

In de zorgsector waren de ervaringen met het toezicht op besturing van kwaliteitszorg in het project *Systeem Toezicht* positief voor zowel de betrokken instellingen als de inspecteurs. De roep in de media en politiek om strenger toezicht, als reactie op incidenten, zorgde er echter voor dat het bestuursgericht toezicht in het project *Toezicht op Goed Bestuur* op een andere leest werd geschoeid: het bestuursgesprek werd onderdeel van het risicotoezicht. Aanvankelijk als sluitstuk van een toezichttraject, maar daarmee kreeg het bestuursgesprek onbedoeld een bestraffend of handhavend karakter. Dat is veranderd in een open gesprek als start van het toezichttraject, dat plaatsvindt als er bij een instelling op basis van het risicotoezicht zorgen over de besturing bestaan. Bij goed functionerende instellingen brengt dit, zoals gezegd, een sterk leereffect in de vorm van verbeterinitiatieven teweeg. Of dit ook zo werkt bij inpassing in risicotoezicht laat zich op basis van de onderzochte projecten niet zeggen. Specifiek binnen de ouderenzorg zijn eerste ervaringen opgedaan met een nieuw kwaliteits- en toetsingskader. Zowel de IGJ als instellingen die het nieuwe toezicht hebben ervaren, zijn hierover positief. De instellingen waarderen vooral de ruimte om de eigen visie op en

3 Kamerstukken II 2013/14, 33905, 1, 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.

de invulling van kwaliteit uit te leggen en aan te geven waar dit op gespannen voet staat met regels.

In de sector wonen wordt door de Aw gesproken over ‘overgangsjaren’ waarin samen met de sector al doende wordt geleerd en samengewerkt om te komen tot een vorm van bestuursgericht toezicht dat goed aansluit bij de dagelijkse praktijk van corporaties. In dat leerproces zijn tot nu toe drie zaken naar voren gekomen. Allereerst ervaren corporaties dat de ‘fit and proper’-test nu niet naar behoren en averechts werkt. Ook in de survey die wij uitvoerden, kwamen zorgen om en kritiek op die test naar voren. Ten tweede bestaat de vrees dat een incompleet beeld wordt verkregen van het feitelijk functioneren van corporaties. De redenen die hiervoor worden genoemd, zijn de in grote mate papieren basis die ten grondslag ligt aan de beoordeling en de competenties van de inspecteurs. Ten derde zorgt de invulling van het bestuursgericht toezicht voor onduidelijkheid over de relatie tot en grenzen van het interne toezicht en de visitatieorganisatie en laat het, blijkend uit de reacties, onvoldoende ruimte voor logica’s en eisen van andere spelers in het toezichtstelsel. In reactie op de kritiek uit de sector heeft de Aw tot een aantal aanpassingen besloten, die inhouden dat de Aw het integrale toezicht meer risico-gericht gaat uitvoeren, het beoordelingskader voor de ‘fit and proper’-test gaat aanpassen, de kwaliteit van inspecteurs zal verhogen door training en nieuwe mensen aan te trekken, en het toezicht met andere partijen in het toezichtstelsel zal afstemmen dan wel gezamenlijk zal uitwerken.

De voorgaande synthese van bevinding uit de sectorbijdragen vatten we samen in het volgende overzicht (tabel 1):

De beperkte survey die we in het kader van dit themanummer hebben uitgevoerd onder (vooral) interne toezichthouders en bestuurders in de drie sectoren laat heel voorlopige resultaten zien, die voorzichtig moeten worden geïnterpreteerd. Ze suggereren dat de eerste ervaringen met bestuursgericht toezicht in de sectoren nog heel wisselend zijn en de praktijken zich nog moeten vestigen en stabiliseren. Inhoudelijk laat het vooral zien dat bestuursgericht toezicht vooralsnog vooral positief wordt ervaren rond thema’s van goed bestuur en kwaliteitszorg.

Conclusies en discussie

In de drie sectoren onderwijs, zorg en wonen zijn gelijksoortige ontwikkelingspatronen te zien naar meer bestuursgericht toezicht. Bestuursgericht toezicht kan zijn ingestoken vanuit risicobeheersing door de toezichthouder of ter stimulering van de eigen verantwoordelijkheid van instellingen. Bij woningcorporaties is toezicht op governance gericht op incidentpreventie om het vertrouwen in de sector te vergroten. In het onderwijs dient het zowel om de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor kwaliteitszorg te stimuleren als om de intensiteit en inhoud van het externe toezicht te bepalen. In de zorgsector dient het zowel om de kwaliteit van het bestuur en de besturing te vergroten als om bij de start van het toezichtstraject de risico’s in kaart te brengen.

Meike Bokhorst, Marieke van Genugten, Mirjan Oude Vrielink & Thomas Schillemans

Tabel 1 *Samenvatting bestuursgericht toezicht in drie sectoren*

	Onderwijs	Zorg	Wonen
Wanneer begint bestuursgericht toezicht?	Vanaf 2006	Vanaf 2009	Vanaf 2013
Waar komt de ontwikkeling vandaan?	Visie op toezicht vanuit governance-principes, wet 'Goed Onderwijs, Goed Bestuur' en initiatiefwet Bisschop	Kwz, Kwaliteits- en veiligheidsincidenten, analyse commissie-Halsema: 'falen van bestuur en besturing'	Misstanden en incidenten, introspectie Aedes, Woningwet die voorziet in oprichting van externe toezicht-houder Aw
Onder welke noemer krijgt bestuursgericht toezicht anno 2018 vorm?	'Het vernieuwde toezicht'	Binnen het risicotoezicht in het project Toezicht op Goed Bestuur	Binnen het 'Integraal toezicht' en risicotoezicht
Op welke aspecten ligt het accent in het bestuursgericht toezicht?	<ul style="list-style-type: none"> - Bestuurlijk gedrag - Goed bestuur/governance - Kwaliteitszorg 	<ul style="list-style-type: none"> - Goed bestuur/governance - Kwaliteitszorg 	<ul style="list-style-type: none"> - Bestuurlijk vermogen - Bestuurlijk gedrag - Goed bestuur/governance
Wat zijn de vooronderstellingen/verwachte effecten van bestuursgericht toezicht?	<p>Directe werking:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De terugkoppeling van bevindingen verbetert de kwaliteit van het onderwijs én van de besturing <p>Indirecte werking:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het bevragen van het bestuur over de zelfevaluatie en kwaliteitszorg stimuleert een verbetercultuur - Stakeholders gebruiken de uitkomsten van het toezicht om de school tot verdere verbetering te motiveren 	<p>Directe werking:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De dialoog met het bestuur draagt bij aan het leren verbeteren van de kwaliteit 	<p>Directe werking:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Feedback van de Aw over bevindingen en transparantie over interventies stimuleren bij bestuurders het leren van verantwoording en zetten aan tot verbeteringen

Het bestuursgericht toezicht vervult niet alleen verschillende functies, maar krijgt in de sectoren ook op verschillende wijzen vorm. Alleen in het onderwijs is het bestuursgericht toezicht sinds 2017 sectorbreed uitgewerkt in het kader van het vernieuwde toezicht. Bij de woningcorporaties is toezicht op governance een centraal onderdeel van het toezichtkader om bestuurders te selecteren en incidenten te voorkomen. In de zorg is er op projectbasis ervaring opgedaan met bestuursgerichte toezichtvormen om goed bestuur te stimuleren en risico's te beheersen. Specifiek in de ouderenzorg heeft het bestuursgericht toezicht een vervolg gekregen op basis van een nieuw kwaliteitskader verpleeghuiszorg en een daarop gebaseerd toetsingskader.

De vooronderstelling achter bestuursgericht toezicht is dat een goed functionerend bestuur en stelsel van checks-and-balances daaromheen bijdragen aan de kwaliteit van dienstverlening en maatschappelijke taakuitoefening. Bestuursgericht toezicht kan bijdragen aan het nog steviger agenderen van goed bestuur en kwaliteitszorg binnen instellingen. Bestuursgericht toezicht kan er ook voor zorgen dat bestuurders hun beslissingen (nog) beter en breder afwegen, en ook dat zij een verantwoordelijkheid voelen richting de externe toezichthouder. Langs die verschillende lijnen kan bestuursgericht toezicht, via de 'omweg' van de bestuurder, bijdragen aan kwaliteit van publieke dienstverlening.

De centrale vraagstelling van dit redactionele artikel luidde: *Hoe kansrijk of risicovol is bestuursgericht toezicht voor de kwaliteit in semipublieke sectoren?* Op basis van ons eigen onderzoek en de sectorartikelen komen we tot de volgende voorlopige conclusies ten aanzien van de kansen en risico's van bestuursgericht toezicht.

Kansen

- *Agendasettend effect*

Bestuursgericht toezicht zit in de meeste semipublieke sectoren nog in de experimenteerfase. Veel meer dan een agendasettend effect valt er nog niet te verwachten. De survey laat zien dat bestuursgericht toezicht de verantwoordelijkheid van het bestuur voor kwaliteitszorg en governance op de agenda heeft gezet.

- *Verhoogde bewustwording van besturing*

Het is nog vroeg om te beoordelen in hoeverre bestuursgericht toezicht leidt tot meer bestuurlijke verantwoordelijkheid voor kwaliteitszorg. Het bestuursgericht toezicht leidt in ieder geval wel tot meer bewustwording bij bestuurders van de kwaliteitsdoelstellingen die ze met hun organisatie willen nastreven. Het dwingt de organisatie om een goed gestructureerd gesprek te voeren met belanghebbenden en betrokkenen over de kwaliteitsdoelstellingen. Dit kan leiden tot het besef bij instellingen dat de besturing van kwaliteit goed moet aansluiten bij praktijken op de werkvloer. Dit kan een extra opgave zijn voor grootschalige organisaties waarin de afstand tussen bestuurders en professionals op de werkvloer vaak groot is.

- *Deregulering van het toezichtkader*

Het centraal stellen van de verantwoordelijkheid van instellingsbesturen voor kwaliteit beoogt een deregulerend effect in zorg en onderwijs te hebben. In de ouderenzorg heeft het project Toezicht op Goed Bestuur een vervolg gekregen in de vorm van een nieuw kwaliteitskader Verpleeghuiszorg en een daarop gebaseerd toetsingskader, waarin de verantwoordelijkheid van het bestuur voor goede ouderenzorg centraal staat. In het onderwijs heeft het vernieuwde toezicht geleid tot een minder gedetailleerd toezichtkader met minder kwaliteitsindicatoren. Ook hebben onderwijsinstellingen meer ruimte gekregen om zelf kwaliteitseisen in te vullen. Dat kan wel leiden tot veel variëteit, waar de individuele inspecteurs zich een oordeel over moeten vormen. Het streven van de inspectie om de subjek-

Meike Bokhorst, Marieke van Genugten, Mirjan Oude Vrielink & Thomas Schillemans

tiviteit in de oordeelsvorming te verminderen vraagt om het ontwikkelen van ‘moresprudentie’, professionele standaarden die zorgvuldig, maar niet dwingend zijn. Bij de woningcorporaties is de sector nog in gesprek met de wetgever en de Aw om de Woningwet en het toezichtkader minder dichtgeregeld te krijgen.

Risico's

- *Herregulering via veldnormen*

Het bestuursgericht toezicht op kwaliteitszorg en governance is stimulerend en reflecterend bedoeld en daarom zijn inspecties in de zorg en het onderwijs terughoudend geworden om kwaliteits- en governance-normen voor te schrijven. Maar branche- en beroepsorganisaties, zoals de PO-Raad en de VO-raad, AEDS en het Zorginstituut Nederland, ontwikkelen wel allerlei handreikingen en kwaliteitsstandaarden, waardoor een dynamiek van normering en uniformering optreedt. Het toezichtidee om de eigen verantwoordelijkheid van besturen centraal te stellen en recht te doen aan de variëteit in de besturing van onderwijs- en zorginstellingen botst hier met de neiging in sectororganisaties om toch weer te gaan uniformeren.

- *Toezicht op papieren werkelijkheid*

Bestuursgericht toezicht kan bestuurders stimuleren tot kwaliteitsverbetering, maar kan de inspecteur ook het zicht op de daadwerkelijke kwaliteit van dienstverlening ontnemen. De survey over de eerste ervaringen met bestuursgericht toezicht laat een focus op ‘grote documenten’ binnen de instellingen zien. Een belangrijk vraagstuk is hoe inspecties kunnen voorkomen dat ze toezicht houden op een papieren werkelijkheid, dat bestuurders de praktijkgeoriënteerde inspecteurs wegblazen, en dat er sprake is van ‘goed bestuur, maar slechte dienstverlening’.

- *Risico vernauwing tot bestuurder*

Een risico dat vooral te ontlenen is aan de corporatiesector is dat het toezicht op governance zich sterk kan vernauwen tot bestuurders en interne toezichthouders. Er is in het externe toezicht nauwelijks oog voor de maatschappelijke taakuitoefening van woningcorporaties en de belangen van huurders om goed en betaalbaar te kunnen wonen. In het vernieuwde onderwijstoezicht gaat veel aandacht naar de bestuurder en enkele geselecteerde scholen, waardoor andere scholen en schoolleiders buiten beeld kunnen raken. Die vernauwing is risicovol, want uit het hier beschreven onderzoek blijkt dat vooral het leiderschap van de schoolleiders bepalend is voor de onderwijskwaliteit.

- *Nieuwe competenties inspecteurs nodig: bestuurlijke expertise en reflectie*

Bestuursgericht toezicht vraagt om inspecteurs die op gelijkwaardig niveau met bestuurders kunnen spreken. Maar weinig inspecteurs zijn daartoe opgeleid. Zo is de Inspectie van het Onderwijs nieuw personeel aan het werven onder voormalig schoolbestuurders. Bovendien laat het toezichtkader meer ruimte om aan te slui-

ten bij de context van de instellingen zelf. Dit vraagt van inspecteurs meer flexibiliteit en reflectiviteit.

Tot slot, bestuursgericht toezicht is een kansrijke aanvulling op bestaande toezichtvormen, maar maakt andere toezichtvormen niet overbodig. De bestuurder is een belangrijk aanspreekpunt voor de externe toezichthouder, maar niet het enige aanspreekpunt. De roep om strenger toezicht in de media en de Kamer versterkt de neiging om de bestuurder persoonlijk verantwoordelijk te maken en aansprakelijk te stellen voor alles wat er in een instelling mis kan gaan. Bestuursgericht toezicht moet niet leiden tot blind vertrouwen dat goed toezicht op het bestuur vanzelf leidt tot goede kwaliteitszorg.

Literatuur

- Aleksovska, M., Grimmeliikhuijsen, S., & Schillemans, T. (2018). *Lessons from five decades of experimental and behavioral research on accountability: A systematic literature review*. ECPR Joint Sessions, Nicosia.
- Bokdam, J., Bal, J., & Jonge, J. de. (2012). *Evaluatie Wet medezeggenschap op scholen*. Research voor Beleid i.o.v. Ministerie van OCW, Zoetermeer.
- Bokhorst, A.M., & Erp, J.G. van. (2017). *Van transparantie naar responsiviteit. Ontwikkeling van de omgevingsgerichtheid van toezichthouders*. Verkenning i.o.v. de Inspectieraad. Utrecht: Utrechtse School voor Bestuur en Organisatie.
- Botje, D. (2017). *From the boardroom to the bedside and back*. Utrecht, NIVEL.
- Bree, M. de. (2010). Hoe landelijke inspectiediensten omgaan met systeemtoezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1(3) 51-70.
- Djelic, M.L., & Sahlin, K. (2012). Reordering the world: Transnational regulatory governance and its challenges. In D. Levi Faur (Ed.), *The Oxford handbook of governance*, 745-758. Oxford: Oxford University Press.
- Ehren, M.C. (Ed.). (2016). *Methods and modalities of effective school inspections*. Dordrecht: Springer.
- Honingh, M., Ruiters, M., & Thiel, S. van. (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs – Nederlands exceptionalisme?* Nijmegen: Institute for Management Research.
- Hooge, E. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Oratie. Universiteit van Tilburg, Tilburg: TIAS Nimbis.
- Inspectie van het Onderwijs. (2016). *Naar vernieuwd toezicht. Afsluitende rapportage pilots en raadplegingen stimulerend en gedifferentieerd toezicht*.
- Kooiman, J., & Jentoft, S. (2009). Meta-governance: Values, norms and principles, and the making of hard choices. *Public Administration*, 87(4), 818-836.
- Noordegraaf, M., Loon, N. van, Heerema, M., & Weggemans, M. (2015). *Professioneel vermogen in het primair onderwijs*. Utrecht: USBO.
- OECD. (2011). *Lessons from PISA for the United States. Strong performers and successful reformers in education*. OECD Publishing.
- Overman, S., Grimmeliikhuijsen, S., & Schillemans, T. (2018). *Measuring felt accountability: Expectation, legitimacy and expertise*. Congres paper EGPA 2018.
- Schakel, L., & Stoopendaal, A. (2017). De plaats van het interne toezicht in de praktijk van het externe toezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 3, 5-15. doi:10.5553/TvT/187987052017008003003

Meike Bokhorst, Marieke van Genugten, Mirjan Oude Vrielink & Thomas Schillemans

- Trappenburg, M., Schillemans, T., & Bovenkamp, H. van de. (2009). Cliëntenraden en klantenfora. In M. Bovens & Th. Schillemans (red.), *Handboek publieke verantwoording* 181-204. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Webbink, D., Wolf, I., Woessmann, L., Elk, R. van, Minne, B., & Steeg, M. van der. (2009). *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie*. CPB Document 187.
- WRR. (2014). *Van tweeluis naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances van semipublieke instellingen*. Den Haag: WRR.
- WRR. (2015). *Versterking en beperking van de relatie tussen intern en extern toezicht*. Policy brief 3 WRR.