

Effectief rapporteren

Een vergelijkend onderzoek bij vier rijksinspecties naar de factoren die de doorwerking van toezichtrapporten verklaren



Universiteit Utrecht



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Student nr: 3380483
Adres: Rooseveltlaan 464
3527 AR, Utrecht
E-mail: G.J.liefhebber@students.uu.nl
Tel. Nr: 06-41528916

Universiteit: Universiteit Utrecht
Master publiek Management
1^e Begeleider: Dr. A.J. Meijer
2^e Begeleider: Drs. C.H.M Geuijen

Organisatie: Inspectie Veiligheid en Justitie
Begeleider: Dhr. B.P van Dam

Vraag jezelf niet af waarom het vroeger beter was dan nu.
Het getuigt van weinig wijsheid als je daarnaar vraagt.
Prediker 7:10

Voorwoord

Februari 2012. Ik klik op de knop verzenden. Ik heb de eerste versie van mijn contexthoofdstuk gestuurd naar mijn begeleider vanuit de Universiteit Utrecht. Het voelt goed. De onderste steen is boven gekomen. Ik heb toch echt wel het gevoel dat ik de wereld van het toezicht begrijp.

Augustus 2012, zes maanden later. Ik klik op de knop verzenden. Ik heb de laatste versie van mijn onderzoeksrapport naar de doorwerking van toezichtrappen gestuurd naar mijn begeleiders vanuit de de Universiteit Utrecht. Zes maanden lang heb ik mee mogen kijken met het werk van een inspecteur, heb ik kritische gesprekken over nut en noodzaak van toezicht gehad, ik heb mijn hoofd gebroken over de tegenstrijdigheden in het toezicht. Na zes maanden ligt het resultaat hiervan voor u: een vergelijkend onderzoek bij vier rijksinspectie naar de factoren die de doorwerking van toezichtrappen verklaren.

Graag wil ik dit voorwoord gebruiken om een aantal betrokkenen te bedanken. Allereerst wil ik graag de Inspectie VenJ bedanken en in het bijzonder mijn stage-begeleider Peter van Dam. De manier waarop hij betrokken is bij dit onderzoek is erg motiverend geweest. Daarnaast wil ik Albert Meijer bedanken als begeleider vanuit de Universiteit Utrecht voor zijn kritische blik, zijn verhelderende ideeën en het leuke contact dat er was tijdens de gesprekken over mijn onderzoek. Verder dank ik Karin Geuijen, als tweede lezer, die met haar kritische blik een waardevolle toevoeging heeft kunnen geven aan dit onderzoek. Ook wil ik Chris van der Palen bedanken voor vele momenten waarin we hebben gespard over ons onderzoek, de gesprekken over het toezicht en de bemoedigende woorden op de momenten wanneer ik dit nodig had. Ten slotte wil ik mijn verloofde Melody Pelamonia bedanken. Een jaar lang heeft ze mogen luisteren naar mijn verhalen over mijn onderzoek en mij geholpen om te genieten van de andere zaken des levens.

Gerco Liefhebber
Utrecht, augustus 2012

Samenvatting

Er is een vergelijkend onderzoek gedaan naar de doorwerking van toezichtrapporten van de Inspectie VenJ, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs en Samenwerkend Toezicht Jeugd. Dit onderzoek is ontstaan doordat onduidelijk was wat de relatie was tussen toezichtrapporten en de doorwerking van toezichtrapporten. De hoofdvraag waar dit onderzoek dan ook antwoord op geeft is als volgt geformuleerd: *“wat verklaart de doorwerking van toezichtrapporten en hoe kan de Inspectie Veiligheid en Justitie doorwerking vergroten?”*.

In dit onderzoek is doorwerking uitgesplitst in vier vormen van doorwerking, namelijk instrumentele doorwerking, conceptuele doorwerking, agenderende doorwerking en politiek-strategische doorwerking. Vanuit de theorie zijn verschillende factoren te onderscheiden die doorwerking van toezichtrapporten verklaren. Deze factoren zijn te groeperen in: kenmerken van toezichtrapporten, beïnvloedbare factoren en contextfactoren. Inspecteurs van de onderzochte rijksinspecties en informanten met kennis over het toezichtsdomein zijn geïnterviewd en gevraagd naar de gepercipieerde doorwerking van toezichtrapporten en de factoren die deze doorwerking beïnvloeden.

Uit het vergelijkende onderzoek blijkt dat er een variatie is in de doorwerking van de toezichtrapporten van de onderzochte rijksinspecties. De variatie in de doorwerking van de toezichtrapporten is te verklaren vanuit verschillende factoren. Doorwerking van toezichtrapporten blijkt een optelsom te zijn van enerzijds de mate waarin het toezichtveld wil en kan doorwerken en anderzijds de mate waarin een rijksinspectie het willen en kunnen van het toezichtveld kan beïnvloeden. Hoe een rijksinspectie het willen en het kunnen beïnvloedt is afhankelijk van de stijl van toezicht. Onderscheiden worden de klassieke stijl van toezicht en de moderne stijl van toezicht.

De klassieke stijl van toezicht beïnvloedt door middel van sanctietoepassing voornamelijk de efficiëntieoverwegingen en het belang van doorwerking voor het toezichtveld. Dit zijn belangrijke factoren om instrumentele doorwerking te genereren. De klassieke stijl van toezicht heeft op de lange termijn een negatieve invloed op de relatie met het veld. De relatie met het veld is een belangrijke factor om toezichtrapporten herkenbaar te maken en afstemming over het onderzoek te zoeken met het veld. Dit zijn belangrijke factoren om conceptuele doorwerking te bewerkstelligen. De klassieke stijl van toezicht heeft dus indirect een negatieve invloed op de conceptuele doorwerking.

De moderne stijl van toezicht heeft nauwelijks invloed op de factoren efficiëntieoverwegingen en het belang van doorwerking voor het toezichtveld. De moderne stijl van toezicht heeft daarom weinig invloed op de instrumentele doorwerking van toezichtrapporten. De moderne stijl van toezicht heeft een positieve invloed op factoren als herkenbaarheid van toezichtrapporten en afstemming van onderzoek. Dit betekent dat de

moderne stijl van toezicht wel invloed heeft op de conceptuele doorwerking van toezichtrappen.

De Inspectie VenJ heeft volgens inspecteurs VenJ te maken met veiligheidsregio's die een bepaald niveau van de rampenbestrijding hebben bereikt die vele malen hoger is dan een aantal jaar geleden. Daarnaast geven inspecteurs VenJ aan dat de efficiëntieoverwegingen van veiligheidsregio's en de bestuurlijk keuzes van veiligheidsregio's ervoor zorgen dat rapporten niet instrumenteel worden gebruikt. Deze twee constatering beteken dat de mate waarin veiligheidsregio's momenteel rapporten instrumenteel willen en kunnen gebruiken niet optimaal is. De Inspectie VenJ beïnvloedt het willen en het kunnen van het toezichtveld door middel van een mix tussen de klassieke stijl van toezicht en de moderne stijl van toezicht. Het ontbreekt de Inspectie VenJ echter aan sanctiemogelijkheden om het toezichtveld zo te beïnvloeden dat ze de toezichtrappen instrumenteel gaan gebruiken wanneer het toezichtveld dit niet wil.

Een klassiekere stijl van toezicht waarmee dit wel kan behoort door het ontbreken van sanctiemogelijkheden momenteel niet tot de mogelijkheden. De vraag is echter in hoeverre de Inspectie VenJ een klassiekere stijl van toezicht moet willen. Naast de negatieve effecten van de klassieke stijl van toezicht op de relatie met het veld is het belang dat rapporten instrumenteel doorwerken de afgelopen jaren afgenomen. Op het moment dat veiligheidsregio's aan de norm voldoen is instrumentele doorwerking minder van belang, omdat de inspectie voldoet aan de functie om normnaleving te bevorderen. Op dat moment wordt conceptuele doorwerking belangrijker, omdat de inspecties ook een kennisverstrekkende functie hebben naar het toezichtveld om inzicht te geven aan de veiligheidsregio's op welke gebieden ze voldoen aan de norm en op welke gebieden nog verbeteringen mogelijk zijn.

Aangezien conceptuele doorwerking steeds belangrijker wordt is het van belang dat het toezicht van de Inspectie VenJ zich doorontwikkelt naar een moderne stijl van toezicht. De moderne stijl van toezicht heeft namelijk een positieve invloed op de conceptuele doorwerking, waar de klassieke stijl van toezicht indirect een negatieve invloed heeft op de conceptuele doorwerking. De aanbevelingen in paragraaf 10.2 gaan in op het doorontwikkelen van de Inspectie VenJ tot een moderne toezichthouder. De moderne toezichthouder is een toezichthouder die gericht is op het ondersteunen van het toezichtveld opdat het toezichtveld zijn taak kan vervullen. In de discussie wordt ingegaan op de risico's van het doorontwikkelen tot een moderne toezichthouder. Doordat een moderne toezichthouder gericht is op het ondersteunen van het toezichtveld, kan het zich committeren aan de praktijk van het toezichtveld. Inspecties moeten te allen tijde in het oordeel objectief zijn. Het risico is aanwezig dat een moderne toezichthouder dit niet kan zijn.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	5
Inhoudsopgave	7
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemanalyse	10
1.3 Doel- en vraagstelling	12
1.4 Wetenschappelijke relevantie	14
1.5 Maatschappelijke relevantie	14
1.6 Afbakening onderzoek	15
1.7 Leeswijzer	16
2. Toezicht nader bekeken	18
2.1 Uiteenzetting toezicht	18
2.2 Ontwikkelingen in het toezicht	21
2.3 Conclusie	25
3. Doorwerking van toezichtrappen	26
3.1 Uiteenzetting doorwerking	26
3.2 Kenmerken van de toezichtrappen	27
3.3 Beïnvloedbare factoren	28
3.4 Contextfactoren	33
3.5 Conclusie	36
4. Methoden en technieken	38
4.1 Model onderzoek	38
4.2 Design onderzoek	39
4.3 Verantwoording keuze rijksinspecties	46
4.4 Betrouwbaarheid en validiteit	53
5. De Inspectie Veiligheid en Justitie	55
5.1 Doorwerking van toezichtrappen	55
5.2 Kenmerken van toezichtrappen	57
5.3 Beïnvloedbare factoren	58
5.4 Contextfactoren	62

5.5 Conclusie	65
6. De Inspectie van de Gezondheidszorg	67
6.1 Doorwerking van toezichtrappen	67
6.2 Kenmerken van toezichtrappen	68
6.3 Beïnvloedbare factoren	70
6.4 Contextfactoren	74
6.5 Conclusie	76
7. De Inspectie voor het Onderwijs	77
7.1 Doorwerking van toezichtrappen	77
7.2 Kenmerken van toezichtrappen	79
7.3 Beïnvloedbare factoren	80
7.4 Contextfactoren	84
7.5 Conclusie	87
8. Samenwerkend Toezicht Jeugd	88
8.1 Doorwerking van toezichtrappen	88
8.2 Kenmerken van toezichtrappen	90
8.3 Beïnvloedbare factoren	91
8.4 Contextfactoren	95
8.5 Conclusie	97
9. Analyse	99
9.1 Doorwerking van toezichtrappen	99
9.2 Kenmerken van toezichtrappen	101
9.3 Beïnvloedbare factoren	103
9.4 Contextfactoren	107
9.5 Conclusie	111
10. Conclusies en aanbevelingen	114
10.1 Conclusie	114
10.2 Aanbevelingen	116
10.3 Discussie	119
10.4 Wetenschappelijke bijdrage	120
10.5 Maatschappelijke bijdrage	121
Literatuurlijst	122
Bijlagen	125

1. Inleiding

Dit hoofdstuk is de inleiding van dit onderzoeksrapport naar de doorwerking van toezichtrappen. Dit onderzoeksrapport is geschreven na aanleiding van een kwalitatief onderzoek naar de doorwerking van de toezichtrappen van vier rijksinspecties. In paragraaf 1.1 wordt de aanleiding van dit onderzoek beschreven. In paragraaf 1.2 wordt duidelijk gemaakt hoe de aanleiding van dit onderzoek leidt tot de probleemstelling van dit onderzoek. In paragraaf 1.3 is de doelstelling en de vraagstelling van dit onderzoek beschreven. In paragraaf 1.4 en paragraaf 1.5 is duidelijk gemaakt waarom dit onderzoek relevant is voor de wetenschap en de maatschappij. In paragraaf 1.6 worden de kaders van dit onderzoek duidelijk gemaakt door het onderzoek af te bakenen. In paragraaf 1.7 staat een leeswijzer die duidelijk maakt wat in de volgende hoofdstukken te verwachten is.

1.1 Aanleiding

In 2009 brengt de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Sinds 2012: Inspectie VenJ) de eerste Staat van de rampenbestrijding uit. Het oordeel is kritisch:

“De Inspectie OOV stelt vast dat de rampenbestrijding in Nederland nog niet overal en op alle aspecten op orde is. Hoewel de veiligheidsregio’s stappen hebben gezet, blijken zij – alles bijeengenomen – begin 2010 nog niet zo ver in hun ontwikkeling als werd beoogd. Uitgangspunt was immers dat alle veiligheidsregio’s per 1 januari 2010 hun rampenbestrijdingsorganisatie op orde zouden hebben. Tussen de veiligheidsregio’s onderling bestaan grote verschillen” (Staat van de rampenbestrijding, 2009, p. 13).

Begin 2010 hebben de veiligheidsregio’s de rampenbestrijding voldoen op dat moment niet aan de basisvereisten crisismanagement die zijn opgenomen in het ontwerp Besluit Veiligheidsregio’s. Per één oktober 2010 treedt de daarbij behorende Wet Veiligheidsregio’s in werking. Deze eerste Staat van de rampenbestrijding kan dan ook gezien worden als een nul meting waarin duidelijk wordt in hoeverre veiligheidsregio’s op dat moment kunnen voldoen aan de basisvereisten crisismanagement. De Inspectie VenJ heeft getracht om in de aanloop naar de inwerkingtreding van Wet Veiligheidsregio’s de veiligheidsregio’s voor te bereiden op de normen die worden gesteld in deze Wet Veiligheidsregio’s en het daarop gebaseerde Besluit Veiligheidsregio’s. De Inspectie VenJ heeft zich ten doel gesteld om een bijdrage te leveren aan het op orde brengen van de rampenbestrijding. Dit doet de inspectie enerzijds door middel van toezichtrappen inzicht te geven in de prestaties van de veiligheidsregio’s, Anderzijds doet de Inspectie VenJ dit door aanbevelingen te geven aan veiligheidsregio’s, zodat veiligheidsregio’s zich snel en effectief kunnen ontwikkelen.

Het oordeel van de Inspectie VenJ dat de veiligheidsregio’s de rampenbestrijding niet op orde hebben heeft er toe geleid dat de Inspectie VenJ kritisch is gaan kijken naar de doorwerking van de toezichtrappen in het veld. De Inspectie VenJ veronderstelt dat de doorwerking van de systematische toezichtrappen in het toezichtveld niet optimaal is. Om deze veronderstelling te toetsen is zijn er twee onderzoeken gestart naar de doorwerking van de toezichtrappen van de Inspectie VenJ. Dit vergelijkende onderzoek met andere rijksinspectie is één daarvan.

In de probleemanalyse wordt duidelijk dat de veronderstelde beperkte doorwerking betekent dat de Inspectie V&J minder effectief is. Daarnaast wordt duidelijk dat in de huidige samenleving effectiviteit van het toezicht nauw samenhangt met de legitimiteit van het toezicht.

1.2 Probleemanalyse

In deze paragraaf wordt duidelijk gemaakt waarom de veronderstelde beperkte doorwerking van de toezichtrappen van de Inspectie VenJ een probleem is. Duidelijk wordt gemaakt dat in de huidige maatschappij meer dan ooit de doorwerking van toezichtrappen gezien wordt als een onderdeel van de effectiviteit van de rijksinspectie.

De risicoloze samenleving

De Bijlmerramp (1992), de vuurwerkramp van Enschede (2000) en de cafébrand in Volendam op nieuwjaarsnacht (2001), maar ook recentere voorbeelden zoals de aanslag op Koninginnedag in Apeldoorn (2009), de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk (2011) en het schietincident in Alphen aan de Rijn (2011) hebben eens te meer duidelijk gemaakt dat een gevaar of een ramp in een klein hoekje zit. Deze incidenten hebben duidelijk gemaakt dat een ramp overal en op elk moment kan gebeuren. En dit heeft zijn invloed op de burger. Burgers zitten met vragen over hun veiligheid: ‘wat zijn de gevaren van de chemische fabriek in de buurt?’, ‘kan ik nog veilig met mijn kleinkind over Utrecht Centraal Station lopen?’ En ‘is het veilig om groente te kopen bij de plaatselijke super?’ Koningin Beatrix verwoordde een aantal jaar geleden al de behoefte naar veiligheid van de burgers in Nederland: “De behoefte aan veiligheid is algemeen menselijk. Als het even kan, willen wij risico’s mijden en tegenslag uitsluiten”. Tegelijkertijd is het duidelijk dat deze behoefte naar een risicoloze maatschappij botst met de werkelijkheid. Recente incidenten maken duidelijk dat we momenteel niet leven in een risicoloze maatschappij. Van Dam (in Vanderveen, 2001) signaleert een trend en noemt dit: ‘riskism’. Dit is de behoefte naar een risicoloze maatschappij en de gedachte dat dit bewerkstelligd kan worden door middel van regels en strengere handhaving.

Hoge verwachtingen van toezicht

Met het begrip riskism wordt hierboven al een eerste aanzet gegeven hoe het ideaal van een risicoloze samenleving bewerkstelligd kan worden, namelijk door middel van regels en strengere handhaving. Risico’s dwingen volgens Boutellier (2008, p. 262) de maatschappij en specifiek de overheid tot preventieve maatregelen. Het overheidstoezicht moet toezien op voorzorgsmaatregelen, voornamelijk regels en wetten, die zijn genomen om risico’s te mijden. Het overheidstoezicht heeft daarmee een centrale rol in het beheersen en beperken van de risico’s in de maatschappij (Meijer en Homburg, 2008, p. 9). Toezicht houden en handhaven is namelijk gericht op enerzijds het voorkomen van gevaren in de maatschappij en anderzijds op het beheersen van maatschappelijke risico’s (Sparrow, 2000; Meijer en Homburg, 2008, p.9). Deze centrale rol voor het overheidstoezicht zorgt ervoor dat er hoge verwachtingen zijn in de maatschappij en de politiek van het toezicht. Verwachtingen waaraan haast onmogelijk is om aan te voldoen, gezien het onhaalbare verlangen van

burgers naar maximale vrijheid en maximale veiligheid (Boutellier, 2008, p. 265).

Roep om aantoonbare prestaties

In de huidige maatschappij worden deze hoge verwachtingen omgezet in een behoefte naar meer aantoonbare prestaties (De Bruijn, 2007, p.3). De verwachting is dat aantoonbare, kwantificeerbare prestaties leiden tot minder risico's en een veiligere samenleving. Publieke organisaties en overheidsorganisaties moeten daardoor laten zien wat ze presteren. Aantoonbare prestaties worden gevraagd, omdat het duidelijk moet zijn wat de meerwaarde is van een publieke of overheidsorganisaties (Winter, 2010, p. 1). Dit speelt zich af in ziekenhuizen, die moeten laten zien hoeveel patiënten ze beter maken, maar ook in scholen die moeten laten zien hoeveel leerlingen ze opleiden. Ook het overheidstoezicht moet zich verantwoorden bij het parlement, de verantwoordelijke minister en het grotere publiek. Een veelgestelde vraag is dan ook: "wie controleert de controleur?" (BN De Stem, 4 februari 2009; Elsevier, 3 Juli 2008; De Trouw, 13 april 2000). Rijksinspecties moeten aantoonbaar maken dat ze risico's beheersen. Dit maken ze duidelijk door effectief te zijn als toezichthouder.

Roep om een effectieve rijksinspectie

Een rijksinspecties moet effectief zijn. Dit is geformaliseerd in de 'Kaderstellende visie op Toezicht' (BZK, 2005). Hierin wordt duidelijk gemaakt dat rijksinspecties effectief toezicht moeten houden. Daar komt bij dat in de huidige samenleving publieke organisaties geacht worden aantoonbaar te presteren, en zo voor hun legitimiteit afhankelijk zijn van de output en effectiviteit die zij leveren (Bruijn, 2007). Rijksinspecties zijn effectief als toezicht leidt tot het volbrengen van doelen die gesteld zijn voor het toezicht (Winter en Ridder, 2010, p.5). Rijksinspecties zijn dus effectief als ze hun kerntaak, toezicht houden en handhaven, effectief uitvoeren. Dit betekent dat Inspectie VenJ effectief is als het inzicht dat toezichtrappen geven en het actief openbaar maken van de toezichtrappen een bijdrage leveren aan de rampenbestrijding. In hoeverre toezichtrappen van de Inspectie VenJ doorwerking hebben en daadwerkelijk leiden tot veranderingen en verbeteringen bij veiligheidsregio's is dan ook van cruciaal belang voor de effectiviteit van de Inspectie VenJ. Bij sommige andere rijksinspecties is de doorwerking van toezichtrappen en de effectiviteit van toezicht minder sterk aan elkaar verbonden. Dit komt doordat zij ook sanctiemogelijkheden hebben om het toezichtveld tot verandering en verbetering aan te zetten. De effectiviteit van de rijksinspecties bepaalt tegelijkertijd de legitimiteit van de inspectie. Wanneer het toezicht van inspecties niet leidt tot verbeteringen in het toezichtveld, dan tast dit het bestaansrecht van inspecties aan.

Probleemstelling

Er is duidelijk gemaakt de maatschappij eist van de rijksinspecties dat ze effectief zijn. Daarnaast is duidelijk gemaakt dat de Inspectie VenJ voor haar effectiviteit voor een groot deel afhankelijk is van de doorwerking van haar toezichtrappen. Hiermee wordt duidelijk dat de veronderstelling die in de aanleiding is genoemd, namelijk dat de doorwerking van toezichtrappen niet optimaal is niet lichtzinnig opgevat mag worden. Er is een noodzaak de doorwerking van toezichtrappen te vergroten, omdat dit in de huidige tijdgeest als zeer urgent wordt ervaren. Om de doorwerking van toezichtrappen te vergroten is er

begrip nodig van de factoren die doorwerking van toezichtrappen verklaren. Waarom toezichtrappen soms veel doorwerking hebben en andere keren weinig doorwerking hebben is nu nog te vaak onduidelijk. Hiermee is gekomen tot een probleemstelling:

Probleemstelling:

De huidige maatschappij eist dat toezichtrappen doorwerking kennen, echter de relatie tussen toezichtrappen en de doorwerking van toezichtrappen wordt als een onduidelijk ervaren.

1.3 Doel- en vraagstelling

Vanuit de probleemstelling wordt de doel- en vraagstelling van dit onderzoek geformuleerd.

Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek past bij de geformuleerde probleemstelling. Enerzijds is ten doel gesteld om inzicht te krijgen in de factoren die doorwerking van aanbevelingen uit toezichtrappen verklaren en de manier waarop deze factoren de doorwerking van de onderzochte rijksinspecties beïnvloeden. Dit is het verklarende gedeelte van het onderzoek. Anderzijds is ten doel gesteld om aanbevelingen te geven aan de Inspectie VenJ in de specifieke context van rampenbestrijding om doorwerking van toezichtrappen te vergroten. Dit is het voorschrijvende gedeelte van het onderzoek. De inzichten die zijn verkregen in het verklarende gedeelte van het onderzoek worden omgezet in de relevante aanbevelingen aan de Inspectie VenJ.

Doelstelling:

De doorwerking van toezichtrappen van de onderzochte rijksinspecties verklaren en aanbevelingen geven aan de Inspectie Veiligheid en Justitie hoe doorwerking van toezichtrappen vergroot kan worden.

Vraagstelling

De vraagstelling behorende bij de bovengenoemde doelstelling is als volgt geformuleerd:

Vraagstelling:

Wat verklaart de doorwerking van toezichtrappen en hoe kan de Inspectie Veiligheid en Justitie doorwerking vergroten?

Om deze vraag te beantwoorden is de vraag uitgesplitst in acht deelvragen. In hoofdstuk drie, doorwerking van toezichtrappen, wordt de hoofdvraag theoretisch beantwoord aan de hand van de eerste vier deelvragen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 9, analyse, de hoofdvraag empirisch beantwoord aan de hand van de laatste vier deelvragen. In de conclusie wordt een vergelijking getrokken tussen de theoretische beantwoording van de hoofdvraag en de empirische beantwoording van de hoofdvraag.

De acht deelvragen zijn hieronder overzichtelijk weergegeven:

Theoretische deelvragen:

1. Welke vormen van doorwerking zijn te onderscheiden?
2. Welke kenmerken van toezichtrappen zijn te onderscheiden en hoe beïnvloeden deze kenmerken de doorwerking van toezichtrappen?
3. Welke beïnvloedbare factoren zijn te onderscheiden en hoe beïnvloeden deze factoren de doorwerking van toezichtrappen?
4. Welke contextfactoren zijn te onderscheiden en hoe beïnvloeden deze factoren de doorwerking van toezichtrappen?

Empirische deelvragen:

5. Wat is de gepercipieerde mate van doorwerking van de toezichtrappen?
6. Hoe zijn de toezichtrappen te kenmerken en hoe beïnvloeden deze kenmerken de doorwerking van toezichtrappen?
7. Welke beïnvloedbare factoren hebben effect op de doorwerking van toezichtrappen?
8. Welke contextfactoren hebben effect op de doorwerking van toezichtrappen?

Theoretische deelvragen

De theoretische deelvragen worden beantwoord aan de hand van de literatuur over doorwerking. De beantwoording van de theoretische deelvragen leidt tot het theoretische model van dit onderzoek. Doordat literatuur over doorwerking van toezichtrappen grotendeels ontbreekt, is er gebruik gemaakt van literatuur over doorwerking in andere contexten.

De eerste theoretische deelvraag gaat in op het begrip doorwerking. Vanuit de theorie wordt doorwerking uitgesplitst in vier vormen van doorwerking.

In de tweede theoretische deelvraag wordt theoretisch bekeken welke kenmerken toezichtrappen hebben en hoe deze kenmerken doorwerking beïnvloeden.

In de derde theoretische deelvraag worden aan de hand van literatuur over de doorwerking beïnvloedbare factoren onderscheiden die van invloed zijn op doorwerking van toezichtrappen.

In de vierde theoretische deelvraag worden vanuit de literatuur over de doorwerking onderscheiden die van invloed zijn op doorwerking.

Empirische deelvragen

De empirische deelvragen worden beantwoord door middel van interviews met inspecteurs van de onderzochte rijksinspecties en door middel van interviews met informanten. Informanten zijn personen die expert zijn op het gebied van toezicht en welke met een meer objectieve visie kijken naar doorwerking van toezichtrappen. In de methodiek van dit onderzoek wordt uitgebreider besproken in het hoofdstuk Methoden en Technieken.

In de eerste empirische deelvraag van dit onderzoek wordt onderzocht wat de

gepercipieerde mate van doorwerking van toezichtrappen is. De factoren die in de volgende empirische deelvragen worden genoemd moeten deze doorwerking verklaren.

In de tweede empirische deelvraag is onderzocht welke kenmerken de onderzochte toezichtrappen hebben. Daarnaast is er onderzocht of deze kenmerken van toezichtrappen de gepercipieerde doorwerking beïnvloeden.

In de derde empirische deelvraag is door middel van interviews onderzocht welke beïnvloedbare factoren er zijn en hoe deze factoren effect hebben op de mate van doorwerking. De beïnvloedbare factoren zijn de factoren die door rijksinspecties op korte termijn beïnvloed kunnen worden om doorwerking te vergroten.

In de vierde empirische deelvraag is door middel van interviews onderzocht welke contextfactoren er zijn en hoe ze effect hebben op de mate van doorwerking. De contextfactoren zijn de factoren die rijksinspecties alleen op lange termijn kunnen beïnvloeden. De contextfactoren kunnen de doorwerking zowel negatief als positief beïnvloeden.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

In de eerste plaats is dit onderzoek relevant, omdat er niet eerder een onderzoek is gedaan naar doorwerking van toezichtrappen van rijksinspecties. Aangezien in dit onderzoek vier rijksinspectie met elkaar worden vergeleken is de verwachting dat er inzicht ontstaat in doorwerking van toezichtrappen bij rijksinspecties. Dit onderzoek voegt daarmee 'body of knowledge' aan de beperkte kennis die er is over doorwerking van toezichtrappen van rijksinspecties.

In de tweede plaats is dit een onderzoek naar de effectiviteit op een belangrijk onderdeel van toezicht, het toezichtrapport. Er bestaat veel onderzoek over de effectiviteit van toezicht, maar het is nog onduidelijk in hoeverre doorwerking van toezichtrappen een goede graadmeter is voor de effectiviteit van toezicht. Dit onderzoek onderzoekt of doorwerking van toezichtrappen een goede graadmeter is.

1.5 Maatschappelijke relevantie

In de eerste plaats is dit onderzoek relevant voor de Inspectie VenJ. Uit dit onderzoek wordt duidelijk welke factoren de Inspectie VenJ kan beïnvloeden om doorwerking te vergroten. Dit kan de Inspectie VenJ helpen om de doorwerking van hun toezichtrappen beter te begrijpen en om vervolgens ook om de doorwerking van hun toezichtrappen te vergroten.

In de tweede plaats is dit onderzoek relevant voor andere rijksinspecties en in het bijzonder de onderzochte rijksinspecties. Elke rijksinspectie wil een zo groot mogelijk effect bereiken van bevindingen uit toezichtrappen. Doordat dit onderzoek factoren blootlegt die doorwerking beïnvloeden, geeft dit de mogelijkheid voor rijksinspecties om het effect van

bevindingen uit toezichtrapporten te vergroten. Rijksinspecties moeten dan wel een vertaalslag maken om hun handelen te verbeteren aan de hand van dit onderzoek.

In de derde plaats is dit onderzoek van nut voor het toezichtveld op het toezichtdomein rampenbestrijding van de Inspectie VenJ. Met dit onderzoek begrijpt de Inspectie V&J de veiligheidsregio's beter, waardoor het toezicht ook beter kan aansluiten op de behoefte van de veiligheidsregio's.

In de vierde plaats is dit onderzoek relevant voor de samenleving in Nederland. Het toezicht heeft uiteindelijk als doel om de maatschappij veiliger te maken. Dit wordt ook duidelijk als we naar de missie kijken van de Inspectie VenJ: *“Toezicht voor een veiliger en rechtvaardiger samenleving”* (OenF-rapport Inspectie VenJ, 2012). Met dit onderzoek wordt de Inspectie VenJ en in mindere mate ook andere rijksinspecties in staat gesteld om het toezicht beter uit te voeren. Daarmee wordt de samenleving veiliger en rechtvaardiger.

1.6 Afbakening onderzoek

Dit vergelijkende onderzoek is afgebakend, omdat dit anders ten koste van de diepte van het onderzoek gaat. Dit heeft wel gevolgen voor het onderzoek. Daarom worden de keuzes die zijn gemaakt om het onderzoek af te bakenen hieronder uitgelegd.

Om inzicht te krijgen in de doorwerking van toezichtrapporten van de Inspectie VenJ is ervoor gekozen om vier inspecties met elkaar te vergelijken. Binnen de verschillende rijksinspecties is er voor gekozen om slechts één domein in de vergelijking mee te nemen. De context van de toezichtdomeinen van inspecties zijn zo verschillend dat de uitkomsten van dit onderzoek niet één op één overgenomen kunnen worden door andere toezichtdomeinen. Er zijn daarnaast vier rijksinspecties gekozen van de elf rijksinspecties, omdat een verdiepingsslag zou worden gemist wanneer alle elf de rijksinspectie met elkaar zouden worden vergeleken. Deze verdiepingsslag is juist nodig om inzicht te krijgen in de factoren die doorwerking beïnvloeden. De verantwoording voor de keuze van de vier rijksinspecties staat in hoofdstuk 4 ‘methoden en technieken’.

In dit onderzoek worden alleen rijksinspecteurs van de gekozen domeinen geïnterviewd. De inspecteurs zijn de spil tussen het veld en de inspecties en de verwachting is daarom het beste beeld van de factoren die doorwerking beïnvloeden.

Dit onderzoek richt zich op gepercipieerde doorwerking van toezichtrapporten. Aangezien er momenteel geen betrouwbare ‘harde’ effectmetingen in het toezicht bestaan, is het in dit onderzoek onmogelijk om een objectief en betrouwbaar oordeel te vellen over de doorwerking van toezichtrapporten. Daarom is ervoor gekozen om de gepercipieerde doorwerking van toezichtrapporten te onderzoeken. De percepties die rijksinspecteurs hebben over de mate van doorwerking zijn een indicatie voor de werkelijke mate van doorwerking. Dit is echter niet één op één over te nemen. In dit onderzoek worden daarom ook geen uitspraken gedaan over de mate van doorwerking van de onderzochte rijksinspecties. De gepercipieerde mate van doorwerking dient alleen ter indicatie, zodat wel

onderzocht kan worden welke factoren doorwerking vergroten en welke factoren doorwerking belemmeren.

Dit onderzoek richt zich ook op gepercipieerde factoren die doorwerking beïnvloeden. De inspecteurs denken namelijk dat deze factoren doorwerking vergroten. Deze factoren noemen ze op basis van de gepercipieerde mate van doorwerking die ze hebben. Met een voorbeeld wordt dit verduidelijkt. Stel dat een inspecteur de factor 'timing van aanbevelingen' noemt die doorwerking volgens hem¹ beïnvloedt. Deze factor noemt de inspecteur niet voor niets. De inspecteur heeft eerdere ervaringen die hem ertoe aanzetten om te zeggen dat 'timing van aanbevelingen' een factor is die doorwerking beïnvloedt. Inspecteurs noemen factoren dus altijd op basis van percepties die ze hebben over doorwerking.

Dit onderzoek onderzoekt alleen de doorwerking van het toezichtveld. Er kunnen een veelheid aan groepen worden genoemd waar doorwerking kan plaatsvinden, zoals ministeries, de media, de maatschappij en bij de rijksinspectie zelf. Doorwerking in het toezichtveld wordt gezien als het belangrijkste domein waar doorwerking kan plaatsvinden, aangezien hier ook de doelstellingen en verantwoordelijkheden van de inspectie op zijn gericht.

Dit onderzoek heeft niet als doel om een antwoord te geven waarom de veiligheidsregio's in 2010 niet de rampenbestrijding op orde hadden. Dat veiligheidsregio's in 2010 de rampenbestrijding niet op orde hadden is slechts de aanleiding van dit onderzoek. Er worden dan ook geen waardeoordelen gegeven over de veiligheidsregio's waar de rampenbestrijding niet op orde was.

1.7 Leeswijzer

In dit inleidende hoofdstuk zijn een aantal dingen duidelijk geworden. Ten eerst is de aanleiding van dit onderzoek duidelijk geworden. Ten tweede is duidelijk geworden hoe dit onderzoek is vormgegeven. Ten slotte is duidelijk gemaakt waarom dit onderzoek relevant is.

In *hoofdstuk 2* wordt de context van dit onderzoek duidelijk gemaakt. Aan de hand van dit contexthoofdstuk wordt duidelijk gemaakt waarom het huidige probleem een urgent probleem is. Hierin wordt duidelijk gemaakt dat in de huidige tijdsgeest doorwerking van toezichtrappen cruciaal is geworden. Dit hoofdstuk is interessant voor het toezichtveld, studenten en andere belangstellende, omdat het een overzicht geeft van een aantal kernpunten en ontwikkelingen in het toezicht.

In *hoofdstuk 3* worden de deelvragen in dit onderzoek theoretisch beantwoord. In dit hoofdstuk staat de literatuur over doorwerking en factoren die doorwerking beïnvloeden centraal. Dit hoofdstuk is relevant voor studenten en wetenschappers.

¹In dit onderzoek wordt er in voorbeelden gesproken over een mannelijke inspecteur. Hier kan ook een vrouwelijke inspecteur worden gelezen.

In *hoofdstuk 4* is het design van dit onderzoek verantwoord. Alle gebruikte methoden zijn uiteengezet en verantwoord. Daarnaast staat in dit hoofdstuk de operationalisatie van de kernbegrippen uit dit onderzoek. Dit hoofdstuk is belangrijk voor studenten en wetenschappers en de kritische lezer, aangezien hier het fundament van dit onderzoek wordt uitgelegd en verantwoord.

In de *hoofdstukken 5, 6, 7 en 8* wordt per rijksinspectie antwoord gegeven op de deelvragen in dit onderzoek. Dit onderzoek is zeer relevant voor het toezichtveld en de onderzochte rijksinspecties.

In *hoofdstuk 9* worden de rijksinspecties met elkaar vergeleken. Hier staan de overeenkomsten en verschillen tussen de verschillende rijksinspecties.

In *hoofdstuk 10* staan de conclusies, aanbevelingen, discussie en de wetenschappelijke reflectie. In de conclusie wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Daarna volgende de aanbevelingen aan de Inspectie VenJ. In de discussie worden de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek bediscussieerd en in de reflectie wordt teruggegrepen op de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek.

2. Effectiviteit van toezicht

In het vorige hoofdstuk is het onderwerp van dit onderzoek geïntroduceerd. Daarnaast is er uitgelegd wat de hoofdvraag van dit onderzoek is en hoe deze beantwoord gaat worden. In dit hoofdstuk volgt een verdieping over toezicht. Deze verdieping over toezicht is belangrijk om de context te kennen waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt. De verdieping over toezicht bestaat uit de uiteenzetting van toezicht en de ontwikkelingen van de afgelopen jaren in het toezicht. De verdieping over toezicht wordt in dit hoofdstuk gebruikt om te verklaren waarom het geschetste probleem in hoofdstuk 1 tegenwoordig een urgent probleem is.

2.1 Uiteenzetting toezicht

Het toezicht wordt uiteengezet aan de hand van de definiëring van toezicht, de functies van toezicht, de soorten van toezicht en de stijlen van toezicht.

Definiëring toezicht

In de Kaderstellende visie op toezicht (BZK, 2005, p.10) wordt duidelijk dat informatie centraal in het toezicht staat. Informatie is nodig om te weten te komen hoe organisaties handelen en om een oordeel te kunnen vormen aan de hand daarvan. Het kabinet heeft de toezichtfunctie in de Kaderstellende visie op toezicht dan ook als volgt geformuleerd: *'het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren'*.

Functies van toezicht

De Kaderstellende visie op toezicht (2005, p. 3) stelt dat er drie functies zijn van het toezicht. In dit onderzoek wordt een vierde functie onderscheiden, namelijk informatie leveren aan het toezichtveld door het toezichtveld inzicht te geven in hun prestaties.

1. De eerste functie van toezicht is het bevorderen van de naleving van normen uit beleid en regelgeving door deze normen te handhaven.
2. De tweede functie van toezicht is het leveren van informatie over de huidige kwaliteit van de publieke taken die worden uitgevoerd door publieke organisaties. Deze informatie kan de minister gebruiken om publieke organisaties bij te sturen.
3. De derde functie van toezicht is het informeren van de minister, het parlement en de samenleving over de ontwikkelingen uit de praktijk en de effecten van beleid.
4. De vierde functie van toezicht is het leveren van kennis aan veiligheidsregio's door inzicht te geven in hun prestaties.

De eerste functie van toezicht wordt in dit onderzoek de beïnvloedende functie genoemd, aangezien de toezichthouder het toezichtveld stuurt naar normnaleving. Deze beïnvloedende functie past bij de sturende functie van toezichtrappen. De sturende functie van toezichtrappen is voornamelijk gericht op instrumentele doorwerking. De tweede en derde functie is de informatieverzamelende functie van toezicht. Informatie is nodig voor de minister om publieke organisaties bij te sturen en voor het parlement en de samenleving om op de hoogte te zijn van de effecten van beleid. Deze functies van toezicht

blijven grotendeels buiten beschouwing in dit rapport, aangezien dit rapport is gericht op doorwerking in het toezichtveld. De vierde functie van toezicht is de kennisverstrekkende functie van toezicht. Deze functie past bij de signalerende en informerende functie van toezichtrapporten. De kennisverstrekkende functie van toezicht is voornamelijk gericht op conceptuele doorwerking van toezichtrapporten. Dit onderzoek richt zich op de beïnvloedende functie van toezicht en de kennisverstrekkende functie van toezicht, aangezien dit onderzoek gericht is op de doorwerking van toezichtrapporten in het toezichtveld.

Soorten van toezicht

Toezicht is onder te verdelen in vier vormen van toezicht (VROM/WWI, 2010, p. 3), waarvan het overheidstoezicht één vorm van is:

1. Horizontaal toezicht wordt voornamelijk vormgegeven door bedrijven. Benchmarks tussen bedrijven en andere vormen van horizontaal toezicht leiden tot effectiviteit en weghalen van de rotte appels in een sector (onder presterende organisaties).
2. Intern toezicht wordt door organisaties zelf vormgegeven en is er op gericht om de eigen organisatie te controleren.
3. Maatschappelijk toezicht wordt door burgers in verschillende verbanden vormgegeven en dit toezicht is gericht op het eigen belang van burgers.
4. Verticaal toezicht is vormgegeven door organisaties waar verticale verantwoordingslijnen zijn. Een groot deel van dit toezicht is vormgegeven door het overheidstoezicht. Het overheidstoezicht bestaat uit elf rijksinspecties. De rest van het contexthoofdstuk gaat in op het overheidstoezicht.

In de Kaderstellende visie op toezicht (BZK, 2005, p.14) worden drie soorten van overheidstoezicht onderscheiden:

3. Nalevingstoezicht is het toezicht op burgers en bedrijven
3. Uitvoeringstoezicht is het toezicht op organisaties met een publieke taak
3. Interbestuurlijk toezicht is het toezicht op medeoverheden.

Naast deze drie soorten van toezicht kan onderscheid gemaakt worden tussen eerstelijns en tweedelijns toezicht (BZK, 2005, p. 18). Bij eerstelijns toezicht is het toezicht gericht op het handelen van burgers en bedrijven. Bij tweedelijns toezicht is het toezicht gericht op het handelen van medeoverheden. Ten slotte kan onderscheid gemaakt worden tussen handhavingstoezicht en toezicht waar niet wordt gehandhaafd. Handhaven is het "*optreden met de mogelijkheid tot dwang*" (BZK, 2005 14). Handhavingstoezicht is daarmee het toezicht houden met de mogelijkheid om met dwang te interveniëren. Wanneer er toezicht wordt gehouden zonder de mogelijkheid om te handhaven, dan kunnen rijksinspecties niet met dwang interveniëren bij een onder toezicht gestelde organisatie.

Stijlen van toezicht

De stijl van toezicht geeft aan op welke wijze toezicht plaatsvindt. De wijze van toezicht is afhankelijk van verschillende aspecten. Een belangrijk aspect hiervan is de manier waarop wordt geprobeerd om doorwerking te vergroten. Er worden drie stijlen van toezicht onderscheiden die rijksinspecties kunnen innemen, namelijk klassiek toezicht, modern

toezicht en postmodern toezicht (Bekkers en Homburg, 2002; Bekkers, Homburg en Ringeling, 2002; Zeef, 1994). In dit onderzoek wordt alleen klassiek toezicht en modern toezicht meegenomen, aangezien postmodern toezicht momenteel nog te ver van de praktijk van inspecties staat. In de huidige maatschappij is voor rijksinspecties nog niet gelegitimeerd om postmodern toezicht uit te voeren. De onderzochte rijksinspecties worden gezien als dé toezichthouder op hun toezichtgebied, waar postmodern toezicht van meerdere sturingscentra uitgaat. Klassiek toezicht en modern toezicht zijn ideaaltypische stijlen van toezicht en theoretisch strikt van elkaar gescheiden. In de praktijk blijkt dat rijksinspecties zich een mengeling van stijlen eigen maken. Hieronder worden eerst de twee stijlen van toezicht weergegeven en vervolgens wordt er nader ingegaan op de manier waarop wordt gehandhaafd.

Klassiek toezicht

De klassieke stijl van toezicht door rijksinspecties wordt door Bekkers en Homburg (2002, p.6) vergeleken met de traditionele politieagent. De traditionele politieagent werkt op basis van de regels en wetten die zijn gesteld. Om deze regels en wetten te handhaven gebruikt hij repressieve middelen. Dit is ook de werkwijze van de klassieke rijksinspecties. Ze sturen uitvoerende organisaties door te corrigeren waar ze niet aan de standaarden voldoen. De relatie tussen de rijksinspectie en de uitvoerende organisaties is te typeren als plichtmatig. Inspecteurs hebben weinig ruimte voor eigen invulling, omdat wet- en regelgeving zo nauw mogelijk nageleefd moet worden. De relatie met het veld is ondergeschikt aan het handhaven van wet- en regelgeving. Daarnaast is er sprake van single-loop-learning, omdat inspecteurs enkel bezig zijn met het oplossen van de huidige situatie met repressieve middelen en niet kijken hoe een vergelijkbare situatie de volgende keer voorkomen kan worden.

Modern toezicht

De moderne stijl van toezicht door rijksinspecties wordt door Bekkers en Homburg (2002, p.7) vergeleken met een coach. Een coach heeft als het hoogste doel om individu of een groep beter te maken. Hij probeert dit doen door fouten te laten inzien en tips te geven hoe dit voortaan voorkomen kan worden. Dit is beoogde de werkwijze van de moderne rijksinspecties. De relatie tussen de rijksinspecties en de uitvoerende organisaties is weliswaar verticaal, maar ook dynamisch. Daarnaast is de scheiding tussen de beleidsmaker en de beleidsuitvoerder minder duidelijk dan in de klassieke rol. Rijksinspecties kunnen zich in deze rol bemoeien met de uitvoering. Waar bij het klassiek toezicht een duidelijke top-down relatie bestaat tussen de inspectie en de onder toezicht gestelde is deze in het modern toezicht minder duidelijk. In het modern toezicht is de relatie met het veld belangrijk om gezamenlijk normen te formuleren. Het toezicht van de moderne toezichthouder is preventief, omdat de focus ligt op de bestaande systemen die risico's moeten beperken. Daarmee is de moderne toezichthouder gericht op double-loop-learning.

Hieronder zijn schematisch de twee stijlen van toezicht weergegeven:

	Klassiek toezicht	Modern toezicht
Sturing	één sturingscentrum	één sturingscentrum
Taakafbakening en werkverdeling	Strikte taakafbakening; toezicht door 'screening'.	Overlappende taakafbakening; toezicht door bijsturen
Metafoor	Politieagent	Coach
Normen	Statisch; wettelijk, procedureel	Dynamisch; gedeelde belangen
Aard van de interventie	Repressief	Preventief
Organisatie-leerstijl	'single loop learning'	'double loop learning'

Tabel 1: Stijlen van toezicht. Naar Bekkers et al. (2002, p. 7)

2.2 Ontwikkelingen in het toezicht

De afgelopen jaren zijn er een aantal ontwikkelingen gaande binnen het toezicht. Deze ontwikkelingen kunnen in het licht gezien worden van bredere politieke, maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. In de politiek staat de financiële crisis centraal en de bezuinigingen in de gehele maatschappij om het begrotingstekort terug te dringen. In de maatschappij zijn er een aantal trends gaande. Veelal worden globalisering, individualisering en informatisering aangeduid als de voornaamste ontwikkelingen in de huidige maatschappij. Er zijn ook bestuurlijke ontwikkelingen. Ontwikkelingen zijn gaande naar een kleinere overheid, en er is een streven naar efficiëntie, effectiviteit, legitimiteit en controleerbaarheid. Deze bestuurlijke ontwikkelingen worden New Public Management genoemd (NPM). De ontwikkelingen onder de noemer van NPM hebben het toezicht de afgelopen jaren veranderd. Hieronder zijn de ontwikkelingen van de laatste jaren in het toezicht beschreven die de definitie van effectief toezicht hebben veranderd. Deze ontwikkelingen worden beschreven aan de hand van beleidsdocumenten die de overheid heeft uitgegeven de afgelopen jaren. Het overzicht van ontwikkelingen in het toezicht is niet allesomvattend, omdat dit overzicht enkel de ontwikkelingen beschrijft die de definitie van toezicht hebben veranderd.

'De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund'

In 1998 presenteert de Commissie Holtslag het rapport 'de ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund'. In dit rapport wordt toezicht gezien als een middel om te controleren hoe effectief beleid is. In het rapport worden verschillende bestuurlijke verhoudingen onderscheiden. Bestuurlijke verhoudingen wordt als volgt gedefinieerd: *"het geheel van regels en afspraken over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussenbestuursorganen"* (Holtslag, 1998, p.12).

In het rapport wordt gesignaleerd dat er steeds meer aandacht is voor de effectiviteit van beleid. Dit vereist van rijksinspecties dat ze gebruik maken van *"moderne toezichtsinstrumenten die ter plekke leereffecten kunnen"* (Holtslag, 1998, p. 21). In reactie op het rapport van de Commissie Holtslag onderstreept het kabinet dat het handhaven van normen cruciaal is voor de effectiviteit en legitimiteit van het overheidsoptreden (Holtslag,

1998, p. 30).

In de visie van de Commissie Holtslag is toezicht ondersteunend aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Van Dam (2009, p. 21) geeft dan ook aan dat de focus op effectief toezicht in dit rapport gericht is op *“het ondersteunen van de ministeriele verantwoordelijkheid en de wijze waarop deze in de verschillende soorten van bestuurlijke verhoudingen dient te worden vormgegeven”*. Daarmee ligt op dat moment het primaat bij de informatieverzamelende functie van toezicht. In dit rapport wordt toezicht puur klassiek opgevat, verticaal toezicht is dan ook de enige vorm van toezicht waarover wordt gesproken. In reactie op dit rapport wordt de Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT) opgericht. De ATC toetst departementale evaluatie en adviseert de ministers over de kaders voor toezicht.

‘Vertrouwen in onafhankelijkheid’

In 2000 wordt het rapport ‘vertrouwen in onafhankelijkheid’ uitgegeven door de Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT). In dit rapport worden een aantal ontwikkelingen gesignaleerd. Deze ontwikkelingen zijn het toegenomen belang van toezicht, scheiding van beleid en uitvoering, decentralisatie, transparantie in het toezicht, maar ook maatschappelijke ontwikkelingen als internationalisering, informatisering, emanciperende en horizontalisering (Borghouts, 2000, p. 5). Het rapport gaat verder in op de ministeriële verantwoordelijkheid binnen toezicht. Het stelt dat beleid, uitvoering en toezicht gescheiden moeten worden om de onafhankelijkheid van de rijksinspecties te waarborgen. In de lijn hiermee pleit de ACT voor het beperken van de ministeriele verantwoordelijkheid in het toezicht (Borghouts, 2000, p. 8). ACT benoemt twee functies van toezicht. *“Toezicht is enerzijds een instrument ter ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid. Anderzijds is toezicht een instrument ter versterking van de maatschappelijke effectiviteit van de onder toezicht staande organisatie of sector”* (Borghouts, 2000, p.29).

In dit rapport worden de functies daarmee breder geformuleerd dan het rapport ‘de ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund’ heeft gedaan. Toezicht wordt in het rapport van de ACT gezien als een onderdeel van maatschappelijke ‘checks and balances’ (Borghouts, 2000, 30). Vanaf dat moment wordt naast de informatieverzamelende functie aan de minister ook de kennisverstrekende functie aan het toezichtveld onderscheiden. Toezicht is hierbij een mengeling van verschillende stijlen van toezicht. Verticaal toezicht (klassieke stijl) gaat samen met horizontale verantwoording en interne controle (moderne stijl). Het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht leidt tot een kabinetsstandpunt die bekend staat als de ‘kaderstellende visie op toezicht’.

Kaderstellende visie op toezicht uit 2001

De kaderstellende visie op toezicht (KVT) uit 2001 is in het jaar na twee grote incidenten (Vuurwerkramp in Enschede en Cafébrand in Volendam) geschreven. Hierdoor krijgt handhaving een grotere rol in dit rapport. Handhaving moet ervoor zorgen dat regels worden nageleefd. De KVT zet verder in op de scheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht. Daarnaast formuleert het kabinet drie kernwaarden van goed toezicht, namelijk onafhankelijk, transparant en professioneel toezicht (KVT, 2001, p. 17). Rijksinspecties moeten niet beïnvloedt worden door andere partijen in hun oordeel. Daarnaast moeten rijksinspecties toezichtgegevens zoveel mogelijk openbaar maken. Ten slotte moeten

toezichthouders professioneel tot een oordeel komen zijn in het toezicht naar andere partijen en toezichthouders moeten professioneel tot een oordeel komen. Effectief toezicht zorgt er volgens het kabinet voor dat regels nageleefd worden. Daarmee ligt het primaat van toezicht vanaf 2001 bij de beïnvloedende functie van toezicht. Het kabinet is terughoudender dan de ACT in het gebruik van verschillende stijlen van toezicht. De ACT zag toezicht als een mengeling van toezichtsvormen. Dit onderschrijft het kabinet, maar voegt daaraan toe dat verticaal toezicht nooit vervangen kan worden (KVT, 2001, p.25). Het kabinet signaleert verder overlap in het toezichtsveld. Als oplossing wordt het clusteren of samenvoegen van taken en afstemming tussen inspecties genoemd.

Kaderstellende visie op toezicht uit 2005

In 2005 volgt een hernieuwd standpunt van het kabinet over het toezicht in de vorm van de tweede Kaderstellende visie op toezicht (KVT): *'minder last, meer effect; zes principes van goed toezicht'*. De tweede KVT zet burgers, bedrijven en organisaties centraal in het toezicht (KVT, 2005, p. 3). Toezicht moet aanvullend zijn op de eigen verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en organisaties (KVT, 2005, p. 7). Daarnaast moet toezicht inspelen op de wensen van burgers, bedrijven en organisaties (KVT, 2005, p.3). Het overheidstoezicht wordt hiermee niet langer als belangrijker of essentiëler gezien dan andere vormen van toezicht. De tweede KVT formuleert zes principes van goed toezicht (KVT, 2005, p.18). Naast de principes van onafhankelijk, transparant en professioneel toezicht die al in de eerste KVT waren geformuleerd, noemt de tweede KVT nu ook selectief, slagvaardig en samenwerkend toezicht. Rijksinspecties moeten risicogericht toezicht houden. Daarnaast moeten ze *"zacht zijn waar het kan en hard waar het moet"* (KVT, 2005, p. 21). Ten slotte moet het samenwerken met andere rijksinspecties en actoren leiden tot een vermindering van de toezichtlast en het verhogen van de efficiëntie en effectiviteit.

Van Dam (2009, p.24) geeft aan dat de tweede KVT een trendbreuk zichtbaar maakt: *"Niet langer is sprake van een klassieke benadering van toezicht. Door het betrekken van de burger en meer algemeen het toezichtsveld, bij het tegengaan van risico's en verantwoordelijkheden wordt nadrukkelijk gekozen voor meer horizontale verhoudingen langs gedeelde verantwoordelijkheid en samenwerking"*. De tweede KVT zet dus in op modern toezicht. Dit wordt benadrukt doordat het kabinet aangeeft dat *"het realiseren van beleidsdoelen een gezamenlijke opgave is van beleidsmakers, uitvoerders en toezichthouders"* (KVT, 2005, p.23). Hiermee is beleid, uitvoering en toezicht niet langer strikt gescheiden, maar overlappen de gebieden elkaar. Het primaat van toezicht blijft in de tweede KVT liggen bij de beïnvloedende functie van toezicht. Ook na 2005 blijft het primaat van toezicht liggen bij de beïnvloedende functie van toezicht, het bevorderen van de naleving van normen.

Programma eenduidig toezicht

In 2006 wordt de tweede motie Aptroot aangenomen naar de Tweede Kamer. Deze motie geeft aan dat de oprichting van één rijksinspectie nodig is voor het bedrijfsleven. Dit moet de toezichtlast in het bedrijfsleven verminderen. In reactie op de tweede motie geeft het kabinet met de oprichting van het programma eenduidig toezicht vorm aan de tweede motie Aptroot. Motto van het programma eenduidig toezicht is *'minder, beter, duidelijker!'* (Projectplan Eenduidig Toezicht, 2006, p.1). Toezicht moet aansluiten bij bedrijven en

wetten zijn niet langer het vertrekpunt van de rijksinspectie. Dit nieuwe denken moet de toezichtlast verminderen, de kwaliteit verbeteren en de toezichthouder duidelijker laten overkomen. Rijksinspecties moeten meer als één front te werk gaan en afstemming moet geformaliseerd worden in de inspectieraad. De inspectieraad is de organisatie waarin alle inspecteurs-generaal zijn vertegenwoordigd (Projectplan Eenduidig Toezicht, 2006, p.5).

Programma vernieuwing toezicht

Het programma vernieuwing toezicht uit 2009 is een vervolg op het programma eenduidig toezicht. Het programma vernieuwend toezicht gaat verder op de ingeslagen van het programma eenduidig toezicht. Er wordt nog steeds ingezet op een vermindering van de toezichtlast en betere samenwerking tussen rijksinspecties. In het programma vernieuwend toezicht speelt efficiëntie een grote rol. In de Nota Vernieuwing Rijksdienst wordt de 'nieuwe' rijksdienst beschreven. Het Ministerie van BZK ziet een rijksdienst *“die beter beleid maakt, minder verkokerd is, efficiënter werkt en in omvang kleiner is”* (Website rijksoverheid).

Programma effecten van toezicht

Uitgangspunt van het programma effecten van toezicht is de constatering, dat er nog te weinig bekend is over de effecten van toezicht. Doelstelling van dit onderzoek is om in vier jaar tijd een *“geborgd systeem van effectmeting te hebben bij alle rijksinspecties”* (Programmen effecten van toezicht, 2008, p. 6). Rijksinspecties ontwikkelen effectmetingen, maar worstelen met de uitvoering. *“Het aantonen van het causale verband tussen enerzijds de activiteiten en anderzijds de gedragsverandering bij degenen waarop de activiteiten zijn gericht (programma effecten van toezicht, 2008, p.9)”* is erg lastig. Effectief toezicht wordt volgens dit programma veelal gemeten aan de hand van het inspectiedoel. Op het gebied van interbestuurlijk en uitvoeringstoezicht wordt het inspectiedoel meestal als volgt geformuleerd: het verbeteren van de kwaliteit van uitvoering van publieke taken.

Synopsis

Toezicht aan het einde van de jaren negentig en begin deze eeuw is als klassiek te typeren. Toezicht staat vrijwel gelijk aan verticaal overheidstoezicht en staat volledig ten dienste van de overheid. Toezicht heeft op dat moment voornamelijk als functie om de ministeriële verantwoordelijkheid te ondersteunen door het leveren van informatie over de ontwikkelingen uit de praktijk en de effectiviteit van toezicht. Van effectief toezicht is dan ook sprake wanneer het voldoet aan deze doelstelling.

In 2000 stuurt de Ambtelijke Commissie Toezicht in het rapport 'Vertrouwen in onafhankelijkheid' aan op een mengeling van verschillende stijlen van toezicht. Verticaal toezicht moet samen gaan met horizontale verantwoording en interne controle. In 2001 wordt op deze moderne visie op toezicht nog terughoudend gereageerd door het kabinet in de Kaderstellende visie op toezicht. Het kabinet geeft aan dat verticaal toezicht onvervangbaar is en de primaat heeft. Wel ziet het kabinet dat toezicht breder opgevat moet worden dan een soort van verlengde arm van de overheid. Toezicht dient ook het maatschappelijk belang. Van effectief toezicht is sprake wanneer naast het ondersteunen van de ministeriële verantwoordelijkheid, de maatschappij veiliger en beter wordt gemaakt door het bevorderen van de naleving van normen. Daarmee krijgt de eerste functie van

toezicht meer nadruk.

In 2005 wordt het in de tweede Kaderstellende visie op toezicht duidelijk dat het kabinet nog meer nadruk legt op de rol van toezicht voor de maatschappij. Burgers en bedrijven worden betrokken bij het toezicht en er wordt ingezet om meer horizontale verhoudingen in het toezicht. Het kabinet volgt hiermee de moderne stijl van toezicht. Daarnaast ziet het kabinet dat beleid, uitvoering en toezicht verweven is. In 2005 en de jaren daarna wordt stevig ingezet op domeingerichte ketenaanpak, samenwerking tussen inspecties en het minimaliseren van de toezichtlast.

In 2008 geeft de werkgroep effectmeting dat bij uitvoeringstoezicht en interbestuurlijk toezicht het verbeteren van de kwaliteit van uitvoering van publieke taken veelal als inspectiedoel wordt geformuleerd. Hiermee lijken rijksinspecties vooral belang te hechten aan het dienen van het maatschappelijk belang. Effectief toezicht is toezicht dat ervoor zorgt dat publieke taken kwalitatief beter worden uitgevoerd. Dat toezichtrapporten hierin een belangrijke rol spelen wordt duidelijk als gekeken wordt naar de missie van de Inspectie Veiligheid en Justitie. Zij willen *“organisaties helpen om de kwaliteit van hun werk te verbeteren. Niet alleen door de ‘dwingende ogen’, maar juist doordat de inspectierapporten leerpunten opleveren voor de betrokken organisaties en besturen”* (Website Inspectie Veiligheid en Justitie).

2.3 Conclusie

De afgelopen jaren wordt onder effectief toezicht het volgende toezicht verstaan: toezicht dat leidt tot een kwalitatieve verbetering van de uitvoering van publieke taken. Zowel de beïnvloedende functie, de informatieverzamelende functie en de kennisverstrekende functie van toezicht dragen bij aan de kwalitatieve verbetering van de uitvoering van publieke zaken. Het informeren van de minister over de kwaliteit van de uitvoering van publieke taken zorgt namelijk voor een betere aansturing door de minister. Daarnaast leidt een hogere naleving van normen tot een hogere kwaliteit van de uitvoering van publieke taken door onder toezicht gestelde. Tegelijkertijd is uit de ontwikkelingen van toezicht duidelijk geworden dat de nadruk ligt bij de beïnvloedende functie van toezicht. Voor inspecties is doorwerking van toezichtrapporten een belangrijk middel om deze beïnvloedende functie te vervullen. Dit is zichtbaar in de werkwijze van de Inspectie VenJ: *“met de conclusies en aanbevelingen wil de Inspectie betrokken partijen in staat stellen hun werk – waar nodig – te verbeteren”* (Website Inspectie Veiligheid en Justitie). Met deze constatering wordt duidelijk waarom de geformuleerde probleemstelling een urgent probleem is: de huidige maatschappij eist dat toezichtrapporten doorwerking kennen, echter de relatie tussen toezichtrapporten en de doorwerking van toezichtrapporten wordt als een onduidelijk ervaren. Onduidelijk is wat de doorwerking van toezichtrapporten is en hoe de doorwerking vergroot kan worden. Deze onduidelijkheid heeft invloed op de effectiviteit van toezicht, omdat niet duidelijk is wat het effect is van de toezichtrapporten. Daarmee is ook niet duidelijk of deze toezichtrapporten leiden tot een kwalitatieve verbetering van de uitvoering van publieke taken. Dit onderzoek heeft ten doel gesteld om deze onduidelijkheden te verduidelijken.

3. Doorwerking van toezichtrappen

Dit theoretische kader is de theoretische beantwoording van de deelvragen van dit onderzoek. In paragraaf 3.1 wordt de eerste deelvraag over de vormen van doorwerking beantwoordt. In paragraaf 3.2 worden de kenmerken van toezichtrappen genoemd en hoe deze doorwerking van toezichtrappen beïnvloeden. Dit is de beantwoording van deelvraag twee. In paragraaf 3.3 wordt de derde deelvraag beantwoord over de invloed van de beïnvloedbare factoren op doorwerking. Paragraaf 3.4 beantwoordt de vierde en laatste theoretische deelvraag. De contextfactoren worden genoemd en er wordt aangegeven hoe ze de doorwerking beïnvloeden. In paragraaf 3.5 volgt een conclusie, hierin is een theoretisch antwoord geformuleerd op het eerste deel van de hoofdvraag.

3.1 Uiteenzetting doorwerking

Deze paragraaf beantwoordt de eerste deelvraag, namelijk *“welke vormen van doorwerking zijn te onderscheiden?”*.

Definiëring doorwerking

Doorwerking wordt door de Kool (2007, p. 46) omschreven als een begrip die eenduidig lijkt, maar is in werkelijkheid erg complex. Doorwerking wordt veelal gekoppeld aan het begrip ‘gebruik’ (Korsten 1983; De Lange 1995). Doorwerking, in de context van dit onderzoek, zou dan het gebruik van toezichtrappen betekenen. Bekkers et al. (2005, p.12) geven aan dat doorwerking zowel een populair begrip is, als een begrip waar weinig consensus over bestaat. Veel wetenschappelijke auteurs geven daarom of een te algemene definitie of helemaal geen definitie. Zo definiëren Bekkers et al. (2005, p. 6) doorwerking vrij algemeen: *“de effecten die optreden ten gevolgen van adviezen”*.

Bekkers et al. (2005, p.20) stellen dat doorwerking veelal alleen wordt bekeken vanuit een instrumenteel model. Dat doorwerking vanuit een instrumenteel model wordt gezien, betekent dat er alleen naar doorwerking met een directe verandering van gedrag wordt gekeken. Doordat alleen naar het instrumentele model van doorwerking wordt gekeken, ontbreekt een meer realistische en genuanceerde visie. Aangezien bestaande definities weinig duidelijkheid scheppen en om een meer realistische visie te krijgen op doorwerking, is er in navolging van eerdere auteurs ervoor gekozen om doorwerking onder te verdelen in verschillende vormen van doorwerking (Bekkers, 2004; De Kool 2007).

Vormen van doorwerking

Bekkers et al. (2005, p. 24) onderscheiden vier verschillende vormen van doorwerking. De verschillende vormen van doorwerking vragen ieder om een andere opstelling van de organisatie die adviezen of aanbevelingen geven (Bekkers et al., 2005, p.24). De verschillende vormen van doorwerking zijn instrumentele doorwerking, conceptuele doorwerking, agenderende en politiek-strategische doorwerking. Bij instrumentele doorwerking is er sprake van directe doorwerking, toezichtrappen worden geïmplementeerd door het toezichtveld. Conceptuele doorwerking heeft een verandering in kennis of argumentatie tot gevolg. Het toezichtveld herdefinieert het probleem of de oplossing op een nieuwe manier. Agenderende doorwerking is een verandering in de agenda van het maatschappelijke en politieke debat. In dit geval leiden toezichtrappen tot

overleg. Er wordt bijvoorbeeld een meeting georganiseerd door een organisatie in het toezichtveld om werknemers te informeren en mee te laten denken over manieren waarop ingespeeld kan worden op de aanbevelingen. Ten slotte kan er ook sprake zijn van politiek-strategische doorwerking. In dat geval hebben aanbevelingen veranderingen in machtsposities tot gevolg. Een toezichtrapport kan in dat geval gebruikt worden om spelers te versterken, zodat ze meer invloed kunnen uitoefenen. Rijksinspecties kunnen zich positief of negatief over actoren uitlaten, waardoor de posities in het veld aan verandering onderhevig zijn.

Hiermee is een antwoord geformuleerd van de eerste deelvraag van dit onderzoek. De eerste deelvraag is namelijk "welke vormen van doorwerking zijn te onderscheiden?". Hieronder is schematisch het antwoord op de eerste deelvraag weergegeven:

Vormen van doorwerking	Definiëring
Instrumentele doorwerking	Het toezichtrapport leidt tot een directe verandering van gedrag van het toezichtveld in lijn met het toezichtrapport
Conceptuele doorwerking	Het toezichtrapport heeft een verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van het toezichtveld tot gevolg
Agenderende doorwerking	Als gevolg van het advies wordt een nieuw onderwerp of beleidsthema onderwerp van het maatschappelijke of politieke debat; het advies heeft een agenderende functie
Politiek-strategische doorwerking	Het advies wordt gebruikt om de machtspositie van één of enkele spelers te versterken om op deze wijze de politieke doelen beter te kunnen bereiken.

Tabel 2: Vormen van doorwerking. Bekkers et al. (2005, p.24)

3.2 Kenmerken van de toezichtrappen

Deze paragraaf beantwoordt de tweede deelvraag van dit onderzoek, namelijk "welke kenmerken van toezichtrappen zijn te onderscheiden en hoe beïnvloeden deze kenmerken de doorwerking van toezichtrappen?".

Kenmerken van toezichtrappen

Er is een drietal kenmerken van toezichtrappen die van invloed zijn op doorwerking van toezichtrappen. Deze worden hieronder weergegeven. In de bijlage wordt duidelijk gemaakt welke kenmerken uit de literatuur niet worden meegenomen.

1. Leesbaarheid en vormgeving

Rapporten moeten leesbaar zijn en de vormgeving moet kloppen. Hiermee wordt bedoeld dat onderzoeksresultaten ook in schema's, figuren of plaatsjes worden gevangen, zodat onderzoeksresultaten in één opslag duidelijk zijn. Dit vergroot de kans op doorwerking.

Bekkers et al. (2005, p. 40) geven aan dat dit rapport gelezen moet worden te midden van alle andere rapporten die op een uitvoerende organisatie afkomen.

2. Functie toezichtrappen

Toezichtrappen kunnen verschillende functies hebben. De Kool (2007, p.19) onderscheidt vier mogelijke functies, te noemen signaleren, sturen, communiceren en leren. De verwachting is dat de functie van een toezichtrap van invloed is op de doorwerking van toezichtrappen.

3. Abstractieniveau toezichtrappen

Met het abstractieniveau van toezichtrappen wordt bedoeld hoe concreet toezichtrappen zijn. Het abstractieniveau is afhankelijk van het type beleidsprobleem. Als het beleidsprobleem strategisch is, wordt er waarschijnlijk ook op een strategisch niveau toezichtrappen geschreven. Strategische toezichtrappen zijn abstracter dan operationele toezichtrappen. Bekkers et al. (2005, p.25) geven aan dat abstractere rapporten duurzamer en strategischer zijn.

Synopsis

In dit onderzoek zijn uiteindelijk drie kenmerken van toezichtrappen geformuleerd die invloed hebben op de doorwerking van toezichtrappen. Dit zijn leesbaarheid en vormgeving van toezichtrappen, de functie van toezichtrappen en het abstractieniveau van toezichtrappen.

De verwachting is dat de kenmerken van toezichtrappen de doorwerking van toezichtrappen beïnvloeden. Daarnaast is de verwachting dat toezichtrappen positief worden beïnvloed door de leesbaarheid en vormgeving van toezichtrappen. De verwachting is dat concrete rapporten leiden tot instrumentele doorwerking en abstracte rapporten tot conceptuele doorwerking. Het verband tussen doorwerking en de functie van toezichtrappen is onbekend.

3.3 Beïnvloedbare factoren

Deze subparagraaf beantwoordt de derde deelvraag uit dit onderzoek, namelijk “*Welke beïnvloedbare factoren zijn te onderscheiden en hoe beïnvloeden deze factoren de doorwerking van toezichtrappen?*”. Vanuit de literatuur van Bekkers et al. (2005, p.38) en de Kool (2007, p.62) worden vijf kernfactoren onderscheiden die van invloed zijn op doorwerking van toezichtrappen. In deze paragraaf worden de beïnvloedbare factoren die onder deze kernfactoren vallen genoemd en uitgelegd. Daarnaast wordt duidelijk gemaakt waarom deze factoren beïnvloedbaar zijn. Beïnvloedbaar zijn factoren in dit onderzoek wanneer ze op korte termijn te beïnvloeden zijn. Er wordt gesproken over een korte termijn wanneer een factor direct in een volgend toezichtrap kan worden beïnvloed. In de bijlage staat welke factoren uit de literatuur niet worden meegenomen in dit onderzoek.

Behoeft van het toezichtveld

De kernfactor behoefte van het toezichtveld bestaat uit drie beïnvloedbare factoren. Deze factoren staan hieronder weergegeven. Vervolgens wordt uitgelegd welke factoren nog meer in de literatuur voorkomen en waarom er is gekozen om deze factoren niet mee te nemen in dit onderzoek.

1. Herkenbaarheid toezichtrappen

Vanuit de literatuur wordt herkenbaarheid van toezichtrappen onderscheiden als een factor die van invloed is op de behoefte van het toezichtveld is de herkenbaarheid van toezichtrappen. Met herkenbaarheid van toezichtrappen wordt bedoeld dat het toezichtveld zich kan herkennen in de problematiek die de inspectie aanstipt. Wanneer het toezichtveld zich herkent in de gesignaleerde problemen en oplossingen in toezichtrappen is de verwachting dat het toezichtveld de rapporten van rijksinspecties eerder zal gebruiken. Deze factor wordt gezien de cognitieve onzekerheid die de relatie tussen de rijksinspecties en het toezichtveld kenmerkt, gezien als een belangrijke factor. Herkenbaarheid van toezichtrappen is een beïnvloedbare factor, omdat rijksinspecties de herkenbaarheid van toezichtrappen kunnen vergroten door het veld mee te nemen in het proces tijdens een onderzoek (De Kool, 2007, p.58).

2. Oordeel inspectie

Vanuit de specifieke context van het toezicht wordt de factor oordeel inspectie meegenomen als factor in dit onderzoek. Met het oordeel inspectie wordt bedoeld welke beoordeling een inspectie geeft in een rapport aan het handelen van een uitvoerende organisatie. Dit oordeel is van belang, omdat dit oordeel ook openbaar wordt gemaakt en op basis van het oordeel maakt de inspectie de afweging om te interveniëren. De verwachting is dat een negatief oordeel een positieve invloed heeft op de doorwerking van toezichtrappen. Het oordeel inspectie is een beïnvloedbare factor, omdat rijksinspecties ervoor kunnen kiezen om in een volgend rapport het veld strenger of soepeler te beoordelen.

3. Loketfunctie

Vanuit de specifieke context van het overheidstoezicht wordt ook de loketfunctie van een de rijksinspecties als een factor onderscheiden in dit onderzoek. Met de loketfunctie van de rijksinspecties wordt bedoeld dat de rijksinspecties een 'loket' kunnen zijn voor op- of aanmerkingen van het toezichtveld aan beleid. De verwachting is dat de behoefte van het veld wordt vergroot wanneer de loketfunctie van rijksinspecties meer gebruikt wordt, omdat het veld baat heeft bij de loketfunctie. De loketfunctie van de rijksinspectie is een beïnvloedbare factor, omdat rijksinspecties op korte termijn kunnen beslissen om deze functie meer of minder uit te voeren.

Synopsis

In dit onderzoek worden drie beïnvloedbare factoren onderscheiden die van invloed zijn op de behoefte van de ontvangers, namelijk herkenbaarheid van toezichtrappen, het oordeel van inspecties en de loketfunctie van inspecties.

De verwachting is dat doorwerking van toezichtrappen groter wordt naarmate er meer behoefte is bij het toezichtveld naar de toezichtrappen. Daarnaast is de verwachting dat de beïnvloedbare factoren herkenbaarheid van toezichtrappen, loketfunctie en een negatief oordeel de behoefte van het toezichtveld vergroten.

Organisatie van de rijksinspecties

De kernfactor organisatie van de rijksinspecties bestaat uit drie beïnvloedbare factoren. Deze factoren staan hieronder weergegeven, vervolgens wordt uitgelegd welke beïnvloedbare factoren nog meer in de literatuur voorkomen en waarom er is gekozen om deze factoren niet mee te nemen in dit onderzoek.

1. Rol inspecteurs

De rol die inspecteurs innemen in een onderzoek wordt vanuit de literatuur onderscheiden als een factor van betekenis. Hiermee wordt bedoeld hoe belangrijk inspecteurs het vinden dat het toezichtveld zich ontwikkelt en hoeveel energie ze erin willen steken. De verwachting is dat inspecties met betrokken inspecteurs de doorwerking van toezichtrappen vergroot, omdat inspecteurs met passie voor het werk ervoor zorgen dat het toezichtveld inziet dat ze de toezichtrappen moeten gebruiken. De rol van inspecteurs wordt als een belangrijke factor onderscheiden, omdat inspecteurs een grote rol hebben in het wegnemen van onzekerheid bij het toezichtveld. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat er tussen inspecteurs beoordelingsverschillen mogelijk zijn (Nederlands Tijdschrift Geneeskunde, 2009, p.153). De rol van inspecteurs wordt gezien als een beïnvloedbare factor, omdat de inspecteurs hun roloppvatting per direct kunnen veranderen.

2. Sanctietoepassing

Sanctietoepassing wordt vanuit de specifieke context van het toezicht meegenomen als een beïnvloedbare factor. “Sanctietoepassing is het implementeren van sancties wanneer uit monitoring blijkt dat prestaties van actoren tekort schieten” (De Kool, 2007, p.55). De verwachting is dat sanctietoepassing de doorwerking van toezichtrappen vergroot op korte termijn, omdat het toezichtveld gedwongen wordt om het toezichtrappoort op te pakken. Op lange termijn heeft sanctionering een negatieve invloed op het vertrouwen tussen actoren en leidt het tot strategisch gedrag (De Kool, 2007, p.55). Sanctietoepassing wordt gezien als een beïnvloedbare factor, omdat rijksinspecties altijd de mogelijkheid hebben om sanctiemogelijkheden niet toe te passen. De verwachting is wel dat sanctietoepassing strategisch gedrag uitlokt en daarmee de strategische onzekerheid kan vergroten.

3. Samenwerking met andere rijksinspecties

Samenwerking met andere rijksinspecties wordt vanuit de literatuur gezien als een factor die doorwerking kan beïnvloeden. Met deze factor wordt bedoeld dat rijksinspecties samenwerken met andere rijksinspecties tijdens een toezichtproces. Samenwerking ontstaat

veelal doordat toezichtsvelden kunnen overlappen. De verwachting is dat meerdere rijksinspecties gezamenlijk meer gewicht hebben dan één rijksinspectie en dat samenwerking een positief effect heeft op de doorwerking van toezichtrappen. Uit eerder onderzoek (Bekkers et al., 2005, p. 45) blijkt dat deze verwachting nog niet gestaafd kan worden. Samenwerking met andere rijksinspecties wordt gezien als een beïnvloedbare factor. Weliswaar worden rijksinspecties soms maatschappelijk gedwongen om samen te werken, zolang de minister ze dit niet verplicht blijft dit een keuze die ze op korte termijn kunnen heroverwegen.

Synopsis

Er worden drie factoren onderscheiden die de kernfactor organisatie van de rijksinspectie kunnen beïnvloeden.

De verwachting is dat doorwerking van toezichtrappen groter wordt wanneer de organisatie van de rijksinspectie verbetert. De organisatie van de rijksinspectie wordt positief beïnvloed door betrokken inspecteurs, sanctietoepassing en samenwerking met andere inspecties. Op lange termijn is de verwachting dat sanctietoepassing een negatief effect heeft.

Interactie tussen rijksinspectie en het veld

De kernfactor interactie tussen rijksinspectie en het veld bestaat uit twee beïnvloedbare factoren. Deze factoren staan hieronder weergegeven. Vervolgens wordt uitgelegd welke factoren nog meer in de literatuur voorkomen en waarom er is gekozen om deze factoren samen te nemen in de factor afstemming onderzoek met veld. De kernfactor interactie

1. Relatie met veld

De relatie tussen de inspectie en het veld is sterk afhankelijk van het vertrouwen dat ze in elkaar hebben. “Vertrouwen is de perceptie dat andere actoren goede bedoelingen hebben” (Koppenjan en Klijn, 2004 in de Kool, 2007, p. 71). Vertrouwen leidt tot hogere doorwerking, omdat er meer informatie-uitwisseling is. De relatie tussen de inspectie en het veld kent vanuit zijn oorsprong wantrouwen, omdat de inspectie het veld moet controleren. Dit creëert strategische onzekerheid tussen de inspectie en het veld. De factor relatie met veld is een beïnvloedbare factor, omdat een inspectie elk moment meer of minder tijd in de relatie met het veld kan stoppen

2. Afstemming onderzoek met veld

De factor afstemming tijdens onderzoek met veld wordt vanuit de literatuur gezien als een factor die de interactie tussen rijksinspectie en het veld beïnvloedt. De factor afstemming onderzoek met veld is er vooral op gericht op de neuzen dezelfde kant op te krijgen. Afstemming zoeken in de voorbereiding en uitvoering van het onderzoek is enerzijds op gericht om daadwerkelijk afstemming te vinden, maar is er tegelijkertijd ook op gericht om duidelijk te maken aan het toezichtveld dat hun mening belangrijk is. De verwachting is dat de factor afstemming onderzoek met veld de interactie met het veld verbetert. Afstemming onderzoek met het veld is een beïnvloedbare factor, omdat rijksinspecties kunnen kiezen om deze afstemming wel of niet te zoeken (Bekkers, 2004, p.46).

Synopsis

Twee factoren beïnvloeden de kernfactor interactie, namelijk relatie met het veld en afstemming onderzoek met veld.

De verwachting is dat doorwerking van toezichtrappen vergroot wordt door een goede relatie tussen rijksinspecties en het veld. De verwachting is dat afstemming onderzoek met veld de interacties tussen rijksinspectie en het veld positief beïnvloedt.

Presentatie en 'nazorg' van de toezichtrappen

De kernfactor presentatie en 'nazorg' van de toezichtrappen bestaat uit twee factoren. Deze factoren staan hieronder weergegeven. Vervolgens wordt uitgelegd hoe de verschillende factoren terugkomen in dit onderzoek en als ze niet terugkomen waarom hiervoor is gekozen.

1. Communicatiestrategie

De factor communicatiestrategie wordt vanuit de literatuur onderscheiden als een factor voor de doorwerking. Met de communicatiestrategie wordt bedoeld hoe rapporten in de 'markt' worden gezet. De verwachting is dat een actuele en doordachte communicatiestrategie ervoor zorgt dat een toezichtrap meer wordt gezien en gelezen (Bekkers, 2004, p.47).

2. Openbaarmaking van toezichtrappen

De openbaarmaking van toezichtrappen is een belangrijke factor die doorwerking van de toezichtrappen beïnvloedt. Met openbaarmaking van toezichtrappen wordt bedoeld dat toezichtrappen door de inspectie op de website wordt gezet en op andere plekken wordt gepresenteerd. De verwachting is dat openbaarmaking van toezichtrappen een positieve invloed heeft op doorwerking van toezichtrappen. Deze verwachting volgt uit de bevinding van Meijer en Homburg (2008, p. 102) dat openbaarmaking een impuls geeft aan het naleven van normen. De verwachting is namelijk dat toezichtrappen worden gebruikt voor een betere normnaleving.

3. Organisatie van 'lange termijn' nazorg

De organisatie van 'lange termijn' nazorg is een factor die de doorwerking beïnvloedt. Rijksinspecties moeten de lange termijn voor ogen houden met toezichtrappen. Het gevaar is voor rijksinspecties dat ze denken dat de cirkel rond is op het moment dat toezichtrappen zijn gepresenteerd bij het toezichtveld. De verwachting is dat veel aandacht aan nazorg de doorwerking van toezichtrappen vergroot.

Synopsis

Twee factoren beïnvloeden de kernfactor presentatie en nazorg, namelijk openbaarmaking van toezichtgegevens en organisatie van 'lange termijn' nazorg.

De verwachting is dat doorwerking vergroot wordt door aandacht te geven aan de presentatie en nazorg van toezichtrappen. Een actuele en doordachte communicatiestrategie, openbaarmaking van toezichtgegevens, organisatie van nazorg met betrekking tot formele afhandeling en de organisatie van lange termijn nazorg zijn indicatoren voor veel aandacht aan presentatie en nazorg van toezichtrappen.

Institutionele kenmerken van het toezichtveld

De kernfactor institutionele kenmerken van het toezichtveld bestaat uit één beïnvloedbare factor. Deze factor staat hieronder weergegeven.

1. Timing van toezichtrappen

De factor timing van toezichtrappen is een belangrijke factor die doorwerking beïnvloedt. Toezichtrappen moeten op het juiste moment worden gepresenteerd. Wat het juiste moment is, is afhankelijk van de doelstelling met betrekking tot de toezichtrappen. Bekkers et al. (2005, p.49) geven aan dat toezichtrappen moeten komen op het moment dat de doelgroep er klaar voor is en er nog wel ruimte is om van richting te veranderen. Timing van toezichtrappen is een beïnvloedbare factor, omdat de timing van het rapport in het vervolg op een ander moment kan gebeuren

Synopsis

Eén beïnvloedbare factor heeft effect op de kernfactor institutionele kenmerken van het toezichtveld.

De verwachting is dat een goede timing een positieve invloed heeft op de doorwerking van toezichtrappen.

3.4 Contextfactoren

Deze paragraaf beantwoordt de vierde deelvraag uit dit onderzoek, namelijk “*Welke contextfactoren zijn te onderscheiden en hoe beïnvloeden deze factoren de doorwerking van toezichtrappen?*”. Zoals in de vorige paragraaf ook is aangegeven worden er vijf kernfactoren onderscheiden die van invloed zijn op de doorwerking van toezichtrappen. In deze paragraaf worden de contextfactoren die onder deze kernfactoren vallen genoemd en uitgelegd. Daarnaast wordt duidelijk gemaakt waarom deze factoren contextgebonden zijn en daardoor niet beïnvloedbaar zijn. Contextfactoren zijn factoren die alleen op de lange termijn te beïnvloeden zijn. Er wordt gesproken over een lange termijn wanneer een factor niet binnen één jaar beïnvloedt kan worden.

Behoeft van het toezichtveld

De kernfactor belang van het toezichtveld bestaat uit drie factoren. Deze factoren staan hieronder weergegeven.

1. Belang voor het toezichtveld

De factor belang voor het wordt gezien als een belangrijke factor voor de doorwerking. Met belang voor het toezichtveld wordt bedoeld hoeveel nut het toezichtveld heeft met doorwerking van toezichtrappen. De verwachting is dat de doorwerking groter wordt wanneer het belang voor het toezichtveld in doorwerking groter wordt.

2. Organisatiecultuur in toezichtveld

Bekkers et al. (2005, p. 42) onderscheiden organisatiecultuur als een factor die de doorwerking beïnvloedt. Onder organisatiecultuur in toezichtveld wordt verstaan de houding van een organisatie. Als er een open organisatiecultuur is dan staat een organisatie open voor invloeden van buitenaf. Bekkers et al. (2005, p.42) zeggen dat rapporten gezien kunnen worden als concurrentie, maar ook als een aanvulling. Dit hangt af van de organisatiecultuur. Organisatiecultuur is een contextfactor, omdat inspecties geen invloed hebben op de organisatiecultuur in het toezichtveld. Daarnaast is een cultuur iets wat in de loop van de jaren ontstaat en lastig is te veranderen. De verwachting is dat organisaties met een open organisatiecultuur eerder bereid is om toezichtrapporten te gebruiken.

3. Efficiëntieoverwegingen

Ondanks dat in het toezicht de uitvoerende organisaties verplicht zijn om zich aan de normen te houden, worden er toch efficiëntieoverwegingen gemaakt door het veld. Efficiëntieoverwegingen worden dan ook als een belangrijke factor gezien die de doorwerking kan verklaren. Onder efficiëntieoverwegingen worden alle overwegingen verstaan waar het toezichtveld omwille van tijd en geld niet navolgt. Dat het toezichtveld efficiëntieoverwegingen maakt is niet te voorkomen, daarom wordt efficiëntieoverwegingen gezien als een contextfactor. Dit neemt niet weg dat inspecties de efficiëntieoverwegingen wel kan beïnvloeden.

Synopsis

Drie contextfactoren vallen onder de kernfactor behoefte van het toezichtveld en beïnvloeden de doorwerking van toezichtrapporten.

De verwachting is dat een groot belang, een open organisatiecultuur en gunstige efficiëntieoverwegingen een positieve invloed hebben op de doorwerking van toezichtrapporten.

Organisatie van de rijksinspecties

Twee contextfactoren die vallen onder de kernfactor organisatie van de rijksinspectie beïnvloeden de doorwerking van toezichtrapporten.

1. Reputatie van de rijksinspectie

De reputatie van de rijksinspectie zien Bekkers et al. (2005, p. 43) als een factor die de doorwerking beïnvloedt. Onder de reputatie van de rijksinspectie wordt verstaan hoe de rijksinspectie wordt gezien door het toezichtveld. De relatie tussen de reputatie van de rijksinspectie en doorwerking is tweezijdig. Een goede reputatie bevordert de doorwerking en een hoge doorwerking bevordert een goede reputatie. De verwachting is dat een reputatie van gezag en aanzien de doorwerking bevordert. Reputatie van de rijksinspecties is een contextfactor aangezien het opbouwen van een goede reputatie jaren duurt. Het verliezen van je goede reputatie kan van de ene op de andere dag gebeuren.

2. Sanctiemogelijkheden

In de specifieke context van het toezicht wordt sanctiemogelijkheden onderscheiden als een factor van betekenis. De Kool (2007, p. 56) geeft aan dat alleen al het dreigen met sancties het wantrouwen versterkt. Sanctiemogelijkheden hebben daarmee een negatieve invloed op de factor relatie met het toezichtveld. Sanctiemogelijkheden versterken de doorwerking, omdat het toezichtveld eerder zal navolgen wanneer een sanctie dreigt. Op de lange termijn kan ze strategische onzekerheid ervoor zorgen dat doorwerking vermindert. Sanctiemogelijkheden wordt gezien als een beïnvloedbare factor, aangezien op korte termijn niet te veranderen is of en in welke mate een inspectie sanctiemogelijkheden heeft.

Synopsis

Twee contextfactoren die vallen onder de organisatie van de rijksinspecties beïnvloeden de doorwerking van toezichtrappen.

De verwachting is dat een reputatie van gezag en aanzien de doorwerking van toezichtrappen positief beïnvloedt. De verwachting is daarnaast dat sanctiemogelijkheden op korte termijn de doorwerking vergroot en op lange termijn de doorwerking kan verkleinen.

Institutionele kenmerken van het toezichtveld

Drie contextfactoren die vallen onder de kernfactor institutionele kenmerken van het toezichtveld beïnvloeden de doorwerking van toezichtrappen.

1. Macht van het veld

Macht van het veld wordt in dit onderzoek als een factor beschouwd die de doorwerking van toezichtrappen kan beïnvloeden. Onder macht van het veld wordt de afhankelijkheid van het toezichtveld verstaan. Hoe machtiger het veld, hoe minder invloed de rijksinspectie heeft op het veld. Verschillende aspecten kunnen duiden op een machtig veld, zoals professionalisering en onafhankelijkheid. Hoe machtiger het veld, hoe meer de doorwerking afhankelijk is van de behoefte van het toezichtveld. Macht van het veld is een contextfactor, aangezien dit niet op korte termijn is te beïnvloeden.

2. Politieke belangstelling

Een belangrijke factor is politieke belangstelling. Onder politieke belangstelling wordt verstaan de aandacht die de politiek geeft aan een toezichtrapport. De mate van politieke belangstelling bepaalt in hoeverre het toezichtveld onder druk staat om toezichtrappen op te volgen. De kans is wel groter dat toezichtrappen een belangrijke rol gaan spelen om machtsposities te veranderen of te versterken. Politieke belangstelling is een contextfactor, aangezien inspecties de politieke belangstelling nauwelijks kunnen beïnvloeden.

3. Belangstelling media

In dit onderzoek wordt belangstelling media gezien als een factor die doorwerking van toezichtrappen beïnvloedt. Onder belangstelling media wordt verstaan de aandacht die de media geeft aan een toezichtrapport. De verwachting is dat de boodschap van de media bepaalt of doorwerking wordt vergroot. De belangstelling van media is een contextfactor, aangezien inspecties de belangstelling media nauwelijks kunnen beïnvloeden. De media

volgt een medialogica (Kortenhagen, 2010, p. 20) die ervoor zorgt dat alleen negatieve berichtgeving nieuws is. Het is de verwachting dat het toezichtveld dat negatief in het nieuws komt een hogere doorwerking zal kennen.

Synopsis

Drie contextfactoren die vallen onder de institutionele kenmerken van het toezichtveld beïnvloeden de doorwerking van toezichtrappen.

De verwachting is dat de institutionele kenmerken van het toezichtveld van invloed zijn op de doorwerking van toezichtrappen. De verwachting is dat weinig macht van het veld de doorwerking van toezichtrappen vergroot. De verwachting is dat politieke belangstelling en belangstelling media van invloed is op doorwerking.

3.5 Conclusie

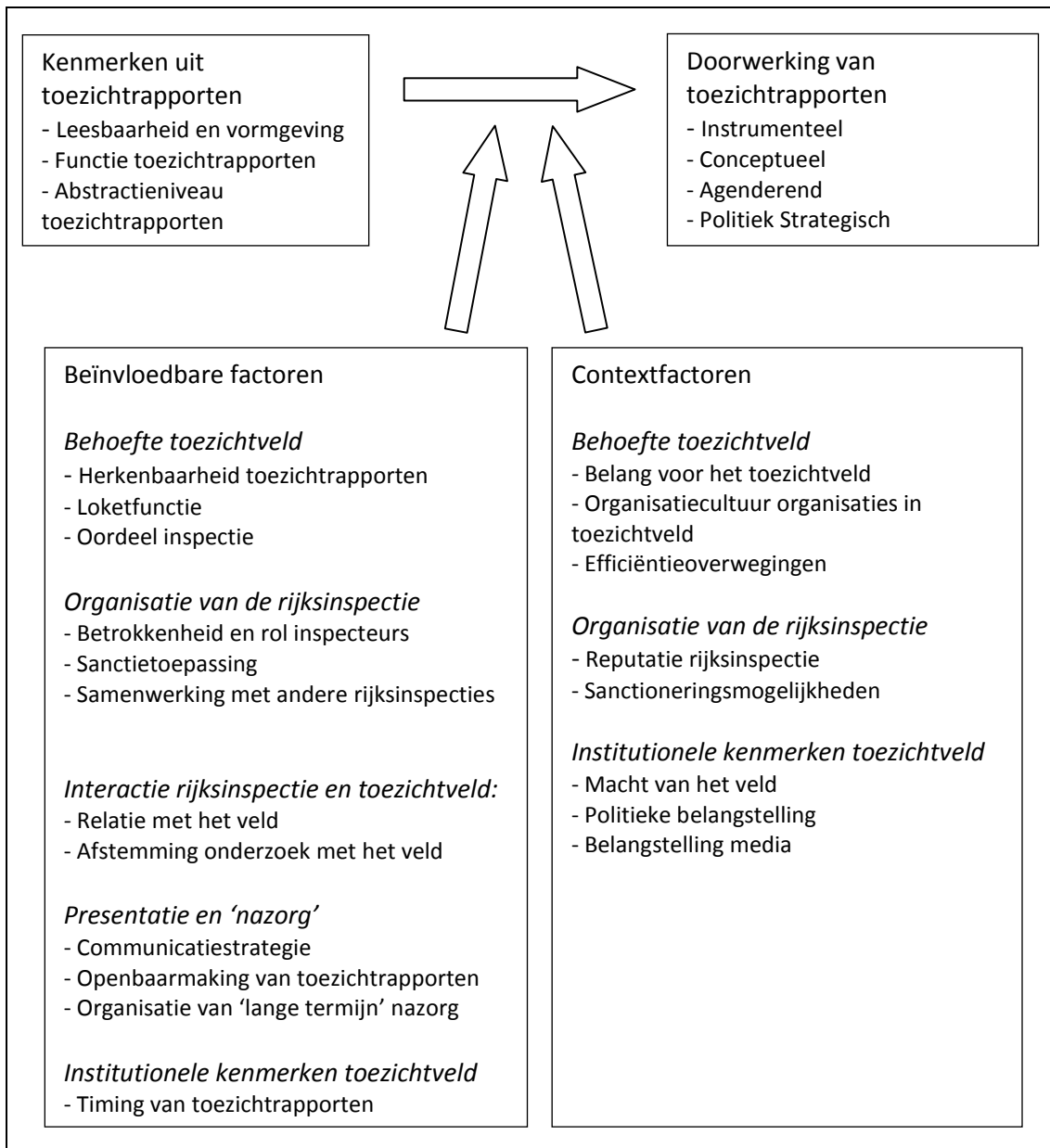
In de vorige paragrafen zijn de theoretische deelvragen beantwoord. Daarmee kan een theoretische beantwoording van het eerste deel van de hoofdvraag worden gegeven: “*Wat verklaart de doorwerking van toezichtrappen?*”. Duidelijk is geworden dat doorwerking bestaat uit vier verschillende vormen, namelijk instrumenteel, conceptueel, agenderend en politiek-strategisch. Doorwerking wordt beïnvloed door de kenmerken uit toezichtrappen, de beïnvloedbare factoren en de contextfactoren. Er zijn drie kenmerken van toezichtrappen te onderscheiden, namelijk ‘Leesbaarheid en vormgeving’, ‘Functie toezichtrappen’ en ‘Abstractieniveau toezichtrappen’. Wanneer toezichtrappen leesbaar en goed worden vormgegeven leidt dit tot meer doorwerking. Abstracte rapporten leiden tot conceptuele doorwerking en concrete rapporten tot instrumentele doorwerking. De invloed van de functie van toezichtrappen is onbekend.

Er zijn twaalf beïnvloedbare factoren onderscheiden. Naarmate de herkenbaarheid van toezichtrappen groter is bij het toezichtveld en de loketfunctie van de inspectie meer wordt gebruikt hoe hoger de doorwerking van toezichtrappen. Een oordeel moet negatief zijn, maar wel redelijk, om doorwerking te creëren. De verwachting is verder dat doorwerking hoog is wanneer inspecteurs betrokken zijn en er wordt samengewerkt met andere inspecties. De factor sanctietoepassing heeft op korte termijn een positief effect, maar op de lange termijn een negatief effect. Wanneer de inspectie een goede relatie heeft en het onderzoek wordt afgestemd met het veld is de verwachting dat de doorwerking hoog is. De verwachting is dat inspecties de doorwerking van toezichtrappen vergroten wanneer er een eigen communicatiestrategie is, toezichtgegevens geopenbaard worden en er aandacht wordt besteed aan de lang termijn nazorg. Wanneer toezichtrappen goed getimed worden is de verwachting dat toezichtrappen meer worden gebruikt.

Acht contextfactoren beïnvloeden de doorwerking van toezichtrappen. De contextfactoren zijn op korte termijn niet te beïnvloeden door de rijksinspecties. Wanneer inspecties veel belang hebben bij een toezichtrap, er een open organisatiecultuur heerst en efficiëntieoverwegingen gunstig uitvallen voor de rijksinspecties is de verwachting dat rapporten meer doorwerking zullen hebben. Rijksinspecties met een reputatie van gezag

vergroot naar verwachting de doorwerking. De sanctiemogelijkheden hebben op korte termijn een positieve invloed op de doorwerking, maar op de lange termijn een negatieve invloed. Hoe afhankelijker het veld is van de inspectie en hoe meer politieke en media belangstelling, hoe hoger de doorwerking.

De theoretische beantwoording van de hoofdvraag leidt daarmee tot het volgende theoretische verklaringmodel om doorwerking van toezichtrappen te verklaren.



Figuur 1: Theoretische verklaringmodel onderzoek

4. Methoden en technieken

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksstrategie die aan dit rapport ten grondslag liggen beschreven en beargumenteerd. In paragraaf 4.1 wordt het model van dit onderzoek gepresenteerd. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 het design van dit onderzoek uiteengezet, daarin wordt uitgelegd hoe is gekomen tot de twee onderzoeksmethoden. In paragraaf 4.3 wordt per onderzoeksmethoden de werkwijze verantwoord. Dit wordt gedaan door vier punten te behandelen, namelijk schets onderzoeksmethode, selectie onderzoeksmethode, meting onderzoeksmethode en analyse onderzoeksmethode. Ten slotte volgt in paragraaf 4.4 de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

4.1 Model onderzoek

Centraal in dit onderzoek staat de relatie tussen de kenmerken uit toezichtrappen van rijksinspecties en de doorwerking van deze toezichtrappen in het toezichtveld. De relatie tussen deze twee variabelen wordt beïnvloedt door een mediërende variabele. De mediërende variabelen in dit onderzoek worden factoren genoemd. In dit onderzoek wordt onderscheidt gemaakt tussen contextfactoren die alleen op lange termijn zijn te beïnvloeden en beïnvloedbare factoren die op korte termijn zijn te beïnvloeden. Schematisch ziet het model er als volgt uit.

In dit onderzoek zijn er vier variabelen en drie relaties te onderscheiden.

Variabelen:

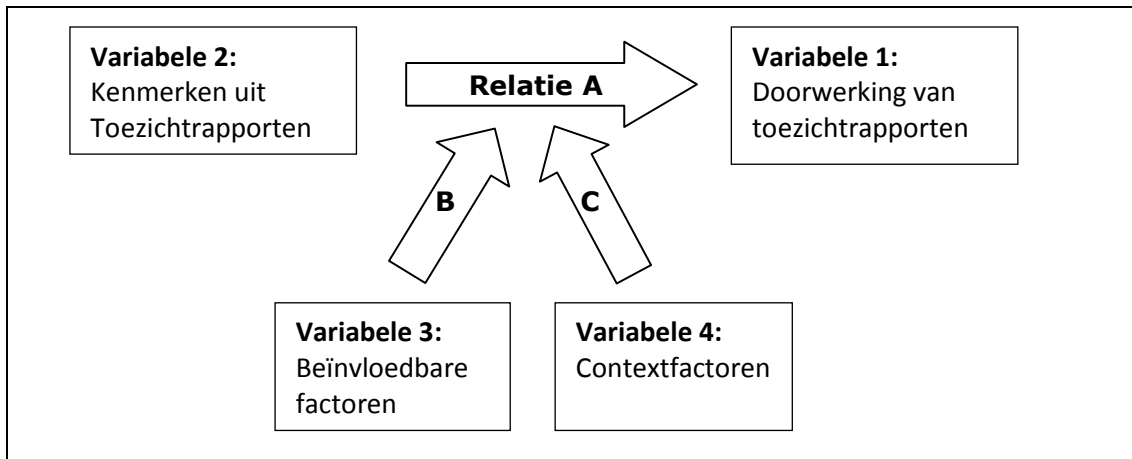
1. Doorwerking van toezichtrappen
2. Kenmerken van toezichtrappen
3. Beïnvloedbare factoren
4. Contextfactoren

Relaties:

- A. De relatie tussen de kenmerken van toezichtrappen en doorwerking van toezichtrappen
- B. De mediërende relatie tussen de beïnvloedbare en de centrale relatie
- C. De mediërende relatie tussen de contextfactoren en de centrale relatie.

Gezamenlijk verklaren deze vier variabelen en drie relaties de doorwerking van toezichtrappen en ze zijn daarmee de basis voor het beantwoorden van de hoofdvraag. Deze variabelen en relaties zijn in hoofdstuk drie theoretisch beantwoord aan de hand van de eerste vier deelvragen. In hoofdstukken vijf tot en met acht zijn deze vier variabelen en drie relaties per rijksinspectie in vier deelvragen empirisch beantwoord.

Hieronder worden de variabelen en relaties schematisch neergezet in het model van dit onderzoek. Het theoretische verklaringsmodel is omgezet in een onderzoeksmodel:



Figuur 2: Onderzoeksmodel

4.2 Design onderzoek

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de factoren die doorwerking beïnvloeden en om aanbevelingen te doen aan de Inspectie V&J, zodat de doorwerking van toezichtrappen vergroot kan worden. Aangezien de doelstelling is om inzicht te krijgen in doorwerking van toezichtrappen is kwalitatief onderzoek de meeste passende onderzoeksstrategie.

Kwalitatief onderzoek

Kwalitatief onderzoek geeft namelijk *inzicht* in betekenissen, waar kwantitatief *overzicht* geeft. Denzin en Lincoln (1994, p.2) geven aan dat met kwalitatief onderzoek verschillende methoden worden bedoeld die als doel hebben, het interpreteren en begrijpen van betekenissen die mensen geven aan bepaalde subjecten. Er wordt dus onderzoek gedaan naar kwalitatieve data, oftewel niet-numerieke eenheden van informatie (Van Thiel, 2010, p.154). Deze data zijn moeilijk af te bakemen en hebben een ongestructureerd karakter, dit zorgt er voor dat kwalitatief onderzoek nodig is.

Onderzoeksmethoden

Bij kwalitatief onderzoek wordt zoals gezegd meerdere methoden gebruikt om data te verzamelen over het verschijnsel dat wordt bestudeerd. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van interviews en documentanalyse om data te verzamelen bij de onderzochte toezichtdomeinen. Interviews zijn nodig om de percepties van inspecteurs te verzamelen, daarnaast is documentanalyse nodig om de toezichtrappen te analyseren. De keuze en verantwoording van deze twee onderzoeksmethoden wordt in de volgende paragrafen uitgebreid besproken.

Interviews

Er is gebruik gemaakt in dit onderzoek van de onderzoeksmethode interviews. Deze onderzoeksmethode wordt hieronder verantwoord aan de hand van vier punten, namelijk schets onderzoeksmethode, selectie onderzoeksmethode, meting onderzoeksmethode en analyse onderzoeksmethode.

Schets onderzoeksmethode

De interviews in dit onderzoek zijn semi-gestructureerde diepte-interviews. De interviews zijn te typeren als diepte-interviews, omdat elk interview face-to-face is afgenomen, daarnaast is behalve één interview elk interview afgenomen met één respondent. Elk interview heeft minstens 40 minuten geduurd en maximaal 90 minuten. Ten slotte is het doel geweest om tijdens het interview de respondent te begrijpen en niet alleen antwoorden te krijgen op te vragen. De interviews zijn te typeren als semi-gestructureerde interviews, omdat er gebruik gemaakt is van topics aan de hand waarvan het interview is afgenomen. Hier is voor gekozen, zodat de benodigde informatie uit de interviews ook daadwerkelijk naar voren komt, maar respondenten worden niet al te veel gestuurd in het interview.

Selectie onderzoeksmethode

In dit onderzoek zijn een aantal rijksinspecties gekozen om te vergelijken. Het aantal potentiële respondenten was daarmee echter nog steeds te groot om iedereen te kunnen interviewen. Er is daarom gebruik gemaakt van een selecte steekproef. Van elke rijksinspectie zijn drie inspecteurs van het onderzochte toezichtdomein geïnterviewd.

Selectie inspecteurs

Deze inspecteurs zijn als volgt geselecteerd. Er is uitgegaan van de contacten die de Inspectie V&J heeft met de verschillende rijksinspecties. Op deze manier wordt een ingang gecreëerd bij de verschillende rijksinspecties. Vervolgens is contact gezocht met deze contactpersoon. In gezamenlijk overleg zijn de drie meest relevant rijksinspecteurs gevraagd om aan dit onderzoek deel te nemen. Hieronder staan de selectiecriteria waarvan de inspecteurs moeten voldoen

Selectiecriteria inspecteurs

Ten eerste is het van belang om minstens één senior-inspecteur of projectleider op het domein te interviewen. Zij bezitten relatief veel kennis over het domein en denken waarschijnlijk actief na over het vergroten van de doorwerking van toezichtrappen. Deze senior-inspecteurs en projectleiders weten waarschijnlijk ook het best wat er leeft in zijn team. Ten tweede is het van belang dat een rijksinspecteur al een aantal jaar werkt bij de rijksinspectie. Op deze manier kan een rijksinspecteur beter vergelijken wat de doorwerking is van toezichtrappen vergeleken met vorige toezichtrappen. Ten derde is het van belang dat inspecteurs oorspronkelijk uit het veld komen. Dan kunnen ze namelijk beter de koppeling maken tussen hun eigen percepties en wat er leeft in het veld.

Overzicht geïnterviewde inspecteurs

De meerderheid van de geïnterviewde inspecteurs voldoet aan de vooraf opgestelde selectiecriteria. Daarnaast zijn van elke rijksinspectie drie inspecteurs geïnterviewd. De inspecteurs van de Inspectie V&J voldoen allen aan de selectiecriteria. Er is één projectleider geïnterviewd, een senior-inspecteur en een inspecteur. De inspecteurs van de IGZ voldoen allen aan de selectiecriteria. Er is een directeur kenniscentrum, een senior-inspecteur en een inspecteur geïnterviewd. De inspecteurs van de onderwijsinspectie voldoen grotendeels aan

de selectiecriteria. Weliswaar is er een coördinerend-inspecteur geïnterviewd, maar één inspecteur komt oorspronkelijk niet uit het veld waar toezicht op wordt gehouden. De inspecteurs van Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ) voldoen grotendeels aan de selectiecriteria. Alle inspecteurs zijn senior-inspecteurs, maar inspecteurs van STJ zijn gedetacheerd vanuit een andere inspectie. Hierdoor komt het nauwelijks voor dat inspecteurs meerdere jaren verbonden blijven aan STJ. In de bijlage staat een overzicht waar duidelijk wordt welke inspecteurs aan welke criteria voldoen.

Selectie informanten

Naast het interviewen van rijksinspecteurs zijn ook informanten geïnterviewd. Deze informanten staat buiten de rijksinspecties, maar hebben wel veel te maken met het overheidstoezicht, bijvoorbeeld in de hoedanigheid van onderzoeker of hoogleraar. Hieronder staan de selectiecriteria waar informanten aan moeten voldoen.

Selectiecriteria informanten

Ten eerste is het van belang om van elk domein een informant te interviewen. Ten tweede moet de informant gezien zijn werkervaring een bredere blik kunnen bieden.

Overzicht selectie informanten

Aan het eerste selectie criterium is niet in de meerderheid van de gevallen niet voldaan. Twee informanten hebben opdrachten uitgevoerd voor de Inspectie V&J, hiermee voldoen zij gezamenlijk aan selectie criterium één. Er is een inspecteur van de IGZ die als beste nog de functie van informant kan vervullen bij de IGZ. Deze inspecteur is namelijk ook directeur van het kenniscentrum van de IGZ en zeer bekend in de wereld van toezicht. Eén informant is inspecteur geweest bij de Onderwijsinspectie. Deze informant heeft ook STJ opgericht en is daarmee een relevante informant op dat gebied. Er blijft dan nog twee informanten over die niet direct van doen hebben met één van de rijksinspecties. Daarom zijn deze respondenten vooral gevraagd om feedback te geven op een aantal gedachten die de onderzoeker heeft opgedaan tijdens het onderzoek. In de bijlage staat het overzicht van geïnterviewde informanten.

Meting onderzoeksmethode

Uit de beantwoording van de theoretische deelvragen zijn verschillende topics voortgekomen die behandeld worden tijdens het interview. Deze topics zijn gedefinieerd en meetbaar gemaakt. De topics zijn gestructureerd aan de hand van de vier empirische deelvragen.

Definiëring kernbegrippen

Een definiëring van de kernbegrippen moet gezien worden als een conceptualisatie. Hierin wordt duidelijk wat in dit onderzoek wordt verstaan onder de kernbegrippen die ook in het onderzoeksmodel zijn genoemd.

Doorwerking van toezichtrapporten (variabele 1)

Bekkers et al. (2005, p.6) definiëren doorwerking als de effecten die optreden ten gevolgen van de door adviesraden uitgebrachte adviezen. Deze definitie is niet passend voor dit

vergelijkende onderzoek naar de doorwerking van toezichtrappen bij het toezichtveld. Bekkers et al. (2005, p. 24) onderscheiden vier verschillende vormen van doorwerking te noemen: instrumentele, conceptuele, agenderende en politiek-strategische doorwerking. Doorwerking wordt dan ook in dit onderzoek gedefinieerd als het instrumentele, conceptuele. Agenderende en politiek-strategische gebruik van toezichtrappen van de onderzochte inspecties door het toezichtveld. In dit onderzoek wordt de doorwerking gepercipieerd gemeten, omdat het uiteindelijk gaat om de factoren die doorwerking beïnvloeden. De factoren die inspecteurs noemen zijn gebaseerd op een gepercipieerde doorwerking. De gepercipieerde doorwerking wordt gedefinieerd als: hoe hoog de instrumentele, conceptuele en agenderende doorwerking van toezichtrappen zijn in de percepties van inspecteurs.

Kenmerken uit toezichtrappen (variabele 2)

Met toezichtrappen worden bedoeld alle rapporten van de onderzochte rijksinspecties op de onderzochte domeinen die geschreven zijn na aanleiding van de toezichtactiviteiten van de betreffende rijksinspectie(s) en die gericht zijn op het toezichtveld.

Factoren die doorwerking beïnvloeden (variabele 3+4)

In het theoretisch kader zijn een aantal factoren genoemd die doorwerking van toezichtrappen beïnvloeden. Deze factoren zijn geclusterd in: kenmerken van de toezichtrappen, de behoefte van het toezichtveld, organisatie van de rijksinspecties, interactie tussen rijksinspectie en het toezichtveld, presentatie en 'nazorg' van de toezichtrappen en institutionele kenmerken van het toezichtveld. Binnen deze factoren wordt er in dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen beïnvloedbare factoren en contextfactoren. Er wordt gesproken over beïnvloedbare factoren als een factor op korte termijn door rijksinspecties de factor is te beïnvloeden. Gesproken wordt over de korte termijn wanneer rijksinspecties de factoren binnen één jaar kunnen beïnvloeden. De factor timing van het toezichtrappen wordt in het theoretisch kader onderscheid als een factor die de doorwerking beïnvloedt. Gesteld kan worden dat timing van toezichtrappen een beïnvloedbare factor is. Dit komt, doordat de rijksinspecties bij de volgende toezichtrappen al rekening kan houden met deze factor en het kan beïnvloeden. In het theoretisch kader wordt ook de macht van het veld onderscheiden als een factor die doorwerking van toezichtrappen beïnvloedt. Gesteld kan worden dat deze factor een contextfactor is die doorwerking beïnvloedt. Dit komt doordat de macht van het veld niet te beïnvloeden is door de rijksinspectie, in ieder geval niet op de korte termijn.

Meetbaar maken van kernbegrippen

De kernbegrippen zijn meetbaar gemaakt door duidelijk te maken op basis van welke indicatoren het kernbegrip wordt gemeten. De indicatoren die de verschillende kernbegrippen meetbaar maken worden gezien als de belangrijkste indicatoren. Toch wordt in elk interview de mogelijkheid gegeven aan inspecteurs om andere indicatoren en factoren te noemen. Hieronder is het overzicht van de operationalisatie van de kernbegrippen te zien. In de bijlage staat de operationalisatie per kernbegrip.

Overzicht operationalisatie kernbegrippen

Variabelen onderzoeksmodel	Kernbegrippen	Operationalisatie kernbegrippen
Gepercipieerde doorwerking	Gepercipieerde instrumentele doorwerking	- Veranderlijkheid oordeel - Hoeveelheid toezichtrappen geïmplementeerd - Hoe kwalitatief goed worden toezichtrappen geïmplementeerd
	Gepercipieerde conceptuele doorwerking	- Herdefiniëring van het probleem of de oplossing
	Gepercipieerde agenderende doorwerking	- Aantal beleidsdagen - Aantal vergaderingen - Aantal overleggen met externe organisaties
	Gepercipieerde politiek-strategische doorwerking	- Selectief gebruik
Kenmerken van toezichtrappen	Leesbaarheid en vormgeving	- Bullets - Figuren - Kort en bondig
	Functie toezichtrappen	- Signaleren - Sturen en verantwoorden - Leren - Communiceren
	Abstractieniveau toezichtrappen	- Abstract - Concreet
Beïnvloedbare factoren	Behoeftte van het toezichtveld	- Herkenbaarheid toezichtrappen - Loketfunctie Inspectie - Oordeel inspectie
	Organisatie van de rijksinspectie	- Betrokkenheid en rol inspecteurs - Samenwerking met andere rijksinspecties - Sanctietoepassing
	Interactie tussen rijksinspectie en het veld	- Relatie met veld - Afstemming onderzoek met veld
	Presentatie en 'nazorg' van toezichtrappen	- Communicatiestrategie - Openbaarmaking van toezichtrappen in media - Organisatie van 'lange termijn' nazorg
	Institutionele kenmerken van het toezichtveld	- Timing van toezichtrappen
Contextfactoren	Behoeftte van het toezichtveld	- Belang voor het toezichtveld - Organisatiecultuur organisaties in

	toezichtveld
	- Efficiëntieoverwegingen
Organisatie van de rijksinspectie	- Reputatie rijksinspectie - Sanctiemogelijkheden
Institutionele kenmerken van het toezichtveld	- Macht van het veld - Politieke belangstelling - Belangstelling media

Tabel 3: Overzicht operationalisatie kernbegrippen

Analyse onderzoeksmethode

De data uit interviews is verzameld en geanalyseerd. Data is verzameld door de interviews op te nemen en te transcriberen. Eén interview is niet getranscribeerd, van dit interview is een samenvatting gemaakt. Nadat de data uit interviews is verzameld, zijn alle transcripties gecodeerd. Op deze manier is alle data gestructureerd. Per rijksinspectie bestaan de codes uit de operationalisatie van de kernbegrippen.

Documentanalyse

Er is gebruik gemaakt in dit onderzoek van de onderzoeksmethode documentanalyse. Deze onderzoeksmethode wordt hieronder verantwoord aan de hand van vier punten, namelijk schets onderzoeksmethode, selectie onderzoeksmethode, meting onderzoeksmethode en analyse onderzoeksmethode.

Schets onderzoeksmethode

Documenten zijn een waardevolle bron om feiten en formele standpunten van een organisatie te verzamelen om zo het verschijnsel beter te begrijpen. De onderzoeker is bewust van het feit dat documenten een vertekend beeld kunnen geven van de werkelijkheid. Documentanalyse geeft antwoord op twee aspecten. Ten eerste worden visie- en beleidsdocumenten en brochures gebruikt om kenmerken te vinden van de rijksinspecties. De meest recente visie- en beleidsdocumenten en brochures worden gebruikt, aangezien de rijksinspecties ook aan verandering onderhevig zijn. Ten tweede worden toezichtrappen gebruikt ter controle op wat de inspecteurs aangeven in interviews. Dit wordt duidelijk gemaakt aan de hand van een voorbeeld over het kenmerk vormgeving en leesbaarheid. Aanbevelingen zijn onder andere te kenmerken door de vormgeving en de leesbaarheid. Een inspecteur kan aangeven dat aanbevelingen door middel van bullets worden gegeven. Daarnaast kan hij aangeven dat dit de vormgeving en leesbaarheid ten goede komt. Het verband tussen het geven van aanbevelingen door middel van bullets en het effect op de vormgeving en leesbaarheid kan niet door documentanalyse worden gecontroleerd. Gecontroleerd kan wel worden of aanbevelingen inderdaad door middel van bullets worden gegeven.

Selectie onderzoeksmethode

In deze paragraaf wordt duidelijk gemaakt welke onderzoeksrapporten zijn geselecteerd. Uit elk toezichtdomein is één rapport geselecteerd. Bij het bestuderen van de individuele onderzoeksrapporten is gebleken dat de kenmerken van de individuele toezichtrappen binnen hetzelfde toezichtdomein hetzelfde zijn. Hierdoor is er één individueel toezichtrapport gekozen per rijksinspectie, aangezien hieruit dezelfde resultaten zullen blijken als in plaats daarvan alle individuele toezichtrappen worden geanalyseerd.

Inspectie V&J	IGZ	Onderwijsinspectie	STJ
Regiorapport Zaanstreek-Waterland	Instellingsrapport AMC Amsterdam	Rapport Oosterlicht College	Rapport gemeente Den-Haag

Tabel 4: Onderzochte toezichtrappen

Meting onderzoeksmethode

De bovenstaande rapporten worden geanalyseerd op basis van de kenmerken leesbaarheid en vormgeving, functie toezichtrappen en abstractieniveau toezichtrappen. Deze kenmerken hebben verschillende indicatoren:

Kenmerken van toezichtrappen	Indicatoren
De leesbaarheid en vormgeving	<ul style="list-style-type: none">- Bullets- Figuren- Kort en bondig- Taalgebruik
Functie toezichtrappen	<ul style="list-style-type: none">- Signaleren- Sturen en verantwoorden- Leren- Communiceren
Abstractieniveau toezichtrappen	<ul style="list-style-type: none">- Abstract- Concreet

Tabel 5: Indicatoren documentanalyse

Rapporten zijn leesbaar wanneer ze kort en bondig zijn. Rapporten zijn goed vormgegeven als ze bullets en figuren bevatten. Een goede leesbaarheid en vormgeving heeft een positieve invloed op de doorwerking. Toezichtrappen die sturen en verantwoorden als functie hebben zijn gericht op instrumentele doorwerking. Toezichtrappen met een lerende functie zijn gericht op conceptuele doorwerking. Toezichtrappen met een communicerende functie zijn gericht op politiek-strategische doorwerking. Toezichtrappen met een signalerende functie hebben geen doorwerking die gericht is op het toezicht

Analyse onderzoeksmethode

De individuele rapporten zijn naast elkaar gelegd. Vervolgens is op de punten gescoord. Bij het kenmerk toezichtfunctie is geen sprake van een score, maar wordt één van de functies gekozen. Een toezichtrapport waar de functie vooral leren is, zal minder gericht zijn op instrumentele doorwerking, maar meer op conceptuele doorwerking. Analyse gebeurt aan de hand van het volgende analysemodel:

Indicatoren	Mogelijke scores indicatoren
Leesbaarheid en vormgeving <ul style="list-style-type: none">- Kort en bondig- Taalgebruik- Bullets en figuren	Score 1-5 1 = negatief 5 = positief
Functie toezichtrapporten <ul style="list-style-type: none">- Signaleren- Sturen en verantwoorden- Leren- Communiceren	Keuze uit vier functies
Abstractieniveau toezichtrapporten <ul style="list-style-type: none">- Abstract- Concreet	Score 1-5 1 = abstract 5 = concreet

Tabel 6: Mogelijke scores indicatoren documentanalyse

De leesbaarheid en vormgeving krijgt een negatief oordeel wanneer de rapporten langdradig zijn, er veel ouderwetse taal wordt gebruikt en nauwelijks overzicht wordt gecreëerd door middel van bullets en figuren.

4.3 Verantwoording keuze rijksinspecties en toezichtdomeinen

Het nadeel van kwalitatief onderzoek is dat het erg arbeidsintensief is. Hierdoor is het niet mogelijk om alle elf de rijksinspecties te vergelijken met elkaar, daarom is er gekozen om één toezichtdomein van vier rijksinspecties met elkaar te vergelijken. Uitgangspunt voor de selectie van rijksinspecties en toezichtdomeinen is de Inspectie V&J en het toezicht op de rampenbestrijding, omdat dit onderzoek is ontstaan nadat de Inspectie V&J heeft geconstateerd dat veiligheidsregio's zich te langzaam ontwikkeld. Daarmee is de assumptie ontstaan dat doorwerking van toezichtrapporten niet optimaal is bij het toezichtdomein rampenbestrijding van de Inspectie V&J. De vraag is of dit ligt aan beïnvloedbare factoren of aan contextfactoren waarmee rijksinspecties te maken hebben. Er is daarom voor gekozen om vier contextfactoren op te nemen als selectiecriteria, namelijk het toezichtveld, interventie-instrumenten, het soort toezicht en het type onderzoek. Bij drie selectiecriteria, het toezichtveld, het soort toezicht en het type onderzoek, is ervoor gekozen om vergelijkbare rijksinspecties te kiezen en bij het selectie criterium interventie-instrumenten is ervoor gekozen om onderscheidende rijksinspecties te kiezen. Hieronder worden de selectiecriteria uitgelegd en verantwoord waarom is gekozen voor vergelijkbare dan wel onderscheidende rijksinspecties te kiezen. Vervolgens worden de keuze voor de geselecteerde rijksinspecties verantwoord aan de hand van deze selectiecriteria.

Selectiecriteria

De selectie van rijksinspecties is gedaan op basis van de volgende vier selectiecriteria.

1. Selectie criterium: toezichtveld

Het eerste selectie criterium waar de rijksinspecties op worden gekozen is het toezichtveld. Rijksinspecties moeten een vergelijkbaar toezichtveld hebben. Hier is voor gekozen, omdat doorwerking veel duidelijker is wanneer er toezicht wordt gehouden op slechts één actor met één belang. Bij dit selectie criterium gaat het er niet om dat ze dezelfde soort taken uitvoeren, het gaat het er veel meer om dat het toezichtveld een variëteit heeft aan actoren met verschillende belangen en bevoegdheden. Dit komt doordat de Inspectie V&J toezicht houdt op een dergelijk toezichtveld. De Inspectie V&J houdt weliswaar toezicht op de veiligheidsregio's, maar enerzijds zijn deze veiligheidsregio's niet eenduidig en anderzijds heb je ook het veiligheidsberaad, de minister en de politie die eigen belangen en verantwoordelijkheden hebben.

2. Selectie criterium: Interventie-instrumenten

Het tweede selectie criterium waar de rijksinspecties op worden gekozen is de interventie-instrumenten van een rijksinspectie. Er wordt geselecteerd op rijksinspecties met verschillende sanctiemogelijkheden. Er wordt hiervoor gekozen, omdat interventie-instrumenten enerzijds als een zeer belangrijke contextfactor wordt gezien voor de doorwerking van toezichtrapporten en anderzijds omdat het interessant is om te onderzoeken of er andere factoren een rol spelen wanneer een rijksinspectie interventie-instrumenten heeft. Met interventie-instrumenten wordt bedoeld hoeveel mogelijkheden inspecties hebben om door middel van een interventie onder toezicht gestelde te laten navolgen. De Inspectie V&J heeft alleen openbaarmaking van toezichtgegevens als interventie-instrument.

3. Selectie criterium: soort toezicht

Het derde selectie criterium waar rijksinspecties op worden geselecteerd is het soort toezicht. Er wordt geselecteerd op rijksinspecties met hetzelfde soort toezicht. Hiervoor is gekozen, omdat er vooral een erg groot verschil zit tussen rijksinspecties die nalevingstoezicht houden en rijksinspecties die nalevings- en of interbestuurlijk toezicht houden. Deze laatste rijksinspecties worden ook wel de 'kwalitatieve rijksinspecties' genoemd, omdat toezicht wordt gehouden, zodat het toezichtveld kwaliteit levert. In de Kaderstellende visie op toezicht (BZK, 2005, p. 4) worden drie soorten van toezicht onderscheiden, namelijk nalevingstoezicht, uitvoeringstoezicht en interbestuurlijk toezicht. Het toezicht van de Inspectie V&J is interbestuurlijk toezicht. Ze houden namelijk toezicht op medeoverheden. Aangezien er te weinig inspecties interbestuurlijk toezicht houden, is er voor gekozen om te selecteren op de 'kwalitatieve rijksinspecties' die toezicht houden op het toezichtveld met een publieke taak.

4. Selectie criterium: type onderzoek

Het vierde selectie criterium waar de rijksinspecties op worden geselecteerd is het type onderzoek dat wordt gedaan. Er is voor gekozen om rapport te kiezen waar rijksinspecties vergelijkbaar type onderzoek doen. Rijksinspecties kunnen drie type onderzoek doen,

namelijk incident onderzoek, thematisch onderzoek en systematisch onderzoek. Er is gekozen om binnen dit onderzoek alleen systematisch onderzoek te betrekken. Dit onderzoek is gestart naar aanleiding van het rapport over de staat van de rampenbestrijding. Dit rapport is geschreven naar aanleiding van systematisch onderzoek. Door alleen systematisch onderzoek te betrekken in het onderzoek wordt een contextfactor die doorwerking beïnvloedt geneutraliseerd. Hierdoor wordt de manier waarop geprobeerd wordt om doorwerking te vergroten een grotere factor van betekenis.

Verantwoording keuze toezichtdomeinen

Binnen elke rijksinspectie is ervoor gekozen om één domein van toezicht te vergelijken met elkaar. Dit komt doordat de domeinen binnen rijksinspecties kunnen verschillen in toezichtveld, interventie-instrumenten, het soort toezicht en het type onderzoek. Op grond van bovenstaande selectiecriteria is ervoor gekozen om de volgende toezichtdomeinen met elkaar te vergelijken: het domein rampenbestrijding van de Inspectie V&J, het domein ziekenhuizen binnen de curatieve zorg van de IGZ, het domein voortgezet onderwijs van de Onderwijsinspectie en het domein recidive van STJ. Per toezichtdomein wordt eerst een korte schets gegeven van de rijksinspectie en van het toezichtdomein. Vervolgens wordt de keuze voor het onderzochte toezichtdomein verantwoord aan de hand van de selectiecriteria.

Domein rampenbestrijding van de Inspectie VenJ

De Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie is de rijksinspectie die toezicht houdt op het veiligheidsdomein. De Inspectie Veiligheid en Justitie valt onder het gelijknamige ministerie, het ministerie van Veiligheid en Justitie. De Inspectie Veiligheid en Justitie is een relatief kleine rijksinspectie met ongeveer 60 medewerkers. De missie van de Inspectie Veiligheid en Justitie is “toezicht voor een veiliger en rechtvaardiger samenleving” (OenF-rapport Inspectie VenJ, 2012)

Toezichtdomein Rampenbestrijding

Het domein rampenbestrijding van de Inspectie V&J houdt interbestuurlijk toezicht op de rampenbestrijding. Hoofdactor in het toezichtveld zijn de veiligheidsregio's, welke vormen zijn van verlengd lokaal bestuur. Verschillende organisaties zijn betrokken bij de veiligheidsregio's, namelijk de politie, brandweer, de GHOR en gemeenten. De Inspectie V&J heeft openbaarmaking van toezichtgegevens als enige sanctiemogelijkheid. Op het domein rampenbestrijding is er incident-, thematisch- en systematisch onderzoek. In dit onderzoek wordt enkel gekeken naar het systematische onderzoek.

1. Selectie criterium: toezichtveld

Veiligheidsregio's zijn een vorm van verlengd gemeentelijk bestuur. Veiligheidsregio's kennen een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. In het algemeen bestuur zitten alle burgermeesters van de deelnemende gemeenten. Het dagelijks bestuur bestaat uit een vertegenwoordiging van het algemeen bestuur. De veiligheidsregio draagt zorg voor de voorbereiding op rampen door het werk van de brandweer, GHOR en gemeenten op elkaar af te stemmen. Veiligheidsregio's kunnen niet als één geheel worden gezien met slechts één

belang. Veiligheidsregio's bestaan uit een variëteit van actoren met verschillende belangen. Daarmee voldoet de het toezicht op de rampenbestrijding aan het selectie criterium toezichtveld.

2. Selectie criterium: interventie-instrumenten

De Inspectie V&J is geen handhavende inspectie. Dit betekent dat de Inspectie niet kan optreden met dwang indien veiligheidsregio's niet navolgen. De Inspectie Veiligheid en Justitie heeft geen interventie-instrumenten, anders dan openbaarmaking van toezichtgegevens.

3. Selectie criterium: soort toezicht

Het toezicht op de veiligheidsregio's is een vorm van interbestuurlijk toezicht, aangezien veiligheidsregio's een vorm van verlengd gemeentelijk bestuur zijn. Hiermee houdt de Inspectie V&J toezicht op medeoverheden. Aangezien het toezicht op de rampenbestrijding toezicht is op een publieke taak van de onder toezicht gestelde, voldoet het toezichtdomein rampenbestrijding aan selectie criterium 3 soort toezicht.

4. Selectie criterium: type onderzoek

Het toezicht op de rampenbestrijding is systematisch toezicht, aangezien er cyclisch een Staat van de rampenbestrijding wordt uitgebracht. Dit is een rapport op meta-niveau over de kwaliteit van de rampenbestrijding. Dit rapport is gebaseerd op individuele rapporten van de 25 veiligheidsregio's. Elke vier jaar worden de veiligheidsregio's op bijna dezelfde indicatoren onderzocht. Daarmee zijn de knelpunten die zijn geformuleerd uit de 'oude' Staat van de rampenbestrijding het startpunt voor het toezichtproces dat moet leiden tot de 'nieuwe' Staat van de rampenbestrijding. Aangezien de Staat van de Rampenbestrijding systematisch toezicht is, voldoet het aan selectie criterium 4 type onderzoek.

Domein ziekenhuizen binnen de curatieve gezondheidszorg van de IGZ

De IGZ

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) is de inspectie die toezicht houdt op zorg, preventie en medische producten. De IGZ valt onder het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De IGZ is een grote inspectie met meer dan 200 medewerkers. De drie kerndomeinen waar de IGZ toezicht op houdt zijn curatieve gezondheidszorg, verpleging en langdurige zorg, volksgezondheid en geneesmiddelen en medische technologie.

Ziekenhuizen binnen de curatieve gezondheidszorg

Het domein ziekenhuizen binnen de curatieve gezondheidszorg van de IGZ houdt toezicht op de kwaliteit van de zorg die ziekenhuizen leveren. De normen waar toezicht op wordt gehouden zijn verankerd in de Kwaliteitswet zorginstellingen. Er wordt onder andere gefaseerd toezicht gehouden op deze instellingen

Selectie criterium 1: toezichtveld

Het toezichtveld van het toezichtdomein ziekenhuizen lijkt eenduidig, maar is complexer dat het oogt. Aangezien er veel beroepsverenigingen zijn, kunnen ziekenhuizen niet op zich zelf worden gezien. Dit maakt het toezichtveld complex, omdat de IGZ beroepsverenigingen

nodig heeft, omdat beroepsverenigingen normen maken waar de IGZ toezicht op houdt. Daarnaast hebben ziekenhuizen een scala aan afdelingen en locaties. Aangezien het toezichtveld een variëteit kent aan actoren en belangen voldoet het toezichtdomein ziekenhuizen aan selectiecriteria 1 toezichtveld.

Selectiecriteria 2: interventie-instrumenten

De IGZ is de enige handhavende inspectie in dit onderzoek en voldoet daarmee aan het tweede selectiecriteria interventie-instrumenten, omdat de IGZ een groot aantal verschillende interventie-instrumenten heeft. De IGZ onderscheidt een zestal interventie-instrumenten die ze kunnen gebruiken om effectief en efficiënt te handelen. Voordat over wordt gegaan op sanctiemogelijkheden als interventiemiddel geeft de IGZ adviezen aan de onder toezicht gestelde of stelt het de onder toezichtgestelde onder verscherpt toezicht. De IGZ heeft, als derde, de mogelijkheid om bestuursrechtelijke maatregelen op te leggen. Hieronder vallen het geven van een bevel, een aanwijzing, last onder dwangsom, bestuurlijke boete en voordracht aan College Medisch Toezicht (CMT). Naast bestuursrechtelijke maatregelen, kan de IGZ ook als vierde mogelijkheid tuchtrechtelijke maatregelen opleggen aan individuele aanbieders. De IGZ kan een waarschuwing, berisping, geldboete, schorsing, gedeeltelijke ontzegging van bevoegdheid om beroep uit te oefenen of een doorhaling van de inschrijving in het register opleggen. De IGZ kan als vijfde mogelijkheid overgaan op strafrechtelijke maatregelen, door opsporingsonderzoek uit te voeren of aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie (OM). Naast deze maatregelen kan de IGZ ook als zesde mogelijkheid haar toezichtgegevens openbaar maken.

Selectiecriteria 3: soort toezicht

Het toezicht op ziekenhuizen binnen de curatieve gezondheidszorg is een vorm van uitvoeringstoezicht, omdat ziekenhuizen een publieke taak hebben. Het toezicht is gericht op kwaliteit. Ziekenhuizen moeten hun publieke taak zorgvuldig uitvoeren. Aangezien het toezichtdomein Ziekenhuizen een vorm van uitvoeringstoezicht is, voldoet het toezichtdomein aan selectiecriteria 3 soort toezicht.

Selectiecriteria 4: type onderzoek

De IGZ houdt systematisch toezicht op de Ziekenhuizen. Op basis van vaste indicatoren die in het verleden kritieke indicatoren zijn gebleken worden alle ziekenhuizen periodiek onderzocht.

Domein Voortgezet Onderwijs van de Inspectie van het Onderwijs

De Onderwijsinspectie

De Onderwijsinspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs in Nederland. De Onderwijsinspectie valt onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De Onderwijsinspectie is een grote inspectie met meer dan 200 medewerkers. De missie van de Onderwijsinspectie is "effectief toezicht voor goed onderwijs" (Website Onderwijsinspectie). Er is gekozen om onderzoek te doen naar het toezicht op het voortgezet onderwijs.

Voortgezet Onderwijs

Het toezichtdomein Voortgezet Onderwijs is gericht op het toezicht op de middelbare scholen. Er is een grote diversiteit aan scholen, daarnaast vallen veel scholen onder een schoolbestuur. De Onderwijsinspectie oordeelt of de middelbare scholen voldoen aan de minimale eisen om goed onderwijs te geven.

Selectie criterium 1: toezichtveld

Middelbare scholen vallen veelal onder een bestuur die meerdere scholen onder zich heeft. Scholen kunnen variëren in grootte. Daarnaast wordt er een onderscheid gemaakt tussen openbare en bijzondere middelbare scholen. Aangezien de Onderwijsinspectie een toezichtveld heeft dat door elkaar heen loopt is er een variëteit aan actoren en belangen. Zo heeft de Onderwijsinspectie de keuze om het toezichtproces vooral te richten op een schoolbestuurder die meerdere scholen onder zich heeft om een schoolleider met één school onder zicht. Door deze variëteit aan actoren voldoet het toezichtdomein Voortgezet Onderwijs aan selectie criterium 1 toezichtveld.

Selectie criterium 2: interventie-instrumenten

De Inspectie van het Onderwijs is geen handhavende inspectie. De Onderwijsinspectie oordeelt middelbare scholen en deze bevindingen worden actief geopenbaard en kunnen een grote impact hebben op een middelbare school. De Inspectie kan op zwakke en zeer zwakke middelbare scholen verscherpt toezicht houden. De Onderwijsinspectie houdt daarnaast ook financieel toezicht op middelbare scholen. Ten slotte kan de Onderwijsinspectie, zoals elke inspectie naar de minister stappen. De minister kan dan de druk vergroten of financiële maatregelen nemen. Doordat de interventie-instrumenten van de Onderwijsinspectie verschillen van andere onderzochte rijksinspectie voldoet het toezichtdomein Voortgezet Onderwijs aan het tweede selectie criterium interventie-instrumenten

Selectie criterium 3: soort toezicht

Het toezicht van het Voortgezet Onderwijs is een vorm van uitvoeringstoezicht, omdat middelbare scholen een publieke taak hebben. Het toezicht is dan ook vooral erop gericht dat scholen goed onderwijs geven. Aangezien het toezichtdomein Voorgezet Onderwijs een vorm van uitvoeringstoezicht is, voldoet het toezichtdomein aan selectie criterium 3 soort toezicht.

Selectie criterium 4: type onderzoek

De Inspectie van het Onderwijs houdt systematisch toezicht op de middelbare scholen. Op basis van vaste indicatoren wordt risicogericht toezicht uitgevoerd. Scholen waar de risico's hoog zijn worden allemaal onderzocht of ze voldoen aan de minimale eisen om goed onderwijs te geven.

Domein Recidive van STJ

Samenwerkend Toezicht Jeugd

STJ is een samenwerkingsverband van vijf rijksinspecties, namelijk de Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Jeugdzorg, inspectie Veiligheid en

Justitie en Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Organisatorisch is STJ onderdeel van de Inspectie Jeugdzorg en daarmee valt STJ onder het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Deze rijksinspecties houden toezicht op kwaliteit van ketenzorg rond jongeren. Doordat er integraal toezicht wordt gehouden ziet STJ meer dan afzonderlijke inspecties waardoor STJ een *“betere bijdrage kan leveren aan het voorkomen of verminderen van problemen van en door jeugd”* (website STJ). STJ is een zeer kleine inspectie met minder dan 30 medewerkers. Er is onderzoek gedaan naar het onderwerp recidive onder jongeren.

Recidive

Het toezichtdomein recidive is gericht op jongeren die terugvallen in crimineel gedrag. In 2008/2009 is onderzoek gedaan naar recidiverend gedrag in vier gemeenten, namelijk Den Haag, Hellevoetsluis, IJsselstein en Lelystad.

Selectie criterium 1: toezichtveld

Gemeenten zijn op elk toezichtdomein van STJ de centrale actor, doordat gemeenten op elk onderwerp een rol van betekenis spelen. Per onderwerp verschillen de lokale organisaties die betrokken zijn. Bij het onderwerp recidive zijn bijvoorbeeld politie en Centra voor Jeugd en Gezin betrokken die elk verantwoordelijk zijn voor een deel van de bestrijding van Recidive. Het toezichtveld Recidive kent daarmee een variëteit aan actoren met verschillende belangen en verantwoordelijkheden en voldoet daarmee aan het eerste selectie criterium toezichtveld.

Selectie criterium 2: interventie-instrumenten

STJ is geen handhavende inspectie. STJ heeft geen interventiemogelijkheden op het toezichtdomein Recidive, anders dan openbaarmaking van toezichtgegevens. De STJ zet dit echter nauwelijks in als instrument voor naming & shaming. Dit komt doordat STJ vooral stimulerend toezicht gebruikt op het toezichtdomein Recidive. Doordat de interventie-instrumenten van STJ verschillen en het gebruik van de interventie-instrumenten verschilt van andere rijksinspecties voldoet het toezichtdomein recidive aan het tweede selectie criterium interventie-instrumenten.

Selectie criterium 3: soort toezicht

Het toezichtdomein houdt primair toezicht op de keten. Hiermee houdt het niet toezicht op één actor. Doordat het toezicht van STJ gericht is op gemeenten kan gesteld worden dat STJ interbestuurlijk toezicht houdt. Naar gemeenten houdt het echter ook toezicht op lokale organisaties met een publieke taak. Hiermee houdt STJ ook uitvoeringstoezicht. Het toezichtdomein recidive voldoet daarmee aan het derde selectie criterium soort toezicht.

Selectie criterium 4: type onderzoek

STJ houdt enkel thematisch toezicht en daarmee voldoet dit toezichtdomein niet aan het vierde selectie criterium type onderzoek. Wanneer een thema is vastgesteld worden risicogericht vier gemeenten gekozen en gevraagd om mee te werken in het toezichtproces.

Overzicht verantwoording toezichtdomeinen

Bovenstaand is duidelijk geworden dat de meeste onderzochte rijksinspecties volledig in het profiel passen die de selectiecriteria schetsen. Het toezichtdomein Rampenbestrijding van de Inspectie V&J voldoet volledig aan de selectiecriteria. Het toezichtdomein Ziekenhuizen van de IGZ voldoet ook volledig aan de selectiecriteria, alhoewel het toezichtveld van de Rampenbestrijding complexer is.

	Gewenst	Inspectie V&J: Rampenbestrijding	IGZ: Ziekenhuizen	Onderwijsinspectie: Voortgezet Onderwijs	STJ: Recidive, alcohol
Toezichtveld	Complex	Veiligheidsregio's;	Ziekenhuizen	Voortgezet Onderwijs	Gemeenten en andere organisaties
Interventie-instrumenten	Verschillende interventie- instrumenten	Naming & Shaming	Naming & Shaming; tucht-, bestuurs- en strafrechtelijke	Naming & Shaming; Financieel toezicht	Naming & Shaming
Soort toezicht	Uitvoerings- toezicht interbestuurlijk toezicht	Interbestuurlijk toezicht	Uitvoeringstoezicht	Uitvoerings- toezicht	Uitvoerings- toezicht / Interbestuurlijk toezicht
Type onderzoek	Systematisch	Systematisch	Systematisch	Systematisch	Thematisch

Tabel 7: Overzicht verantwoording toezichtdomeinen

4.4 Betrouwbaarheid en validiteit

De keuze voor kwalitatief onderzoek en specifiek een casestudyonderzoek heeft gevolgen voor de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. Een onderzoek is betrouwbaar wanneer analyses navolgbaar zijn en de conclusies overdraagbaar en aannemelijk zijn (Van Thiel, 2010, p.104). Validiteit kent twee vormen, namelijk interne validiteit en externe validiteit. Een onderzoek kan gezien worden als intern valide wanneer er daadwerkelijk onderzocht wordt wat beoogd werd om te onderzoeken en als de uitkomsten van het onderzoek geloofwaardig en aannemelijk zijn. Een onderzoek kan gezien worden als extern valide wanneer resultaten generaliseerbaar zijn (Van Thiel, 2010, p.104).

Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten, zijn een aantal stappen ondernomen. Ten eerste wordt dit onderzoek nauwkeurig uitgevoerd, begrippen worden zo nauwkeurig mogelijk geoperationaliseerd en stappen die worden genomen in dit onderzoek worden vastgelegd. Ten tweede zijn interviews opgenomen, hierdoor is het voor andere onderzoekers mogelijk om de exacte vragen die zijn gesteld opnieuw te stellen wanneer het onderzoek herhaald zou worden. Ten slotte wordt de betrouwbaarheid van dit onderzoek bevorderd, doordat de onderzoekers wekelijks bijeenkomen met collega-onderzoekers in focusgroepen. In deze focusgroepen worden keuzes besproken en denken andere onderzoekers mee met dit onderzoek.

- Effectief rapporteren -
Een vergelijkend onderzoek naar de factoren die de doorwerking van toezichtrappen verklaren

Cruciaal voor de interne validiteit van dit onderzoek is de vraag of inspecteurs daadwerkelijk weten wat de doorwerking van hun eigen rapporten is. Op basis van hun gepercipieerde doorwerking geven ze namelijk factoren die volgens hen de doorwerking beïnvloeden. In dit onderzoek is daarom triangulatie toegepast. Er is gebruik gemaakt van verschillende dataverzamelmethode. Door gebruik te maken van verschillende bronnen van informatie is er een bepaalde mate van toetsing aanwezig, zodat gecontroleerd kan worden in hoeverre inspecteurs een goed beeld hebben van de doorwerking van hun eigen toezichtrappen. In dit onderzoek hebben aantal informanten zich kritisch uitgesproken over de kennis die inspecteurs hebben over hun eigen doorwerking:

“Inspecteurs zijn een soort van street-level bureaucrats, die lopen op straat en hebben een gereedschapkast. Maar weten ze wanneer ze iets moeten maken? Dat zou dus nog wel eens kunnen tegenvallen, terwijl dat wel erg belangrijk is om een terugkoppeling te verzorgen.
(Informant 4)

De externe validiteit van dit onderzoek is relatief laag. Doordat onderzoek wordt gedaan in een unieke context is het lastig om de resultaten van dit onderzoek te generaliseren. Daarnaast is het ook mogelijk dat er sprake is geweest van strategisch gedrag. Mogelijkerwijs vinden inspecteurs het belangrijker om een positief beeld af te geven van de doorwerking van hun toezichtrappen dan een realistisch beeld. Aangezien het niet te vermijden is dat inspecteurs een positiever beeld schetsen van hun inspecties is ervoor gekozen om de nadruk in dit onderzoek te leggen op het verklaren van de toezichtrappen. De resultaten kunnen als richtinggevend kader wel zeer relevant zijn voor andere rijksinspecties.

5. De Inspectie Veiligheid en Justitie

In dit hoofdstuk worden de empirische resultaten uit de interviews en de documentanalyse gepresenteerd. Er is voor dit hoofdstuk hoofdzakelijk gebruik gemaakt van de interviews met inspecteurs van de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspecteurs VenJ). Aanvullend is er ook gebruik gemaakt van de interviews met informanten. In paragraaf 5.1 wordt duidelijk gemaakt wat de doorwerking is van de regiobeelden van de Inspectie VenJ. In de paragraaf 5.2 wordt gekeken in hoeverre de kenmerken van de toezichtrappen een verklaring kan geven voor deze doorwerking. In paragraaf 5.3 wordt duidelijk gemaakt hoe de beïnvloedbare factoren de doorwerking beïnvloeden. In paragraaf 5.4 komt naar voren hoe de contextfactoren de doorwerking van toezichtrappen beïnvloeden. In paragraaf 5.5 wordt aan de hand van de kenmerken van toezichtrappen, de beïnvloedbare factoren en de contextfactoren de doorwerking van de toezichtrappen verklaard.

5.1 Doorwerking van Regiobeelden

In deze paragraaf wordt uiteengezet wat volgens de respondenten de doorwerking is van de regiobeelden van de Inspectie VenJ. De regiobeelden zijn systematische rapporten van de Inspectie VenJ. Deze regiobeelden worden gevormd op basis van systeem oefeningen, eventuele onderzoeken naar evaluaties van grote incidenten, de planvorming en gesprekken met de veiligheidsregio's. Alle veiligheidsregio's krijgen een regiobeeld van hun regio. Deze regiobeelden zijn de belangrijkste input voor de Staat van de Rampenbestrijding. Het effect van de Staat is niet meegenomen, aangezien alleen de specifieke rapporten over één actor zijn onderzocht.

Instrumentele doorwerking.

Inspecteurs VenJ zien nauwelijks instrumentele doorwerking uit de regiobeelden. Inspecteurs VenJ zien namelijk vooral effect in het voortraject, voordat een rapport wordt uitgebracht. Dit effect was wel groter tijdens RADAR, de oude werkwijze waar de inspectie VenJ oefeningen zelf afnam. Inspecteurs VenJ geven aan dat de rapporten van de Inspectie vooral worden gebruikt door regio's die nog steeds vooruitkomen. Verschillende Inspecteurs VenJ geven aan dat lang niet iedereen de regiobeelden lezen. In de regiobeelden van andere regio's is het veld niet geïnteresseerd. De volgende citaten maken duidelijk dat energie weg is bij veiligheidsregio's en dat knelpunten van vroeger nog steeds niet zijn opgelost.

“Voor mijn idee staat het een beetje of helemaal stil. De schwing is weg en het is leuren geworden. We hebben een enorme beweging gehad door Radar, door de praktijktesten. Daar hebben we echt een enorme beweging gezien”.

(Inspecteur VenJ 1)

“Nog steeds schrijven we dezelfde dingen die mankeren als een aantal jaar geleden”.

(Inspecteur VenJ 2)

Conceptuele doorwerking

Inspecteurs VenJ maken onderscheid in de conceptuele doorwerking bij het veiligheidsbureau en de conceptuele doorwerking bij bestuurders. Op het veiligheidsbureau is er conceptuele doorwerking volgens een Inspecteur VenJ, aangezien het veiligheidsbureau geïnteresseerd is in de rampenbestrijding. Bij bestuurders is er nauwelijks conceptuele doorwerking. De meeste bestuurders zijn niet inhoudelijk geïnteresseerd in rampenbestrijding. Inspecteur VenJ 2 maakt duidelijk dat het veiligheidsbureau conceptueel de toezichtrappen gebruikt, maar dat bestuurders minder belang hechten aan de rampenbestrijding: *“Het veiligheidsbureau weet wel wat er moet gebeuren, maar bestuurlijk moet er ook daadkracht zijn.”*

Agenderende doorwerking

Verschillende inspecteurs VenJ geven aan dat er jaarlijks een contactdag is met de veiligheidsregio's. De regiobeelden van de Inspectie VenJ leiden niet tot veel overleggen die regio's zelf organiseren. Regiobeelden worden soms wel in een gemeenteraad geagendeerd, maar veelal slechts als leesstuk. Als een regiobeeld financiële consequenties heeft dan wordt dit wel besproken in de gemeenteraad. Inspecteurs VenJ hebben geen beeld of de regiobeelden leiden tot veel interne overleggen. De agenderende doorwerking van de regiobeelden is dan ook grotendeels onbekend.

Politiek-strategische doorwerking

De regiobeelden worden redelijk veel gebruikt door het veiligheidsbureau om een onderwerp politiek-bestuurlijk op de kaart te zetten. De regiobeelden worden dan gebruikt om bestuurders de noodzaak tot handelen te laten voelen. De regiobeelden worden dus redelijk veel politiek-strategisch gebruikt. Inspecteur VenJ 1 maakt duidelijk dat het veiligheidsbureau de rapporten politiek-strategisch gebruikt: *“Dan kan zo'n directeur het rapport van de inspectie gebruiken. Kan hij zijn eigen agenda voeren, terwijl hij misschien al drie jaar aan het vragen is”*. Dat de Inspectie VenJ actief inspeelt op politiek-strategische doorwerking wordt duidelijk aan de hand van het volgende voorbeeld: *“Dan zeg ik je hebt gelijk. Want in wet puntje puntje en wet puntje puntje staat dit en dat. Dan ben ik haar breekijzer. Ik kan haar helpen. En zij kan zeggen de Inspectie zegt dat er wel een opkomsttijd is”*. Dat rapporten politiek-strategische doorwerking hebben heeft een positieve invloed op de instrumentele doorwerking.

Synopsis

Inspecteurs VenJ geven aan dat veel veiligheidsregio's zich niet of langzaam ontwikkelen. De meeste veiligheidsregio's kennen dan ook nauwelijks instrumentele doorwerking. Conceptuele doorwerking is er volgens inspecteurs VenJ alleen bij het veiligheidsbureau. Een inspecteur VenJ geeft aan dat er vanuit het bestuur van veiligheidsregio's minder daadkracht is. Dit verklaart dat het veiligheidsbureau de rapporten politiek-strategisch gebruikt richting de bestuurders om meer gedaan te krijgen op het dossier rampenbestrijding. Dit heeft een positieve invloed op de instrumentele doorwerking. Inspecteurs VenJ hebben geen beeld of de regiobeelden leiden tot interne overleggen. In de gemeenteraden worden de regiobeelden meestal niet besproken wanneer rapporten geen financiële gevolgen hebben.

5.2 Kenmerken van regiobeelden

In deze paragraaf wordt duidelijk gemaakt hoe de regiobeelden zijn te kenmerken en hoe deze kenmerken de doorwerking van toezichtrappen beïnvloeden. De data die ten grondslag ligt aan deze deelvraag is verzameld door middel van interviews met inspecteurs en informanten en door middel van documentenanalyse.

Kenmerken van de regiobeelden

De regiobeelden zijn de rapporten die worden geschreven op basis van systeemoefeningen, eventuele onderzoeken naar evaluaties van grote incidenten, de planvorming en monitorgesprekken. In de regiobeelden worden de bevindingen gepresenteerd van één veiligheidsregio.

Verschillende inspecteurs VenJ geven aan dat de vormgeving duidelijk is. In één oogopslag kan je zien wat het oordeel van de Inspectie VenJ is. Inspecteurs VenJ geven aan dat de rapporten redelijk goed leesbaar zijn, maar dat ze soms iets te veel op het vakgebied ingaan. Inspecteurs VenJ zijn duidelijk over de functie van de regiobeelden. De regiobeelden zijn er voor de betreffende veiligheidsregio en dienen de veiligheidsregio's in de goede richting te sturen bij het vormgeven van de rampenbestrijding. Inspecteurs VenJ geven aan dat de regiobeelden momenteel niet genoeg confronterend zijn. Ze zijn veelal te abstract om medewerkers aan te kunnen spreken op hun functioneren. Daardoor voelt niemand zich verantwoordelijk. Verschillende inspecteurs VenJ geven aan dat rapporten zo concreet moeten zijn dat veiligheidsregio's niet meer kunnen duiken.

Uit de documentanalyse blijkt dat de regiobeelden redelijk leesbaar en vormgegeven zijn. Het oordeel wordt door middel van een spindiagram in één opzicht duidelijk. Waarom de spindiagrammen de score geven die er staat wordt niet geheel duidelijk. Uit de documentanalyse blijkt dat de functie van de toezichtrappen voornamelijk signaleren en sturen is. De aanbevelingen en aandachtspunten die gegeven worden in de regiobeelden zijn erg abstract en niet to-the-point.

Indicatoren	Leesbaarheid en vormgeving ²	Functie toezichtrappen	Abstractieniveau
Score indicatoren	Redelijk leesbaar en redelijke vormgeving	Signaleren en sturen	Redelijk concreet

Tabel 8: Documentanalyse lokale rapporten Inspectie VenJ

De invloed van de kenmerken van de regiobeelden op doorwerking

De signalerende en sturende functie van de regiobeelden van de Inspectie VenJ heeft een positieve invloed op voornamelijk de instrumentele doorwerking. De Inspectie VenJ meet en analyseert de prestaties van de veiligheidsregio's en geeft aan de hand daarvan aanbevelingen. Veiligheidsregio's kunnen de aanbevelingen gebruiken om instrumenteel de

² Bestaat uit de deelindicatoren 'bullets en figuren' en 'leesbaarheid'

rapporten te gebruiken. De redelijke leesbaarheid en vormgeving maken dat het veld de rapporten eerder zal lezen. Tegelijkertijd geven meerdere inspecteurs VenJ geven aan dat leesbaarheid en vormgeving nauwelijks invloed hebben op de doorwerking van de regiobeelden. Diegene die het moeten lezen, lezen de rapporten toch wel.

“Het maakt niet uit of we een rood of een groen kaartje hebben”

(Inspecteur VenJ 1)

Het redelijk lage abstractieniveau heeft een positieve invloed op de instrumentele doorwerking, omdat het weinig ruimte voor ontwijkgedrag laat. Desondanks moeten veiligheidsregio's nog wel zelf een vertaalslag maken om de aanbevelingen daadwerkelijk te gebruiken.

“Als de Minister zegt foei foei land, dan kan ik mij omdraaien op zo'n receptie en zeggen dat geldt niet voor mij. En dat doen ze allemaal.”

(Inspecteur VenJ 1)

Synopsis

De regiobeelden van de Inspectie VenJ zijn redelijk leesbaar en redelijk vormgegeven, de functie van de regiobeelden is signaleren en sturen en de regiobeelden zijn redelijk concreet. De functie van de regiobeelden is gericht op instrumentele doorwerking. De regiobeelden zijn namelijk bedoeld om te gebruiken bij het verbeteren van de rampenbestrijding. De redelijke leesbaarheid en vormgeving en het lage abstractieniveau hebben een positieve invloed op de instrumentele doorwerking.

5.3 Beïnvloedbare factoren

In deze paragraaf wordt uiteengezet welke beïnvloedbare factoren volgens respondenten invloed hebben op de doorwerking van toezichtrappen. De data die ten grondslag ligt aan deze deelvraag is verzameld door middel van interviews met inspecteurs VenJ en informanten.

Herkenbaarheid toezichtrappen

Verschillende inspecteurs VenJ noemen herkenbaarheid van toezichtrappen een belangrijke factor voor de doorwerking van toezichtrappen. Veiligheidsregio's moeten de analyses van de Inspectie VenJ herkennen en ze moeten aansluiten bij de wereld van de veiligheidsregio. Een inspecteur VenJ vraagt zich af hoe dicht de eerste bevindingen van de Inspectie staan bij de uiteindelijke conclusies. Inspecteur VenJ 3 ziet dat de rapporten vooral aansluiten bij de goede veiligheidsregio's: *“Ik denk dat die de wijze waarop we nu onze rapporten uitbrengen, dat ze (de minder goede regio's) die ervaren als te ver van hun realiteit en behoefte. Dat ze er niets mee kunnen”*. De normen waar de Inspectie VenJ op toetst zijn oorspronkelijk geformuleerd door het Landelijke Beraad Crisisbeheersing (LBCB). Tegenwoordig schoppen sommige veiligheidsregio's tegen deze normen aan die nu in wetten zijn verankerd. Dit wordt door een inspecteur VenJ 3 als vreemd ervaren: *“Dat is het merkwaardige, nu het in de wet staat is het te kort, te lang en te breed.”*

Loketfunctie

De inspectie VenJ onderscheidt twee functies, ze zijn toezichthouder en inputleveraar voor de Wet en het Besluit veiligheidsregio's. Er wordt echter door inspecteurs VenJ wisselend gesproken over de functie als inputleveraar, de loketfunctie. De factor loketfunctie wordt door de meeste inspecteurs VenJ niet gezien als een belangrijke functie voor de doorwerking, één inspecteur VenJ ziet dit wel als een belangrijke functie om de behoefte van de veiligheidsregio's te vergroten. Inspecteur VenJ 2 geeft aan dat de loketfunctie nauwelijks wordt ingevuld door de deze inspecteur: *“Proberen ze wel, ik houd het zelf af. Ze hebben zelf gesprekken met beleid. Ik zet het er wel in, maar ze moeten het zelf melden.”*

Oordeel inspectie

Inspecteurs VenJ noemen het oordeel van de Inspectie niet expliciet als een belangrijke factor. Openbaarmaking van toezichtrappen zorgt ervoor dat de oordelen meer invloed hebben, aangezien bestuurders niet onderaan een lijstje willen bungelen. Een Inspecteur VenJ geeft aan dat het belangrijk is om de oordelen niet te oppervlakkig en te vriendelijk te maken. Het oordeel van de inspectie heeft een redelijk negatieve invloed op de doorwerking. Dit komt doordat niet één veiligheidsregio momenteel voldoet aan alle basisvereisten, waardoor het oordeel van de inspectie VenJ een negatieve invloed heeft op de instrumentele doorwerking. Op het moment dat de meerderheid niet voldoet aan de normen, dan ontstaat er volgens informanten een mechanisme dat het niet uitmaakt of je voldoet:

“Dan denken ze van ik ga niet roomser zijn als de paus wanneer iedereen de wet overtreed.”
(Nalevingsexpert van het CCV)

Betrokkenheid en rol inspecteurs

De factor betrokkenheid en de rol van de inspecteurs wordt als een belangrijke factor onderscheiden door verschillende inspecteurs VenJ. Een inspecteur VenJ geeft aan dat je meer effect hebt als inspecteur wanneer je betrokken bent en veiligheidsregio's wil helpen om te verbeteren. De inspecteurs VenJ zien zichzelf als betrokken en meedenkend met het veld. De Inspecteurs willen het veld vooral stimuleren. De beperkte capaciteit van het team Rampenbestrijding zorgt ervoor dat ze maar beperkt betrokken kunnen zijn.

“Stel dat je op de stoel gaat zitten en je middelvinger uitsteek en zegt zoek het maar lekker allemaal uit. Jullie voldoen niet, dat rapporteer ik en wij zijn klaar. Dat werkt niet.”
(Inspecteur VenJ 1)

Samenwerking met andere rijksinspecties

De factor samenwerking met andere rijksinspecties is niet naar voren gekomen als een belangrijke factor voor de doorwerking van de regiobeelden.

Sanctietoepassing

Voor Inspectie VenJ is de factor sanctietoepassing nauwelijks van toepassing. De Inspectie VenJ heeft namelijk geen directe sanctiemogelijkheden.

Relatie met het veld

De Inspectie VenJ ziet de relatie met het veld als een zeer belangrijke factor voor de doorwerking. Een Inspecteur VenJ geeft aan dat de relatie met het veld belangrijk is, omdat de Inspectie VenJ geen sanctiemogelijkheden heeft. De Inspectie VenJ en het veld vinden elkaar op het hoogste abstractieniveau. Beiden partijen willen een veiligere samenleving. Vanuit dat punt wordt het gesprek over het verbeteren van de rampenbestrijding gevoerd. Inspecteur VenJ 2 geeft aan dat de relatie belangrijk is voor de doorwerking van de toezichtrappen: *“We namen meer afstand en gelijk zie je dat ze gaan verslappen”*.

Een goede relatie met het veld is lastig te onderhouden voor de Inspectie VenJ. Ten eerste moet de inspectie VenJ volgens een inspecteur VenJ vechten tegen de huidige reputatie van inspecties. Ten tweede zet naming & shaming de relatie met het veld op scherp. Ten derde is er strategische onzekerheid tussen de inspecteur en het veld. Inspecteurs mogen zich niet laten beïnvloeden door het veld.

Afstemming onderzoek met veld

Inspecteurs VenJ geven aan dat er afstemming is geweest over de normering en over de rol van de Inspectie. De normen waar de Inspectie VenJ toezicht op houdt zijn geformuleerd gebaseerd op de normen die door het LBCB zijn gemaakt. Inspecteurs VenJ geven aan dat er afstemming is voordat een rapport wordt geopenbaard. Inspecteurs VenJ staan open voor discussie over de uitvoering en bevindingen van de regiobeelden.

“Formeel zijn we dan niet gehouden om het aan te passen. In de praktijk leidt het meestal, als er commentaar is, tot tekstuele aanpassingen. Dan probeer je om via de tekst het wat minder hoekig, wat minder stekelig te maken. Om de regio niet te schofferen.”

(Inspecteur VenJ 3)

Meerdere inspecteurs VenJ geven aan dat ze vaak om de tafel zitten met veiligheidsregio's. Dit is nodig om afstemming te vinden. De Inspectie VenJ is geen handhavende inspectie en heeft daarom de steun van het veld nodig om doorwerking te hebben:

“Die discussie ga je keer op keer voeren. Praten, praten en nog eens praten.”

(Inspecteur VenJ 3)

Communicatiestrategie

De factor communicatiestrategie wordt gezien als een factor voor de doorwerking. De interne communicatiestrategie van de Inspectie VenJ is gericht op afstemming met het veld om draagvlak te creëren. De communicatiestrategie is hierop gericht, omdat de Inspectie VenJ geen sanctiemogelijkheden heeft. Inspecteur VenJ 3 geeft aan dat er nog veel mis gaat bij de externe communicatiestrategie die er op gericht is om de rapporten onder de aandacht te brengen van de pers en andere actoren: *“Te vaak wordt niet tijdig of op het verkeerde podium het rapport gepresenteerd”*. Informant 1 maakt duidelijk dat de inspecties veel te winnen hebben bij het communiceren in de media. Tegelijkertijd zien informaten ook dat deze 'snelle' manier van communiceren inspecties niet eigen is:

“Dat is kennelijk de methoden om iets teweeg te brengen. Het moet in 5 minuten duidelijk zijn. Inspecties zijn daar niet goed in en terecht. Want het moet ook genuanceerd zijn.”
(Informant 1)

Openbaarmaking van toezichtrappen in media

De regiobeelden van de Inspectie VenJ worden openbaar gemaakt. De benchmarking die hieruit ontstaat wordt gestimuleerd doordat het oordeel van de Inspectie te vangen is in één spindigram. Inspecteurs VenJ denken verschillend over de effecten van openbaarmaking. Inspecteur VenJ 3 geeft aan dat het effect van openbaarmaking vroeger sterker was. Nu schrikken bestuurders minder: *“Ze wilden vroeger niet dat ze met de rangschikking van de Inspectie ergens onderaan bungelden, peer-pressure was sterker. Nu is dat gevestigd en niet meer spannend en sexy.”*

Meerdere inspecteur VenJ zien dat het effect nog steeds aanwezig. Geen één bestuurder wil onderaan een lijst staan:

“Geen veiligheidsregio die tegen een andere veiligheidsregio wil afgaan volgens mij.”
(Inspecteur VenJ 1)

Organisatie van ‘lange termijn’ nazorg

Inspecteurs VenJ geven aan dat de lange termijn relatie wordt onderhouden met liaisons. Het voordeel van het werken met liaisons is dat er een goede relatie gecreeërd kan worden. Het nadeel is dat er verloop is onder de liaisons. Wanneer een liaison verdwijnt, moet je helemaal opnieuw beginnen met het opbouwen van een relatie. De relaties met de liaisons worden als erg positief ervaren en dit heeft een positieve invloed op de doorwerking. Aangezien de liaison maar één werknemer is, is de invloed van deze factor niet erg groot.

Timing van toezichtrappen

Meerdere inspecteurs VenJ zien timing van toezichtrappen als een belangrijke factor voor de doorwerking van toezichtrappen. Inspecteurs VenJ onderscheiden verschillende momenten waarop het niet gunstig is om het rapport uit te brengen. Tijdens de zomerreces is het moment niet gunstig, maar ook niet als er nog veel andere onderwerpen spelen. Inspecteurs VenJ geven aan dat het meestal niet lukt om rapporten op tijd te presenteren. Doordat het rapport ook nog naar het ministerie moet voor een beleidsreactie is er vaak vertraging. Er wordt wel geprobeerd om de rapporten voor het reces af te hebben, het nadeel is dat ze dan allemaal tegelijk worden gepresenteerd. Timing van toezichtrappen heeft dan ook een redelijk negatieve invloed op de doorwerking.

“Er worden allerlei versnellingen doorgevoerd en de rapporten rollen als een soort prop uit de pijplijn. Dat gebeurt nu weer. Dit jaar is dat weer precies hetzelfde.”
(Inspecteur VenJ 3)

Synopsis

Inspecteurs VenJ geven aan dat door het ontbreken van sanctiemogelijkheden het belangrijk

is om de rapporten van de Inspectie VenJ interessant en herkenbaar te maken voor de veiligheidsregio's. Doordat veiligheidsregio's kunnen kiezen om rapporten te gebruiken, probeert de Inspectie VenJ deze keuze te beïnvloeden door in te zetten op de relatie met het veld, betrokken inspecteurs en herkenbare rapporten. De Inspectie VenJ steekt hier veel energie in en deze factoren hebben dan ook een positieve invloed op de doorwerking. Doordat momenteel geen van de veiligheidsregio's voldoet aan alle basisvereisten crisismanagement kan de motivatie bij veiligheidsregio's ontbreken om hier wel aan te voldoen. In de beeldspraak gesproken van een inspecteur: als de meerderheid het slechte jongetje van de klas is, dan maakt het minder uit dat jij ook het slechte jongetje van de klas bent. De Inspectie VenJ steekt veel tijd in de relatie met het veld, maar wordt hierin beperkt door de capaciteit. Timing van toezichtrappen is ten slotte een belangrijke factor. Doordat veiligheidsregio's de keuze hebben om rapporten te gebruiken doen ze dit alleen op voor hun gunstige momenten.

5.4 Contextfactoren

In de vorige paragraaf zijn de beïnvloedbare factoren uiteengezet. In deze paragraaf worden de contextfactoren uiteengezet.

Belang voor toezichtveld

Meerdere inspecteurs VenJ zien dat de factor belang voor toezichtveld als een belangrijke factor voor de doorwerking van de regiobeelden. Wanneer veiligheidsregio's belang hebben bij doorwerking van toezichtrappen dan zullen ze ervoor kiezen om het te gebruiken. Zoals eerder aangegeven sluiten de regiobeelden beter aan bij de sterkere regio's. Zij hebben daardoor meer belang bij de rapporten, omdat ze er meer uit kunnen halen. De regiobeelden zijn handvaten om de rampenbestrijding op orde te krijgen. 'An sich' hebben regio's belang bij het gebruiken van de rapporten. Er zit echter een verschil tussen de veiligheidsregio's. Voor alle veiligheidsregio's en onderliggende gemeenten is rampenbestrijding maar één van de vele taken die ze hebben. Daarbij komt dat er grote verschillen zijn tussen de veiligheidsrisico's per veiligheidsregio, waardoor het belang in de toezichtrappen sterk verschilt per regio.

"Je hebt ook regio's die zeggen bij ons gebeurt er toch geen ramp"

(Inspecteur VenJ 3)

Een factor die het belang voor het toezichtveld vergroot is de dreiging van een ramp. Bestuurders gaan af wanneer er een ramp is en het wordt duidelijk dat de bestuurder niet wilde meewerken aan een oefening of de aanbevelingen van de Inspectie VenJ niet wilde opvolgen. Inspecteurs VenJ geven aan dat bestuurders om deze reden de aanbevelingen van de Inspectie VenJ kunnen opvolgen.

Organisatiecultuur organisaties in toezichtveld

Inspecteurs VenJ zien de organisatiecultuur als een factor van betekenis voor de doorwerking. Er zijn verschillen tussen de regio's hoe ze tegenover de Inspectie staan. Sommige regio's staan open voor de spiegel die de Inspectie VenJ geven inspecteurs VenJ aan. Inspecteur VenJ 1 geeft aan dat bestuurders het lastig vinden om met kritiek om te

gaan. *“Bestuurders willen niet horen dat ze het niet goed doen. Dan moeten ze dingen doen, keuzes maken en dat willen ze niet”*. Dit creëert geen goede basis om de aanbevelingen op te pakken.

Efficiëntieoverwegingen

Inspecteurs VenJ zien efficiëntieoverwegingen in het toezichtveld als de belangrijkste factor voor doorwerking van toezichtrapporten. Daarnaast zien inspecteurs VenJ efficiëntieoverwegingen ook als de belangrijkste factor waardoor de doorwerking tegenvalt. Dat efficiëntieoverwegingen een dergelijke rol spelen komt onder andere doordat de veiligheidsregio een vorm van verlengd lokaal bestuur is. Hierdoor bestaat het algemeen bestuur uit alle betrokken burgemeesters van de gemeenten. Achter elke burgemeester staat een gemeenteraad die beslist of de investeringen het geld waard zijn. Dat de gemeenteraad vaak beslist dat de investering het geld niet waard is heeft verschillende redenen. Ten eerste is het financiële middel het enige machtsmiddel van gemeenteraden om invloed uit te oefenen op de veiligheidsregio. Gemeenteraden hebben nauwelijks invloed op de verdere besluitvorming van een veiligheidsregio, hierdoor proberen ze via dit financiële drukmiddel zoveel mogelijk geregeld te krijgen voor hun gemeente. Een burgemeester maakt daarom van te voren de overweging of hij het langs de gemeenteraad kan krijgen. Een burgemeester en de gemeenteraad zijn uiteindelijk in de eerste plaats verantwoordelijk voor zijn gemeente. Ten tweede kent een burgemeester en de gemeenteraad een bestuurlijke horizon van vier jaar. De meeste investeringen in de veiligheidsregio betalen zich niet in deze vier jaar terug. Ten derde kan elke euro maar één keer besteedt worden, waardoor een investering in de veiligheidsregio ten koste van de investering in de ‘eigen’ gemeente gaat.

“De vraag is of ze zich iets aan de uitingen van de toezichthouder zullen aantrekken, hangt af van de kosten-baten afwegingen die door de marktomstandigheden worden bepaald.”

(Informant 4)

“Stel ze hebben 1 euro. Besteden ze die euro aan een extra politieagent of een systeemtest. Er moeten nu eenmaal bestuurlijke keuzes gemaakt worden.”

(Inspecteur VenJ 3)

Reputatie rijksinspectie

Inspecteurs VenJ geven verschillende meningen over de huidige reputatie van de Inspectie VenJ. Inspecteur VenJ 2 geeft aan dat de Inspectie veel goodwill heeft gecreëerd. *“Onze reputatie is heel goed op dit onderwerp. Ik denk dat we daar redelijk wat goodwill hebben gecreëerd. We staan landelijk bekend als degene met kennis in huis”*. Inspecteur VenJ 1 geeft aan dat de veiligheidsregio's de inspectie als de gezamenlijke vijand zien: *“Sommige burgemeesters die krijgen al vlekken in hun nek bij het woord inspectie”*. Incidenten versterken de legitimiteit van het toezicht van de Inspectie, doordat het duidelijk wordt dat de rampenbestrijding op dat moment niet op orde is en toezicht hard nodig is.

Sanctiemogelijkheden

Bij de Inspectie VenJ ontbreken sanctiemogelijkheden. Inspecteurs VenJ zijn wisselend over

het effect hiervan. Eén inspecteur geeft aan dat veiligheidsregio's alleen wat doen als er negatieve consequenties zijn. Deze inspecteur ziet het ontbreken van sanctiemogelijkheden als negatief. Andere inspecteurs VenJ denken dat ze juist meer effect hebben doordat sanctiemogelijkheden ontbreken. Sanctiemogelijkheden zorgen ervoor dat je op de lange termijn minder effect hebt, omdat je geen gezonde relatie kan hebben met het veld:

“Ik durf wel te zeggen dat het beeld van de gezondheidszorg van de IGZ is dat ze de vijand zijn. Ze kunnen ook voor het gevoel bijzonder onsympathiek optreden, ook al is het terecht. Dat is ook één van de redenen dat ik op dit moment zo iets heb van doe mij maar geen sanctiemogelijkheden.”

(Inspecteur VenJ 3)

Macht van het veld

De veiligheidsregio's zijn redelijk onafhankelijk richting de Inspectie VenJ wat een negatief effect heeft op de doorwerking, doordat de factor efficiëntieoverwegingen daardoor zeer belangrijk is. Bestuurlijk gezien is de mogelijkheid om efficiëntieoverwegingen in het veld te maken noodzakelijk en zelfs gewenst, maar het heeft wel een negatief effect op de doorwerking van toezichtrappen. De onafhankelijkheid van de veiligheidsregio's is de afgelopen jaren afgenomen, doordat de normen in wetten zijn verankerd waarmee ze een verplichtend karakter hebben gekregen. Hierdoor is de legitimiteit van de Inspectie VenJ vergroot, doordat de Inspectie VenJ wettelijk een duidelijke rol heeft gekregen in het toezicht op de naleving van de Wet veiligheidsregio's. Tussen veiligheidsregio's is er weinig samenhang. De verschillen tussen de meeste veiligheidsregio's zijn erg groot waardoor instituten als het Veiligheidsberaad weinig daadkracht hebben. Intern heeft de veiligheidsregio's ook weinig daadkracht, door het groot aantal belangen dat er in wordt vertegenwoordigd. Dit werd duidelijk onder de factor efficiëntieoverwegingen. Het ontbreken van daadkracht bij veiligheidsregio's heeft een negatief effect op de doorwerking, omdat eerst alle partijen overtuigd moeten worden van het belang van de benodigde investeringen.

Politieke belangstelling

Inspecteurs VenJ geven aan dat de politieke belangstelling ervoor zorgt dat er alleen aandacht is voor onderwerpen die politiek interessant zijn. Incidenten bepalen wat politiek interessant is, waardoor de Inspectie VenJ ziet dat er veel kan en een hoge doorwerking is wanneer er een incident plaatsvindt in een veiligheidsregio. De grote politieke belangstelling maakt dat doorwerking van toezichtrappen afhankelijk is van dagkoersen.

“Het zijn dagkoersen, het gaat om de politiek. Morgen is er een brand, dan is er in de regio veel aandacht voor bosbranden. Dat zakt weer weg, doordat er in vijf jaar geen bosbrand is. Dan staat bosbranden onderaan het lijstje.”

(Inspecteur VenJ 1)

Belangstelling media

Belangstelling van de media speelt alleen tijdens incidenten. De invloed van de factor

belangstelling media komt voort uit de dreiging van een incident. De belangstelling van de media heeft volgens inspecteur VenJ een positief effect op de doorwerking van toezichtrappen. Om niet afgerekend te worden voor een incident kiezen sommige bestuurders ervoor om de systeemoefening uit te voeren en de toezichtrappen te gebruiken.

“De schuldcultuur en afrekencultuur die we op dit moment hebben spelen een belangrijke rol wat het betekent voor mij als bestuurder wanneer er een ramp of een incident zich voordoet. Dat betekent dat ik op het punt sta om te bungelen. Het afbreukrisico is gigantisch.”

(Inspecteur VenJ 3)

Synopsis

De contextfactoren hebben overwegend een negatief effect op de doorwerking van de regiobeelden van de Inspectie VenJ. Doordat sanctiemogelijkheden ontbreken zijn efficiëntieoverwegingen een zeer belangrijke factor voor de doorwerking. De bestuurlijke samenstelling van de veiligheidsregio's maakt dat financiële overwegingen vaak negatief uitvallen voor de doorwerking van de Inspectie VenJ. Gemeenteraden willen liever investeren in hun gemeente dan in de veiligheidsregio die ver van hun belevingswereld staat. Tel daarbij op het ontbreken van daadkracht binnen veiligheidsregio's en het is te verklaren dat de 'schwung' eruit is. Daadkracht is alleen zichtbaar nadat er een incident is geweest. Dan staat rampenbestrijding weer bovenaan de agenda. Inspecteurs VenJ proberen effect te hebben door op de relatie te zitten. De Inspectie VenJ moet dan tegen de reputatie van de algehele inspectie vechten om het vertrouwen te winnen van de veiligheidsregio's.

5.5 Conclusie

De lage instrumentele doorwerking kan nauwelijks worden verklaard uit de kenmerken van de toezichtrappen. De regiobeelden hebben namelijk een redelijk laag abstractieniveau, waardoor aanbevelingen redelijk goed zijn te implementeren. Daarnaast zijn de regiobeelden redelijk goed gelezen en vormgegeven. De lage instrumentele doorwerking is voornamelijk verklaarbaar uit de beïnvloedbare en contextfactoren. Het ontbreken van sanctiemogelijkheden en de relatieve onafhankelijkheid van veiligheidsregio's zorgen ervoor dat veiligheidsregio's alle ruimte hebben om te kiezen of ze rapporten willen gebruiken. Weliswaar voldoet geen van de veiligheidsregio's momenteel volledig aan de wet, maar de wet is niet meer de gevoelde norm doordat de meerderheid niet voldoet aan de wet. Inspecteurs VenJ geven aan dat veiligheidsregio's momenteel een niveau hebben bereikt die veel hoger is dan een aantal jaar geleden toen de rampenbestrijding nog in de kinderschoenen stond. De urgentie om te verbeteren kan hierdoor ontbreken. Wegens efficiëntieoverwegingen worden de regiobeelden minder gebruikt dan gewenst. Daarbij komt dat de veiligheidsregio's volgens Inspecteurs VenJ weinig daadkracht hebben door de vele belangen die er zijn. Hierdoor kosten ontwikkelingen veel tijd. De Inspectie VenJ probeert door middel van de beïnvloedbare factoren de doorwerking te vergroten. Er wordt veel energie in de relatie gestoken. De communicatie is gericht op draagvlak. De lage conceptuele doorwerking bij bestuurders kan voornamelijk verklaard worden, doordat bestuurders de regiobeelden niet volledig lezen. Dit komt doordat de rampenbestrijding is

één van de vele onderwerpen voor een gemeente. De hoge conceptuele doorwerking bij veiligheidsbureaus laat zien dat de energie die de Inspectie VenJ steekt in de relatie niet voor niets is. De politiek-strategische doorwerking kan verklaard worden doordat de veiligheidsregio's een hoog politiek gehalte heeft, waardoor alle middelen worden gebruikt om de posities van actoren te versterken.

6. De Inspectie van de Gezondheidszorg

In dit hoofdstuk staan de empirische resultaten uit interviews en de documentanalyse. Er is voornamelijk gebruik gemaakt van de interviews met de Inspecteurs van de Gezondheidszorg (IGZ-inspecteurs). Aanvullend is er ook gebruik gemaakt van de interviews met informanten en het interview met een IGZ-inspecteur die is gedetacheerd bij Samenwerkend Toezicht Jeugd. In paragraaf 6.1 staat de doorwerking van de individuele TOP-rapporten. In paragraaf 6.2 is gekeken in hoeverre deze doorwerking is te verklaren vanuit de kenmerken van de individuele TOP-rapporten. In paragraaf 6.3 is duidelijk gemaakt hoe de beïnvloedbare factoren de doorwerking van de individuele TOP-rapporten beïnvloeden. In paragraaf 6.4 wordt de doorwerking verklaard vanuit de invloed van de contextfactoren op de doorwerking. In paragraaf 6.5 volgt een conclusie waarin de doorwerking van de individuele TOP-rapporten wordt verklaard aan de hand van de kenmerken van deze rapporten, de beïnvloedbare factoren en contextfactoren.

6.1 Doorwerking van individuele TOP-rapporten

In deze paragraaf wordt samenvattend duidelijk gemaakt wat de respondenten hebben gezegd over de gepercipieerde mate van doorwerking van de individuele TOP-rapporten van de IGZ. De onderzochte individuele TOP-rapporten zijn rapporten die vallen onder het onderzoek 'Toezicht Operatief Proces' (TOP). Vooraf kan gesteld worden dat het TOP onderzoek niet een doorsnee onderzoek is. Het wordt door een IGZ-inspecteur als een atypisch onderzoek beschouwd, omdat dit onderzoek wordt gebracht als een gezamenlijk product van ziekenhuiscoepels en de IGZ.

Instrumentele doorwerking

Inspecteurs geven aan dat het instrumentele gebruik wisselend is per ziekenhuis. Toen IGZ begon met het systematisch toezicht houden op het operatieve proces voldeden een groot deel van de ziekenhuizen nog niet aan de normen. Momenteel voldoet de meerderheid wel aan de normen voor het operatieve proces.

“Door betere naleving van professionele normen en richtlijnen is de operatieve zorg in Nederlandse ziekenhuizen de afgelopen vijf jaar aantoonbaar verbeterd”
(IGZ, 2012, p. 13)

Het oordeel van IGZ over de ziekenhuizen is veranderd en duidt op instrumentele doorwerking. Een IGZ-inspecteur 2 geeft aan dat dit niet betekent dat de rapporten ook volledig worden gelezen: *“Bestuurders en kwaliteitsmedewerkers lezen het vaak wel, maar medisch specialisten lezen het nauwelijks”*.

Conceptueel doorwerking

Meerdere IGZ-inspecteurs geven aan dat de individuele TOP-rapporten weinig conceptuele doorwerking kennen. Dit komt volgens een IGZ-inspecteur doordat ziekenhuizen professionele organisaties zijn waardoor ze al veel kennis in huis hebben. De individuele

TOP-rapporten hebben dan ook niet het doel om kennis over te brengen op de ziekenhuizen. Desondanks hebben de individuele TOP-rapporten wel geleid tot een brede discussie in de gezondheidszorg en de media. Deze discussie heeft volgens een IGZ-inspecteur geleid tot een behoorlijk verbeterd resultaat.

Agenderende doorwerking

Verschillende inspecteurs zien agenderende doorwerking als een belangrijk doel van de toezichtrappen van IGZ. De individuele TOP-rapporten hebben geleid tot veel overleggen met wetenschappelijke verenigingen. Dit is belangrijk, aangezien wetenschappelijke verenigingen verantwoordelijk zijn voor de normontwikkeling in de gezondheidszorg. De overleggen met de wetenschappelijke verenigingen hebben dan ook geleid tot normontwikkeling op verschillende gebieden van het operationele proces van ziekenhuizen.

Politiek-strategische doorwerking

Meerdere IGZ-inspecteurs zien het belang van politiek-strategische doorwerking, aangezien IGZ medewerking nodig heeft van groepen uit het veld:

“Het lukt ons zelden om in ons eentje dingen wezenlijk te veranderen”
(IGZ-inspecteur 2)

Politiek-strategische doorwerking is in verschillende dimensies aanwezig bij de individuele TOP-rapporten. Ten eerste probeert IGZ de onderhandelingspositie van medestanders te versterken. Ten tweede beïnvloeden bestuurders professionals, aangezien ze niet slecht in ranglijsten van ziekenhuizen willen uitkomen. Ten derde beïnvloeden professionals bestuurders, omdat professionals willen laten zien hoe belangrijk de goede uitvoering van hun werk is. Deze laatste dimensie wordt door IGZ-inspecteur 3 geminimaliseerd, omdat deze IGZ-inspecteur aangeeft dat professionals de individuele TOP-rapporten nauwelijks lezen.

Synopsis

Uit de interviews met de IGZ-inspecteurs blijkt dat de individuele TOP-rapporten voornamelijk instrumentele doorwerking kennen. De afgelopen vijf jaar is een groot aantal ziekenhuizen gaan voldoen aan de normen op het operationele proces waar ze dit eerder niet deden. De conceptuele doorwerking van de individuele TOP-rapporten is beperkt. De individuele TOP-rapporten leiden wel tot agenderende doorwerking, voornamelijk met wetenschappelijke koepelverenigingen. Dit leidt tot normontwikkeling op het gebied van het operationele proces. De individuele TOP-rapporten leiden tot politiek-strategische doorwerking. Deze politiek-strategische doorwerking heeft een positieve invloed op de instrumentele doorwerking, omdat de onderhandelingspositie van de groep medestanders wordt versterkt.

6.2 Kenmerken van individuele TOP-rapporten

In deze paragraaf wordt duidelijk gemaakt hoe de individuele TOP-rapporten zijn te kenmerken en hoe deze kenmerken de doorwerking beïnvloeden. De data die ten grondslag ligt aan deze deelvraag is verzameld door middel van interviews met inspecteurs en door middel van documentenanalyse.

Kenmerken van individuele TOP-rapporten

Meerdere IGZ-inspecteurs geven aan dat de leesbaarheid van de individuele TOP-rapporten de afgelopen jaren flink is toegenomen. De functie van de individuele TOP-rapporten is signaleren wat de huidige naleving is van de normen op het operationele proces en het sturen naar een betere normnaleving. IGZ-inspecteur 2 geeft aan dat de nadruk de afgelopen jaren is komen te liggen op de functie van sturen: *“Nu is het een middel om de laatste ziekenhuizen die niet voldoen te vervolgen en duidelijk te maken dat dit niet de omstandigheden zijn waar het twintig jaar gaat duren voordat je wat gaat veranderen.”*

Meerdere IGZ-inspecteurs geven aan dat toezichtrappen heel specifiek moeten zijn. Toezichtrappen een voornamelijk de te nemen acties moeten heel specifiek zijn, omdat het veld zich aangesproken moet voelen voordat het veld haar handelen zal veranderen:

“Een aanbeveling als maak beleid, daar voelt niemand zich door aangesproken, zeker als er geen controle op is.”

(IGZ-inspecteur 1)

Uit de documentanalyse wordt duidelijk dat de individuele instellingsrapporten een aantal schema's bevatten waarmee de oordelen van IGZ overzichtelijk zijn weergegeven. De leesbaarheid is redelijk slecht, er wordt veel ouderwets taalgebruik gebruikt en zinnen worden niet helder opgebouwd. De functie van de rapporten is zoals IGZ-inspecteurs ook aangeven het signaleren van de stand van zaken en het sturen naar normnaleving. De individuele TOP-rapporten zijn zeer concreet. Dit heeft een negatieve invloed op leesbaarheid.

Indicatoren	Leesbaarheid en vormgeving ³	Functie toezichtrappen	Abstractieniveau
Score indicatoren	Nauwelijks leesbaar en redelijk vormgegeven	Signaleren en sturen	Zeer concreet

Tabel 9: Documentanalyse individuele TOP-rapporten IGZ

De invloed van de kenmerken van de individuele TOP-rapporten op doorwerking

De invloed van de kenmerken van de individuele TOP-rapporten op de doorwerking is redelijk beperkt volgens IGZ-inspecteurs. De functie van de toezichtrappen en het abstractieniveau worden als relevante factoren gezien, maar het zijn geen doorslaggevende factoren.

De functie van de individuele TOP-rapporten, signaleren en sturen, is gericht op instrumentele doorwerking. Uit de gesprekken met de inspecteurs is dat ook het hoogste doel. Conceptuele, agenderende en politiek-strategische doorwerking zijn middelen om instrumentele doorwerking te verkrijgen. Het lage abstractieniveau heeft een stimulerende

³Bestaat uit de deelindicatoren 'leesbaarheid' en 'bullets en figuren'

werking op instrumentele doorwerking. Bij een laag abstractieniveau is er weinig ruimte voor uitwijkmogelijkheden, waardoor actoren eerder gaan naleven. Doordat de rapporten een laag abstractieniveau heeft, is de leesbaarheid matig. Dit heeft een negatieve invloed op de doorwerking, doordat de boodschap uit de rapporten minder helder overkomt.

Synopsis

De individuele TOP-rapporten van de IGZ zijn gericht op signaleren en sturen. De rapporten zijn zeer concreet, maar nauwelijks leesbaar en redelijk vormgegeven. Deze kenmerken kunnen deels de huidige doorwerking van de individuele TOP-rapporten verklaren. De functie van de IGZ-rapporten komt overeen met de redelijk hoge instrumentele doorwerking. Het lage abstractieniveau heeft een positieve invloed op de instrumentele doorwerking, maar een negatieve invloed op de conceptuele doorwerking. Desondanks zien IGZ-inspecteurs de kenmerken van de individuele TOP-rapporten niet als doorslaggevend voor de huidige doorwerking.

6.3 Beïnvloedbare factoren

In deze paragraaf wordt duidelijk gemaakt hoe volgens IGZ-inspecteurs en informanten de beïnvloedbare factoren de doorwerking van de individuele TOP-rapporten beïnvloeden. De data die ten grondslag ligt aan deze deelvraag is verzameld door middel van interviews met inspecteurs en informanten.

Herkenbaarheid toezichtrappen

Meerdere IGZ-inspecteurs zien de herkenbaarheid van toezichtrappen als een zeer belangrijke factor voor de doorwerking. IGZ-inspecteurs geven aan dat een rapport waarin het veld zich niet herkent ook niet wordt gebruikt. Verschillende IGZ-inspecteurs geven aan dat het veld zich over het algemeen kan herkennen in de TOP-rapporten. Dit komt volgens een IGZ-inspecteur doordat er een gedegen analyse achter ligt waardoor het veld zich niet kan verschuilen achter verklaringen dat het oordeel niet klopt. De normontwikkeling in de gezondheidszorg is de verantwoordelijkheid van het veld. Hierdoor heeft de IGZ volgens IGZ-inspecteurs weinig last van onredelijke normen. Het aansluiten bij de ziekenhuizen wordt als belangrijk ervaren:

“Een toezichtrap die niet herkenbaar is, die zal nooit worden opgepakt. Zeker niet in de wereld van ziekenhuizen. IGZ moet gedegen onderzoek doen en argumentatie hebben liggen achter uitspraken.”

(IGZ-inspecteur 1)

Loketfunctie

IGZ-inspecteurs onderscheiden de factor loketfunctie niet als een belangrijke factor voor de doorwerking van toezichtrappen. Een IGZ-inspecteur geeft aan dat inspecteurs er geen gebruik van maken, omdat het veld ook zelf kan bellen met het ministerie.

Oordeel inspectie

IGZ-inspecteurs geven aan dat de strategie van de IGZ is om de huidige situatie van niet-naleving onmogelijk te maken. Een IGZ-inspecteur geeft aan dat op dat moment professionals vanzelf gaan kiezen voor de nieuwe situatie van naleving. Het oordeel van de

IGZ is een belangrijke factor in het onmogelijk maken van de huidige situatie. IGZ-inspecteurs zijn dan ook voor strenge oordelen. Tegelijkertijd moet de IGZ wel haalbare eisen stellen, want zo het werkt tegen je wanneer niemand aan je eisen kan voldoen.

“Een rapport waar niet over gepraat wordt, wat niet prikkelt, dat verandert meestal ook niks.”

(IGZ-inspecteur 2)

Betrokkenheid en rol inspecteurs

IGZ-inspecteurs zien de factor betrokken en rol inspecteurs als een zeer belangrijke factor voor de doorwerking van de individuele TOP-rapporten.

“Wanneer een IGZ-inspecteur niet betrokken is dan is een ziekenhuis dat ook niet.”

(IGZ-inspecteur 3)

Het is belangrijk dat IGZ-inspecteurs betrokken zijn bij de ziekenhuizen, tegelijkertijd moet een inspecteur niet te betrokken zijn bij het veld. Op het moment dat een inspecteur te betrokken is bij ziekenhuizen, dan kan hij te weinig afstand nemen, waardoor een inspecteur niet langer stevig optreedt wanneer dit wel gewenst is. De relatie tussen de inspecteur en het veld wordt dan ook omschreven als een vrij kwetsbare. Om te voorkomen dat een inspecteur te betrokken is bij individuele ziekenhuizen worden inspecteurs gerouleerd.

Individuele inspecteurs hebben veel invloed op de landing van de individuele toezichtrappen. Een IGZ-inspecteur geeft aan dat IGZ-inspecteurs vaak moeite hebben met de nieuwe sanctionerende stijl van de IGZ. Dit heeft een negatieve invloed op de strategie van IGZ, namelijk om de huidige situatie onmogelijk te maken.

Samenwerking met andere rijksinspecties

IGZ-inspecteurs geven aan dat ze geen beeld hebben van de invloed van samenwerken met andere rijksinspecties op de doorwerking van toezichtrappen. Een IGZ-inspecteur geeft wel aan dat het over het algemeen lastig is om gezamenlijke conclusies te trekken en daar samen acties aan te verbinden.

Sanctietoepassing

Volgens IGZ-inspecteurs is sanctietoepassing noodzakelijk. Verschillende IGZ-inspecteurs geven aan dat ze liever geen sancties toepassen, want ze zien ook dat het negatieve effecten op de relatie met het veld oplevert. IGZ-inspecteur 1 geeft aan dat de IGZ evenwichtig te werk moet gaan: *“Sanctioneren lijkt heel flink en krachtig, maar het gaat om het evenwicht”*. Ondanks dat sanctietoepassing op dit domein niet regelmatig wordt toegepast is duidelijk dat de IGZ verandert naar een sanctionerende inspectie:

De IGZ is sterk aan het verschuiven van coöperatief naar straffend en dwang. De knuppel en de zweep erover.

(Informant 3)

Relatie met het veld

Meerdere IGZ-inspecteurs zien de relatie met het veld als een belangrijke factor voor de doorwerking van toezichtrappen. Een IGZ-inspecteur geeft aan dat het belangrijk is dat een toezichthouder niet te dicht bij het veld staat, maar ook niet te ver af mag staan van het veld. Momenteel staat de IGZ vrij dicht bij het veld en is de IGZ sterkt gericht op overleggen met het veld. Hier hebben verschillende partijen kritiek op:

“Het is interessant om te zien dat het verwijt dat we momenteel krijgen van de Nationale Ombudsman en vanuit de 2^e Kamer dat we te veel onder 1 hoedje spelen met de zorg en soms is dat ook wel zo. Dus het gaat om een spel tussen nabijheid en afstand.”

(IGZ-inspecteur 1)

Een IGZ-inspecteur geeft aan dat de IGZ zich momenteel aan het ontwikkelen is naar een sanctionerende rijksinspectie. De verwachting is dat dit een negatieve invloed heeft op de relatie met het veld. IGZ-inspecteurs geven aan dat het openbaar maken van de toezichtrappen ook een negatieve invloed hebben op de relatie met het veld.

Afstemming tijdens voorbereiding en uitvoering onderzoek

De factor afstemming tijdens voorbereiding en uitvoering onderzoek wordt gezien als een belangrijke factor voor de doorwerking van individuele TOP-rapporten. Dit wordt duidelijk in het volgende citaat:

“Een rapport is niks. Een rapport wordt pas gebruikt als het een plek in de interactie heeft. Belangrijk is of die interactie zo is georganiseerd dat rapporten worden gebruikt.”

(IGZ-inspecteur 1)

De interactie tussen IGZ en het veld lijkt afgestemd op het gebruik van de rapporten. Een IGZ-inspecteur geeft namelijk aan dat voor de publicatie van het rapport drie maanden worden gebruikt aan consultatierondes met het veld. Deze consultatierondes zijn gericht op het activeren van het veld. Daarnaast wordt de indicatorenset die wordt gebruikt gezamenlijk opgesteld door ziekenhuizen en de IGZ.

Communicatiestrategie

De factor communicatiestrategie is in interviews met de IGZ-inspecteurs niet naar voren gekomen.

Openbaarmaking van toezichtrappen in media

Meerdere IGZ-inspecteurs noemen openbaarmaking van toezichtrappen in media een factor die de doorwerking positief beïnvloed. Alle rapporten van IGZ worden actief openbaar gemaakt. Meerdere IGZ-inspecteurs geven aan dat openbaarmaking een extra trigger geeft aan bestuurders om de rapporten te gebruiken.

“Openbaarmaking is een extra trigger voor bestuurders om te handelen. Bestuurders kijken alleen naar het resultaat.”

(IGZ-inspecteur 3)

Ten slotte geeft een IGZ-inspecteur aan dat openbaarmaking van toezichtrappen ervoor zorgt dat de media en de politiek de druk vergroten op het veld waardoor ze eerder de rapporten gaan gebruiken.

Organisatie van ‘lange termijn’ nazorg

IGZ-inspecteurs zien de organisatie van ‘lange termijn’ nazorg als een belangrijke factor voor de doorwerking. IGZ-inspecteur 2 geeft aan dat de zorg alleen veranderd kan worden wanneer er systematisch gestuurd wordt in de goede richting. Een los rapport heeft te weinig effect, omdat de zorg niet reageert op eenmalige geluiden dat er zaken moeten veranderen: *“De zorg is een supertanker, die vaart door met één ruk aan het stuur, terwijl de zorg met een systematische sturbeweging heel prima door een bocht kan”*.

De TOP-rapporten spelen goed in op de zorg als supertanker, doordat het TOP-onderzoek gericht is op de lange termijn. Er is een serie van rapporten op verschillende onderdelen van het operationele proces verschenen en onlangs is een follow-up rapport uitgekomen op deze onderdelen.

Timing van toezichtrappen

Timing van toezichtrappen wordt genoemd als een factor die de doorwerking van toezichtrappen beïnvloedt. Een inspecteur geeft aan dat het belangrijk is om een rapport niet voor de verkiezingstijd uit te brengen, maar wel op het moment dat de begroting van ziekenhuizen nog beïnvloedbaar is. Vaak lukt het IGZ en het veld niet om de rapporten op tijd af te krijgen. Dit komt door het vele overleggen met verschillende actoren. De factor timing van toezichtrappen heeft daarom een negatieve invloed op de doorwerking van toezichtrappen.

Synopsis

IGZ-inspecteurs noemen de factoren herkenbaarheid toezichtrappen, betrokkenheid en rol inspecteurs, sanctietoepassing en de relatie met het veld als de belangrijkste beïnvloedbare factoren voor de doorwerking van de individuele TOP-rapporten. De IGZ ontwikkelt zich volgens IGZ-inspecteurs van een inspectie gericht op overleggen tot een sanctionerende inspectie. Momenteel wordt het de IGZ verweten dat het te dicht bij het veld staat en teveel gericht is op overleggen. De vele overleggen leiden tot een goede relatie met het veld, waar er afstemming plaatsvindt over de onderzoeken en waar inspecteurs betrokken zijn bij de onderzoeken. Dit heeft een positieve invloed op de doorwerking van toezichtrappen. De hoge betrokkenheid heeft ook negatieve gevolgen. Inspecteurs

hebben moeite met de nieuwe strategie om de huidige situatie onmogelijk te maken. In deze strategie hebben een streng oordeel en het toepassen van sancties een centrale rol. Daarnaast leiden de vele overleggen tot veel vertraging waardoor de gunstige momenten om een rapport te publiceren niet worden gehaald. De factoren loketfunctie, samenwerking met andere rijksinspecties en de communicatiestrategie worden gezien als minder relevante factoren voor de doorwerking van de individuele TOP-rapporten.

6.4 Contextfactoren

In deze paragraaf wordt duidelijk gemaakt hoe volgens IGZ-inspecteurs en informanten de contextfactoren de doorwerking van de individuele TOP-rapporten beïnvloeden. De data die ten grondslag ligt aan deze deelvraag is verzameld door middel van interviews met inspecteurs en informanten.

Belang voor het toezichtveld

De factor belang voor het toezichtveld wordt beschouwd als een belangrijke factor door IGZ-inspecteurs. Tegelijkertijd gaan ze er als vanzelfsprekend vanuit dat de rapporten in het belang van het toezichtveld zijn, aangezien de normen zijn ontwikkeld door het veld zelf. Het veld heeft volgens een IGZ-inspecteur specifiek belang bij de TOP-rapporten, omdat hierin onderzoek is gedaan naar de checks & balances die aanwezig zijn in het operatie:

“Ongelofelijk hoe weinig checks & balances een aantal jaar geleden in het proces zaten. Bijvoorbeeld even checken welke knie geopereerd moet worden. Ziekenhuizen moeten meer of vliegtuigen gaan lijken met hun safety checks.”

(IGZ-inspecteur 1)

Organisatiecultuur organisaties in toezichtveld

IGZ-inspecteurs vinden de factoren organisatiecultuur organisaties in toezichtveld een belangrijke factor voor de doorwerking, omdat de organisatiecultuur bepaalt hoe snel een boodschap wordt overgenomen. IGZ-inspecteurs spreken wisselend over de huidige cultuur bij ziekenhuizen. Eén IGZ-inspecteur vindt dat de cultuur bij ziekenhuizen goed zit en omschrijft het als een ‘professionele cultuur’. IGZ-inspecteur 2 ziet dat er een cultuur heerst waar iedereen denkt dat ze uitzondering op de regel zijn, waardoor professionals te laat hun handelen veranderen: *“Maar als persoon kan je heel lang volhouden dat je de uitzondering op de regel bent. En dat alle andere mensen die een operatie maar twee keer per jaar doen eigenlijk moeten stoppen. Maar dat ze vinden dat ze zelf door moeten gaan”.*

Efficiëntieoverwegingen

IGZ-inspecteurs zien efficiëntieoverwegingen als een belangrijke factor voor de doorwerking van toezichtrappen. Een IGZ-inspecteur geeft aan dat efficiëntieoverwegingen nu eenmaal worden gemaakt. Het belangrijkste wat de IGZ doet om de efficiëntieoverwegingen in hun voordeel te laten uitvallen is het onmogelijk maken van de huidige toestand. Dit doen ze door middel van strenge oordelen, het toepassen van sancties en het blijven herhalen van uitspraken zodat ziekenhuizen merken dat de IGZ blijft zolang ze niet verbeteren.

Reputatie rijksinspectie

IGZ-inspecteurs zien dat de reputatie van de rijksinspectie van invloed is op de doorwerking van toezichtrapporten. IGZ-inspecteurs geven aan dat de reputatie van de IGZ een flinke deuk heeft opgelopen het afgelopen jaar door verschillende incidenten. Tegelijkertijd geeft een IGZ-inspecteur aan dat de afdeling waar de TOP-rapporten onder vallen de schade meevalt.

Sanctiemogelijkheden

IGZ-inspecteurs zien dat sanctiemogelijkheden een belangrijke factor zijn voor de doorwerking van toezichtrapporten. Het merendeel van de geïnterviewde IGZ-inspecteurs staat negatief tegenover sanctioneren. Ze vinden dat sanctiemogelijkheden meestal irrelevant zijn. Dit lijkt te botsen met de huidige ontwikkelingen naar een sanctionerende inspectie. De ontwikkeling naar een sanctionerende inspectie komt volgens IGZ-inspecteur 1 in eerste instantie ook niet uit de inspectie zelf voort, maar vanuit de maatschappij: *“De maatschappelijke druk ligt op het ogenblik wel heel sterk ligt op het sanctioneren”*

Macht van het veld

IGZ-inspecteurs geven aan dat de factor macht van het veld een grote invloed speelt op de doorwerking van toezichtrapporten. De hoge professionaliteit van ziekenhuizen heeft invloed op verschillende andere factoren. Het maakt allereerst dat de IGZ nauwelijks gericht is op conceptuele doorwerking, aangezien ziekenhuizen de kennis al in huis hebben. Daarnaast zorgt de professionaliteit van ziekenhuizen ervoor dat de normen voor het handelen van professionals worden geformuleerd door het veld zelf. Ziekenhuizen worden door IGZ-inspecteurs omschreven als supertankers. Dit heeft zijn voor en nadelen voor de doorwerking. De IGZ heeft te maken met een vrij overzichtelijk veld waar een strategie op de lange termijn gericht kan worden. Het nadeel is dat ziekenhuizen vrij veel vrijheid hebben en niet zomaar voorgestelde maatregelen van de IGZ zullen overnemen.

Politieke belangstelling

IGZ-inspecteurs geven aan dat de politieke belangstelling gering is bij de TOP-rapporten. Dit komt doordat het een complex en systematisch onderzoek is, hierdoor is het niet interessant voor de politiek. Dit is een positief gegeven, aangezien IGZ-inspecteurs aangeven dat de politiek een negatieve invloed heeft op de doorwerking van toezichtrapporten. Verschillende IGZ-inspecteurs geven aan dat de politieke belangstelling leidt tot enerzijds verscherpte eisen die contraproductief werken en anderzijds leidt tot eisen om sancties op korte termijn toe te passen bij niet-naleving. IGZ-inspecteurs geven aan dat dit ineffectief werkt:

“Het eisen van maatregelen op korte termijn moet je niet willen. Je moet bij een supertanker niet proberen om te vaak aan het stuur te rukken, want dan gaat hij gewoon rechtdoor.”

(IGZ-inspecteur 2)

Belangstelling media

IGZ-inspecteurs geven aan dat de belangstelling media net als de politieke belangstelling bij de TOP-rapporten gering is. Dit wordt wederom ervaren als positief. De media kijkt volgens IGZ-inspecteurs alleen naar de negatieve berichtgeving. Hierdoor komen sommige boodschappen negatiever aan dan is bedoeld. IGZ-inspecteur 2 geeft aan dat de media veel

heibel maakt bij een incident, maar dat sommige incidenten bijna onmogelijk zijn te voorkomen door de grootte van ziekenhuizen en het veld: *“Met 15.000 specialisten zijn er altijd wel een enkeling die gevaarlijk is, omdat hij niks kan”*.

Synopsis

De contextfactoren hebben een redelijk negatieve doorwerking op de individuele TOP-rapporten. Alleen de factor belang voor het toezichtveld heeft volgens IGZ-inspecteurs een positieve invloed, doordat de normen worden geformuleerd door het toezichtveld. Over de invloed van de factor organisatiecultuur wordt wisselend gesproken. De professionals vertonen volgens IGZ-inspecteurs ook ontwijkgedrag. Efficiëntieoverwegingen hebben een redelijk negatieve invloed op de doorwerking. Ziekenhuizen maken wel minder snel efficiëntieoverwegingen die verkeerd uitpakken voor de IGZ door de sanctiemogelijkheden van de IGZ. De relatieve onafhankelijkheid door de macht van ziekenhuizen vergroot de invloed van efficiëntieoverwegingen. Doordat de TOP-rapporten nauwelijks politieke aandacht en media-aandacht krijgen, hebben de factoren reputatie rijksinspectie, politieke belangstelling en belangstelling media nauwelijks invloed op de doorwerking.

6.5 Conclusie

De doorwerking van de individuele TOP-rapporten kent voornamelijk instrumentele doorwerking. Vijf jaar geleden voldeed het merendeel niet aan de normen, nu zijn er slechts nog een aantal achterblijvers. Conceptueel kennen de TOP-rapporten nauwelijks doorwerking. Dit is voornamelijk te verklaren vanuit de kenmerken van de toezichtrappen. De TOP-rapporten zijn niet gericht op conceptuele doorwerking, ziekenhuizen hebben immers de kennis al in huis. De rapporten kennen daarnaast een laag abstractieniveau wat een negatieve invloed heeft op de doorwerking. De TOP-rapporten kennen veel agenderende doorwerking, er zijn namelijk veel overleggen rondom de TOP-rapporten. Dit is voornamelijk te verklaren vanuit de beïnvloedbare factoren. De IGZ steekt veel energie in de overleggen met het veld. De TOP-rapporten leiden ten slotte tot politiek-strategische doorwerking. Er zijn volgens IGZ-inspecteurs altijd voor- en tegenstanders van de rapporten die de IGZ publiceert. De IGZ probeert door middel van de rapporten de groep medestanders te versterken. De politiek-strategische doorwerking kan worden verklaard vanuit de organisatiecultuur van ziekenhuizen. Professionals maken keuzes die volgens hen het beste zijn voor de patiënt. De professionals die vinden dat de TOP-rapporten bijdragen aan de gezondheid van de patiënt zullen navolgen. Dit hangt af van de mate van herkenbaarheid van de TOP-rapporten en de mate van afstemming van het onderzoek.

7. De Inspectie voor het Onderwijs

In dit hoofdstuk worden de empirische resultaten uit de interviews en de documentanalyse gepresenteerd. Er is voor dit hoofdstuk hoofdzakelijk gebruik gemaakt van de interviews met de onderwijsinspecteurs. Aanvullend is er ook gebruik gemaakt van de interviews met informanten en het interview met een onderwijsinspecteur die is gedetacheerd bij Samenwerkend Toezicht Jeugd. In paragraaf 7.1 staat de doorwerking van de individuele instellingsrapporten de Onderwijsinspectie. In paragraaf 7.2 wordt deze doorwerking verklaard vanuit de kenmerken van toezichtrappen. In paragraaf 7.3 wordt de doorwerking verklaard vanuit de beïnvloedbare factoren. In paragraaf 7.4 wordt de doorwerking verklaard vanuit de manier waarop de contextfactoren inspelen op de doorwerking. In paragraaf 7.5 volgt een conclusie waarin de doorwerking van de individuele instellingsrapporten worden verklaard vanuit de kenmerken van toezichtrappen, de beïnvloedbare factoren en de contextfactoren.

7.1 Doorwerking van individuele instellingsrapporten

In deze paragraaf wordt duidelijk gemaakt wat de respondenten hebben gezegd over de gepercipieerde mate van doorwerking van de individuele instellingsrapporten van de onderwijsinspectie. Aangezien de Onderwijsinspectie risicogericht toezicht houdt wordt wel bij elke middelbare school een risicoanalyse uitgevoerd. Bij de vijf procent scholen met een aangepast arrangement komt de Onderwijsinspectie langs voor een inspectiebezoek.

Instrumentele doorwerking

Individuele instellingsrapporten leiden volgens onderwijsinspecteurs in veel gevallen tot instrumentele doorwerking bij middelbare scholen. Dit wordt duidelijk doordat het oordeel van de Onderwijsinspectie bij zwakke en zeer zwakke scholen binnen twee jaar veranderd in een basisarrangement. Zwakke en zeer zwakke scholen zijn dus na de interventie van de Onderwijsinspectie binnen twee jaar weer op het basisniveau. Tegelijkertijd geeft een onderwijsinspecteur wel aan dat er momenteel één of twee middelbare scholen te vinden zijn waar dit traject al langer duurt dan twee jaar. Een inspecteur zet ook een kanttekening bij dit veranderende oordeel bij scholen. Er van uitgaande dat scholen niet langer dan twee jaar een zwakke school blijven, is een aanzienlijk aantal scholen met basisarrangement ook teruggevallen. Het aantal zwakke en zeer zwakke scholen kent namelijk slechts een minimale daling.

“Sommige problemen zijn hardnekkig, dan kan het gebeuren dat een middelbare school er langer over doet dan twee jaar”

(Inspecteur van het Onderwijs 3)

Uit interviews met de onderwijsinspecteurs is het niet duidelijk geworden hoeveel verbeterpunten uit toezichtrappen worden geïmplementeerd. Alle onderwijsinspecteurs maken duidelijk dat er een wisselend gebruik is in de mate waarin verbeterpunten worden opgepakt. Er is een groot onderscheid tussen het instrumentele gebruik van individuele instellingsrapporten door middelbare scholen met een aangepast arrangement, oftewel

zwakke en zeer zwakke scholen, en het gebruik van individuele instellingsrapporten door middelbare scholen met een basisarrangement, scholen die voldoen aan de minimale vereiste van goed onderwijs.

“Wat wel zo is als er een positief oordeel is, een basisarrangement, dan komen de verschillen in de mate waarin elementen uit het rapport worden gehaald. Bij zwakke en zeer zwakke scholen wordt er sowieso gehandeld.”

(Inspecteur van het Onderwijs 1)

Conceptuele doorwerking

Onderwijsinspecteurs zijn niet erg te spreken over de conceptuele doorwerking van individuele instellingsrapporten. In de individuele instellingsrapporten staan verbeterpunten. Deze verbeterpunten worden overgenomen, maar scholen lijken niet te begrijpen dat het uiteindelijk om de kwaliteit van het onderwijs gaat. Ze kijken niet hoe ze de kwaliteit van het onderwijs kunnen verbeteren, maar ze kijken hoe ze een basisarrangement kunnen krijgen. Een subtiel verschil waaruit op te maken is dat individuele instellingsrapporten weinig conceptuele doorwerking hebben. Ze leiden namelijk niet tot een herdefiniëring van het probleem of de oplossing.

“Wat sommige scholen doen is onze lijst van indicatoren erbij nemen en per indicator gaan vertellen hoe ze het gaan oplossen. Dat is fout, want het gaat niet perse dat wij dat bolletje naar een voldoende zetten, het gaat erom of de kwaliteit van het onderwijs beter wordt”

(Inspecteur van het Onderwijs 1)

Agenderende doorwerking

De individuele instellingsrapporten hebben volgens onderwijsinspecteurs een agenderende doorwerking. Wederom is er een groot verschil tussen middelbare scholen met een aangepast arrangement en middelbare scholen met een basisarrangement. De individuele instellingsrapporten leiden zowel tot interne overleggen als externe overleggen. Zo noemt een onderwijsinspecteur dat onderwerpen die ze op de kaart zetten, zoals differentiëren in de klas leidt tot een grote afname van trainingen op dit onderwerp. Dat individuele kwaliteitsrapporten bij middelbare scholen met een aangepast arrangement leiden tot agenderende doorwerking wordt duidelijk uit het volgende citaat van Onderwijsinspecteur 3: *“Een school die bij ons zeer zwak wordt geoordeeld, staat aan het begin van een rouwproces. Dan komen er veel externen om ook te concluderen wat er mis is en hoe het verder moet.”*

Politiek-strategische doorwerking

Individuele instellingsrapporten leiden tot politiek-strategische doorwerking. Opvallend is dat niet is genoemd in interviews dat individuele instellingsrapporten intern worden gebruikt om een positie te versterken. De rapporten worden politiek-strategisch gebruikt, zodat de Onderwijsinspectie een positief oordeel geeft. De organisatie van de middelbare school wordt dan ingericht om goed te scoren op het opbrengstenmodel van de Onderwijsinspectie.

Meerdere inspecteurs geven aan dat dit niet leidt tot beter onderwijs:

“Ondanks dat we onze opbrengstenmodel vrij aardig in elkaar zit, kun je daar wel mee sjoemelen met je eigen gegevens. Zorgen dat je resultaten er beter uitzien, zonder dat je overigens iets illegaals doet.”

(Inspecteur van het Onderwijs 1)

Synopsis

Uit de interviews met de onderwijsinspecteurs blijkt dat de individuele instellingsrapporten vooral instrumentele doorwerking kennen. Vooral bij de zwakke en zeer zwakke scholen is er veel instrumentele doorwerking volgens onderwijsinspecteurs. De scholen met een basisarrangement gebruiken de rapporten in mindere mate. Onderwijsinspecteurs zijn dan ook wel tevreden over de doorwerking van toezichtrappen bij de zwakke en zeer zwakke scholen, maar niet tevreden over de doorwerking bij de scholen met een basisarrangement. Onderwijsinspecteurs geven aan dat de instellingsrapporten nauwelijks conceptuele doorwerking kennen. Vooral de instellingsrapporten voor zwakke en zeer zwakke scholen kennen agenderende en politiek-strategische doorwerking.

7.2 Kenmerken van individuele instellingsrapporten

In deze paragraaf wordt duidelijk gemaakt hoe de individuele instellingsrapporten zijn te kenmerken en hoe deze kenmerken de doorwerking van toezichtrappen beïnvloeden. De data die ten grondslag ligt aan deze deelvraag is verzameld door middel van interviews met inspecteurs en informanten en door middel van documentenanalyse.

Kenmerken van de individuele instellingsrapporten

De individuele instellingsrapporten zijn rapporten die worden geschreven, nadat de Onderwijsinspectie een inspectiebezoek uitvoert bij een school. In de individuele instellingsrapporten worden de bevindingen gepresenteerd van de inspectiebezoeken.

Meerdere inspecteurs vinden het taalgebruik in de individuele instellingsrapporten onvoldoende helder. Het is een rapport waarin niet helder overkomt wat de Onderwijsinspectie ervan vindt. Onderwijsinspecteur 2 omschrijft het rapport als volgt: *“Wollig onvloerst staat omschreven wat we ervan vinden. Het schaadt niet, maar het doet ook niks”*. Het rapport is volgens een inspecteur wel functioneel. Het wordt gebruikt bij het nemen van verbetermaatregelen. Het stuurt de school in de goede denkrichting. Inspecteurs noemen niet of het rapport abstract of concreet is.

Uit de documentanalyse wordt duidelijk dat de individuele instellingsrapporten weliswaar redelijk veel bullets en figuren bevatten, maar dat het rapport niet kort en bondig is omschreven. Op dit punt komt de documentanalyse dus in redelijke mate overeen met de percepties van de onderwijsinspecteurs. Uit de documentanalyse blijkt dat de functie, zoals de inspecteurs ook noemen, de school stuurt. De individuele instellingsrapporten laten zien op welke vlakken de scholen tekortschieten en op welke indicatoren voldoende wordt gescoord. Het rapport is erg concreet. In 34 indicatoren is uitgesplitst wat wordt verstaan onder goed onderwijs en waarop is gecontroleerd.

Indicatoren	Leesbaarheid en vormgeving ⁴	Functie toezichtrappen	Abstractieniveau
Score indicatoren	Nauwelijks leesbaar en redelijk vormgegeven	Signaleren en sturen	Zeer concreet

Tabel 10: Documentanalyse individuele instellingsrapporten Onderwijsinspectie

De invloed van de kenmerken van de individuele instellingsrapporten op doorwerking

De functie van de individuele kwaliteitsrapporten maken dat er hoge mate van instrumentele doorwerking kan worden verwacht. De rapporten zijn er namelijk om te signaleren waar de onvoldoendes van scholen liggen en moeten het begin zijn van verbetermaatregelen. Tegelijkertijd heeft het wollige onvloerste taalgebruik een negatieve invloed op de doorwerking. Het wollige onvloerste taalgebruik heeft verschillende uitwerkingen. Enerzijds zijn er scholen die niet willen meewerken en die hierdoor niet aangesproken kunnen worden op niet-naleving. Anderzijds zijn er scholen die niet begrijpen wat er verbeterd moet worden. Verschillende onderwijsinspecteurs relativeren het belang van de kwaliteit van een rapport. Zo zegt een onderwijsinspecteur 2 dat er andere factoren zijn die van grotere invloed zijn om scholen te verbeteren: *“Ik zou nooit zeggen dat de kwaliteit van een rapport tot de verbetering van een school. De kwaliteit van een inspecteur en de kwaliteit van het management zorgt voor de verbetering op school.”*

Synopsis

De instellingsrapporten van de onderwijsinspectie hebben de volgende kenmerken, ze zijn nauwelijks leesbaar en redelijk vormgegeven. De functie van de instellingsrapporten is sturen en verantwoorden. De instellingsrapporten zijn zeer concreet. De kenmerken van de instellingsrapporten doen verwachten dat er veel instrumentele doorwerking is. De instellingsrapporten zijn namelijk heel concreet en hebben als doel om te sturen. De slechte leesbaarheid van de rapporten zorgt ervoor dat er minder doorwerking verwacht hoeft te worden.

7.3 Beïnvloedbare factoren

In deze paragraaf wordt uiteengezet welke beïnvloedbare factoren volgens onderwijsinspecteurs invloed hebben op de doorwerking van toezichtrappen. De data die ten grondslag ligt aan deze deelvraag is verzameld door middel van interviews met inspecteurs en informanten.

Herkenbaarheid toezichtrappen

Veel scholen herkennen zich niet in toezichtrappen van de onderwijsinspectie. Dit komt volgens onderwijsinspecteurs doordat ze een verkeerd beeld hebben van de kwaliteit van hun school. Hierdoor vallen ze plotseling door de ondergrens. Goede scholen merken daarentegen wel wanneer hun school een zwak of zeer zwak oordeel gaat krijgen. Goede scholen kunnen zich dan ook vaker herkennen in de toezichtrappen.

⁴Bestaat uit de deelindicatoren ‘bullets en figuren’ en ‘leesbaarheid’

“Ja, de goede scholen en besturen zien het aankomen dat ze een zwak of zeer zwak oordeel krijgen.

(Inspecteur van het Onderwijs 3)

Onderwijsinspecteurs geven aan dat naast het beeld dat een school heeft van hun kwaliteit, duidelijkheid en leesbaarheid belangrijke factoren zijn die ervoor zorgen dat toezichtrappen herkenbaar zijn voor het toezichtveld. Onderwijsinspecteurs geven aan dat de factor herkenbaarheid van toezichtrappen van belang is. Doorwerking van toezichtrappen staat of valt met de mate waarin schoolleiding en het bestuur zich kunnen vinden in het oordeel van de inspectie. Een voordeel is dan ook dat onderwijsinspecteurs aangeven dat bestuurders het eerder eens zijn met de inspectie dan leraren.

Loketfunctie

Meerdere onderwijsinspecteurs geven aan dat de loketfunctie die Inspecties kunnen vervullen tussen het veld en beleid weinig wordt gebruikt door de Inspectie van het Onderwijs. Het toezichtveld heeft wel de behoefte om de Inspectie te gebruiken als loketfunctie. Inspecteurs geven aan dat ze deze vraag afhouden, omdat het volgens hen veel makkelijker is om direct contact te zoeken met beleid. Het gevolg hiervan is enerzijds dat Inspecties niet inspelen op de behoefte van het toezichtveld en anderzijds dat de Inspectie door het veld gezien wordt als de rechterarm van de politiek.

“Dan zeg ik van nou. Ik zal zelf bellen met beleid als ik jou was. Ik kan het noemen aan de directeur en onze directeur zit eens in de 6 weken met de directeur VO en die hebben een hele waslijst om te bespreken”

(Inspecteur van het Onderwijs 2)

Oordeel inspectie

Onderwijsinspecteurs spreken zich unaniem uit over de factor ‘oordeel inspectie’. Onderwijsinspecteurs geven aan dat een negatief oordeel leidt tot een hoge doorwerking van toezichtrappen en dat een positief oordeel leidt tot een lagere doorwerking van toezichtrappen. De invloed van het oordeel van de inspectie hangt nauw samen met de factor ‘openbaarmaking van toezichtgegevens’. Dit wordt duidelijk gemaakt bij de factor ‘openbaarmaking van toezichtgegevens’. Bij een negatief oordeel is er meer reden om te het toezichtrappert te gebruiken, wanneer het toezichtrappert op de juiste manier wordt gebruikt zal ook het oordeel van de inspectie in het vervolg positiever zijn.

“Het feit dat er een negatief oordeel is, dat hangt als een donkere wolk boven de school.”

(Inspecteur van het Onderwijs 2)

Betrokkenheid en rol inspecteurs

Onderwijsinspecteurs geven aan dat de kwaliteit en betrokkenheid van een inspecteur van groot belang is voor een goede landing van het rapport. Als inspecteur is het van belang dat je de bevindingen goed kan opschrijven en kan verwoorden. Een onderwijsinspecteur heeft invloed op de manier waarop een schoolbestuur omgaat met een rapport en in hoeverre het

rapport wordt gebruikt om de school te verbeteren.

“De individuele inspecteur zorgt ervoor dat zijn oordelen landen of niet. Die zorgt voor de communicatieve inbedding van de boodschap. En zorgt ook ervoor dat diegene die onder toezicht staat zich op een vervelende manier gecontroleerd voelt of de inspectie juist als een stimulerende spiegel ziet.

(Inspecteur van het Onderwijs 1)

Verschillende onderwijsinspecteurs geven tegelijkertijd aan dat er verschillen zitten in de communicatieve vaardigheden van inspecteurs, zo ook onderwijsinspecteur 2: *“Ik kan mij zo voorstellen dat sommige rapporten geschreven door sommige inspecteurs meer commentaar krijgen dan andere, maar dat is maar een perceptie”*. Om deze verschillen te nivelleren gaat er altijd een tweede inspecteur mee op inspectiebezoek en wordt een rapport altijd gecontroleerd door collega's. Inspecteurs kunnen ten slotte mondeling de boodschap van een rapport verduidelijken. Daarnaast zijn er ook boodschappen die niet papier worden gezet, maar wel mondeling worden overgebracht. De Inspectie van het Onderwijs krijgt volgens een inspecteur wel vaak terug dat ze te 'eufemistisch' zijn, dat ze bang zijn om slecht nieuws te brengen. Hierdoor worden gesprekken veelal positiever ervaren dan het rapport zelf. Dit komt niet ten goede aan de landing van het rapport en daarmee de doorwerking van het rapport.

Sanctietoepassing

Onderwijsinspecteurs zien sanctietoepassing als een factor die de doorwerking van toezichtrappen beïnvloedt. Onderwijsinspecteur 1 ziet het als noodzakelijk om eerst zachte maatregelen te nemen, alvorens hardere maatregelen te nemen: *“In het verleden zijn we te snel met de politiepet gaan handhaven”*. Sanctietoepassing zorgt ervoor dat scholen alert worden gemaakt en rapporten worden gebruikt. Wanneer te snel hardere maatregelen worden gebruikt dan krijg je het toezichtveld tegen je en heeft het een averechts effect.

Relatie met het veld

Verschillende onderwijsinspecteurs zien het vertrouwen tussen de Inspectie van het Onderwijs en het toezichtveld als een belangrijke factor. Het vertrouwen tussen inspectie en het toezichtveld staat op gespannen voet doordat de inspectie een rol heeft als inspecteur in de relatie. De inspectie kan hierdoor alleen een goede relatie onderhouden op het moment dat de school doet wat ze moeten doen. De positie van de Inspectie van het Onderwijs is de laatste 25 jaar drastisch veranderd. Waar de Onderwijsinspectie vroeger juist als vriendelijk en meedenkend werd getypeerd, is de Onderwijsinspectie tegenwoordig een inspectie die oordeelt en door het veld als de rechterarm van de politiek wordt gezien. Dit is wel ten koste van het contact gegaan met de schooldirecteuren:

“Sowieso heb je niet zo heel veel contact met ze. Dat was vroeger, dan ging de onderwijsinspecteur een sigaar roken op de kamer van de directeur.”

(Inspecteur van het Onderwijs 2)

Volgens onderwijsinspecteurs is er een groot verschil tussen de relatie met scholen. Met sommige scholen heeft de Onderwijsinspectie een goede relatie, met andere scholen heeft de Onderwijsinspectie een lastige relatie. Bij veel scholen is deze vertrouwensbreuk ontstaan, doordat de Onderwijsinspectie veranderd is van een bemiddelende meedenkende inspectie tot een oordelende Inspectie.

“En met sommige heb je gewoon heel leuk contact, maar er zijn ook bestuurders die het bloed kunnen drinken van een inspecteur.”

(Inspecteur van het Onderwijs 1)

Afstemming onderzoek met veld

Een onderwijsinspecteur geeft aan dat de normen waarop de Inspectie toetst worden gemaakt door de Inspectie van het Onderwijs. Hier zoekt de Onderwijsinspectie wel het contact met het veld om draagvlak te krijgen. Verder is er weinig afstemming tijdens de voorbereiding en uitvoering van het onderzoek. De Inspectie heeft een vast kader waarop het toetst en hier is nauwelijks contact over. De Inspectie heeft een aantal keer contact met een school tijdens een onderzoek.

Communicatiestrategie

Eén onderwijsinspecteur geeft aan dat er een communicatiestrategie bestaat. Zo wordt er bijvoorbeeld een versimpeld rapport gestuurd naar ouders die kinderen hebben op een zwakke en zeer zwakke school. Social media en multimedia worden maar beperkt gebruikt als communicatiemiddel. Verschillende onderwijsinspecteurs geven aan dat er nog verbetering mogelijk is op het gebied van communicatie.

“Ouders hebben enorme moeite om informatie te vinden. Het is heel onduidelijk.”

(Inspecteur van het Onderwijs 2)

Dat communicatiemiddelen niet optimaal worden gebruikt, zorgt ervoor dat minder mensen de rapporten van de Inspectie lezen en dat er meer aandacht is voor de rapporten van de Inspectie.

Openbaarmaking van toezichtrappen in media

Openbaarmaking wordt door een Onderwijsinspecteur het beste machtsmiddel genoemd van de Onderwijsinspectie. Scholen zijn heel bang voor een zwak of zeer zwak oordeel en een slecht rapport, omdat dit oordeel openbaar wordt gemaakt. Het oordeel en het rapport staan twee jaar lang op internet. Scholen lopen op deze manier imagoschade op wat hun concurrentiepositie verslechterd. Dit leidt er volgens meerdere inspecteurs wel tot actie bij scholen:

“Ze willen zorgen dat er twee jaar later een rapport is waarbij ze al die negatieve punten teniet hebben gedaan.”

(Inspecteur van het Onderwijs 2)

Tegelijkertijd is er ook bedreiging voor 'het beste machtsmiddel' van de Onderwijsinspectie. Volgens een Onderwijsinspecteur gebruikt slechts twee procent van de ouders de rapporten bij de schoolkeuze van hun kind.

Organisatie van 'lange termijn' nazorg

Onderwijsinspecteurs geven aan dat de lange termijn nazorg bij een school met aangepast arrangement er anders uit zien als een school met een basisarrangement. Een school met een aangepast arrangement komt in een proces van twee jaar waar de Inspectie meerdere malen langs komt. Een school met een basisarrangement krijgt meestal alleen een brief met de mededeling dat ze een basisarrangement krijgen. Er is verdeeldheid onder de Onderwijsinspecteurs of dit goed is. Eén inspecteur geeft aan dat scholen niet voor niet een basisarrangement krijgen. Onderwijsinspecteur 3 geeft aan dat inspecties vaker langs moeten komen: bij scholen met een basisarrangement: *"Scholen hebben anders toch de neiging om te denken dat ze het goed doen, en sussen in slaap."*

Onderwijsinspecteurs geven aan dat de terugkoppeling na een onderzoek erg belangrijk is en dat de terugkoppeling ervoor zorgt dat ze rapporten gebruiken:

"Scholen reageren wel op rapporten op het moment dat je ze na een onderzoek bij de terugkoppeling terug geeft. Dan gaan ze iets doen. Dan gaan ze iets proberen te sturen."

(Inspecteur van het Onderwijs 2)

Timing van toezichtrappen

Rapporten van de Inspectie kunnen volgens Onderwijsinspecteurs van invloed zijn op de werving van leerlingen. De Onderwijsinspectie houdt hier echter geen rekening mee bij de timing van het toezichtrapport. Een rapport wordt gepubliceerd wanneer het onderzoek is afgerond.

Synopsis

Onderwijsinspecteurs geven aan dat het oordeel van de Onderwijsinspectie een belangrijke factor is die ervoor zorgt dat scholen de toezichtrappen gebruiken. Openbaarmaking van toezichtrappen versterkt deze invloed, doordat het oordeel van de Onderwijsinspectie daardoor leidt tot imagoschade en invloed heeft op de keuze van leerlingen en ouders voor een school. Doordat de communicatie van de toezichtrappen niet optimaal is, worden de rapporten minder gelezen. Dit maakt openbaarmaking van toezichtrappen een minder krachtig middel voor de inspectie. Scholen met een zwak of zeer zwak oordeel willen zo snel mogelijk van dit predicaat af. Herkenbaarheid van toezichtrappen zorgt ervoor dat de 'schok' bij scholen minder is, ze kunnen zich immers vinden in de bevindingen van de Onderwijsinspectie, waardoor scholen sneller overgaan op het verbeteren van de huidige situatie. Bij scholen die een basisarrangement krijgen is er minder druk om de toezichtrappen te gebruiken. Deze scholen hebben namelijk al het basisniveau voor goed onderwijs. Voor deze scholen is de factor herkenbaarheid toezichtrappen erg belangrijk. Wanneer deze scholen zich niet kunnen vinden in de bevindingen van de Onderwijsinspectie gebruiken ze de rapporten niet.

7.4 Contextfactoren

In deze paragraaf wordt uiteengezet welke contextfactoren volgens onderwijsinspecteurs invloed hebben op de doorwerking van toezichtrapporten. De data die ten grondslag ligt aan deze deelvraag is verzameld door middel van interviews met inspecteurs en informanten.

Organisatiecultuur organisaties in toezichtveld

De organisatiecultuur van middelbare scholen en overkoepelende besturen wordt als een belangrijke factor gezien die invloed heeft op de doorwerking van toezichtrapporten. De organisatiecultuur en visie van een bestuur maakt volgens een onderwijsinspecteur of de Onderwijsinspectie wordt geaccepteerd en hoe een rapport in de organisatie wordt gebracht. Besturen en schoolleiders die een rapport stil houden en niets met de Onderwijsinspectie te maken willen hebben, daar worden rapporten minder gebruikt of moet de Inspectie meer energie in steken.

“Maar hoe soepel het traject loopt en hoe snel het loopt heeft vaak te maken met de welwillendheid van een manager op een school.”

(Inspecteur van het Onderwijs 3)

Efficiëntieoverwegingen

Verschillende onderwijsinspecteurs zien efficiëntieoverwegingen als een belangrijke factor waarom rapporten niet de gewenste doorwerking kunnen hebben bij scholen met een basisarrangement. Scholen maken efficiëntieoverwegingen en het implementeren van een rapport in de organisatie kost tijd en geld. Tegelijkertijd geeft een Onderwijsinspecteur aan dat er geen scholen zijn die er niks mee doen. Alleen scholen met een basisarrangement maken efficiëntieoverwegingen, hierdoor is er ook minder effect bij scholen met een basisarrangement. Bij scholen met een aangepast arrangement is er nauwelijks sprake van efficiëntieoverwegingen. Ze moeten binnen twee jaar het vereiste niveau halen.:

“Scholen met onvoldoende kwaliteit die zitten we net zo lang achter de broek tot ze het op orde hebben.”

(Inspecteur van het Onderwijs 1)

Reputatie rijksinspectie

De reputatie van de Inspectie wordt niet gezien als een doorslaggevende factor die doorwerking beïnvloedt. De reputatie van de Onderwijsinspectie is wisselend. De Onderwijsinspectie wordt gezien als gezaghebbend, maar veel schoolleiders zijn niet te spreken over de werkwijze van de Onderwijsinspectie. De reputatie van de Inspectie van het Onderwijs wordt negatief beïnvloedt door de wetten waar het op toezicht houdt. Op een 1040-norm is veel kritiek en doordat de Inspectie moet controleren op deze wet zijn zij de gebeten hond.

“Een onredelijke norm kan op termijn het gezag van de inspectie aantasten. Men gaat dingen doen, terwijl ze er niet in geloven. Dan doen ze het omdat de inspectie het zegt, niet omdat de inspectie hen heeft overtuigt.”

(Informant 1)

Sanctiemogelijkheid

Meerdere onderwijsinspecteurs zien sanctiemogelijkheden als noodzakelijk om scholen te dwingen om het basisniveau te bereiken. Dit leidt automatisch tot meer gebruik van toezichtrappen, omdat toezichtrappen handige handvaten zijn om het basisniveau te bereiken. Een onderwijsinspecteur geeft aan dat er ook behoefte is aan meer sanctiemogelijkheden, zodat de Inspectie toezicht houdt met tanden. Tegelijkertijd is er ook een grens, want onderwijsinspecteurs willen niet dat er scholen gesloten worden.

Macht van het veld

De macht van het veld staat volgens Onderwijsinspecteurs nagenoeg gelijk aan het oordeel dat ze hebben gekregen van de Onderwijsinspectie. Zwakke en zeer zwakke scholen hebben weinig macht, over scholen met een basisarrangement heeft de Onderwijsinspectie weinig te zeggen. De Onderwijsinspectie is gezaghebbend in het voortgezet-onderwijsveld en er is dan ook weinig discussie mogelijk over het oordeel van de Inspectie. Er is alleen discussie mogelijk over de formulering van de bevindingen. Het veld heeft wel alle macht en vrijheid in de uitvoering, Inspecties kunnen onder geen beding zich bezig houden met de uitvoering. Formeel hebben scholen dus de vrijheid om toezichtrappen wel of niet te gebruiken. Het is wisselend in hoeverre de schoolleiding en het bestuur invloed heeft op de leraren.

Politieke belangstelling

Onderwijsinspecteurs geven aan dat politieke belangstelling een factor is die doorwerking van toezichtrappen beïnvloedt. De politiek wil invloed hebben op het Voortgezet Onderwijs. De Inspectie is afhankelijk van de politiek en wordt beïnvloedt door de politiek. Door de politiek geeft de Inspectie soms onevenredig veel aandacht aan één onderwerp. Dit zorgt ervoor dat het lijkt alsof de Onderwijsinspectie alleen doet wat de politiek wil, dit komt de relatie met het veld niet ten goede.

“Dan wordt in de politiek toegezegd dat we erop zullen toezien en dan gaan we opeens de ouderbijdrage controleren op alle scholen. We lijken dan de loopjongen van de politiek.”
(Inspecteur van het Onderwijs 1)

Belangstelling media

De belangstelling van de media zorgt volgens de Onderwijsinspecteurs ervoor dat negatieve punten uit rapporten van de Onderwijsinspectie onder het vergrootglas worden gezet. Hierdoor wordt een boodschap negatiever dan vooraf bedoeld. Het gevolg is dat de relatie tussen het veld en de inspectie een deuk oploopt.

“Dan krijg je van we werken al zo hard en we hebben het al zo moeilijk. En dan krijgen we van de onderwijsinspectie te horen dat we het niet goed genoeg doen.”
(Inspecteur van het Onderwijs 1)

Synopsis

De contextfactoren hebben overwegend een negatief effect op de doorwerking van de rapporten van de Onderwijsinspectie. De factor sanctiemogelijkheid wordt als vrij essentieel gezien. De Onderwijsinspectie heeft genoeg invloed op de zwakke scholen, maar dit komt niet door de sanctiemogelijkheden. De media en de politiek hebben vooral een negatieve

invloed op de relatie tussen de Onderwijsinspectie en het veld. De macht van het veld is een belangrijke factor die doorwerking van toezichtrappen beïnvloedt. De macht van het veld staat redelijk gelijk aan het oordeel dat ze krijgen van de Onderwijsinspectie. Scholen met een basisarrangement maken efficiëntieoverwegingen waardoor Onderwijsinspecteurs niet tevreden zijn met de doorwerking van toezichtrappen bij deze scholen. De organisatiecultuur van de school bepaalt hoe soepel de relatie met de inspectie is.

7.5 Conclusie

Individuele instellingsrapporten van de Onderwijsinspectie kennen vooral instrumentele doorwerking. Bij zwakke en zeer zwakke scholen is er sprake van veel instrumentele doorwerking. Bij scholen met een basisarrangement is er in mindere mate sprake van doorwerking. De rapporten kennen nauwelijks conceptuele doorwerking. Deels vallen deze conclusies te verklaren door de kenmerken van de rapporten. De rapporten zijn gericht op het bijsturen van scholen en daarmee op instrumentele doorwerking. De concreetheid van rapporten maakt instrumentele doorwerking ook mogelijk. Zwakke en zeer zwakke scholen kennen veel instrumentele doorwerking, omdat deze scholen momenteel niet het vereiste basisniveau hebben. Dit oordeel wordt openbaar gemaakt en heeft een grote invloed op scholen. Scholen moeten werk maken van de toezichtrappen om verdere schade te voorkomen. De relatie tussen de Onderwijsinspectie en een school, de reputatie van de Onderwijsinspectie en de herkenbaarheid zijn belangrijke factoren die ervoor zorgen dat scholen meewerken of politiek-strategisch proberen tegen te werken. Voor scholen met een basisarrangement is er geen druk om rapporten op te volgen. Ze voldoen aan het vereisten basisniveau en maken op basis van efficiëntieoverwegingen de keuze om rapporten al dan niet te gebruiken. Uit de lage doorwerking bij deze scholen blijkt dat scholen veelal de keuze maken om niet de rapporten van de Onderwijsinspectie te gebruiken. Gemiddeld vallen vijf procent van de scholen met een basisarrangement het jaar daarop in het aangepaste arrangement.

8. Samenwerkend Toezicht Jeugd

In dit hoofdstuk worden de empirische resultaten uit de interviews en de documentanalyse gepresenteerd. Er is voor dit hoofdstuk hoofdzakelijk gebruik gemaakt van de interviews met inspecteurs van Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ-inspecteurs). Aanvullend is er ook gebruik gemaakt van de interviews met informanten. In paragraaf 8.1 wordt uitgelegd wat de doorwerking van de lokale toezichtrappen is. In paragraaf 8.2 wordt deze doorwerking gedeeltelijk verklaard vanuit de kenmerken van toezichtrappen. In paragraaf 8.3 en 8.4 wordt duidelijk gemaakt hoe de beïnvloedbare factoren en de contextfactoren de doorwerking van de toezichtrappen beïnvloeden. In paragraaf 8.5 wordt de doorwerking van de lokale toezichtrappen verklaard aan de hand van de kenmerken van de toezichtrappen, de beïnvloedbare factoren en de contextfactoren.

8.1 Doorwerking van lokale toezichtrappen

In deze paragraaf wordt duidelijk gemaakt wat de respondenten hebben gezegd over de gepercipieerde mate van doorwerking van verschillende lokale rapporten van Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ). De lokale rapporten van Samenwerkend Toezicht Jeugd zijn thematische rapporten. Vier gemeenten worden per rapport onderzocht en gemiddeld is Samenwerkend Toezicht Jeugd met vijf onderzoeken tegelijk bezig. Dit betekent dat rapporten van Samenwerkend Toezicht Jeugd een impact heeft op twintig gemeenten per jaar. Samenwerkend Toezicht Jeugd wil een breder effect krijgen met de overall-rapportages van een thema onderzoek. Het effect van deze rapportages is niet meegenomen, aangezien alleen specifieke rapporten op één actor zijn onderzocht

Instrumentele doorwerking.

STJ-inspecteurs geven aan dat het instrumentele gebruik erg verschilt per gemeente. Toch schetsen STJ-inspecteurs redelijk hetzelfde beeld over het instrumentele gebruik door het toezichtveld. Lokale rapporten worden volgens de STJ-inspecteurs voornamelijk gebruikt door wethouder van de betreffende gemeente. De meeste gemeente pakken de toezichtrappen wel op, maar veelal niet precies op de manier zoals STJ het heeft bedoeld. Voordat STJ onderzoek doet bij een gemeente geeft een wethouder aan dat hij in reactie op het onderzoek komt met een actieplan. Echter bij het thema onderzoek recidive geeft een STJ-inspecteur aan dat nog geen van de gemeenten in de afrondende fase een actieplan heeft gemaakt. Bij het onderzoek armoede pakken drie gemeenten het lokale rapport op en laat slechts één gemeente veel steken vallen. Meerdere STJ-inspecteurs zeggen dat de implementatie kwaliteit verliest doordat een actieplan veelal terugkomt in verschillende nota's. Meerdere STJ-inspecteurs geven daarnaast aan dat de praktijk vaak niet overeenkomt met het actieplan.

“Papier is verschrikkelijk geduldig. Ik heb de meest fantastische plannen gezien, maar als je dan ziet wat er in de praktijk gebeurt, dat staat soms mijlen ver van het papier af.”

(STJ-inspecteur 1)

Conceptuele doorwerking

STJ is erg gericht op de lerende component. Doordat normen voor het toezichtveld ontbreken, proberen ze vooral een manier van denken aan het toezichtveld te leren. Ze proberen organisaties in een lerende houding te brengen. STJ-inspecteurs geven aan dat voornamelijk gemeenten een andere manier van denken leren. STJ-inspecteur 2 geeft aan dat de nieuwe manier van denken niet per se van hun afkomt, maar dat ze wel degelijk een stimulerend effect hebben op het toezichtveld. *“Je ziet andere manieren van denken, andere manieren van kijken naar de problemen. In interviews zie je soms bij de tegenpartij het kwartje vallen tijdens het gesprek”.*

Agenderende doorwerking

Alle STJ-inspecteurs geven aan dat de lokale rapporten van STJ leiden tot agenderende werking. STJ-inspecteurs geven verschillende vormen van agenderende doorwerking aan. Allereerst ontstaan er overleggen die geïnitieerd worden door STJ zelf:

“We hebben de ambtenaren ook uitgenodigd en we hebben twee experts uitgenodigd en die hebben ze iets uitgelegd over taalontwikkeling. Ze zaten ademloos te kijken, vonden het erg leuk en vertrokken vol goede ideeën”

(STJ-Inspecteur 4)

Daarnaast ontstaan er ook overleggen op het niveau van de politiek. Een inspecteur geeft aan dat het thema alcoholgebruik van de agenda was verdwenen zonder het onderzoek van STJ. Ten slotte ontstaan er ook overleggen tussen betrokken partijen die georganiseerd worden door partijen zelf. Dit is het effect waar STJ gericht op is.

“Dan werk je bij dezelfde organisatie en denk je het wel te weten. En uit alle hoeken en gaten blijken mensen te zijn die zich met hetzelfde gezin bezig houden. Vanuit een andere invalshoek, maar wel met dezelfde gezinnen.”

(STJ-inspecteur 1)

Politiek-strategische doorwerking

STJ-inspecteurs geven aan dat er nauwelijks sprake is van strategisch gedrag door het toezichtveld erop gericht om zo min mogelijk last te hebben van de inspectie. STJ-inspecteurs moedigen wel politiek-strategisch gebruik aan om intern het thema meer op de agenda te krijgen. Bij sommige gemeenten heeft dit er toe geleid dat het onderwerp op de agenda blijft. Wanneer het rapport een negatief effect heeft voor de wethouder van een gemeente dan wordt het rapport weggemoffeld:

“Als je met negatieve reactie komt en het is net verkiezingen, dan denkt de wethouder dan moeten we het eerst onder de korenmaat houden.”

(STJ-inspecteur 4)

Synopsis

STJ-inspecteurs geven aan dat de lokale rapporten vooral conceptuele en agenderende doorwerking kennen. Gemeenten leren een nieuwe manier van werken die leidt tot meer afstemming intern en extern. Weinig gemeenten zijn in staat om de mate van instrumentele

doorwerking te bereiken die STJ wil zien. Gemeenten komen veelal niet tot een actieplan of ze vinden het lastig om een plan om te zetten in daden. STJ-inspecteurs geven verder aan dat het toezichtveld weinig vluchtgedrag vertoont. Rapporten worden in gemeenten politiek-strategisch gebruikt, maar wanneer een rapport een wethouder kan schaden krijgt het rapport nauwelijks aandacht.

8.2 Kenmerken van lokale rapporten

In deze paragraaf wordt duidelijk gemaakt hoe de toezichtrappen zijn te kenmerken en hoe deze kenmerken de doorwerking van toezichtrappen beïnvloeden. De data die ten grondslag ligt aan deze deelvraag is verzameld door middel van interviews met inspecteurs en informanten en door middel van documentenanalyse.

Kenmerken van de lokale rapporten

De lokale rapporten zijn de rapporten die worden geschreven, nadat de STJ een onderzoek heeft uitgevoerd bij een gemeente en betrokken partijen. In de lokale rapporten worden de bevindingen gepresenteerd van het onderzoek in één gemeente.

Een STJ-inspecteur geeft aan dat de lokale rapporten er mooi uit zien, de rapporten zijn leuk om te lezen door de kaders, citaten en voorbeelden. Een andere STJ-inspecteur geeft aan dat er weinig gebruik wordt gemaakt van getallen. Over de leesbaarheid geven STJ-inspecteurs een wisselend signaal. Enerzijds wordt gezegd dat er to-the-point wordt geschreven, anderzijds wordt gezegd dat er bij de lokale rapporten van STJ constant wordt herhaald. Over de functie van de rapporten zijn inspecteurs duidelijk. De rapporten moeten gemeenten en lokale organisaties in een lerende actieve houding brengen. De STJ-inspecteurs geven aan dat aanbevelingen uit de lokale rapporten erg abstract zijn. Dit heeft twee redenen. Enerzijds vult STJ met concrete aanbevelingen te veel in voor het toezichtveld en de gemeente, anderzijds moeten bij veel gemeenten nog basale dingen gebeuren.

“Ze zeggen ook wel dat wij een manier van schrijven hebben waar een aantal dingen constant worden herhaald. Dit heeft te maken met de inspecties, die hun conclusies moeten kunnen verantwoorden.”

(STJ-inspecteur 2)

Uit de documentanalyse blijkt dat de lokale rapporten bullets bevatten, maar geen figuren of tabellen. De structuur van het rapport is wel duidelijk en logisch. Uit de documentanalyse blijkt verder dat de lokale rapporten van STJ veel herhaling bevatten, dit is ook gesignaleerd door STJ-inspecteurs. De functie van de lokale rapporten is leren en sturen. Het rapport is redelijk abstract, zijn worden aanbevelingen geven als *“valueer structureel”* en *“bied een aanbod op maat aan”*.

Indicatoren	Leesbaarheid en vormgeving ⁵	Functie toezichtrappen	Abstractieniveau
Score indicatoren	Redelijk leesbaar en redelijk vormgegeven	Leren en sturen	Redelijk abstract

Tabel 11: Documentanalyse lokale rapporten STJ

De invloed van de kenmerken van de individuele instellingsrapporten op doorwerking

De functie van de lokale rapporten zorgt ervoor dat er een hoge instrumentele en conceptuele doorwerking kan worden verwacht. De rapporten zijn er om te leren en om te sturen, anders gezegd om een manier van denken aan te leren en die toe te passen. De leesbaarheid en vormgeving hebben een positieve invloed op de doorwerking. Een STJ-inspecteur geeft aan dat het veld de rapporten eerder leest doordat de ze mooi zijn en leuk om te lezen. Het hoge abstractieniveau van de lokale rapporten hebben volgens verschillende STJ-inspecteurs een negatieve invloed op de instrumentele doorwerking. De STJ-inspecteurs zien het volgende verband: hoe algemener de aanbevelingen hoe algemener de antwoorden:

“En aanbeveling als betrek ouders en kinderen. Ja, dan krijg je ook een abstract verhaal terug”

(STJ-inspecteur 1)

Synopsis

De lokale rapporten van STJ zijn redelijk leesbaar en vormgegeven. De functie is leren en sturen. De lokale rapporten zijn redelijk abstract. De functie doet verwachten dat het rapport is gericht op instrumentele en conceptuele doorwerking. Het hoge abstractieniveau van de rapporten zorgt ervoor dat er minder instrumentele doorwerking verwacht hoeft te worden. STJ-inspecteurs geven aan dat STJ meer gericht is op conceptuele doorwerking.

8.3 Beïnvloedbare factoren

De kenmerken van de lokale rapporten van STJ verklaren gedeeltelijk de doorwerking van de lokale rapporten van STJ. Een STJ-inspecteur zegt dat er wel 100 dingen kunnen gebeuren, zodat een rapport een lage doorwerking kent. Hieronder worden de belangrijkste beïnvloedbare factoren genoemd die in meer of mindere mate van invloed zijn op de doorwerking van de lokale rapporten van STJ.

Herkenbaarheid van toezichtrappen

Meerdere STJ-inspecteur noemen herkenbaarheid van toezichtrappen een belangrijke factor voor de doorwerking van hun lokale rapporten. STJ-inspecteurs geven aan dat de gemeente de problemen die STJ probeert aan te pakken herkennen. STJ-inspecteurs hebben nog nooit gehoord dat ze een rapport van STJ niet herkennen. De herkenbaarheid van de lokale rapporten worden vergroot, doordat rapporten in een group-decision-room worden

⁵Bestaat uit de deelindicatoren ‘bullets en figuren’ en ‘leesbaarheid’

besproken. Dit is een overleg met professionals uit het veld. Doordat STJ niet heel specifiek kan zijn in haar aanbeveling, omdat ze anders teveel invullen van de uitvoering, zijn rapporten niet optimaal herkenbaar. Het komt ook voor dat aanbevelingen al zijn uitgevoerd, doordat het rapport maanden na het onderzoek uitkomt. Dit bevordert de herkenbaarheid niet:

“6 maanden later brachten we het rapport uit met die aanbevelingen. En zij zeiden van jongens het veiligheidshuis werkt al 5 maanden, het gaat goed. Waar halen jullie dit vandaan?”

(STJ-inspecteur 3)

Loketfunctie

STJ-inspecteurs zeggen dat het toezichtveld graag gebruik maakt van de loketfunctie van STJ. Verschillende STJ-inspecteurs geven aan dat ze problemen die het veld aandragen meenemen in de overall-rapportages. STJ-inspecteurs nemen dit alleen wanneer ze vinden dat het klopt. STJ-inspecteur 2 geeft aan dat ze wel voorzichtig zijn met problemen meegeven aan het ministerie: *“We doen het voorzichtig, want de minister is onze baas. Daarom laten we het vooraf al weten aan de minister, zodat de minister zijn antwoord al klaar heeft”*.

Oordeel inspectie

STJ-inspecteurs geven aan dat ze het toezichtveld willen stimuleren om te veranderen en te verbeteren. STJ wil stimulerend toezicht gebruiken om veranderingen in gang te brengen. Het oordeel van STJ is om deze redenen gradueel van aard:

“Een uitspraak dat het niks is met de samenwerking in een gemeente is geen goede voedingsbodem voor verandering en verbetering”

(STJ-inspecteur 2)

Betrokkenheid en rol inspecteurs

Meerdere STJ-inspecteurs geven aan dat de invloed van de individuele inspecteur op het uiteindelijke gebruik enorm groot is.

“Het optreden van de inspecteur is best belangrijk, hij kan een rapport maken of breken”

(STJ-inspecteur 4)

Doordat STJ geen vaste normen heeft waar het op controleert is het effect van het toezicht erg persoonsgebonden. Wanneer een gemeente tevreden is met het functioneren van een STJ-inspecteur, dan nemen ze ook de analyses van STJ eerder over. Wanneer een inspecteur niet klikt met een gemeente en de relatie is dusdanig verstoord, dan kiest STJ ervoor om een inspecteur te wisselen. STJ-inspecteur 4 geeft aan dat inspecteurs van STJ altijd erop gericht zijn om een bestuurder in een lerende positie te brengen: *“Bij ITJ zal je altijd een bestuur helpen, je probeert de bestuurder in een lerende positie te brengen”*

Samenwerking met andere rijksinspecties

Samenwerking met andere rijksinspecties is in tegenstelling tot bij andere rijksinspecties een factor van betekenis. STJ is een samenwerkingsverband van vijf rijksinspecties. Dit betekent dat vijf rijksinspecties invloed hebben op het handelen van STJ. Er zijn veel discussies hoe STJ moet handelen. Bij elke rapport komt de vraag hoe te handelen, hoe te oordelen terug. Dit komt doordat de ene rijksinspectie gericht is op oordelen terwijl de andere rijksinspectie gericht is op leren.

Sanctietoepassing

Voor STJ is de factor sanctietoepassing niet van toepassing. STJ heeft namelijk geen sanctiemogelijkheden. De invloed van het ontbreken van sanctiemogelijkheden staat onder de factor sanctiemogelijkheden in paragraaf 8.4.

Relatie tussen rijksinspectie en het veld

STJ-inspecteurs geven aan dat het veld niet staat te juichen wanneer STJ langs wil komen. Aan de andere kant hebben gemeente de keuze om niet mee te werken. Dit is eenmaal gebeurd. Een STJ-inspecteur geeft aan dat het veld ze nuttig vindt. Deze inspecteur ziet dit echter vooral als sociaalwenselijk gedrag. Verschillende STJ-inspecteurs geven aan dat communicatie een belangrijk aspect is voor de relatie met het veld. Deze straalt volgens een STJ-inspecteur welwillendheid en leren uit. Dat STJ dit ook daadwerkelijk doet volgt uit het volgende voorbeeld”

“Bij het onderzoek voor taalachterstanden wisten we dat het voor veel gemeente moeilijk was om veel aanbevelingen op te pakken. Daarom hebben we de rapporten verzonden zoals altijd, maar we hebben ze ook uitgenodigd, de ambtenaren, voor een expertmeeting.”
(ST-inspecteur 4)

Afstemming tijdens voorbereiding en uitvoering

STJ heeft verschillende contactmomenten tijdens de voorbereiding en uitvoering met het toezichtveld. Tijdens de voorbereiding is er geen afstemming met professionals. Een STJ-inspecteur geeft aan dat dit er toe leidt dat de gemeenten als enige eigenaarschap dragen. Daarnaast zijn de plannen die beleidsmedewerkers maken vaak ongrijpbaar en vaag. Dit komt de instrumentele doorwerking niet ten goede. Tijdens de voorbereiding van het onderzoek is er wel contact met de wethouder. Voordat STJ onderzoek gaat doen in de gemeenten moet de wethouder officieel aangeven dat hij gaat meerwerken aan het onderzoek. Dit heeft volgens STJ-inspecteur 3 zijn positieve effecten voor de rest van het onderzoek: *“En dus dan heb je het in de hoogste regionen besproken, zodat je daar op kan terugvallen als de beleidsmedewerker niet vooruit te branden is”*. Tijdens de uitvoering worden de eerste bevindingen gedeeld met de professionals in een group-decision-room. Een STJ-inspecteur geeft aan dat professionals meer betrokken moeten worden. Zij hebben de kennis in huis en het leidt tot draagvlak op de vloer.

Communicatiestrategie

In de interviews met STJ-inspecteurs is niet duidelijk geworden in hoeverre STJ een communicatiestrategie heeft. Uit de interviews is op te maken dat dit meer persoonsgebonden is dan dat er één communicatiestrategie bestaat bij STJ.

Openbaarmaking van toezichtrappen

Meerdere STJ-inspecteurs geven aan dat ze geen effect merken van het openbaar maken van de lokale rapporten. Daarnaast geven een sommige inspecteurs aan dat het wethouders weinig uitmaakt dat de rapporten openbaar worden gemaakt. Elke gemeente kampt namelijk met dezelfde problemen, elke gemeente weet dat ze het niet goed doen. Eén inspecteur geeft aan dat wethouders wel reageren op het openbaar maken van de lokale rapporten. STJ-inspecteurs zien openbaarmaking vooral als iets negatiefs:

“Als ze genoemd worden in een deelrapport dan kan het zijn dat ze bevrozen en dat is niet goed voor het leren”

(STJ-inspecteur 4)

Organisatie van ‘lange termijn’ nazorg

STJ heeft veel aandacht voor de ‘lange termijn’ nazorg. Na elk rapport volgt namelijk twee jaar lang een monitoring. Verschillende STJ-inspecteurs vinden de monitoring zeer belangrijk. Het is volgens STJ-inspecteurs vooral belangrijk om de energie te behouden die er is tijdens en kort na een onderzoek. STJ-inspecteur 2 vindt dat er meer tijd gestoken moet worden in de monitoring: *“Tegelijkertijd denk ik ook dat als we meer tijd zouden stoppen in de monitoring dat we veel meer effect zouden hebben.”*

Timing van toezichtrappen

STJ-inspecteurs zien timing van toezichtrappen als een zeer belangrijke factor voor de doorwerking van lokale rapporten. Ook noemen sommige STJ-inspecteur timing een zwak punt van STJ. STJ-inspecteurs geven aan dat je rapporten niet vlak voor de verkiezingen uitgebracht moeten worden, omdat de gemeente het rapport dan wegstopt. Daarnaast heeft een gemeente soms net beleid gemaakt op het onderwerp, waardoor ze een rapport niet willen gebruiken. STJ-inspecteurs hebben afgesproken om een rapport openbaar te maken zodra het rapport af is. Een STJ-inspecteur geeft aan het belangrijk is om in de cyclus van gemeenten te denken. Dit betekent dat alle rapporten in februari af moeten zijn, maar dat is onmogelijk omdat de bemensing dan heel ongelijk verdeeld is over het jaar.

“Bij ITJ hebben we gezegd, misschien moet je het niet meer op dat moment uitbrengen, maar dat is suf als iets af is breng je het uit.”

(STJ-inspecteur 1)

Synopsis

STJ-inspecteur zien de betrokkenheid en rol van inspecteurs en de lange termijn nazorg als de belangrijkste beïnvloedbare factoren. Het toezicht van STJ wordt als STJ persoonsgebonden gezien. Een inspecteur kan een rapport maken of breken. STJ ziet dat de twee jaar durende monitoringsfase als lange termijn nazorg als een factor die ervoor zorgt dat gemeente de energie tijdens een rapport behouden. Doordat STJ geen

sanctiemogelijkheden heeft, is het belangrijk dat het toezichtveld de analyses uit een rapport herkennen. In de meeste gevallen herkent een gemeente het rapport. Het ontbreken van sanctiemogelijkheden leidt tot minder strategische onzekerheid. Dit heeft een positieve invloed op de relatie met het veld. Openbaarmaking van toezichtrappen heeft nauwelijks invloed volgens STJ-inspecteurs.

8.4 Contextfactoren

Hieronder worden de belangrijkste contextfactoren genoemd die in meer of mindere mate van invloed zijn op de doorwerking van de lokale rapporten van STJ.

Belang voor toezichtveld

STJ-inspecteurs geven aan dat het erg belangrijk is voor de doorwerking dat het probleem door een wethouder als urgent wordt ervaren. Of wethouders het probleem als urgent ervaren hangt af van verschillende factoren. STJ doet alleen onderzoek bij gemeenten waar het probleem groot is. Dit hangt positief samen met het urgentiegevoel. STJ houdt alleen onderzoek bij gemeenten die willen meewerken met het onderzoek. Deze twee factoren zorgen ervoor dat de meeste gemeente het belang inzien van het onderzoek van STJ. Desondanks zitten de meeste gemeenten niet te wachten op de inspectie. Het belang voor een onderzoek verschilt per gemeente. Er zijn gemeenten die een enorme staf hebben voor dit soort onderzoeken, terwijl er ook gemeenten zijn die zo'n onderzoek graag willen hebben. In sommige gevallen is het belang van de gemeente voor een onderzoek heel specifiek, dit zorgt ervoor dat het rapport selectief wordt gebruikt.

“De gemeente was echter alleen maar geïnteresseerd in wat de gemeente moest doen als de nieuwe drank- en horecawet werd ingevoerd. Verder niets.”

(STJ-inspecteur 1)

Aangezien vaststaande normen ontbreken in het toezicht van STJ is het mogelijk om rapporten te maken waarin het toezichtveld wordt gestimuleerd om te streven naar het hoogst haalbare. Standaarden hebben volgens informant 2 een negatief effect op het leereffect: *“een onbedoeld effect van het werken met standaarden is dat mensen gaan streven naar een zes, naar het voldoende zijn”*.

Organisatiecultuur organisaties in toezichtveld

Meerdere STJ-inspecteurs geven aan dat gemeenten een cultuur hebben die gericht is op beleid. Dit zorgt ervoor dat er vaak wel plannen zijn, maar dat de uitvoering achterblijft. Een STJ-inspecteur geeft aan dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten wat betreft de cultuur. Er zijn gemeenten met een lerende cultuur, maar er zijn ook gemeenten waar een lerende cultuur ontbreekt.

“Gemeenten zijn vaak beleidsmedewerkers en die blijven maar beleid maken. Die blijven maar met beleid dingen op te lossen.”

(STJ-inspecteur 2)

Efficiëntieoverwegingen

STJ-inspecteurs geven aan dat de factor efficiëntieoverwegingen een zeer belangrijke factor is voor de doorwerking van de lokale rapporten van STJ. Doordat er geen wettelijke verplichtingen zijn, STJ geen sanctiemogelijkheden heeft en dat een onderzoek van STJ slechts een eenmalige actie is, hebben gemeente alle ruimte om efficiëntieoverwegingen te maken en de rapporten niet te gebruiken. De huidige economische crisis maakt dat efficiëntieoverwegingen steeds vaker de doorslaggevende factor zijn. Een STJ-inspecteur geeft aan dat in kleinere gemeenten nog meer mogelijk is dan in grotere gemeenten. Daarnaast zijn gemeenten afhankelijk van andere organisaties. Andere organisaties moeten willen meewerken zonder geld te vragen, maar geven vaak aan dat er geen geld voor is. Volgens een STJ-inspecteur is dit te verklaren doordat een STJ-onderzoek geen gedeeld eigenaarschap kent. Een onderzoek loopt grotendeels via de wethouder en beleidsmedewerkers van een gemeente.

“De meest voorkomende reactie is “dat doen we al”, daarnaast is een veel voorkomende reactie “goed dat je het hebt opgeschreven, daar hadden we niet aan gedacht”. Daar zitten allebei dezelfde motivatie achter, namelijk ik heb er geen zin in.”

STJ-inspecteur 4)

Reputatie rijksinspectie

STJ-inspecteurs geven aan dat STJ weinig bekendheid heeft bij gemeenten. Gemeenten herkennen wel meteen de problemen die STJ aanpakt. Een STJ-inspecteur geeft aan dat ze over het algemeen goed worden ontvangen. Dit komt volgens deze inspecteur doordat STJ stimulerend toezicht houdt. Een onderwijsinspecteur ziet STJ vooral als een adviesorganisatie, doordat ze geen doorzettingsmacht hebben.

Sanctiemogelijkheid

STJ heeft geen sanctiemogelijkheden. STJ kan hoogstens de druk opvoeren door te dreigen met de sectorale inspecties. Het probleem volgens verschillende STJ-inspecteurs is dat gemeenten dit prima vinden. Geen sectorale houdt toezicht op gemeente, dit betekent dat sectorale inspecties via het toezicht op andere organisaties dit onderwerp moeten aansnijden. Dit heeft volgens een STJ-inspecteur niet hetzelfde effect. Doordat STJ geen sanctiemogelijkheden heeft, is het onderzoek van STJ vrijblijvend voor gemeenten. Een onderwijsinspecteur schets het gevaar van deze vrijblijvendheid:

“Het moet niet zomaar een leuk rapportje zijn en dat het geheel aan de ander is om daar wat mee te doen of niet.”

(Onderwijsinspecteur 1)

Macht van het veld

De gemeenten hebben zoals hierboven duidelijk gemaakt veel macht en vrijheid richting STJ. Tegelijkertijd zijn gemeenten wel afhankelijk van andere organisaties om een rapport van STJ succesvol te gebruik. Doordat toezicht wordt gehouden op samenwerkingsverbanden zijn organisaties altijd afhankelijk van elkaar. Bereidheid per organisatie verschilt volgens een STJ-inspecteur door financiële en politieke redenen.

Politieke belangstelling

Meerdere STJ-inspecteurs vinden dat de politieke belangstelling van de lokale politiek in een onderwerp van belang is voor de doorwerking van toezichtrappen. Uiteindelijk moet naast een wethouder ook een gemeenteraad achter de verbeterplannen staan die een beleidsafdeling maakt na het onderzoek van STJ. Als een onderwerp in de politiek weinig prioriteit kent heeft dit zijn weerslag op de doorwerking van toezichtrappen. Een STJ-inspecteur geeft aan dat het per gemeente verschilt of een raad voor lik-op-stuk beleid of voorkomen is. Het stimulerende toezicht van STJ is vooral gericht op het voorkomen van problemen door samenwerken. Een gemeente met een 'linkse raad' zal meer oren hebben naar de onderzoeken van STJ dan een 'rechtse raad'.

Belangstelling media

STJ-inspecteurs zien de belangstelling niet als een erg belangrijke factor. Sommige onderwerpen liggen gevoelig en daar heeft de media een grotere invloed. De media zorgt ervoor dat de politieke belangstelling groter wordt.

"We hebben een onderzoek naar overgewicht gedaan, maar daar ligt niemand wakker van als dat in de krant zou staan."

(STJ-inspecter 1)

Synopsis

De contextfactoren van STJ hebben een negatieve invloed op de doorwerking van de lokale rapporten. Het ontbreken van sanctiemogelijkheden zorgt ervoor dat de factoren efficiëntieoverwegingen en belang voor toezichtveld zeer belangrijk zijn. Gemeente gebruiken de lokale rapporten van STJ wanneer de gemeente er baat bij heeft. De beleidscultuur en de afhankelijkheid van andere organisaties zorgt ervoor dat rapporten vaak niet leiden tot instrumentele doorwerking. Elke organisatie maakt namelijk zijn eigen efficiëntieoverwegingen. Elke speler in het veld moet het belang zien in het onderzoek van STJ en de verbeterplannen van een gemeente.

8.5 Conclusie

De lokale rapporten van STJ kennen vooral conceptuele en agenderende doorwerking. Dit is gedeeltelijk te verklaren door de functie van de lokale rapporten van STJ. Deze zijn volgens STJ-inspecteurs vooral gericht op het leren en bijeenbrengen van organisaties. Dit is verder te verklaren door de grote invloed van individuele inspecteurs. De STJ-inspecteurs zijn erg gericht op het creëren van een lerende houding. De lokale rapporten van STJ kennen nauwelijks instrumentele doorwerking. Dit is gedeeltelijk te verklaren door het hoge abstractieniveau van de aanbevelingen in de lokale rapporten van STJ. Verder is dit te verklaren door het ontbreken van sanctiemogelijkheden en daarmee het ontbreken van doorzettingsmacht. Efficiëntieoverwegingen zijn hierdoor een zeer belangrijke factor. Elke organisatie maakt efficiëntieoverwegingen en het toezichtveld van STJ kent vele spelers. Ten slotte hebben gemeente moeite om beleid om te zetten in daden, hierdoor blijft instrumentele doorwerking achter. De efficiëntieoverwegingen van organisaties en gemeenten worden positief beïnvloed door het urgentiegevoel, de goede relatie met STJ en

- Effectief rapporteren -

Een vergelijkend onderzoek naar de factoren die de doorwerking van toezichtrappen verklaren

de energie die wordt gestoken in de lange termijn nazorg door STJ. De efficiëntieoverwegingen worden negatief beïnvloed door de bezuinigingsmaatregelen die elke gemeente moet nemen en de geringe last die het veld heeft van STJ bij niet handelen.

9. Analyse

In de vorige hoofdstukken is per inspectie de doorwerking van de rijksinspecties verklaard. In dit hoofdstuk worden de inspecties met elkaar vergeleken. Duidelijk wordt gemaakt wat de verschillen en overeenkomsten zijn in de doorwerking van de toezichtrappen en hoe deze doorwerking is te verklaren. Daarmee is dit hoofdstuk de beantwoording van de empirische deelvragen. In hoofdstuk 9.1 wordt deelvraag 5 beantwoord. Duidelijk wordt gemaakt wat de gepercipieerde mate van doorwerking is. In hoofdstuk 9.2 wordt antwoord gegeven op deelvraag 6. De toezichtrappen zijn gekenmerkt en duidelijk wordt gemaakt hoe deze kenmerken de doorwerking beïnvloeden. In paragraaf 9.3 wordt antwoord gegeven op deelvraag 7. De beïnvloedbare factoren die de doorwerking van toezichtrappen beïnvloeden uiteengezet en gekeken wordt in of de beïnvloedbare factoren de doorwerking van toezichtrappen kunnen verklaren. In paragraaf 9.4 wordt antwoord gegeven op de achtste deelvraag. De contextfactoren worden uiteengezet en duidelijk wordt gemaakt in hoeverre de contextfactoren invloed hebben op de doorwerking van toezichtrappen. In paragraaf 9.5 volgt de empirische beantwoording van het eerste deel van de hoofdvraag. De doorwerking van de toezichtrappen van de onderzochte rijksinspecties worden verklaard aan de hand van de kenmerken van toezichtrappen, de beïnvloedbare factoren en de contextfactoren.

9.1 Doorwerking van toezichtrappen

In deze paragraaf wordt de vijfde deelvraag en de eerste empirische deelvraag beantwoord: *Wat is de gepercipieerde mate van doorwerking van de toezichtrappen?* De beantwoording van de vijfde deelvraag geschiedt op basis van de paragrafen over doorwerking van de toezichtrappen van de onderzochte rijksinspecties.

Instrumentele doorwerking

De individuele instellingsrapporten van de Onderwijsinspectie en de individuele TOP-rapporten van de IGZ kennen relatief veel instrumentele doorwerking ten opzichte van de toezichtrappen van de andere rijksinspecties. De toezichtrappen van STJ en de Inspectie VenJ kennen weliswaar instrumentele doorwerking, echter niet op het niveau waar deze rijksinspecties naar streven. De regiobeelden van de Inspectie VenJ worden voornamelijk gebruikt door de sterkere veiligheidsregio's. Bij de Onderwijsinspectie is het precies andersom, daar leiden de rapporten van de zwakke en zeer zwakke middelbare scholen voornamelijk tot instrumentele doorwerking.

Conceptuele doorwerking

STJ-inspecteurs geven aan dat lokale rapporten leiden tot conceptuele doorwerking. Gemeenten nemen de manier van denken en kijken over van de STJ. De conceptuele doorwerking van de regiobeelden van de Inspectie VenJ verschilt volgens Inspecteurs VenJ tussen de bestuurders en de veiligheidsbureaus in de veiligheidsregio's. De veiligheidsbureaus waarderen de rapporten van de Inspectie en nemen analyses van de Inspectie VenJ over. Bestuurders van de veiligheidsregio's hebben teveel andere bezigheden om de regiobeelden goed te lezen en halen daar waarschijnlijk dan ook minder conceptuele

doorwerking uit. Onderwijsinspecteurs geven aan dat de individuele instellingsrapporten geen conceptuele doorwerking kennen, omdat ze niet kijken hoe ze kwaliteit van de school kunnen verbeteren, maar hoe ze een basisarrangement kunnen verdienen. Ook IGZ-inspecteurs geven aan dat de individuele TOP-rapporten geen conceptuele doorwerking, dit komt doordat ziekenhuizen de kennis al in huis hebben.

Agenderende doorwerking

STJ-inspecteurs geven aan dat de rapporten leiden tot verschillende overleggen. Overleggen door hun zelf geïnitieerd, overleggen door het veld geïnitieerd en overleggen in de gemeenteraad. IGZ-inspecteurs geven aan dat er veel overleggen ontstaan na de TOP-rapporten, bijvoorbeeld om na aanleiding van de TOP-rapporten nieuwe normen te ontwikkelen. Inspecteurs VenJ geven aan dat ze geen beeld hebben of de regiobeelden leiden tot interne overleggen. Zelf organiseren ze wel jaarlijks meetings met het veld. De Onderwijsinspecteurs geven aan dat bij zwakke scholen de rapporten leiden tot veel interne overleggen, daarnaast komen externen in de school. Scholen met een basisarrangement kennen nauwelijks interne overleggen over de implicaties van de individuele instellingsrapporten.

Politiek-strategische doorwerking

Inspecteurs VenJ en IGZ-inspecteurs geven aan dat de toezichtrappen binnen het veld politiek-strategisch redelijk veel worden gebruikt om een onderwerp op de agenda te krijgen. Onderwijsinspecteurs geven aan dat de rapporten nauwelijks intern worden gebruikt om posities te versterken. Dit kan verklaard worden doordat schoolbesturen zich het beste kunnen herkennen in de rapporten en zij hebben genoeg mogelijkheden om hun wil door te voeren. STJ-inspecteurs geven aan dat de lokale rapporten politiek-strategisch nauwelijks worden gebruikt. Dit komt volgens STJ-inspecteurs doordat er geen sfeer is waar strategisch gedrag plaatsvindt.

De gepercipieerde doorwerking van de toezichtrappen verschilt per inspectie. De Onderwijsinspectie en de IGZ kennen volgens hun inspecteurs voornamelijk instrumentele doorwerking. STJ kent volgens STJ-inspecteurs voornamelijk conceptuele doorwerking. Inspecteurs VenJ geven aan dat de instrumentele doorwerking bij de Inspectie VenJ de afgelopen jaren teruggevallen. Momenteel is de beleving dat er voornamelijk conceptuele en politiek-strategische doorwerking plaatsvindt.

	Inspectie VenJ	Onderwijs- inspectie	IGZ	STJ
Instrumentele doorwerking	Redelijk weinig	Veel	Veel	Redelijk weinig
Conceptuele doorwerking	Wisselend	Weinig	Weinig	Veel
Agenderende doorwerking	Onbekend	Wisselend	Redelijk veel	Redelijk veel
Politiek-strategische doorwerking	Redelijk veel	Redelijk weinig	Redelijk veel	Redelijk weinig

Tabel 12: Overzicht doorwerking rijksinspecties

9.2 Invloed van kenmerken uit toezichtrappen

De huidige doorwerking van de verschillende rijksinspecties wordt verklaard aan de hand van de kenmerken uit de toezichtrappen, de beïnvloedbare factoren en de contextfactoren. In deze paragraaf volgt een analyse van de kenmerken van de onderzochte toezichtrappen van de inspectie. Daarnaast wordt gekeken in hoeverre de huidige doorwerking is te verklaren aan de hand van de kenmerken uit toezichtrappen. Deze paragraaf is daarmee de beantwoording van zesde deelvraag en de tweede empirische deelvraag: *Hoe zijn de toezichtrappen te kenmerken en hoe beïnvloeden deze kenmerken de doorwerking van toezichtrappen?*

Kenmerken uit toezichtrappen

De regiobeelden van de Inspectie VenJ moeten de kwaliteit van de uitvoering signaleren en de regio's in de goede richting sturen door middel van aanbevelingen. De aanbevelingen zijn redelijk concreet wat instrumentele doorwerking positief beïnvloedt. De rapporten zijn redelijk leesbaar en redelijk vormgegeven. Ook de rapporten van de Onderwijsinspectie en de IGZ hebben de functie om de kwaliteit van de uitvoering te signaleren en de instellingen de goede richting te wijzen richting een normnaleving. De rapporten zijn in tegenstelling tot de rapporten van de STJ zeer concreet. Het rapport van de Onderwijsinspectie is in 34 indicatoren uitgesplitst en de TOP-rapporten van IGZ ook in meerdere indicatoren. Dit lage abstractieniveau komt de leesbaarheid niet ten goede. De lokale rapporten van STJ hebben als doel om te leren en te sturen. STJ-inspecteurs benadrukken tijdens interviews vooral de lerende functie. De lokale rapporten van STJ zijn redelijk abstract en redelijk leesbaar en vormgegeven.

Invloed van kenmerken van de toezichtrappen op doorwerking

De functie van de regiobeelden van de inspectie VenJ is gericht op instrumentele doorwerking. Het redelijk lage abstractieniveau en de leesbaarheid en vormgeving hebben zijn positief voor instrumentele doorwerking. De functie van de toezichtrappen van de Onderwijsinspectie en de IGZ zijn ook gericht op instrumentele doorwerking. Het lage abstractieniveau heeft een positieve invloed op de instrumentele doorwerking, maar een negatieve invloed op de conceptuele doorwerking. De slechte leesbaarheid van de rapporten heeft een negatieve invloed op de instrumentele doorwerking. De rapporten van STJ zijn voornamelijk gericht op conceptuele doorwerking, maar ook op instrumentele doorwerking. Het hoge abstractieniveau van de rapporten heeft een positief effect op de conceptuele doorwerking. Het hoge abstractieniveau heeft in ieder geval een negatieve invloed op de instrumentele doorwerking. De leesbaarheid en de vormgeving hebben een minimale positieve invloed op de doorwerking.

Opvallend is dat inspecteurs van verschillende inspecties aangeven dat leesbaarheid en vormgeving nauwelijks van invloed zijn op de doorwerking. Verder geven ook inspecteurs van verschillende inspectie aan dat concrete rapporten wel belangrijk zijn, voornamelijk voor de herkenbaarheid van de rapporten en zodat deze rapporten niet vertaalt hoeven te worden naar de specifieke context van een uitvoerende organisatie.

Overzicht kenmerken toezichtrappen

De variatie in de doorwerking van de toezichtrappen van de rijksinspecties kan gedeeltelijk verklaard worden aan de hand van de invloed van de kenmerken van de toezichtrappen van de rijksinspecties. Opvallend is dat de Onderwijsinspectie en de IGZ zeer concrete toezichtrappen hebben en ook aangeven dat de rapporten veel instrumentele doorwerking kennen. STJ kent veel conceptuele doorwerking. Uit de functie van toezichtrappen blijkt dat STJ als enige rijksinspectie ook gericht is op leren. Het redelijk hoge abstractieniveau heeft daar volgens STJ-inspecteurs een positieve invloed op. De relatief lage doorwerking van de Inspectie VenJ lijkt niet te verklaren vanuit de kenmerken van toezichtrappen. De leesbaarheid en vormgeving en het abstractieniveau hebben een positieve invloed op de doorwerking.

	Inspectie VenJ	Onderwijsinspectie	IGZ	STJ
Leesbaarheid en vormgeving	Redelijk leesbaar en vormgegeven	Nauwelijks leesbaar, redelijk vormgegeven	Nauwelijks leesbaar, redelijk vormgegeven	Redelijk leesbaar en redelijk vormgegeven
Functie	Signaleren en sturen	Signaleren en sturen	Signaleren en sturen	Leren en sturen
Abstractie-niveau	Redelijk concreet	Zeer concreet	Zeer concreet	Redelijk abstract ⁶

⁶ STJ is voornamelijk gericht op conceptuele doorwerking en het redelijk hoge abstractieniveau heeft een positieve invloed op conceptuele doorwerking.

Tabel 13: Overzicht kenmerken van toezichtrappen

9.3 Beïnvloedbare factoren

In deze paragraaf wordt de zevende deelvraag en de derde empirische deelvraag beantwoord: *Welke beïnvloedbare factoren hebben effect op de doorwerking van toezichtrappen*. De beantwoording van deze zevende deelvraag is een analyse van de beïnvloedbare factoren die doorwerking van de toezichtrappen van de inspecties beïnvloeden.

Herkenbaarheid toezichtrappen

Inspecteurs van verschillende inspecties zien dat herkenbaarheid van toezichtrappen een belangrijke factor is. Herkenbaarheid van toezichtrappen is belangrijk voor alle vormen van doorwerking. Hoe beter het veld zich herkent, hoe meer en hoe sneller ze de rapporten gebruiken. Er zijn verschillende factoren die de herkenbaarheid van toezichtrappen beïnvloeden. Inspecteurs van verschillende inspecties noemen het abstractieniveau van de rapporten, de mate waarin bevindingen vooraf worden gedeeld met het veld en de mate waarin het veld zich kan herkennen in de normen als belangrijke indicatoren. Inspecteurs VenJ denken dat de zwakkere regio's de regiobeelden van de Inspectie VenJ te ver van hun realiteit en behoefte ervaren. Daarnaast kunnen de sommige regio's zich niet meer herkennen in de wetten verankerde normen die het veld zelf heeft geformuleerd.

Onderwijsinspecteurs zien dat veel leraren zich niet kunnen vinden in de normen waar de Onderwijsinspectie toezicht houdt. Dit verklaart waarom bestuurders de toezichtrappen meer herkennen dan leraren. Veel scholen herkennen zich volgens onderwijsinspecteurs niet in de individuele instellingsrapporten van de inspectie, doordat ze geen goed beeld hebben van hun eigen kwaliteit. IGZ-inspecteurs geven aan dat het veld zich kan herkennen in de individuele TOP-rapporten, doordat ze zelf de normen formuleren. STJ-inspecteurs geven aan dat gemeenten zich over het algemeen kunnen herkennen in de lokale rapporten van STJ. Belangrijk hierin is dat de bevindingen in een overleg met professionals worden besproken. De herkenbaarheid wordt negatief beïnvloed doordat de rapporten maanden na de uitvoering van het onderzoek worden gepresenteerd.

Loketfunctie

De meerderheid van de inspecteurs van de verschillende inspecties zien de loketfunctie niet als een belangrijke factor voor de doorwerking van toezichtrappen. De loketfunctie beïnvloedt voornamelijk de instrumentele doorwerking. Inspecteurs geven aan dat het veld hun problemen neerlegt bij de inspecties, zodat inspecties dit bij beleid kunnen aanstippen. De meeste inspecteurs staan hier afhoudend tegenover. Onderwijsinspecteurs zijn hier vrij stelling in en geven aan dat het veld dit zelf aan beleid kan meegeven. Inspecteurs VenJ, IGZ-inspecteurs en STJ-inspecteurs nemen het wel mee, maar geven daarnaast aan dat het veld dit beter zelf kan benoemen bij beleid. Het risico van de loketfunctie invullen is volgens een STJ-inspecteur dat inspecties de minister tegen hen in het harnas krijgen. Het risico van de loketfunctie afhouden is dat het veld de inspectie ziet als rechterarm van de politiek.

Oordeel inspectie

Onderwijsinspecteurs geven aan dat het oordeel van de Onderwijsinspectie over de kwaliteit van het onderwijs van middelbare scholen een zeer belangrijke factor is voor de doorwerking van toezichtrappen. Inspecteurs VenJ, IGZ-inspecteurs en STJ-inspecteurs vinden het oordeel een redelijk belangrijke factor. Inspecteurs VenJ, Onderwijsinspecteurs en IGZ-inspecteurs geven aan dat een streng oordeel leidt tot hogere instrumentele doorwerking. STJ-inspecteurs zien dat te strenge oordelen een negatief effect hebben op de conceptuele doorwerking. Informanten geven aan dat het negatief is voor de instrumentele doorwerking, wanneer de meerderheid van het veld niet voldoet aan de normen. Het oordeel van de Inspectie VenJ heeft een negatieve invloed op de instrumentele doorwerking, doordat de meerderheid niet voldoet aan de normen. Onderwijsinspecteurs geven aan dat een negatief oordeel van de inspectie als een donkere wolk boven de middelbare school hangt en dat dit leidt tot hogere instrumentele doorwerking. Een positief oordeel bij de onderwijsinspectie heeft een negatieve invloed op de instrumentele doorwerking. Er is voor scholen dan geen reden om te verbeteren.

Betrokkenheid en rol inspecteurs

Inspecteurs van verschillende inspecties geven aan dat de betrokkenheid en rol van de individuele inspecteur zeer belangrijk is. De factor lijkt het grootst te zijn bij STJ. Daar zijn namelijk geen vaststaande normen, waardoor het effect van STJ erg persoonsgebonden is. Inspecteurs VenJ zien zichzelf als een betrokken club die probeert mee te denken met de veiligheidsregio's. Onderwijsinspecteurs geven aan dat er verschillen zitten in de communicatieve vaardigheden van inspecteurs. Daarnaast zijn inspecteurs van de Onderwijsinspectie en de IGZ in gesprekken vaak te 'eufemistisch' wat de landing van het rapport niet ten goede komt. STJ-inspecteurs geven aan dat ze een helpende houding hebben en gemeenten in een lerende positie proberen te manoeuvreren wat de conceptuele doorwerking ten goede komt.

Samenwerking met andere rijksinspecties

Inspecteurs van de Inspectie VenJ, de Onderwijsinspectie en de IGZ zien de factor samenwerking met andere rijksinspecties niet als belangrijke factor voor de doorwerking. Volgens STJ-inspecteurs is de factor samenwerking een lastige factor, omdat er constant samengewerkt moet worden met vijf inspecties met verschillende visies. Dit komt de daadkracht van STJ niet ten goede. Het voordeel van de samenwerking is dat STJ kan kijken waar een afzonderlijke inspectie niet kijkt.

Sanctietoepassing

Bij de Inspectie VenJ en STJ speelt sanctietoepassing geen rol van betekenis, aangezien beide inspecties geen sanctiemogelijkheden hebben. De Onderwijsinspectie geeft aan dat sanctietoepassing een positieve invloed heeft op de doorwerking, omdat het middelbare scholen alert maakt. Wanneer te snel wordt gegrepen naar de hardere maatregelen heeft dit negatieve invloeden op de reputatie van de inspectie en de relatie met het veld. IGZ-inspecteurs zien dat sanctietoepassing op de korte termijn noodzakelijk is om onacceptabele situaties te veranderen. Op lange termijn zien ze dat sancties de relatie met het veld negatief

kunnen beïnvloeden.

Relatie met het veld

Inspecteurs VenJ en STJ-inspecteurs vinden de relatie met het veld een zeer belangrijke factor. Deze is zo belangrijk voor inspecteurs van de Inspectie VenJ en STJ, doordat deze inspecties enerzijds geen sanctiemogelijkheden hebben en anderzijds meer gericht zijn op modern toezicht. Desondanks zien Onderwijsinspecteurs en IGZ-inspecteurs de relatie met het veld ook als een belangrijke factor. Inspecteurs van verschillende inspecties geven aan dat de strategische onzekerheid die er is door de rollen als ‘inspecteur’ en ‘geïnspecteerde’ de relatie op gespannen voet zet. Inspecteurs VenJ en STJ-inspecteurs geven aan dat het vechten is tegen de reputatie die er is van inspecties. Ze willen meedenken en een vertrouwensvolle relatie ontwikkelen. Onderwijsinspecteurs geven aan dat er een vertrouwensbreuk is tussen een groot deel van het veld en de inspectie. Ten opzichte van de Inspectie VenJ en STJ hebben de Onderwijsinspectie en de IGZ relatief weinig contact met het veld. De Onderwijsinspecteur en de STJ-inspecteur zijn tegenpolen van elkaar. De Onderwijsinspecteur wordt door een STJ-inspecteur als een robot omschreven. Een Onderwijsinspecteur omschrijft STJ als een adviseur, een inspecteur zonder tanden. Beiden denken ze dat ze op hun manier in hun context het meeste effect hebben.

Afstemming onderzoek met veld

De Inspectie VenJ geeft aan dat de normen zijn geformuleerd in samenwerking met het veld. Tijdens een onderzoek is er afstemming over de rol van de inspectie. De bevindingen worden besproken voordat het rapport wordt gepresenteerd. Onderwijsinspecteurs geven aan dat er weinig afstemming over een onderzoek is met een veld. Er is een vast kader voor elk onderzoek. Een onderzoek wordt dus niet afgestemd op individuele scholen. STJ heeft vooraf contact met de wethouder over het onderzoek. De bevindingen worden vooraf in een overleg met professionals besproken. Bij de IGZ worden de normen geformuleerd door de wetenschappelijke verenigingen en is er net als bij STJ overleg over de bevindingen.

Communicatiestrategie

Inspecteurs van de Inspectie VenJ en de Onderwijsinspectie geven aan dat de factor communicatiestrategie een factor is voor de doorwerking van toezichtrappen. Inspecteurs van deze inspecties zien dat er nog wel veel verbeterd kan worden op dit gebied. De rapporten worden op het verkeerde moment op de verkeerde plek gepresenteerd. De factor communicatiestrategie is niet naar voren gekomen in de interviews met STJ-inspecteurs en IGZ-inspecteurs.

Openbaarmaking van toezichtrappen

Inspecteurs van de verschillende inspecties denken verschillend over het effect van openbaarmaking van toezichtrappen. Openbaarmaking heeft voornamelijk invloed op de instrumentele en politiek-strategische doorwerking. Onderwijsinspecteurs zien openbaarmaking van toezichtrappen als het belangrijkste middel om instrumentele doorwerking te vergroten. Doordat de impact van de rapporten voor zwakke scholen zeer negatief is doen ze er alles aan om de rapporten te gebruiken om een basisarrangement te krijgen. Zwakke scholen lopen imagoschade op en hun concurrentiepositie verslechtert wat

invloed heeft op de werving van nieuwe leerlingen. De Inspecteurs VenJ geven aan dat openbaarmaking het enige interventiemiddel is van de Inspectie VenJ. Het effect van openbaarmaking was vroeger groter, toen schrokken bestuurders nog als hun veiligheidsregio onderaan het lijstje stond. Dit leidde tot instrumentele en politiek-strategische doorwerking. Voor IGZ is openbaarmaking één van de middelen om de instrumentele doorwerking te vergroten. STJ-inspecteurs merken nauwelijks effect van openbaarmaking. Dit zien ze als positief aangezien openbaarmaking volgens hen leidt tot strategisch gedrag en bevrozing van het handelen.

Organisatie van de 'lange termijn' nazorg

Inspecteurs van verschillende inspecties zien de organisatie van de 'lange termijn' nazorg als een factor van betekenis, doordat dit ervoor zorgt dat de energie die tijdens een onderzoek ontstaat wordt omgezet in daden. STJ heeft standaard na een onderzoek een monitoringsperiode van twee jaar. De onderwijsinspectie heeft alleen bij zwakke scholen een traject waarin ze nog twee jaar langskomen. De IGZ heeft in dit systematische onderzoek een follow-up rapport om de aandacht van het veld te behouden. De Inspectie VenJ heeft door het systematische toezicht een monitoringsfase. Elk nieuwe rapport kan gezien worden als de monitoring van het oude rapport.

Timing van toezichtrappen

Meerdere inspecteurs van verschillende inspecties zien timing van toezichtrappen als een belangrijke factor voor de agenderende en instrumentele doorwerking van toezichtrappen. De onderwijsinspecteurs zien het zomerreces als ongunstig moment voor de doorwerking. Daarnaast is voor scholen het moment dat de werving begint van nieuwe leerlingen een ongunstig moment. Inspecteurs VenJ en STJ-inspecteurs benoemen ook de zomerreces als een slecht moment. Daarnaast moeten rapporten af zijn voordat de begroting van veiligheidsregio's wordt vastgesteld en juist niet voor de verkiezingen. Dit maakt dat er in het jaar maar een aantal momenten gunstig zijn te noemen. Het is echter onmogelijk en niet wenselijk om alle rapporten in die perioden uit te brengen.

Overzicht effect beïnvloedbare factoren

De variatie in de doorwerking van de toezichtrappen van de rijksinspecties kan gedeeltelijk verklaard worden aan de hand van beïnvloedbare factoren. De gepercipieerde lage doorwerking van de Inspectie VenJ lijkt niet volledig te verklaren vanuit de beïnvloedbare factoren. Alleen de factor oordeel inspectie valt opvallend slechter uit voor de Inspectie VenJ. De hoge gepercipieerde instrumentele doorwerking van de Onderwijsinspectie is te verklaren vanuit de drie factoren die voor de Onderwijsinspectie relatief positief uitvallen ten opzichte van de rest van de inspecties. Het oordeel van de onderwijsinspectie en de daaraan verbonden sanctietoepassing en openbaarmaking hebben verklaren gedeeltelijk de hoge instrumentele doorwerking van de Onderwijsinspectie. De lage gepercipieerde conceptuele doorwerking van de Onderwijsinspectie is te verklaren vanuit de negatieve invloed van de slechte herkenbaarheid in de toezichtrappen, de lage betrokkenheid van inspecteurs en de Onderwijsinspectie bij het veld. De hoge gepercipieerde instrumentele doorwerking van de IGZ kan verklaard worden doordat de IGZ sancties kan toepassen bij niet-naleving, maar als inspectie nog van oudsher erg gericht zijn

op overleggen met het veld. Dat de normen waar de IGZ op toezicht houdt geformuleerd zijn door het veld heeft een positieve invloed, omdat het veld zich kan herkennen in de toezichtrappen van de IGZ. De lage gepercipieerde conceptuele doorwerking kan nauwelijks verklaard worden vanuit de beïnvloedbare factoren. De lage gepercipieerde instrumentele doorwerking van STJ kan niet worden verklaard vanuit de beïnvloedbare factoren. De beïnvloedbare factoren hebben namelijk nauwelijks negatieve invloeden op de doorwerking van de rapporten van STJ. De hoge gepercipieerde conceptuele doorwerking van STJ kan wel worden verklaard, doordat inspecteurs erg betrokken zijn en STJ voor langere tijd veel energie steekt in enkele gemeenten.

Beïnvloedbare factoren	Inspectie VenJ	Onderwijs-inspectie		IGZ		STJ
Herkenbaarheid	Redelijk positief	Redelijk negatief		Redelijk positief		Redelijk positief
Loketfunctie	Nauwelijks invloed	Nauwelijks invloed		Nauwelijks invloed		Nauwelijks invloed
Oordeel inspectie	Negatief	Positief		Redelijk negatief		Nauwelijks invloed
Betrokkenheid inspecteurs	Positief	Redelijk negatief		Redelijk positief		Positief
Samenwerking met inspecties	Nauwelijks invloed	Nauwelijks invloed		Nauwelijks invloed		Nauwelijks invloed
Sanctietoepassing	Nauwelijks invloed	Korte termijn	Lange termijn	Korte termijn	Lange termijn	Nauwelijks invloed
Relatie met het veld	Redelijk positief	Redelijk negatief		Redelijk positief		Redelijk positief
Afstemming onderzoek	Redelijk positief	Nauwelijks invloed		Redelijk positief		Redelijk positief
Communicatie-strategie	Redelijk negatief	Nauwelijks invloed		Onbekend		Onbekend
Openbaarmaking	Redelijk positief	Positief		Redelijk positief		Nauwelijks invloed
Lange termijn nazorg	Redelijk positief	Redelijk positief		Redelijk positief		Positief
Timing	Redelijk negatief	Nauwelijks invloed		Redelijk negatief		Redelijk negatief

Tabel 14: Overzicht beïnvloedbare factoren

9.4 Contextfactoren

De doorwerking van de toezichtrappen van de verschillende rijksinspecties zijn in de vorige paragraaf verklaard vanuit de beïnvloedbare factoren. In deze paragraaf wordt de doorwerking verklaard vanuit de contextfactoren. Daarmee wordt de achtste deelvraag en

de vierde empirische deelvraag beantwoord: *Welke contextfactoren beïnvloeden de doorwerking van toezichtrappen.*

Belang voor toezichtveld

Inspecteurs VenJ en STJ inspecteurs zien het belang voor het toezichtveld als een belangrijke factor voor de doorwerking. Aangezien deze inspecties geen sanctiemogelijkheden hebben zijn ze afhankelijk van het toezichtveld of er gebruik wordt gemaakt van de toezichtrappen. Hoe groter het belang, hoe eerder het toezichtveld de keuze maakt om de rapporten te gebruiken. IGZ-inspecteurs geven aan dat deze factor van invloed is op de doorwerking en geven aan dat de TOP-rapporten van de IGZ van belang zijn voor het veld. Opvallend is dat deze factor nauwelijks naar voren is gekomen in interviews met de Onderwijsinspecteurs. Een mogelijke verklaring is dat zwakke middelbare scholen redelijk afhankelijk zijn van de onderwijsinspectie. De vraag is dan ook of zwakke middelbare scholen überhaupt een keuze hebben om de rapporten niet te gebruiken. De veiligheidsregio's met een hoog veiligheidsrisico hebben vooral belang in de regiobeelden van de Inspectie VenJ, net als de gemeente waar het themaprobleem urgent is bij de lokale rapporten van STJ.

Organisatiecultuur organisaties in toezichtveld

Inspecteurs van verschillende inspecties geven aan dat de organisatiecultuur van organisaties uit het toezichtveld van invloed zijn op de doorwerking van toezichtrappen. Inspecteurs van verschillende inspecties geven aan dat er verschillen zijn binnen het toezichtveld. Er zijn organisaties die positief staan tegenover de inspectie en een lerende cultuur hebben, er zijn ook organisaties die niks willen van de inspectie en waar een lerende cultuur ontbreekt. De STJ-inspecteurs geven aan dat de cultuur van gemeenten die voornamelijk gericht is op beleid een negatieve invloed heeft op de instrumentele doorwerking. Dit komt doordat beleid niet wordt omgezet in daden. Onderwijsinspecteurs en IGZ-inspecteurs geven aan dat organisatiecultuur van organisaties nog te vaak een negatieve invloed heeft, doordat er geen goed beeld is van de eigen kwaliteit.

Efficiëntieoverwegingen

Inspecteurs van alle inspecties noemen efficiëntieoverwegingen één van de belangrijkste, zo niet de belangrijkste factor voor de doorwerking van toezichtrappen. Instrumentele doorwerking van rapporten kost namelijk altijd geld. Inspecteurs VenJ geven aan dat wegens efficiëntieoverwegingen veel aanbevelingen niet door worden gevoerd. Burgemeesters en gemeenteraden vinden volgens inspecteurs vaak het belang van lokale investeringen hoger dan de regionale investeringen in de rampenbestrijding. Dit wordt versterkt door de bestuurlijke horizon die ervoor zorgt dat investeringen niet geogst kunnen worden. STJ-inspecteurs zien ook dat financiële overwegingen steeds vaker de doorslaggevende factor zijn om aanbevelingen niet over te nemen. Onderwijsinspecteurs geven aan dat scholen met een basisarrangement ervoor kiezen om de rapporten niet te gebruiken. Bij scholen met een aangepast arrangement is er echter nauwelijks sprake van efficiëntieoverwegingen, doordat meewerken altijd gunstiger is voor zwakke scholen dan niets doen of tegen werken. Bij de IGZ lijken efficiëntieoverwegingen het minste invloed te hebben, dit komt mogelijk doordat de TOP-rapporten vooral over het volgen van procedures gaat wat relatief weinig geld hoeft te kosten.

Reputatie rijksinspectie

De reputatie rijksinspectie is een factor die de doorwerking van toezichtrappen van de inspecties negatief beïnvloed. De bekende inspecties hebben in eerste instantie de reputatie als boeman. Inspecteurs VenJ geven wisselende geluiden over hun reputatie bij het toezichtveld. Een inspecteur geeft aan dat er veel goodwill is gecreëerd, een andere inspectie geeft aan dat ze steeds meer als de gezamenlijke vijand worden gezien. Onderwijsinspecteurs geven aan dat de reputatie van de Onderwijsinspectie weliswaar gezaghebbend is, maar tegelijkertijd is er veel kritiek op het functioneren van de Onderwijsinspectie. IGZ heeft volgens IGZ-inspecteurs een flinke deuk in haar reputatie opgelopen. Volgens IGZ-inspecteurs heeft dit nauwelijks invloed op de TOP-rapporten, omdat IGZ zich hierin profileert als een samenwerkende inspectie. STJ is in het veld relatief onbekend. Dit is positief, aangezien STJ hierdoor minder met vooroordelen te maken heeft. Over het algemeen zijn gemeenten positief over STJ.

Sanctiemogelijkheden

Inspecteurs van verschillende inspecties zijn het unaniem eens dat sanctiemogelijkheden een belangrijke factor voor de doorwerking van toezichtrappen is. Tegelijkertijd zijn er twee visies te ontwaren hoe sanctiemogelijkheden de doorwerking beïnvloeden. Inspecteurs die modern toezicht lijken aan te hangen, voornamelijk de inspecteurs VenJ, IGZ-inspecteurs en STJ-inspecteurs, geven aan dat sanctiemogelijkheden de strategische onzekerheid vergroot en een bom onder de relatie met het toezichtveld legt. Dit heeft op de lange termijn een negatief effect op de doorwerking. Inspecteurs die klassiek toezicht lijken aan te hangen geven aan dat het niet zo kan zijn dat alleen organisaties die mee willen werken zich aan de wet hoeven te houden. Een inspectie moeten daarom zijn tanden kunnen laten zien. De Inspectie VenJ en STJ hebben beiden geen sanctiemogelijkheden, daarnaast heeft STJ nauwelijks pressiemiddelen. Hierdoor hebben het toezichtveld van de Inspectie VenJ en STJ relatief veel vrijheid om te kiezen om de rapporten van de inspectie al dan niet te gebruiken. Opvallend is dat de IGZ zich ontwikkelt naar een sanctionerende inspectie, maar dat IGZ-inspecteurs veelal het moderne toezicht lijken aan te hangen.

Macht van het veld

Inspecteurs zien de factor macht van het veld als een belangrijke factor voor de doorwerking. Er is een opvallend verband zichtbaar tussen interne afhankelijkheid en externe afhankelijkheid. Middelbare scholen zijn relatief afhankelijk van de Onderwijsinspectie, maar hebben intern relatief veel daadkracht. In het toezichtveld van de andere inspecties is het exact andersom. Gemeenten en veiligheidsregio's zijn relatief onafhankelijk richting de inspecties, terwijl ze relatief afhankelijk zijn van andere organisaties en afdelingen voor het gebruiken van de toezichtrappen. Macht van het veld is een positieve factor voor de doorwerking bij de Onderwijsinspectie, aangezien relatieve afhankelijkheid maakt dat het toezichtveld doet wat de Inspectie wil. Daarnaast zorgt de interne daadkracht dat dit ook daadwerkelijk mogelijk is. Volgens IGZ-inspecteurs heeft de macht van het veld een wisselende invloed.

Politieke belangstelling

Inspecteurs zien politieke belangstelling als een factor die de doorwerking van toezichtrappen beïnvloedt. Vanuit de inspecties heeft de politiek invloed op de onderwerpen die onderzocht worden. Vanuit het toezichtveld heeft de politiek invloed op de doorwerking van toezichtrappen. Bij de gemeenten en veiligheidsregio's is er alleen aandacht voor onderwerpen die politiek interessant zijn. Dit zijn veelal de onderwerpen waar relatief kortgeleden een incident heeft plaatsgevonden. De afhankelijkheid van de politiek heeft een negatieve invloed op de doorwerking, doordat het toezichtveld de inspectie als de rechterarm van de politiek ziet. Een kenmerk van de politiek is volgens verschillende inspecteurs dat er op korte termijn hard ingegrepen moet worden. Dit is volgens inspecteurs vaak contraproductief.

Belangstelling media

De factor belangstelling media wordt door inspecteurs niet als een belangrijke factor beschouwd. De Inspecteurs VenJ zien dat de dreiging voor een incident en de bijbehorende aandacht van de media ertoe leiden dat sommige bestuurders uit angst de rapporten van de Inspectie VenJ gebruiken. Bij de Onderwijsinspectie en de IGZ heeft de belangstelling van de media volgens inspecteurs vooral een negatief effect, doordat de rapporten veel negatiever in de media komen dan ze zijn bedoeld. STJ-inspecteurs geven aan dat de belangstelling van de media geen belangrijke factor is voor de doorwerking.

Overzicht contextfactoren die doorwerking beïnvloeden

De variatie in de doorwerking van de toezichtrappen van de rijksinspecties kan gedeeltelijk verklaard worden aan de hand van de contextfactoren. De contextfactoren hebben over geheel gezien een redelijk negatieve invloed op de doorwerking. De factor belang voor het toezichtveld en efficiëntieoverwegingen maakt duidelijk in hoeverre het toezichtveld zelf voordeel heeft bij de doorwerking van toezichtrappen. De politiek en media beïnvloeden dit belang. De invloed daarvan is zichtbaar bij de factor politieke belangstelling en belangstelling media. De factoren organisatiecultuur en macht van het veld maken duidelijk in hoeverre de het toezichtveld in staat is om rapporten door te werken. De factoren reputatie inspectie en sanctiemogelijkheid beïnvloeden vanuit de contextfactoren in hoeverre het toezichtveld belang heeft bij doorwerking van toezichtrappen.

De lage gepercipieerde doorwerking van de Inspectie VenJ en STJ is redelijk te verklaren vanuit de contextfactoren. Het ontbreken van sanctiemogelijkheden leidt er toe dat veiligheidsregio's en gemeenten efficiëntieoverwegingen kunnen maken. Deze factor heeft een negatieve invloed op de instrumentele doorwerking. De hoge gepercipieerde instrumentele doorwerking van de Onderwijsinspectie is te verklaren doordat scholen relatief afhankelijk zijn van de inspectie. De sancties van de Onderwijsinspectie maakt dat het voor zwakke scholen bijna altijd voordeliger is om toezichtrappen instrumenteel te gebruiken. De hoge gepercipieerde instrumentele doorwerking van de IGZ is voornamelijk te verklaren doordat efficiëntieoverwegingen minder invloed hebben op de doorwerking van IGZ en het toezichtveld zelf belang heeft bij doorwerking volgens inspecteurs.

Contextfactoren	Inspectie VenJ		Onderwijsinspectie		IGZ		STJ	
Belang voor toezichtveld	Wisselend		Nauwelijks invloed		Redelijk positief		Redelijk positief	
Organisatiecultuur	Wisselend		Wisselend		Redelijk negatief		Redelijk negatief	
Efficiëntieoverwegingen	Negatief		Zwakke scholen	Sterke scholen	Redelijk negatief		Negatief	
Reputatie inspectie	Wisselend		Redelijk negatief		Redelijk negatief		Redelijk positief	
Sanctiemogelijkheden	Korte termijn	Lange termijn	Korte termijn	Lange termijn	Korte termijn	Lange termijn	Korte termijn	Lange termijn
Macht van het veld	Redelijk negatief		Redelijk positief		Wisselend		Redelijk negatief	
Politieke belangstelling	Redelijk negatief		Redelijk negatief		Redelijk negatief		Redelijk negatief	
Belangstelling media	Redelijk positief		Redelijk negatief		Redelijk negatief		Nauwelijks invloed	

Tabel 15: Overzicht contextfactoren

9.5 Conclusie

De gepercipieerde doorwerking van de toezichtrappen verschilt per inspectie. De Onderwijsinspectie en de IGZ hebben voornamelijk instrumentele doorwerking. STJ kent voornamelijk conceptuele doorwerking. De gepercipieerde doorwerking bij de Inspectie VenJ is de afgelopen jaren beperkt. In de vorige paragrafen is deze variatie in de doorwerking verklaard vanuit respectievelijk de kenmerken van de toezichtrappen, de beïnvloedbare factoren en de contextfactoren die empirische doorwerking van de toezichtrappen van de rijksinspecties kunnen verklaren. In deze paragraaf zijn deze factoren samengenomen, daarmee is deze paragraaf de empirische beantwoording van het eerste deel van de hoofdvraag van dit onderzoek: "Wat verklaart de doorwerking van toezichtrappen?". Uit de empirie is duidelijk geworden dat de onderzochte inspecties voornamelijk gericht zijn op instrumentele doorwerking of conceptuele doorwerking. Agenderende doorwerking en politiek-strategische doorwerking moeten uiteindelijk leiden tot instrumentele of conceptuele doorwerking. Deze analyse richt zich daarom op het verklaren van de instrumentele en conceptuele doorwerking van toezichtrappen.

Doorwerking van toezichtrappen is afhankelijk van zowel de kenmerken van toezichtrappen, de beïnvloedbare factoren en de contextfactoren. Een groot aantal contextfactoren bepalen in hoeverre het toezichtveld de rapporten van de inspectie gebruikt in een situatie waar de inspectie geen rol speelt. Deze contextfactoren geven aan in hoeverre de rapporten interessant zijn voor het toezichtveld (Belang voor toezichtveld, politieke belangstelling en belangstelling media) en in hoeverre ze in staat zijn om rapporten door te werken (efficiëntieoverwegingen, organisatiecultuur en interne macht van het veld).

Uit dit onderzoek blijkt dat deze mate van doorwerking van rapporten verandert doordat inspecties door middel van hun stijl van toezicht de doorwerking van toezichtrappen beïnvloeden. De stijl van toezicht bepaalt enerzijds de doorwerking waar een inspectie op gericht is. Anderzijds bepaalt het hoe de factoren de doorwerking beïnvloeden. De klassieke stijl van toezicht, waar de Onderwijsinspectie het dichtst tegenaan ligt, is voornamelijk gericht op instrumentele doorwerking. De klassieke toezichthouder maakt duidelijk onderscheid tussen geïnspecteerden die voldoen aan de norm en geïnspecteerden die niet voldoen aan de norm. Diegene die niet voldoen aan de norm worden door middel van sanctiemogelijkheden gedwongen om te voldoen aan de norm. De moderne toezichthouder, waar STJ het dichtst tegenaan ligt, is naast instrumentele doorwerking ook gericht op conceptuele doorwerking. Het moderne toezicht wil dat een geïnspecteerde door een lerende houding aan te nemen zich blijvend verbeterd. De moderne toezichthouder wil de conceptuele en instrumentele doorwerking vergroten door in te spelen op de behoefte van het toezichtveld. Dit doet de moderne toezichthouder door middel van herkenbare toezichtrappen, het zoeken van afstemming van de onderzoeken met het veld en door de rapporten op een goed moment uit te brengen. Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat een aantal factoren samenhangen met de factoren herkenbaarheid van toezichtrappen en afstemming onderzoek met veld. Deze factoren zijn de relatie met het veld en betrokkenheid inspecteurs.

Er is een negatief verband tussen het toepassen van klassiek toezicht (sanctiemogelijkheden) enerzijds en de relatie met het veld en de betrokkenheid van inspecteurs anderzijds. Bij de inspectie die klassiek toezicht houdt is er minder contact met het veld en zijn inspecteurs minder meedenkend. De inspecties die geen sancties toepassen hebben veel contact met het veld en zijn de inspecteurs meedenkend met het veld. De relatie met het veld en de betrokkenheid van inspecteurs zijn belangrijke factoren die invloed hebben op herkenbaarheid van toezichtrappen en de afstemming van het onderzoek met het veld. Dit betekent dat het lastig is om zowel klassiek toezicht als modern toezicht uit te oefenen.

Met de bovenstaande analyse is de doorwerking van de onderzochte rijksinspectie op grote lijnen te verklaren. De onderwijsinspectie is een klassieke toezichthouder. Er is een strikte scheiding tussen uitvoering en toezicht en openbaarmaking van toezichtrappen kan in de context van de Onderwijsinspectie gezien worden als een sanctiemogelijkheid. Veel scholen botsen volgens inspecteurs tegen de normen en de werkwijze van de Onderwijsinspectie. Dit verklaart de matige conceptuele doorwerking. Openbaarmaking van toezichtrappen heeft volgens Onderwijsinspecteurs een dermate groot effect op scholen dat scholen de rapporten wel instrumenteel gebruiken op een basisarrangement te krijgen.

STJ is een moderne toezichthouder. Er is overlap in de toezichtsfunctie van STJ en de uitvoeringsfunctie van gemeenten, normen zijn gebaseerd op gemeenschappelijke normen en STJ gebruikt stimulerend toezicht om gemeenten te beïnvloeden om de rapporten te gebruiken. STJ zet in op de relatie met het veld, inspecteurs denken mee met het veld, de rapporten zijn herkenbaar en afgestemd met het veld. Dit verklaart de conceptuele doorwerking van STJ. Instrumenteel is er weinig doorwerking. Dit kan verklaard worden

doordat gemeenten het lastig vinden om beleid (conceptuele doorwerking) om te zetten in daden (instrumentele doorwerking). Daarnaast leiden efficiëntieoverwegingen ertoe dat aanbevelingen niet volledig worden overgenomen.

De Inspectie VenJ is een redelijk moderne toezichthouder. Weliswaar zijn de normen verankerd in wet- en regelgeving en is er een strikte scheiding tussen beleid en toezicht, maar de Inspectie VenJ wil door middel van stimulerend toezicht de de doorwerking van toezichtrappen vergroten. De Inspectie VenJ beïnvloedt het toezichtveld daardoor door best-practices uit te wisselen, herkenbare rapporten te schrijven en mee te denken met het toezichtveld. Het stimulerende en meedenkende toezicht zorgt ervoor dat de veiligheidsbureaus die het meest met de rampenbestrijding te maken hebben kennis krijgen door de toezichtrappen. De lage instrumentele doorwerking is te verklaren uit grote onafhankelijkheid van het toezichtveld en het ontbreken van sanctiemogelijkheden van de Inspectie VenJ. Hierdoor heeft het toezichtveld alle ruimte om efficiëntieoverwegingen te maken. De bezuinigingen in de overheidssector en de bestuurlijke overwegingen van gemeenteraden om te investeren in andere gebieden verklaren dat rapporten te weinig leiden tot investeringen in de rampenbestrijding.

In het onderzochte toezichtsdomein is IGZ een redelijk moderne toezichthouder. De sanctiemogelijkheden die de IGZ heeft worden gezien als niet relevant en nauwelijks toegepast. De IGZ en het toezichtveld brengen het toezichtrapport uit als een gezamenlijk product. De IGZ investeert veel in overleggen en normen worden geformuleerd door het toezichtveld. De lage conceptuele doorwerking is hieruit niet te verklaren. Deze lage conceptuele doorwerking is wel te verklaren vanuit de uitleg van IGZ-inspecteurs dat ziekenhuizen alle kennis al in eigen huis hebben en dat de IGZ daardoor ook niet gericht is op conceptuele doorwerking. De instrumentele doorwerking is te verklaren uit het belang dat het toezichtveld heeft in doorwerking. Er was volgens inspecteurs erg veel te verbeteren in de procedures op het gebied van de operationele processen. Daarnaast is het toezichtveld in staat om de rapporten instrumenteel te gebruiken, doordat het gaat om het implementeren van procedures.

10. Conclusie en discussie

Dit hoofdstuk is het afsluitende hoofdstuk van dit onderzoek. In paragraaf 10.1 en paragraaf 10.2 wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. In paragraaf 10.1 wordt geconcludeerd wat de de doorwerking van de toezichtrappen van de onderzochte rijksinspecties verklaard. In paragraaf 10.2 worden aanbevelingen gedaan hoe de Inspectie VenJ de doorwerking van de toezichtrappen kan vergroten. In de paragraaf 10.3 worden de resultaten van dit onderzoek bediscussieerd. In paragraaf 10.4 wordt gereflecteerd op de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek.

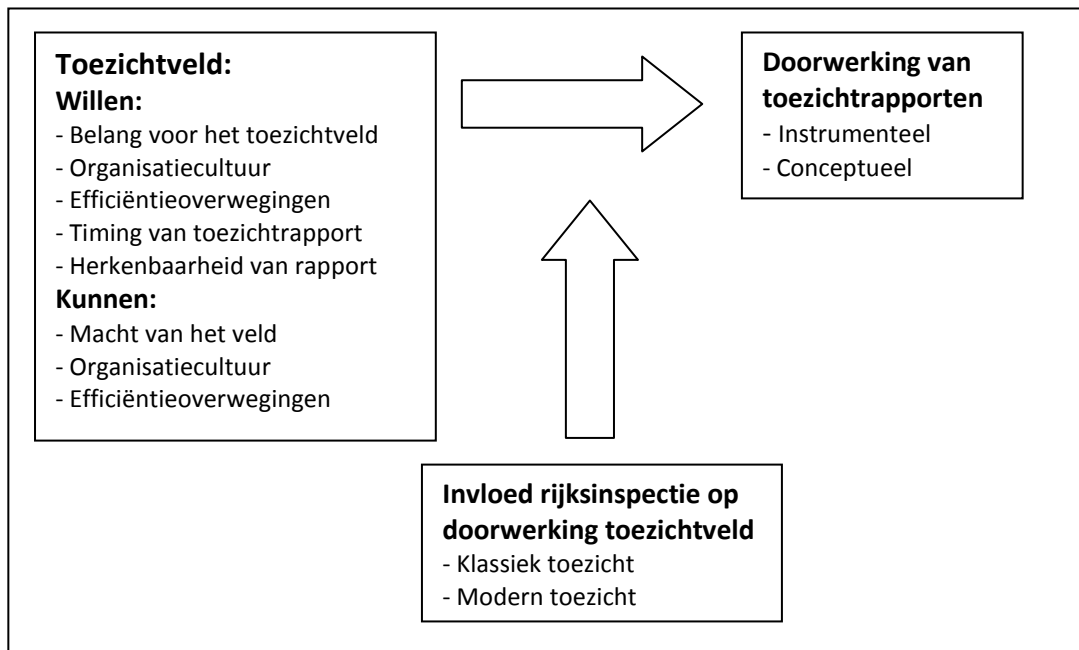
10.1 Conclusie

Deze paragraaf geeft antwoord op het eerste deel van de hoofdvraag: *“wat verklaart de doorwerking van toezichtrappen?”*. Dit antwoord is tot stand gekomen door de theoretische beantwoording van het eerste deel van de hoofdvraag te koppelen aan de empirische beantwoording van de hoofdvraag.

Vanuit de theorie wordt onderscheid gemaakt tussen vier vormen van doorwerking, namelijk instrumenteel, conceptueel, agenderend en politiek-strategisch. Uit dit onderzoek is gebleken dat de onderzochte rijksinspecties gericht zijn op conceptuele doorwerking of instrumentele doorwerking. Hierin is een verband zichtbaar met de stijl van toezicht. Hoe moderner een toezichthouder, hoe meer een toezichthouder naast instrumentele doorwerking ook gericht is op conceptuele doorwerking. Agenderende doorwerking en politiek-strategische doorwerking moeten volgens inspecteurs uiteindelijk leiden tot instrumentele of conceptuele doorwerking.

Deze doorwerking van toezichtrappen is lastig te begrijpen vanuit het theoretische verklaringsmodel met de kenmerken uit toezichtrappen, de beïnvloedbare factoren en de contextfactoren. Daarom is uit de analyse van de empirische hoofdstukken een nieuw model ontwikkeld die meer grip geeft op de doorwerking van toezichtrappen door het toezichtveld. Daarnaast geeft dit empirische verklaringsmodel de mogelijkheid aan inspecties om doorwerking van toezichtrappen op het strategische lange termijn niveau te beïnvloeden. Volgens dit empirische verklaringsmodel is doorwerking van toezichtrappen een optelsom van het belang dat het toezichtveld heeft in doorwerking (het willen), in hoeverre het toezichtveld in staat is om rapporten te gebruiken (het kunnen) en de mate waarin inspecties in staat zijn om het willen en het kunnen van inspecties te beïnvloeden. Het nadeel van dit empirische verklaringsmodel is dat het minder duidelijk is wat factoren zijn die de rijksinspecties wel of niet kunnen beïnvloeden. Een aantal van de factoren die bepalen of het toezichtveld wil doorwerken zijn beïnvloedbaar, maar ook een aantal factoren niet. De factoren die bepalen of het toezichtveld kan doorwerken zijn allemaal contextfactoren. Het voordeel van dit empirische verklaringsmodel is dat het duidelijker wordt welke factoren grotendeels afhankelijk zijn van het toezichtveld en welke factoren grotendeels afhankelijk zijn van de rijksinspecties. Een factor als sanctionerings-

mogelijkheden is grotendeels afhankelijk van de rijksinspectie. Echter een factor als organisatiecultuur is grotendeels afhankelijk van het toezichtveld.



Figuur 3: Emprisch verklaringsmodel

In hoeverre het toezichtveld uit eigen beweging *wil* doorwerken is afhankelijk van vijf factoren, namelijk belang voor het toezichtveld, organisatiecultuur, efficiëntieoverwegingen, timing van toezichtrappen en herkenbaarheid van rapporten. De factoren efficiëntieoverwegingen, belang voor het toezichtveld en herkenbaarheid van toezichtrappen worden gezien als de belangrijkste factoren voor doorwerking van toezichtrappen. In hoeverre het toezichtveld *kan* doorwerken is afhankelijk van drie factoren, namelijk macht van het veld, organisatiecultuur en efficiëntieoverwegingen. De factoren organisatiecultuur en efficiëntieoverwegingen beïnvloeden zowel het kunnen als het willen van het toezichtveld. De factor efficiëntieoverwegingen is in dit geval voornamelijk het ontbreken van financiële middelen.

De invloed van de rijksinspectie op het kunnen en het willen is afhankelijk van de stijl van toezicht. De klassieke stijl van toezicht gebruikt sanctioneringsmogelijkheden om een situatie van niet-naleving te veranderen in een situatie van naleving. Daarmee is de klassieke toezichthouder voornamelijk gericht op instrumentele doorwerking. Wanneer een klassieke toezichthouder dreigt met sanctiëring beïnvloedt dit het belang voor het toezichtveld en daarmee voornamelijk het willen van toezichthouders. In veel gevallen zal naleving op dat moment gunstiger worden als niet-naleving. Sanctietoepassing heeft op de lange termijn nadelige effecten, want het blijkt dat het toezichtveld strategisch gedrag gaat vertonen. Daarbij komt dat er een redelijk duidelijk verband is dat sanctietoepassing een negatief effect heeft op de relatie met het veld. De klassieke stijl van toezicht beïnvloedt zowel de positief als negatief de factoren die bepalen of het toezichtveld kan en wil doorwerken. Door sanctioneringsmogelijkheden en sanctietoepassing wordt op korte termijn het belang van

toezichtrappen en efficiëntieoverwegingen vergroot. Dit zijn belangrijke factoren die bepalen of het toezichtveld een rapport gaat gebruiken. Op de lange termijn heeft sanctietoepassing een negatief effect op de relatie met het veld. Een slechte relatie met het veld heeft een negatief effect op de herkenbaarheid van toezichtrappen en de organisatiecultuur van het toezichtveld. Dit zijn factoren die bepalen of het toezichtveld rapport zal gebruiken. Conceptuele doorwerking is niet afhankelijk van efficiëntieoverwegingen. Dit verklaart de lage conceptuele doorwerking van de meest klassieke toezichthouder in dit onderzoek.

De moderne stijl van toezicht gebruikt stimulerend toezicht om zowel het willen als het kunnen van rijksinspecties te beïnvloeden. De moderne toezichthouder wil de conceptuele en instrumentele doorwerking vergroten door in te spelen op de behoefte van het toezichtveld. Dit doet de moderne toezichthouder door middel van herkenbare toezichtrappen, het zoeken van afstemming van de onderzoeken met het veld en door de rapporten op een goed moment uit te brengen. De factoren relatie met het veld en betrokkenheid van inspecteurs beïnvloeden zowel de herkenbaarheid van toezichtrappen als de afstemming van onderzoek. De moderne stijl van toezicht beïnvloedt voornamelijk de factoren die bepalen of het toezichtveld wil doorwerken. De moderne stijl van toezicht heeft echter weinig invloed op de factoren die bepalen op het toezichtveld ook kan doorwerken. Doordat de moderne toezichthouder geen sanctiemogelijkheden heeft of gebruikt blijkt het toezichtveld veel ruimte te hebben om efficiëntieoverwegingen te maken. Dit is volgens inspecteurs, zeker gezien de huidige bezuinigingen, veelal de belangrijkste reden dat instrumentele doorwerking uitblijft. Conceptuele doorwerking is minder afhankelijk van efficiëntieoverwegingen. Gezien de hoge conceptuele doorwerking van de meest moderne toezichthouder in dit onderzoek, Samenwerkend Toezicht Jeugd, heeft de moderne toezichthouder daar meer grip op.

10.2 Aanbevelingen

Deze paragraaf beantwoordt het tweede deel van de hoofdvraag: *“hoe kan de Inspectie Veiligheid en Justitie doorwerking vergroten?”*. In deze paragraaf worden aanbevelingen gegeven aan de Inspectie VenJ om de doorwerking van de regiobeelden te vergroten.

De Inspectie VenJ kan de doorwerking van de regiobeelden vergroten door de toezichtstijl van de Inspectie VenJ door te ontwikkelen naar een moderne stijl van toezicht. In de conclusie is duidelijk geworden dat doorwerking van toezichtrappen afhankelijk is van enerzijds de mate waarin het toezichtveld wil en kan doorwerken en anderzijds de mate waarin de Inspectie VenJ het willen en het kunnen kan beïnvloeden. De mate waarin de veiligheidsregio's momenteel willen en kunnen doorwerken is niet optimaal. De belangrijkste factoren die dit beïnvloeden zijn het belang van het toezichtveld en efficiëntieoverwegingen. Het belang van het toezichtveld is niet optimaal, doordat veiligheidsregio's een bepaald niveau hebben bereikt van de rampenbestrijding die veel hoger is dan een aantal jaar geleden. Hierdoor is het belang voor het toezichtveld om te verbeteren minder groot geworden. Gezien de bezuinigingen en de bestuurlijke keuzes die bestuurders moeten maken willen bestuurders rapporten soms niet instrumenteel gebruiken.

De Inspectie VenJ beïnvloedt het toezichtveld momenteel met een mix tussen de klassieke stijl van toezicht en de moderne stijl van toezicht. Zonder sanctiemogelijkheden is het lastig om de bestuurlijke keuzes te beïnvloeden die worden gemaakt om rapporten instrumenteel niet volledig te gebruiken. Doordat veiligheidsregio's in steeds grotere mate voldoen aan de Wet veiligheidsregio's en het Besluit veiligheidsregio's hoeft de nadruk achter ook minder te liggen op instrumentele doorwerking. De Inspectie VenJ voldoet namelijk aan de beïnvloedende functie om normnaleving te stimuleren. Daarmee komt de nadruk meer te liggen op de kennisverstreckende functie van inspecties om inzicht te geven aan de veiligheidsregio's op welke gebieden ze voldoen aan de norm en op welke gebieden nog verbeteringen mogelijk zijn. Conceptuele doorwerking van toezichtrappen is essentieel om de kennisverstreckende functie van inspecties uit te voeren. In de conclusie is duidelijk geworden dat de klassieke stijl van toezicht een negatieve invloed heeft op de relatie met het veld en daarmee indirect ook op de conceptuele doorwerking. Modern toezicht heeft juist een positieve invloed op de doorwerking van toezichtrappen, doordat moderne toezichthouders meedenken met het veld en inspelen op de behoefte van het veld.

Wanneer de Inspectie VenJ zich doorontwikkeld naar een moderne toezichthouder zal de conceptuele doorwerking groter worden. De Inspectie VenJ vervult dan de kennisverstreckende functie, waarmee veiligheidsregio's in staat worden gesteld om het huidige niveau te behouden dan wel te vergroten. De onderstaande aanbevelingen zijn handvatten waarmee de Inspectie VenJ zich kan door ontwikkelen tot een moderne toezichthouder met effect:

Aanbeveling 1:

- **Maak intern duidelijk dat doorwerking van toezichtrappen verschillende vormen kent**

Bij doorwerking van rapporten wordt vaak alleen gekeken naar instrumentele doorwerking. Om een realistischer beeld te krijgen van de doorwerking van de regiobeelden moet gekeken worden naar zowel instrumentele doorwerking, conceptuele doorwerking, agenderende doorwerking als politiek-strategische doorwerking. Wanneer dit realistische beeld intern wordt gedeeld zullen zich ook gaan richten op deze verschillende vormen van doorwerking.

Aanbeveling 2:

- **Probeer zowel op ambtelijk niveau als bestuurlijk niveau meer in het netwerk te raken**

Op dit moment is de Inspectie VenJ redelijk betrokken op het ambtelijk niveau in het netwerk. In mindere mate speelt de Inspectie VenJ ook op bestuurlijk niveau een rol in het netwerk. Het is nodig om zowel op het ambtelijk niveau als het bestuurlijk niveau betrokken te zijn in het netwerk. Op ambtelijk niveau is het belangrijk om in het netwerk te zitten, omdat het ambtelijk niveau politiek-strategisch de rapporten kan gebruiken naar het bestuurlijk niveau. Op het bestuurlijk niveau is het belangrijk om in het netwerk te zitten, om ook direct invloed uit te oefenen op de bestuurder van de veiligheidsregio's. Op die manier kan de Inspectie VenJ, als moderne toezichthouder, effectief zijn, doordat de Inspectie VenJ

weet wat de behoefte is van het toezichtveld en ze in samenspraak met het veld kunnen handelen ten behoeve de ontwikkeling van de rampenbestrijding.

Aanbeveling 3:

- **Ontwikkel de rol als verbinder tussen veiligheidsregio's door middel van het uitwisselen van 'best practices'**

Bij een moderne toezichthouder hoort een inspectie die meedenkt met het veld en gericht is op de behoefte van het veld. Dit kent wel zijn grenzen, aangezien er niet teveel overlap mag zijn tussen de uitvoerende functie van de veiligheidsregio's en de toezichtsfunctie van de inspectie VenJ (zie discussie). Doordat Inspectie VenJ weet hoe de verschillende veiligheidsregio's de rampenbestrijding hebben geregeld, kunnen ze 'best practices' uitwisselen tussen de verschillende veiligheidsregio's. Dit is een uitstekende manier om zichzelf niet te verbinden aan één oplossing en toch de veiligheidsregio's te ondersteunen.

Aanbeveling 4:

- **Maak meer gebruik van de terugkoppelfunctie naar beleid**

Er is een terugkoppelfunctie naar beleid toe om input te leveren voor de Wet veiligheidsregio's en het Besluit veiligheidsregio's. Door meer gebruik te maken van de loketfunctie zal de reputatie van de Inspectie VenJ veranderen. Veiligheidsregio zien dan dat de inspectie inspeelt op hun behoefte en gericht is op het ontwikkelen van de rampenbestrijding. Dit zal ook zijn positieve effecten hebben op de relatie met het veld. Wanneer de Wet en het Besluit veiligheidsregio's meer gevormd wordt naar de behoefte van het veld, zal dit zijn positieve effecten hebben op de herkenbaarheid van de toezichtrappen en het oordeel van de inspectie.

Aanbeveling 5:

- **Onderzoek de potentie van een group-decision room**

Samenwerkend Toezicht Jeugd heeft een group-decision-room waarin de bevindingen worden gedeeld met professionals. Dit heeft verschillende positieve effecten. Ten eerste wordt een rapport in de week gelegd bij het toezichtveld, waardoor een rapport herkenbaar zal zijn wanneer het wordt uitgebracht. Ten tweede leidt dit tot afstemming over de bevindingen tussen de veiligheidsregio's en de Inspectie VenJ. Ten derde kan de kennis van de professionals worden gebruikt in de analyse van de bevindingen.

Aanbeveling 6:

- **Richt de communicatiestrategie naar het toezichtveld op het vergroten van de bestuurlijke belangstelling en een goede timing van toezichtrappen**

Een goede communicatiestrategie naar het toezichtveld zorgt ervoor dat rapporten op de goede plek en op het goede moment worden gepresenteerd. Centraal in de externe communicatiestrategie moet het vergroten van de bestuurlijke belangstelling staan en een goede timing van het publiceren van de toezichtrappen.

10.3 Discussie

In deze discussie wordt de aanbeveling om het toezicht door te ontwikkelen naar modern toezicht in een breder perspectief geplaatst. Daarnaast worden een aantal kanttekeningen genoemd van dit onderzoek.

Modern toezicht in perspectief

Door te kijken naar de taakafbakening van toezicht wordt de aanbeveling om het toezicht te doorontwikkelen naar moderner toezicht in perspectief geplaatst. De taakafbakening van toezicht is veel naar voren gekomen tijdens interviews en blijkt van grote invloed te zijn op de manier waarop inspecties het toezicht invullen.

Er is een onderscheid tussen de taakafbakening van de klassieke toezichthouder en de taakafbakening van de moderne toezichthouder. Vanuit de theorie wil de klassieke toezichthouder dat de taken van het toezicht en de uitvoering strikt gescheiden zijn. Toezichthouders mogen zich alleen met de *wat*-functie bezig houden: Oordelen *wat* de kwaliteit van de uitvoering is. De moderne toezichthouder vindt dat de taken van het toezicht en de uitvoering een overlap kennen. Toezichthouders hebben daarmee de ruimte om naast de *wat*-functie zich ook bezig te houden met de *hoe*-functie: *hoe* de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren.

Het invullen van de *hoe*-functie heeft zijn mogelijkheden en gevaren voor inspecties. Het belangrijkste argument om de *hoe*-functie ook in te vullen is een effectiviteitsargument. Inspecties hebben vele situaties gezien en veel kennis in huis. Verschillende inspecteurs geven aan dat veel instellingen behoefte hebben aan advies vanuit de inspectie. De adviezen vanuit de inspectie kunnen de instellingen op weg helpen in de goede richting. Hierdoor zullen sommige instellingen eerder aan de normen gaan voldoen. Het belangrijkste argument om de *hoe*-functie niet in te vullen is het onafhankelijkheidsargument. Inspecties mogen zich nooit committeren aan één oplossing. Zodra een inspectie de *hoe*-functie gaat invullen, committeert de inspectie zich wel aan de oplossing van de geïnspecteerde. Daarmee maakt een inspectie het zichzelf onmogelijk om in het vervolg objectief te oordelen dat deze oplossing niet werkt. Wanneer er een incident ontstaat en het blijkt dat de oplossing van de inspectie heeft gefaald dan is het zeer waarschijnlijk de inspectie die geslachtofferd wordt en niet de geïnspecteerde. Er zitten dus gevaren aan het willen helpen van de geïnspecteerden.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat er grenzen zijn aan het toezicht van inspecties. De grenzen van het toezicht zijn nauw en kunnen door inspecties worden ervaren als een fuik (Mertens in Michiels en Muller, 2006, p. 283). Bij een incident is een inspectie of te veel of te weinig betrokken. Bij een incident heeft een inspectie de risicovolle situatie of niet gesignaleerd of te weinig met het gesignaleerde gedaan (Mertens in Michiels en Muller, 2006, p. 283). Deze fuik ligt klaar voor elke inspectie, maar zeker voor een moderne toezichthouder. De media ziet namelijk de klassieke toezichthouder als een optredende toezichthouder die zijn tanden laat zien. De moderne toezichthouder is echt 'soft'.

Ondanks de fuik die klaar ligt voor de inspecties en zeker voor moderne toezichthouders die de hoe-functie invullen, wordt in dit onderzoek aanbevolen dat de Inspectie VenJ zich doorontwikkelt naar een moderne toezichthouder. Hiermee wordt dus gekozen om de hoe-functie tot een bepaalde mate in te vullen. Ook het merendeel van de informanten geeft aan dat inspecties de hoe-functie moeten invullen en dat ze niet te bang moeten zijn voor de eventuele negatieve gevolgen. De Inspectie VenJ moet ervoor zorgen dat ze zich niet committeren aan de oplossingen van de veiligheidsregio's. Dit kan de Inspectie VenJ doen door middel van het uitwisselen van 'best practices' zoals ook in de aanbevelingen naar voren is gekomen.

10.4 Wetenschappelijke bijdrage

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de wetenschappelijke bijdrage van dit onderzoek.

Het bijdrage van kennis over doorwerking van toezichtrappen

Dit onderzoek heeft kennis bijgedragen aan de 'body of knowledge' over doorwerking van toezichtrappen. Duidelijk is geworden dat toezichtrappen voornamelijk als doel hebben om instrumentele en conceptuele doorwerking te bewerkstelligen. Doorwerking van toezichtrappen is een optelsom van de mate waarin het toezichtveld wil en kan en de mate waarin een rijksinspectie dit willen en kunnen kan beïnvloeden. De stijl van toezicht van een toezichthouder speelt een belangrijke rol in de manier waarop het willen en kunnen van het toezichtveld beïnvloeden.

Doorwerking van toezichtrappen als graadmeter voor effectiviteit van toezicht

In dit onderzoek hebben veel inspecteurs en informanten zich uitgesproken over de waarde van toezichtrappen. Samengevat geven inspecteurs en informanten aan dat toezichtrappen steeds minder passen in deze snelle samenleving, dat ze noodzakelijk zijn en tegelijkertijd op zich zelf niks waard zijn. De effectiviteit van toezichtrappen is volgens hen afhankelijk van de inbedding van het gehele toezicht in het domein. Aangezien een inspecteur niet altijd eenzelfde boodschap verkondigt als de inspectie doet in het achterliggende toezichtrapport, kan het effect van een inspecteur wezenlijk verschillen van het effect van een toezichtrapport. Daarmee is de effectiviteit van het toezicht niet gelijk aan de effectiviteit van toezichtrappen. Tegelijkertijd kan doorwerking van toezichtrappen wel als een goede graadmeter worden gezien voor de effectiviteit van toezicht, aangezien doorwerking van toezichtrappen sterk afhankelijk is van de inbedding van het gehele toezicht in het domein.

10.5 Maatschappelijke bijdrage

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de maatschappelijke bijdrage van dit onderzoek.

Bijdrage aan de Inspectie VenJ

Dit onderzoek heeft voornamelijk een bijdrage geleverd aan de Inspectie VenJ. De doorwerking van de regiobeelden van de Inspectie VenJ is verklaard en aanbevelingen zijn gegeven aan de Inspectie VenJ om de doorwerking van de regiobeelden te vergroten. Hiermee wordt de Inspectie VenJ in staat gesteld om het toezicht beter uit te voeren en een stapje dichterbij de visie van de Inspectie VenJ te komen: *“Toezicht voor een veiliger en rechtvaardiger samenleving”*. Om de kans op doorwerking van deze aanbevelingen te vergroten zijn de conclusies van dit onderzoek en de aanbevelingen gepresenteerd aan het management van de Inspectie VenJ. Daarnaast wordt dit onderzoek openbaar gemaakt op de website van de Inspectie VenJ. Dit zorgt ervoor dat ook inspecteurs dit onderzoek kunnen gebruiken.

Bijdrage aan andere rijksinspecties

Dit onderzoek heeft ook in mindere mate een bijdrage geleverd aan andere rijksinspecties. Weliswaar is de doorwerking van de toezichtrappen van de onderzochte rijksinspecties verklaard, maar de aanbevelingen in dit onderzoek zijn specifiek gericht op de Inspectie VenJ.

Bijdrage aan de veiligheidsregio's

Dit onderzoek levert een bijdrage aan de veiligheidsregio's. In dit onderzoek krijgt de veiligheidsregio's de mogelijkheid om het toezicht te zien vanuit het perspectief van de inspectie. Daarnaast wordt aanbevolen om het onderzoek meer te richten op de behoefte van de veiligheidsregio's. Naar verwachting zal dit een positieve uitwerking hebben op de veiligheidsregio's. Doorwerking van het onderzoek is vergroot door dit rapport op de website van de Inspectie VenJ te publiceren, waarmee de veiligheidsregio's ook toegang krijgen tot dit rapport. Daarnaast is er een seminar gegeven over de effectiviteit van toezicht aan de veiligheidsregio's tijdens de contactdag van de rampenbestrijding. Hierdoor is al een deel van de doorwerking bewerkstelligd.

Literatuurlijst

Bekkers, V.J.J.M, Fenger, M., Homburg, V., Putters, K. (2005) Doorwerking van strategische beleidsadvisering. *Bestuurswetenschappen* 59. 5 : 431-450

Bekkers, V.J.J.M en Homburg, V (2002) *Administrative Supervision and Information Relationships*. Erasmus Universiteit Rotterdam

Bekkers, V.J.J.M., Homburg, V.M.F en Ringeling A.B (2002) *Informatierelaties in toezichtsarrangementen*. Erasmus Universiteit Rotterdam

Bouttelier, H. (2008) *Leven met risico's*. in: *van natuurlandschap tot risicomaatschappij* (Dietz, Hertog den en Wusten van der). Amsterdam: Amsterdam University Press

Bruijn, H. de (2007) *Managing performance in the public sector*. London: Routledge.

Dam, B.P. van (2009) *Samenwerken in toezicht. Een onderzoek naar de invloed van interorganisatorische relaties op de vormgeving van toezicht*

Denzin, N. en Lincoln, Y. (1994). *Introduction: Entering the field of Qualitative research. Handbook of Qualitative research*. Sage Publications, 1-15

Kool, D. (2007) *Monitoring in beeld: een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties*, Optima Grafische Communicatie: Rotterdam

Koppenjan, J. & Klijn, E. (2004). *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision-making*. London: Routledge

Korsten, A.F.A. (1983) *Wat is goed genoeg: benutting van onderzoek in overheidsbeleid*, Uitgeverij Kobra: Amsterdam.

Kortenhagen, I. (2010) *Masterthesis. De strijd om beleid onder leiding van media*. Utrecht: Universiteit Utrecht

Lange, M.A. de (1995) *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid: verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip*, Thesis Publishers: Amsterdam (proefschrift)

Meijer, A en Homburg, V. (2008) *Op weg naar Toezicht 2.0*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

Michiels, F., Muller, E. (2006). *Handhaving, Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Kluwer:

Deventer

Sparrow, M. K. (2000). *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*. Brookings Institution Press.

Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Tuijn, S.M., Janssens, F.J.G., Bergh, H van den, Robben, P.B.M (2009) Het ene oordeel is het andere niet. *Ned Tijdschr Geneeskd*. 2009-8

Vanderveen, G.N.G (2001), Nederland vroeger veiliger? De veranderde beleving van onveiligheid, in: *Het gevecht om het publieke domein*, Justitiële Verkenning jrgng 2001 p34 - 49.

Winter, H.B. (2010) Zicht op toezicht?; oratie, Rijksuniversiteit Groningen

Zeef P.H.H. (1994) Tussen toezien en toezicht Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam Rotterdam.

Rijkpublicaties

Ambtelijke Commissie Toezicht (Borghouts)'Vertrouwen in onafhankelijkheid' Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 2000.

De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund'. Commissie Holtslag Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 1998.

Kaderstellende Visie op Toezicht, tevens kabinetsstandpunt op het rapport van de ambtelijke commissie toezicht. Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 2001.

Kaderstellende visie op Toezicht 2005, Minder last, meer effect, zes principes van goed toezicht. Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 2005.

Motie Aptroot c.s. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2005-2006, 29362, nr. 77).

Werkprogramma Inspectieraad 2009, Inspectieraad, Den Haag, april 2009.

Documenten rijksinspecties

Inspectie van het Onderwijs (2010) Staat van het Onderwijs

Inspectie van het Onderwijs (2010) Rapport Oosterlicht College

Inspectie VenJ (2012). OenF rapport

Inspectie VenJ (2011). Protocol toezicht en werkwijze

Inspectie VenJ (2011). Werkplan 2010

Inspectie VenJ (2010). Protocol toezicht op de veiligheidsregio's

Inspectie VenJ (2010). Jaarbericht

Inspectie VenJ (2010). Regiobeeld Zaanstreek-Waterland

Inspectie VenJ (2009). Rampenbestrijding op orde.

Inspectie voor de Gezondheidszorg (2012) TOP-rapporten (TOP 1, TOP 2 en TOP 3)

Inspectie voor de gezondheidszorg (2012) Follow-up AMC Amsterdam

STJ (2010) Nota van bevindingen Recidive onder jongeren in Den Haag

STJ (2010) Nota van bevindingen Recidive

Websites:

Website Inspectie Veiligheid en Justitie: www.ioov.nl

Website Inspectie voor de Gezondheidszorg: www.igz.nl

Website Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl

Website Samenwerkend Toezicht Jeugd: www.jeugdinspecties.nl

Nieuwsartikelen;

BN De Stem, 4 februari 2009 (geopend op 09-04-2012)

Elsevier, 3 Juli 2008 (geopend op 09-04-2012)

De Trouw, 13 april 2000 (geopend op 09-04-2012)

Bijlage

In bijlage 1 staat de respondentenlijst. In bijlage 2 staat de operationalisatie van dit onderzoek. In bijlage 3 staan de scores van de inspecties op de kenmerken van de toezichtrapporten. In bijlage 4 staan de factoren uit de literatuur die niet zijn meegenomen in dit onderzoek.

Bijlage 1: respondentenlijst

Respondenten: inspecteurs

Inspectie	Functie
Inspectie V&J	Inspecteur Rampenbestrijding
	Sr. Inspecteur Rampenbestrijding
	Projectleider Rampenbestrijding
	Sr. Inspecteur Politieonderwijs
Inspectie voor de Gezondheidszorg	Inspecteur Ziekenhuizen
	Inspecteur Ziekenhuizen
	Directeur Kenniscentrum
Onderwijsinspectie	Sr. Inspecteur (gedetacheerd vanuit IV&J)
	Sr. Inspecteur (gedetacheerd vanuit IGZ)
	Sr. Inspecteur (gedetacheerd vanuit Onderwijsinspectie)
	Sr. Inspecteur (gedetacheerd vanuit IGZ)
Samenwerkend Toezicht Jeugd	Inspecteur (gedetacheerd vanuit Inspectie Jeugdzorg)
	Sr. Inspecteur Voortgezet Onderwijs
	Inspecteur Voortgezet Onderwijs
	Inspecteur Voorgezet Onderwijs

Respondenten: informanten

Informanten
Bijzonder hoogleraar Toezicht Rijksuniversiteit Groningen
Topdeskundige Inspectie Jeugdzorg
Twee Adviseurs Nalevingsexpertise bij Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
Eigenaar van Velders Interim-management & Consulting

Bijlage 2: operationalisatie

Meetbaar maken van kernbegrippen

De kernbegrippen worden meetbaar gemaakt door duidelijk te maken op basis van welke indicatoren het kernbegrip wordt gemeten. De indicatoren die de verschillende kernbegrippen meetbaar maken worden gezien als de belangrijkste indicatoren. Toch wordt in elk interview de mogelijkheid gegeven aan inspecteurs om andere indicatoren en factoren te noemen.

Meetbaar maken van gepercipieerde doorwerking

Er is sprake in dit onderzoek van gepercipieerde doorwerking van toezichtrappen wanneer inspecteurs denken dat toezichtrappen worden gebruikt. Hierbij wordt in het onderzoek onderscheid gemaakt in instrumentele, conceptuele en agenderende doorwerking. De percepties over de instrumentele, conceptuele en agenderende doorwerking bepalen gezamenlijk de gepercipieerde doorwerking. Hieronder wordt duidelijk gemaakt hoe wordt gemeten wat de percepties zijn over de mate van instrumentele, conceptuele en agenderende doorwerking bij de domeinen van de te onderzoeken rijksinspecties.

De gepercipieerde doorwerking wordt gemeten aan de hand van interviews, omdat op deze manier de percepties van rijksinspecteurs achterhaald kunnen worden. Hieronder worden de indicatoren per vorm van doorwerking genoemd aan de hand waarvan de gepercipieerde mate van doorwerking bepaald wordt.

Indicatoren gepercipieerde instrumentele doorwerking

De gepercipieerde instrumentele doorwerking wordt onderzocht aan de hand van de volgende indicatoren:

- Veranderlijkheid toezichtrappen

Het veronderstelde verband is wanneer toezichtrappen nauwelijks veranderen en er iedere keer dezelfde toezichtrappen worden gegeven, wordt er weinig met de toezichtrappen gedaan en is de doorwerking laag. Er wordt een positief verband verondersteld: hoe meer toezichtrappen veranderen door de jaren heen, hoe hoger de gepercipieerde mate van instrumentele doorwerking van toezichtrappen.

- Hoeveelheid toezichtrappen dat wordt geïmplementeerd

Het veronderstelde verband is positief. Hoe meer toezichtrappen worden geïmplementeerd, hoe hoger de instrumentele doorwerking is. Inspecteurs worden gevraagd om kwantitatief te kijken naar het aantal toezichtrappen dat is geïmplementeerd.

- Hoe kwalitatief goed worden toezichtrappen geïmplementeerd

Het veronderstelde verband is positief. Hoe beter aanbevelingen geïmplementeerd worden, hoe hoger de gepercipieerde mate van instrumentele doorwerking. Bij deze indicator worden inspecteurs gevraagd om kwalitatief te kijken naar de mate waarin aanbevelingen zijn geïmplementeerd.

Indicatoren gepercipieerde conceptuele doorwerking

De gepercipieerde conceptuele doorwerking wordt onderzocht aan de hand van de volgende indicatoren:

- Herdefiniëring van het probleem/de oplossing

Het veronderstelde verband is hoe groter de mate van herdefiniëring van het probleem/ de oplossing naar aanleiding van toezichtrappen is, hoe hoger de gepercipieerde conceptuele doorwerking. Hierbij wordt ook gevraagd of de herdefiniëring meer op één lijn

is met de definiëring van het probleem/de oplossing door de rijksinspectie.

- Aantal verwijzingen in documenten van de onder toezichtgestelde
Het veronderstelde verband is positief. Hoe meer verwijzingen in documenten van de onder toezichtgestelde, hoe hoger de gepercipieerde conceptuele doorwerking. Het aantal verwijzingen in documenten van de onder toezichtgestelde geeft aan hoeveel invloed de toezichtrappen hebben in het denken van de onder toezichtgestelde.

Indicatoren gepercipieerde agenderende doorwerking

De gepercipieerde agenderende doorwerking wordt onderzocht aan de hand van de volgende indicatoren:

- Aantal beleidsdagen georganiseerd
Het veronderstelde verband is positief. Hoe meer beleidsdagen georganiseerd worden, hoe hoger de gepercipieerde agenderende doorwerking. Wanneer over beleidsdagen gesproken wordt, dan gaat het om overleggen over de koers op de lange termijn.
- Aantal vergaderingen georganiseerd
Het veronderstelde verband is positief. Hoe meer vergadering georganiseerd worden, hoe hoger de gepercipieerde agenderende doorwerking. Wanneer over vergaderingen gesproken wordt, gaat het om overleggen over de koers op de korte termijn.
- Aantal overleggen met externe organisaties georganiseerd
Het veronderstelde verband is positief. Hoe meer overleggen met externe organisaties, hoe hoger de gepercipieerde agenderende doorwerking. Wanneer over overleggen met externe organisaties wordt gesproken, gaat het om overleggen hoe gezamenlijk in te spelen op de toezichtrappen van de rijksinspectie.

Indicatoren gepercipieerde politiek-strategische doorwerking

De gepercipieerde politiek-strategische doorwerking wordt onderzocht aan de hand van de volgende indicator:

- De mate waarin een rapport selectief wordt gebruikt
Het veronderstelde verband is positief. Hoe meer een rapport selectief wordt gebruikt, hoe hoger de gepercipieerde politiek-strategische doorwerking. Wanneer een rapport selectief wordt gebruikt, dan wordt het rapport gebruikt om posities te versterken.

Meetbaar maken van de percepties over toezichtrappen

De percepties over toezichtrappen worden meetbaar gemaakt door de percepties over de afzonderlijke kenmerken van toezichtrappen te onderzoeken.

Leesbaarheid en vormgeving van toezichtrappen

Het veronderstelde verband is positief. Hoe beter de leesbaarheid en vormgeving zijn van toezichtrappen, hoe positiever de percepties over toezichtrappen. Onder leesbaarheid en vormgeving wordt onder andere het gebruik van bullets, figuren en woordkeuze verstaan

en het kort en bondig opschrijven van resultaten.

Functie toezichtrappen

Het verband is onbekend. Dit wordt duidelijk in de interviews met de inspecteurs. Het is onbekend of de doorwerking groter is als een bepaald doel wordt nagestreefd. Er kunnen vier functies worden onderscheiden van toezichtrappen. (de Kool, 2007, p.19):

- Signaleren
- Sturen en verantwoorden
- Leren
- Communiceren

Abstractieniveau toezichtrappen

Het verband is onbekend. Dit wordt duidelijk in de interviews met de inspecteurs. Het is onbekend of de percepties van inspecteurs over toezichtrappen beïnvloedt wordt door het abstractieniveau van toezichtrappen. Toezichtrappen kunnen abstract zijn of concreet.

Meetbaar maken van beïnvloedbare factoren

De beïnvloedbare factoren die doorwerking beïnvloeden worden onderzocht door middel van interviews met inspecteurs van de onderzochte rijksinspecties. De factoren die volgens eerder wetenschappelijk onderzoek de doorwerking beïnvloeden en weergegeven zijn in het theoretisch kader samengevoegd tot een aantal factoren die worden aan de inspecteurs voorgelegd. Daarnaast zijn een aantal factoren toegevoegd die de specifieke context van de rijksinspectie kenmerken en factoren die onderbelicht zijn in eerder wetenschappelijk onderzoek. Zoals eerder duidelijk is gemaakt zijn de beïnvloedbare factoren, factoren die binnen een jaar zijn te beïnvloeden door rijksinspecties.

Behoeft van het toezichtveld

De behoefte van het toezichtveld is een kernfactor die de doorwerking van toezichtrappen beïnvloedt. De verwachting is dat behoefte van ontvangers een positief effect hebben op de doorwerking van toezichtrappen. Daarnaast is de verwachting dat naarmate de macht van het toezichtveld groter is en de sanctiemogelijkheden van de inspectie kleiner de factor behoefte van de ontvangers van grotere betekenis is. Onder de kernfactor behoefte van de het toezichtveld valt vanuit de literatuur de beïnvloedbare factor herkenbaarheid toezichtrappen. Met herkenbaarheid van toezichtrappen wordt bedoeld dat het toezichtveld zich kan herkennen in de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de inspectie. Vanuit de specifieke context van de rijksinspectie wordt ook de loketfunctie van de inspectie als factor in dit onderzoek meegenomen. Met de loketfunctie van de inspectie wordt bedoeld dat de Inspectie voor het toezichtveld ook een plek kan zijn waar ze op- of aanmerkingen kan geven aan de wet- en regelgeving. De volgende factoren vallen onder de beïnvloedbare factoren van de kernfactor behoefte van het toezichtveld:

- Herkenbaarheid toezichtrappen

- Loketfunctie Inspectie

Organisatie van de rijksinspecties

Organisatie van de rijksinspectie is een kernfactor die doorwerking van toezichtrappen beïnvloedt. Vanuit de literatuur is één beïnvloedbare factor meegenomen die de organisatie van de rijksinspectie beïnvloedt. Dit is de betrokkenheid en rol van inspecteurs. Hiermee wordt bedoeld hoe belangrijk inspecteurs het vinden dat het toezichtveld zich ontwikkelt en hoeveel energie ze erin willen steken. De verwachting is dat betrokkenheid een positieve invloed heeft op de doorwerking van toezichtrappen. In de specifieke context van de rijksinspectie wordt de nog twee factoren meegenomen als onderdeel van de organisatie van de rijksinspectie, namelijk samenwerking met andere rijksinspectie en sanctietoepassing. De verwachting is dat de samenwerking met andere inspecties aanbevelingen meer zwaarte geven, waardoor het de doorwerking positief beïnvloedt. Sanctietoepassing is het daadwerkelijk gebruiken van een sanctiemogelijkheid. De verwachting is dat sanctietoepassing de doorwerking van toezichtrappen vergroot. De volgende factoren vallen onder de beïnvloedbare factoren van de kernfactor behoefte van het toezichtveld:

- Betrokkenheid en rol inspecteurs
- Samenwerking met andere rijksinspecties
- Sanctietoepassing

Interactie tussen rijksinspectie en het veld

Interactie tussen rijksinspectie en het veld is een kernfactor die doorwerking van toezichtrappen beïnvloedt. Vanuit de literatuur worden twee beïnvloedbare factoren meegenomen die onder de kernfactor interactie tussen rijksinspectie en het veld vallen. Dit zijn afstemming tijdens voorbereiding en uitvoering onderzoek en vertrouwen tussen rijksinspectie en toezichtveld. Met afstemming tijdens voorbereiding en uitvoering onderzoek wordt bedoeld dat verwachtingen worden uitgewisseld en dat er wordt gekeken of verschillende belangen verenigd kunnen worden. De verwachting is dat het gebruik van toezichtrappen groter wordt naarmate er meer afstemming is tussen rijksinspectie en het toezichtveld. Met structurele contacten tussen rijksinspectie en het veld wordt bedoeld dat er regelmatig contact is tussen de rijksinspectie en het veld en dat dit contact niet kortstondig is. De volgende factoren vallen onder de beïnvloedbare factoren van de kernfactor interactie tussen rijksinspectie en het veld:

- Afstemming tijdens voorbereiding en uitvoering onderzoek
- Structurele contacten tussen rijksinspectie en toezichtveld

Presentatie en 'nazorg' van het toezichtrapport

Presentatie en 'nazorg' van het toezichtrapport is een kernfactor die doorwerking van toezichtrappen beïnvloedt. Er zijn drie beïnvloedbare factoren die onder de kernfactor presentatie en 'nazorg' van het toezichtrapport vallen. Deze factoren zijn afkomstig van de literatuur. De factoren zijn communicatiestrategie, openbaarmaking van toezichtrappen in media en organisatie van 'lange termijn' nazorg. Met communicatiestrategie wordt een

bewuste manier van communiceren bedoeld. De verwachting is dat een communicatiestrategie de doorwerking van toezichtrappen zal vergroten, omdat bewust wordt nagedacht hoe de inspectie een groter effect kan bewerkstelligen. Met openbaarmaking van toezichtrappen in media wordt bedoeld dat een toezichtrap actief bekend wordt gemaakt bij stakeholders en media. De verwachting is dat openbaarmaking een positieve invloed heeft op doorwerking. Nazorg moet gezien worden als de communicatie op lange termijn. Van belang is dat nieuwe rapporten gekoppeld worden aan oude rapporten en dat inspecteurs de interesse bij het veld voor aanbevelingen blijven voeden. De volgende factoren vallen onder de beïnvloedbare factoren van de presentatie en nazorg:

- Communicatiestrategie
- Openbaarmaking van toezichtrappen in media
- Organisatie van 'lange termijn' nazorg

Institutionele kenmerken van het toezichtveld

Institutionele kenmerken van het toezichtveld is een kernfactor die doorwerking van toezichtrappen beïnvloedt. Onder de kernfactor institutionele kenmerken van het toezichtveld valt de beïnvloedbare factor timing van rapporten. Deze factor is afkomstig uit de literatuur. De verwachting is dat timing van rapporten van belang is voor de mate van doorwerking. Politiek moet het advies op het goede moment vallen en het toezichtveld moet niet de handen al vol hebben. Doorwerking wordt vergroot als aanbevelingen worden gekoppeld aan visiedocumenten en recente ontwikkelingen.

- Timing van toezichtrappen

Meetbaar maken van contextfactoren

Factoren worden onderscheiden als context factoren als de factoren niet beïnvloedbaar zijn of als factoren niet op korte termijn beïnvloedbaar zijn.

Behoeft van de ontvangers

Behoeft van de ontvangers is een kernfactor in de doorwerking van toezichtrappen. Eén contextfactoren wordt vanuit de literatuur onderscheiden die de kernfactor behoefte van de ontvangers beïnvloedt, dit is de organisatiecultuur organisaties in toezichtveld. Met de organisatiecultuur van organisaties in het toezichtveld wordt bedoeld de gestructureerde manieren van denken en doen in een organisatie. De verwachting is dat een organisatiecultuur van organisaties in het toezichtveld die past bij toezichtrappen doorwerking van toezichtrappen vergroot. In de specifieke context van het toezicht worden nog twee contextfactoren onderscheiden, namelijk belang voor het toezichtveld en efficiëntieoverwegingen. Met belang voor het toezichtveld wordt bedoeld in hoeverre de toezichtrappen nodig en zijn en de toezichtorganisaties kunnen ondersteunen. De verwachting is dat een groot belang voor het toezichtveld de doorwerking van toezichtrappen vergroot. Met financiën worden de kosten bedoeld in geld en mankracht. De verwachting is dat de doorwerking laag is wanneer het gebruik financieel veel kost.

- Belang voor het toezichtveld
- (open) Organisatiecultuur organisaties in toezichtveld
- Efficiëntieoverwegingen

Organisatie van de rijksinspecties

De organisatie van de rijksinspectie is een kernfactor die doorwerking beïnvloed. Vanuit de literatuur wordt één contextfactor meegenomen in dit onderzoek, namelijk reputatie rijksinspectie. Met reputatie van de rijksinspectie wordt in dit onderzoek bedoeld de manier waarop de toezichtorganisatie kijkt naar de rijksinspectie. De verwachting is dat doorwerking groter wordt naarmate toezichtorganisaties positiever te spreken zijn over de rijksinspectie. In de specifieke context van het toezicht wordt de mogelijkheid tot het opleggen van sancties ook meegenomen in dit onderzoek. De verwachting is dat de sanctiemogelijkheid van een inspectie de doorwerking vergroot.

- Reputatie rijksinspectie
- Sanctiemogelijkheid

Institutionele kenmerken van het toezichtveld

De institutionele kenmerken van het toezichtveld is een kernfactor die doorwerking beïnvloedt. Vanuit de literatuur wordt één contextfactor meegenomen die van invloed is op doorwerking van toezichtrappen, namelijk aandacht in media. Met aandacht in media wordt de hoeveelheid nieuwsberichten bedoeld die gerelateerd zijn aan toezichtrappen. Het is onbekend wat de invloed van media is op doorwerking van toezichtrappen. Vanuit de literatuur wordt ook professionalisering en pluriformiteit als contextfactoren onderscheiden. Deze factoren worden in dit onderzoek meegenomen onder de contextfactor macht van het veld. Met macht van het veld wordt de invloedrijkheid en onafhankelijkheid bedoeld van toezichtorganisaties. In de specifieke context van het toezicht wordt ook politieke belangstelling als contextfactor meegenomen in dit onderzoek. Onder politieke belangstelling wordt in dit onderzoek verstaan de aandacht die de politiek geeft aan toezichtrappen. Het is onbekend wat de invloed is van politieke belangstelling op doorwerking.

- Macht van het veld
- Politieke belangstelling
- Aandacht in media

Bijlage 3: verantwoording oordelen over kenmerken in toezichtrappen in documentanalyse

	Oordeel	Uitleg oordeel
Inspectie VenJ		
Leesbaarheid en vormgeving	Redelijk leesbaar en redelijk vormgegeven	Spindigram; aandachtspunten samengevat; weinig bullets; Begrijpelijk geschreven; veel herhaling
Functie	Signaleren en sturen	Signaleren in hoeverre regio voldoet aan het besluit veiligheidsregio's; aandachtspunten en follow-up om te sturen
Abstractieniveau	Redelijk concreet	Over het algemeen specifiek; Onduidelijk waarom een bepaald percentage wordt gegeven bij het spindigram; Onduidelijkheid in follow-up
IGZ		
Leesbaarheid en vormgeving	Nauwelijks leesbaar, redelijk vormgegeven	Niet duidelijk; ouderwets taalgebruik; Niet eenduidig vormgegeven; duidelijke tabellen; duidelijke oordelen
Functie	Signaleren en sturen	Signaleren in hoeverre instellingen voldoen aan de normen; follow-up
Abstractieniveau	Zeer concreet	Heel specifiek; gaat in op details; blijft dicht bij de eerste bevindingen
Onderwijsinspectie		
Leesbaarheid en vormgeving	Nauwelijks leesbaar, redelijk vormgegeven	Zeer ouderwets taalgebruik; Onduidelijke structuur tekst; tekst niet duidelijk gekoppeld aan indicatoren
Functie	Signaleren en sturen	Signaleren hoe het staat met de kwaliteit van het onderwijs en scholen sturen naar normnaleving
Abstractieniveau	Zeer concreet	Heel specifiek; 30 indicatoren voor goed onderwijs.
STJ		
Leesbaarheid en vormgeving	Redelijk leesbaar en redelijk vormgegeven	Goed vormgegeven; duidelijke vraagstelling; veel herhaling; interessante collums; rapport geeft goed beeld van situatie
Functie	Leren en sturen	Inzicht geven in de situatie met het oog om te leren
Abstractieniveau	Redelijk abstract	Weinig cijfers; algemene aanbevelingen als: "Bied een aanbod op maat aan"

Bijlage 4: niet meegenomen factoren uit de literatuur

De volgende kenmerken zijn niet of op een andere manier meegenomen in dit onderzoek:

- Het kenmerk type beleidsprobleem is niet meegenomen, omdat er vanuit gegaan wordt dat dit het type beleidsprobleem ook naar voren komt in de kernfactor behoefte van ontvangers.
- Het kenmerk toegankelijkheid is benoemd als leesbaarheid en vormgeving van toezichtrappen, dit is namelijk concreter en duidelijker.
- Het kenmerk 'type toezichtrappen' past ook onder het abstractieniveau van toezichtrappen, aangezien het abstractieniveau van toezichtrappen ook veel zegt over het type toezichtrappen. Te verwachten is dat naarmate de toezichtrappen abstracter zijn, de toezichtrappen strategischer van aard zijn.
- De kenmerken bijdrage aan ontkokering wordt geschaard onder het kenmerk verhouding tot het huidige beleid. Ten slotte wordt de factor verhouding huidige beleid niet meegenomen, omdat dit terugkomt in het belang voor toezichtveld.
- Het niveau van departementale contacten wordt niet meegenomen, omdat dit onderzoek zich richt op het toezichtveld als ontvanger van toezichtrappen waardoor deze factor minder relevant is.
- De flexibiliteit in capaciteit wordt niet meegenomen, omdat dit niet gezien wordt als een factor van betekenis. De verwachting is dat door de bezuinigingen geen van de rijksinspecties veel flexibiliteit heeft.
- De factor afstemming over het werkprogramma valt in dit onderzoek onder de factor afstemming onderzoek met veld.
- De samenstelling van het secretariaat en de werkwijze van het secretariaat worden niet meegenomen omdat het secretariaat handelt in naam van de rijksinspecties en ze nauwelijks invloed hebben op het toezichtproces.
- Betrokkenheid van derden in het proces wordt niet meegenomen omdat er nauwelijks betrokkenheid is van derden in het toezichtproces.
- In de literatuur wordt afstemming over werkprogramma en de voorbereiding en uitvoering van het onderzoek expliciet genoemd. In dit onderzoek worden deze factoren samengenomen in de factor afstemming onderzoek met het veld.
- De factoren ondersteunende adviesproducten en organisatie met betrekking tot formele afhandeling worden in dit onderzoek geplaatst onder de communicatiestrategie van de rijksinspectie.
- De factor mate van concurrentie is niet meegenomen in dit onderzoek. De meeste rijksinspecties zijn gezaghebbend op hun gebied. Veelal is er überhaupt geen andere toezichthouder. Dit is de laatste jaren veranderd door de nadruk op de vermindering van de toezichtlast.
- De factoren mate van corporatisme, professionalisering veld en fragmentatieveld zijn samengenomen in de factor macht van het veld.