

Reflexief toezicht door IGJ

Hoe te acteren als toezichthouder in de huidige maatschappij



Masterthesis Bestuurskunde
16 september 2019, Utrecht

Suzan Donkers, 480077
480077sd@student.eur.nl
Erasmus Universiteit
Rotterdam

Begeleider: prof. dr. E.H. Klijn
Tweede lezer: dr. P.K. Marks

Samenvatting

Toezichthouders bevinden zich in een toezichtparadox. Te veel toezicht leidt tot regeldruk maar zodra zich een incident voor doet heeft de toezichthouder 'zitten slapen'. Dat roept de vraag op hoe inspecteurs omgaan met het spanningsveld wat deze paradox met zich mee brengt. Uit literatuuronderzoek blijkt dat er sprake is van een omslag van nalevingstoezicht, waarbij wet- en regelgeving centraal staat, naar een meer reflexieve vorm van toezicht, waarbij inspecteurs zich aanpassen aan de situatie. Daarmee ontstaat de volgende hoofdvraag; op welke wijzen geven inspecteurs invulling aan reflexief toezicht en hoe verhouden deze werkwijzen zich tot handhavingsstijlen en discretionaire ruimte? Om deze vraag te beantwoorden is een kwalitatief exploratief onderzoek uitgevoerd waarin 14 interviews met inspecteurs van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd zijn afgenomen. Uit de analyse blijkt dat voor de inspecteurs het uiteindelijke doel centraal staat, namelijk goede kwaliteit en veiligheid van zorg. Daarvoor vragen sommige situaties om een reflexieve vorm van toezicht en anderen om nalevingstoezicht. Diverse aspecten bepalen welke vorm van toezicht nodig is om het uiteindelijke doel te bereiken en welke handhavingsstijl en vorm van discretionaire ruimte daarbij passen.

Inhoudsopgave

Begrippenlijst	6
1. Inleiding	9
1.1 De toezichthouder heeft het altijd gedaan	9
1.2 Probleem- en doelstelling	11
1.3 Vraagstelling	11
1.4 Relevantie	11
1.5 Leeswijzer	12
2. Theoretisch kader	13
2.1 Reflexief toezicht	13
2.1.1. Toezicht in de moderne samenleving	13
2.1.2 Gehanteerde definities nalevingstoezicht en reflexief toezicht	14
2.1.3 Waarom reflexief toezicht?	14
2.1.4 Nastreven zelfregulatie	17
2.1.5 Governance networks	18
2.1.6 Toezicht in hedendaagse gezondheidszorg	19
2.1.7. Vormgeving reflexief toezicht	20
2.2 Street level bureaucrat; handavingsstijlen en discretionaire ruimte	22
2.2.1. Street level bureaucrats	22
2.2.2 Handavingsstijlen	24
2.2.3 Discretionaire ruimte	26
2.3 Conceptuele lens	28
3. Onderzoeksopzet	29
3.1 Onderzoeksmethode	29
3.2 Operationalisatie	31
3.2.1. Reflexief toezicht en nalevingstoezicht	32
3.2.2. Discretionaire ruimte	32
3.2.3. Handavingsstijlen	33
3.3 Kwaliteitsindicatoren	34
4. Toezicht houden	35
4.1 Context Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	35

4.2 Ontwikkeling toezicht	36
4.2.1 Domein MZ en team Netwerkzorg	36
4.2.2 Domein en afdelingen Jeugd	37
4.2.3 Domein Cure & GMT en afdeling Eerstelijnszorg	37
4.3 Mate van reflexiviteit	38
4.3.1 Vormgeving toezicht per afdeling	38
4.3.2 Elementen van reflexief toezicht	39
4.3 Deelconclusie I	45
5. Stijlen en discretionaire ruimte	47
5.1 Handhavingsstijlen	47
5.1.1 Accommoderen	47
5.1.2 Faciliteren	49
5.1.3 Legaal	50
5.2 Deelconclusie II	51
5.3 Overlegstructuur en discretionaire ruimte	52
5.3.1 Focus van het toezicht	52
5.3.2 Plan van aanpak en toetsingskader	53
5.3.3 Interpretatie van gegevens en rapporteren	54
5.4 Deelconclusie III	55
6. Conclusies, aanbevelingen en discussie	57
6.1 Reflexief toezicht	57
6.2 Handhavingsstijl	58
6.3 Discretionaire ruimte	58
6.4 Hoofdconclusie	59
6.5 Aanbevelingen en discussies	60
6.5.1 Aanbevelingen	60
6.5.2 Discussie	61
7. Bronnen	63
8. Bijlage	67
Bijlage I. Interview – Topic-list	67
Bijlage II: Organogram IGJ	69
Bijlage III. Axiaal coderen – categorieën	70

Begrippenlijst

Onderstaand overzicht geeft de gehanteerde begrippen en definities weer.

Begrip	Definitie/verklaring
<i>Discretionaire ruimte:</i>	<i>The organized space that allows workers the freedom to make a choice among various courses of action. (Rutz et al., 2015: 2)</i>
<i>Governance Networks:</i>	<i>More or less stable patterns of social relations between mutually dependent actors, which cluster around a policy problem, a policy programme and/or a set of resources and which emerge, are sustained, and are changed through a series of interactions” (Klijn & Koppenjan, 2016).</i>
<i>Handhaving:</i>	<i>Handhaving is het ‘doen naleven’ en omvat het gehele spectrum van activiteiten dat is gericht op het laten voldoen aan de eisen die aan een zaak of handeling worden gesteld. (Velders & Brunia, 2013, pp. 22)</i>
<i>Handhavingstijl:</i>	<i>The character of the day-to-day interactions of inspectors when dealing with representatives of regulated entities. (De Boer, Eshuis, en Klijn, (2018)</i>
<i>Interventie:</i>	<i>Tussenkomst.</i>
<i>Maatregel:</i>	<i>Handeling of ingreep met een bepaald doel.</i>
<i>Naleving:</i>	<i>Naleving is het voldoen aan gestelde normen of kwaliteitseisen. (Velders & Brunia, 2013, pp. 26)</i>
<i>Nalevingstoezicht:</i>	<i>Nalevingstoezicht is het toezicht op handelingen van burgers, bedrijven en instellingen, gericht op het bevorderen of afdwingen van het naleven van wet- en regelgeving. (Velders & Brunia, 2013, pp. 29)</i>
<i>Ondertoezichtstaande(n):</i>	<i>Degenen die zich aan de wet- en regelgeving moeten houden, zoals bedrijven en instellingen. (Govers, Hanse, & Vegt, 2017, pp. 1–3)</i>
<i>Reflexief toezicht:</i>	<i>Toezicht in interactie met ondertoezichtstaanden en belanghebbenden, met incrementele acties en een lerende inspectie. (Inspectieraad, z.d.)</i>
<i>Street level bureaucrat:</i>	<i>These are public employees who interact directly with citizens and have substantial discretion in the execution of their work. (Lipsky, 1980 pp. 3)</i>
<i>Toezicht:</i>	<i>Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. (Velders & Brunia, 2013, pp. 20)</i>

Toezichthouder: Een toezichthouder is volgens de Algemene wet bestuursrecht een persoon die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast is met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (art.5.2). (Velders & Brunia, 2013, pp. 41)

1. Inleiding

1.1 De toezichthouder heeft het altijd gedaan

“Van de fipronil-affaire tot het Fyra-debacle; gaat er iets mis in een sector, dan krijgt al snel de toezichthouder de schuld. Die is altijd te laat, laks of ondeskundig. Maar snel en ferm ingrijpen leidt ook tot weerstand.” (Het Financieele Dagblad, 2018). De kop van dit krantenartikel van juni 2018 luidde ‘De toezichthouder heeft het altijd gedaan’. In het krantenartikel staan centraal; de rol van de NVWA bij de fipronil-affaire; het toezicht door de ILT op geluidsbarrières bij Schiphol; en de rol van de Onderwijsinspectie bij de examenaffaire bij VMBO Maastricht (Het Financieele Dagblad, 2018). Dergelijke berichtgeving laat zien dat de rol van toezichthouders veel discussie oproept.

Toezichthouders zijn in een paradox terecht gekomen; bij incidenten wordt gezegd dat toezichthouders niet voldoende aanwezig zijn terwijl tegelijkertijd bedrijven en medewerkers last hebben van de grote regeldruk. Medewerkers zijn druk met het invullen van lijstjes waardoor steeds minder tijd overblijft voor onder andere het geven onderwijs of zorgen voor mensen. *“Talloze formulieren invullen, taken afvinken en eindeloos papierwerk. Artsen en verpleegkundigen besteden tot hun grote ergernis gemiddeld 40 procent van hun tijd aan administratie. Van ruim de helft daarvan zien ze het nut niet in”* (RTL, 2018). Voor het tegengaan van deze regeldruk hebben het kabinet samen met ziekenhuizen, huisartsen en andere zorginstellingen een lijst gemaakt van regels die geschrapt konden worden (RTL, 2018). Met het doel de zorg meer centraal te zetten. Maar hoe blijft een toezichthouder op de hoogte van mogelijke risico’s zonder lijstjes en procedures?

Deze toezichtparadox is ontstaan door enerzijds het streven een compactere overheid te creëren met minder regeldruk en minder toezichtlast en meer verantwoordelijkheid voor bedrijven en burgers, terwijl anderzijds zodra een incident zich voordoet een roep om verscherpte handhaving en strenger toezicht klinkt (WRR, 2013a; WRR, 2013b). Toezichthouders hebben hierdoor een complexe rol in de maatschappij. De toezichtparadox maakt het lastig voor toezichthouder een goede strategie te bepalen. In plaats van uitsluitend toetsen op naleving van wet- en regelgeving en zodra nodig opleggen van maatregelen, komen begrippen als ‘lerend vermogen’ (Rutz, 2017), ‘gezond vertrouwen’ (IGJ, 2016) en ‘maatschappelijke relevantie’ (Leistikow, 2018) steeds vaker de hoek om kijken. Er is een beweging gaande waarbij wordt stil gestaan bij wat deze begrippen betekenen voor het toezicht en op welke manier aan dergelijke begrippen vormgegeven kan worden binnen toezichthoudende organisaties.

Naast de toezichtparadox maakt de huidige ‘netwerk-society’ (Klijn & Koppenjan, 2016) dat toezichthouders een andere strategie in moeten nemen. In deze netwerk-society zijn sociale problemen

complex van aard; ze overstijgen grenzen van organisaties maar ook nationale grenzen: *“In this network society, hierarchical relations lose relevance because authority, knowledge, and means are distributed across a large number of actors. Activities in the network society go beyond the institutional boundaries of organizations, public and private sectors and administrative units.”* (Klijn & Koppenjan, 2016: 15).

De opkomst van de netwerk society heeft gevolgen voor de manier waarop toezichthouders te werk gaan, ook hierbij voldoet het toetsen middels afvinklijstjes niet langer. Organisaties zijn van elkaar afhankelijk waardoor het voor een toezichthouder niet mogelijk is slechts één organisatie op alleen haar taken aan te spreken.

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) houdt steeds vaker toezicht op een manier waarbij *de patiënt centraal* staat in plaats van een bepaalde sector of beroepsgroep (IGJ, z.d. a). Per patiënt of patiëntengroep wordt in kaart gebracht welke organisaties betrokken zijn bij de zorgverlening en welke toezichthouders een rol hebben. Het onderzoek richt zich vervolgens op het hele netwerk van organisaties. Samen met de actoren uit het netwerk gaat de IGJ in gesprek over wat goed gaat in de zorgverlening en wat beter kan. De IGJ stelt dat om goede kwaliteit van zorg te kunnen leveren het van belang is dat zorgaanbieders samenwerken en afspraken maken over de zorg voor cliënten (IGJ, z.d. a). Het toetsen van samenwerking is echter lastig, er is geen wettelijke grondslag waaraan samenwerking moet voldoen. Zorgnetwerken moeten zelf vormgeven aan het gezamenlijk optreden en gezamenlijk leren.

Toezicht krijgt daarbij een nieuwe vorm en de toezichthouders een nieuwe rol, waarbij nog wordt gezocht naar goede manieren om vorm te geven aan deze rol. Een vorm van toezicht wordt ook wel ‘reflexief toezicht’ genoemd (Rutz, 2017). Reflexief toezicht is een breed begrip wat nog volop in beweging is. Er zijn meerdere vormen van reflexief toezicht, zoals systeemtoezicht, responsief toezicht, probleemgericht toezicht en experimentele sturing (Rutz, 2017: 161). Vele vormen van toezicht ontstaan ter vervanging of aanvulling van traditionele vormen van toezicht, om beter vorm te kunnen geven aan toezicht in de huidige maatschappij. Toezichthouders zoeken naar een manier waarop ze van toegevoegde waarde kunnen zijn in de hedendaagse maatschappij.

In de praktijk worden reflexief toezicht en traditioneel toezicht als twee uiterste gezien waarbij afvinklijstjes en toetsingskaders steeds meer taboe worden. Wetenschappelijke literatuur stelt echter dat deze vormen van toezicht niet tegenover elkaar gezien moeten worden, maar als aanvulling op elkaar (Rutz, 2017). Ondanks de hoeveelheid literatuur over reflexief toezicht bestaat er geen handleiding voor inspecteurs waarin staat beschreven hoe vorm te geven aan reflexief toezicht en hoe dit in verhouding staat tot handhavingstijlen van inspecteurs. De ontwikkeling naar een meer reflexieve vorm van toezicht is interessant aangezien nog relatief weinig onderzoek bestaat over hoe deze vorm van toezicht uitpakt in de praktijk, hoe inspecteurs hier vorm aan geven en welke effecten en dilemma’s daarbij komen kijken. Een exploratief kwalitatief onderzoek, door inspecteurs te interviewen over de uitvoeringen van toezicht, is daarmee passend bij deze ontwikkeling.

1.2 Probleem- en doelstelling

Toezichthouders zijn zoekende in het vervullen van een rol die van toegevoegde waarde is in de huidige complexe maatschappij. Het doel van dit onderzoek is het bieden van handvaten aan inspecteurs in het bepalen van een passende toezichtvorm, door het doen van kwalitatief onderzoek door middel van interviews met inspecteurs.

1.3 Vraagstelling

In dit onderzoek staat de volgende vraagstelling centraal:

Op welke wijzen geven inspecteurs van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd invulling aan reflexief toezicht?

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- 1) Hoe percipiëren inspecteurs van team Netwerkgzorg, afdeling Jeugd en afdeling Eerstelijnszorg hun dagelijkse inspectiewerkzaamheden en welke elementen van reflexief toezicht zijn hierin te herkennen?
- 2) Welke handhavingstijl passen deze inspecteurs volgens eigen zeggen toe en hoe hangen deze stijlen samen met manier waarop vorm wordt gegeven aan inspectiewerkzaamheden?
- 3) Hoe ervaren deze inspecteurs discretionaire ruimte en hoe hangt dit samen met de manier waarop vorm wordt gegeven aan inspectiewerkzaamheden?

1.4 Relevantie

Met dit onderzoek wordt literatuur over reflexief toezicht aan dat van, het handelen en de ervaringen van, street-level-bureaucrats gekoppeld. Door de theorie in de praktijk te onderzoeken wordt inzichtelijk of de literatuur over toezicht overeenkomt met de praktijk en welke effecten en dilemma's worden ervaren. Door het doen van kwalitatief onderzoek draagt dit onderzoek bij aan diepgang over het besluitvorming en toepassing van reflexief toezicht.

Naast toevoegen aan de wetenschap zal dit onderzoek ook bijdragen aan de veranderende rol van toezichthouders in de huidige maatschappij. Theorie over de ervaring van inspecteurs die toezicht houden in de gezondheidszorg zal bijdragen aan een meer gedegen afweging in de gekozen toezichtstrategie. Wat zowel voor de zorgaanbieder als de patiënt van toegevoegde waarde zal zijn.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk twee bevat een theoretisch kader als bodem voor de toets in de praktijk. Vervolgens bevat hoofdstuk drie een beschrijving van de onderzoeksmethode en operationalisatie en de hoofdstukken vier en vijf de resultaten van het onderzoek. Tot slot bevat hoofdstuk zes de conclusies en aanbevelingen.

2. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk vormt de theoretische basis waarmee vervolgens de centrale- en deelvragen getoetst worden in de praktijk. Het theoretisch kader is verdeeld over twee onderdelen. In dit onderzoek naar het handelen van inspecteurs staat het begrip ‘reflexief toezicht’ centraal. Het theoretisch kader gaat van start met een uitwerking van het begrip ‘reflexief toezicht’ (paragraaf 2.1). Daarnaast staat het handelen van de inspecteurs centraal, waarvoor in het tweede deel van het kader de theorie over street-level-bureaucrats wordt uitgewerkt (paragraaf 2.2). Ten slotte volgt een conceptueel model met een schematische weergave van de theorie welke in de praktijk wordt getoetst (paragraaf 2.3).

2.1 Reflexief toezicht

Dit eerste deel van het theoretisch kader staat stil bij het ontstaan van reflexief toezicht en gaat vervolgens verder in op *toezicht op gezondheidszorg, vormgeving van reflexief toezicht en dilemma’s in de uitvoering van reflexief toezicht*. Dit eerste deel van het theoretisch kader vormt de bril waarmee het tweede deel over het handelen van *street-level-bureaucrats* verder uitgewerkt wordt. Deze paragraaf beantwoordt de vraag; wat is reflexief toezicht en hoe verhoudt zich dit tot het handelen van de *street-level-bureaucrat*?

2.1.1. Toezicht in de moderne samenleving

Het toezichtveld verandert mee met de samenleving en deze is altijd in ontwikkeling. Elementen die van belang zijn in de moderne samenleving zijn onder andere post-industrialisering, marktwerking, opkomst van organisatienetwerken, globalisering en individualisering. Deze elementen maken dat de moderne samenleving complex is georganiseerd en de rol van de overheid in een ander daglicht moet worden gezien. Post-industrialisering en marktwerking brengen specialisatie en concurrentie met zich mee, met als gevolg dat organisatienetwerken ontstaan waarin organisaties van elkaar afhankelijk zijn. Globalisering maakt mogelijk dat concurrentie niet alleen om de hoek zit maar ook aan de andere kant van de wereld. Tegelijkertijd ligt als consument of patiënt de wereld aan je voeten. Individualisering geeft de consument en patiënt nog meer vrijheid maar daarmee ook meer verantwoordelijkheid. Wanneer je als patiënt goede zorg nodig hebt, hoe kom je er dan als individu achter waar je deze goede zorg kan krijgen?

Deze veranderingen in de maatschappij vragen om een meer reflexieve vorm van toezicht. Immers; welke rol heeft een toezichthouder in deze moderne maatschappij, in hoeverre bemoeit de overheid zich met de vrije marktwerking, hoe gaat een toezichthouder om met organisatienetwerken waarin niet

altijd duidelijk is wie verantwoordelijk is en hoe gaat een toezichthouder om met alle bewegingen die globalisering met zich mee brengt? Om antwoord op deze vragen te vinden wordt het ontstaan van reflexief toezicht beschreven. In de beschrijving komen elementen van de moderne samenleving terug.

2.1.2 Gehanteerde definities nalevingstoezicht en reflexief toezicht

De behoefte aan een reflexieve manier van toezicht komt voort uit ontevredenheid over de meer traditionele vorm van toezicht, ook wel 'nalevingstoezicht' of '*command and control*' genoemd. In dit onderzoek wordt de volgende definitie van nalevingstoezicht gehanteerd:

"Nalevingstoezicht is het toezicht op handelingen van burgers, bedrijven en instellingen, gericht op het bevorderen of afdwingen van het naleven van wet- en regelgeving." (Velders & Brunia, 2013, pp. 29)

Onder reflexief toezicht vallen meerdere vormen van toezicht, zoals bijvoorbeeld toezicht gebaseerd op risico's, thema's, systemen of goed bestuur. Reflexief toezicht kan daarmee worden gezien als een stroming welke zich uit in diverse varianten van toezicht. De kern van deze stroming is dat de toezichthouder zich reflexief of responsief opstelt en kan meebewegen waar nodig. Naast reflexief toezicht wordt gesproken over onder andere *responsive regulation*, *the third way*, *reflexive regulation*, *smart regulation*, *reflexive governance* (McCrudden, 2007), system-based regulation, management-based regulation, enforced self-regulation en *governance-based regulation* (Stoopendaal, De Bree, & Robben, 2016). Vele termen passeren de revue. In dit onderzoek wordt de volgende definitie van 'reflexief toezicht' gehanteerd:

"Toezicht in interactie met ondertoezichtstaanden en belanghebbenden, met incrementele acties en een lerende inspectie" (Inspectieraad, z.d.).

Ayres en Braithwait (1992: 5) beschrijven reflexief toezicht (*responsive regulation*) als volgt: *"Responsive regulation is not a clearly defined program or a set of prescriptions concerning the best way to regulate. On the contrary, the best strategy is shown to depend on context, regulatory culture, and history. Responsiveness is rather an attitude that enables the blossoming of a wide variety of regulatory approaches.* Hiermee wordt duidelijk dat reflexief toezicht gaat over het gedrag van inspecteurs en de behoefte of noodzaak om gedrag aan te passen aan de situatie.

2.1.3 Waarom reflexief toezicht?

In de traditionele vormen van toezicht stond wet- en regelgeving centraal. Deze vorm van toezicht werd meer van belang in de jaren negentig bij de groeiende marktwerking; de overheid liet uitvoering van werkzaamheden over aan de markt waar een controlefunctie belangrijker werd, door vooraf regels te stellen en deze tijdens en achteraf te toetsen zou de overheid, waar nodig, controle hebben over de markt. Deze ontwikkeling leidde tot een toename in regels en regeldruk en groeiende toezichthouders waarbij de toezichthouders voor steeds complexere problemen kwamen te staan (McLaughlin, 2014; WRR, 2013a; WRR, 2013b). Inmiddels is duidelijk dat wetgeving een gelimiteerde rol heeft in het

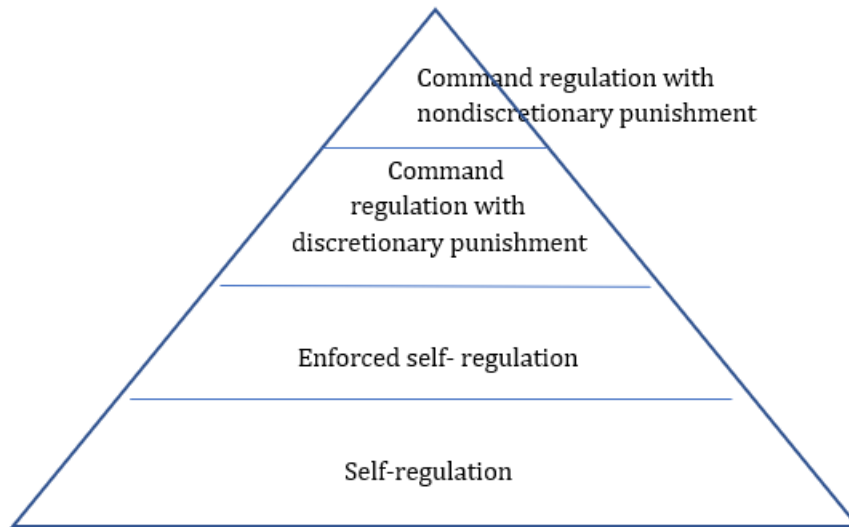
doorvoeren van veranderingen. Wetgeving heeft een eigen taal en institutioneel proces welke zich slechts deels naar de praktijk vertalen (McLaughlin, 2014). Hoe meer beschrijvend wetgeving is hoe minder effectief deze is in het bereiken van de gewenste uitkomst, wat vaak resulteert in toenemende mate van juridificering en meer details en complexiteiten (McLaughlin, 2014). Deze constatering leidde tot vormen van toezicht waarbij andere elementen, zoals communicatie, van belang werden om gezamenlijk te kunnen veranderen om uiteindelijk te kunnen voldoen aan wetgeving (McCrudden, 2007). Tabel 1 geeft verschillen weer tussen enerzijds nalevingstoezicht en anderzijds reflexief toezicht.

	Nalevingstoezicht	Reflexief toezicht
Belangrijkste functies	• Op wetgeving gebaseerde criteria • Schrijft acties voor om naleving te garanderen • Een krachtig sanctieregime	• Uitgerust om met onzekerheid om te gaan • Betreft meerdere actoren (privé en publiek) • Creëert leermogelijkheden
Criteria	Duidelijk gedefinieerd	Open voor aanpassing
Relaties	Verticale één-op-één relatie tussen toezichthouder en gereguleerde dienst	Multi-actor netwerk van horizontale relaties die de toezichthouder, gereguleerde diensten en anderen omvatten
Methode	Voorgeschreven formats voor wat inspecteurs moeten doen	Inspecteurs leren continu wat het beste is om te doen
Uitgangspunt	Niet-naleving is uitgangspunt voor interventie	Preventie en het genereren van opties voor verbetering kunnen uitgangspunten zijn

Tabel 1: Vergelijking nalevingstoezicht en reflexief toezicht

Bron: Rutz (2017: 14)

Aan de hand van deze ontwikkelingen werd gezocht naar een andere manier om toezicht in te richten. Ayers en Braithwaite (1992) gaven vorm aan een *enforcement strategy pyramid*, zie figuur 1, waarmee een wisselwerking tussen reflexief toezicht en nalevingstoezicht werd aangedragen.



Figuur 1 Enforcement strategy pyramid.

Bron: Ayers en Braithwaite (1992: 35)

De basis hierbij is het streven naar zelfregulatie in het veld, wanneer zelfregulatie ontbreekt gaat een toezichthouder zelfregulatie afdwingen. Pas wanneer afdwingen van zelfregulatie geen effect blijkt te hebben gaat een toezichthouder over tot het opleggen van maatregelen. Bij het opleggen van maatregelen wordt onderscheidt gemaakt tussen discretionaire maatregelen en non-discretionaire maatregelen. Bij non-discretionaire maatregelen wijkt een inspecteur niet langer uit naar alternatieven maar volgt strak wet- en regelgeving om een maatregel op te leggen. Bovenstaande figuur laat zien dat niet het naleven van wet- en regelgeving centraal staat maar de mate van zelfregulatie.

Wanneer een organisatie zelf het opstellen van regels en interne controle organiseert spreken we over (gedwongen) zelfregulatie (Stoopendaal et al, 2016). Gezien vanuit de *enforcement pyramide* worden vrijwillige en zelfregulerende methodes van toezicht toegepast indien er voldoende capaciteit en motivatie is, wat suggereert dat een acceptabel niveau van naleving kan worden aangehouden zonder opdringen van toezichthouders (Almond & Esbester, 2017). Bij deze manieren van toezicht worden sommige risico's geaccepteerd, zo lang deze plaats vinden in een niveau of context dat valt onder de grens waarbij interventie nodig is (Almond & Esbester, 2017). Echter, zelfregulatie zou niet mogelijk zijn zonder voorafgaand performance-criteria, standaarden en managementtools te ontwikkelen ten behoeve van externe beoordeling en controle op risico's, naleving en systemen van onderhoud en review (Stoopendaal et al., 2016: 4). Zelfregulatie houdt daarmee niet in dat een toezichthouder geen rol heeft. Bij zelfregulatie deelt de overheid haar doelen met de markt en geeft daarbij de verantwoordelijkheden en discretionaire ruimte aan de marktaanbieders om aan deze doelen te voldoen. Deze strategie moet bijdragen aan maximale doelverwezenlijking met de minste kosten (Ayers en Braithwaite (1992). Indien is gebleken dat een organisatie of markt niet zelfstandig in staat is te reguleren, dan krijgt de toezichthouder een grotere rol.

2.1.4 Nastreven zelfregulatie

Bij het streven naar een volledig vrije markt, waar de overheid geen of een hele kleine rol heeft, is de aanname dat organisaties vrijwillig deelnemen aan monitoring en dat belangen van organisaties overeenkomen met maatschappelijke belangen. Echter in de praktijk blijkt dat belangen mogelijk slechts deels overeenkomen of variabel, selectief en eenzijdig kunnen zijn (McLaughlin, 2014). Hierin ligt een rol voor de overheid; het opkomen voor maatschappelijke belangen. Toezichthouders streven naar zelfregulatie van deze maatschappelijke waarden. Stoopendaal et. al (2016) schrijven het volgende: *“Reflexief toezicht combineert normatief, op technologie- en uitkomst gebaseerd toezicht en richt zich op het monitoren van ontwerp, management en werking van interne kwaliteit en veiligheid van organisaties. Daarmee zoekt reflexief toezicht naar een middenweg tussen strikte naleving van wetgeving enerzijds en volledig vrije markt anderzijds”*. Een middenweg zou tot een optimale situatie moeten leiden. Picciotto beschrijft deze optimale middenweg als volgt: *“The best government strategy should be negotiated self-regulation, agreeing goals while leaving the attainment of them to industry, but making it clear that socially suboptimal compliance would lead to escalation up the ‘enforcement pyramid’ of intervention”* (Picciotto 2017: 4). Gezien vanuit deze *enforcement pyramide* zouden toezichthouders starten met overtuigen en onderhandelen en pas overgaan tot het opleggen van maatregelen als laatste redmiddel voor alleen diegene die recalcitrant zijn (Picciotto 2017). Deze manier van toezichthouden zou regeldruk verminderen door alleen interventies te ondernemen wanneer er signalen zijn dat de ondertoezichtstaande niet in staat is tot zelfregulering.

Het toepassen van deze vorm van toezicht wil niet meteen zeggen dat er helemaal geen rol meer is voor wetgeving; wetgeving speelt een rol in het stellen van standaardregels waardoor er een grens is in hoeverre lokale toepassing kan afwijken van de standaard. De aanwezigheid van wetgeving stimuleert zelfregulatie wat kan resulteren in overeenstemming over normen gericht op de lokale of specifieke context (McLaughlin, 2014: 5). Wetgeving heeft daarmee wel degelijk een rol maar staat minder centraal: *“Reflexive regulation offers a way out [...] by matching the legal rules with the aim of the legislation through a process of enforced or stimulated self-regulation”* (McLaughlin, 2017: 5). Wet- en regelgeving worden gezien in het licht van het *doel van de wetgeving* waarmee, in plaats van strikt naleving van de letterlijke wetgeving, wordt gekeken naar naleving van het *doel van de wetgeving*. Braithwaite et al. (2017: 3-5) geven het volgende voorbeeld in de zorgsector: *“As a result, clinicians and health care professionals create success on a daily basis through performance adjustments and dynamic trade-offs based on their experience and expertise, and depending on the specific characteristics of the situation”*. In de praktijk is een zorgverlener succesvol wanneer deze zich kan aanpassen aan de situatie en dynamische onderhandelingen kan aangaan waarbij kennis en vaardigheden van de zorgverlener van belang zijn om succesvol te kunnen handelen. Wanneer een toezichthouder nalevingstoezicht zou hanteren zou een zorgverlener mogelijk wet- en regelgeving niet volledig nageleefd hebben maar deze op bepaalde punten hebben aangepast aan de situatie. De aanpassing heeft mogelijk geleid tot een succesvolle behandeling maar wordt door de toezichthouder gezien als een tekortkoming. Deze manier van toezichthouden volstaat niet wanneer een toezichthouder wil bijdragen aan het einddoel, namelijk succesvolle zorgverlening. Om bij te dragen aan succesvolle zorgverlening is een meer reflexieve manier van toezicht nodig waarbij een toezichthouder samen met een zorgverlener in gesprek gaat over casuïstiek of thematiek en gezamenlijk reflecteert op het handelen van de zorgverlener.

Zelfregulatie staat meer centraal en toezicht richt zich op het doel van de wetgeving in plaats van het strak naleven van wetgeving. Strak handhaven op tekortkomingen indien zelfregulatie uitblijft is middels deze methode een 'laatste redmiddel'. Met deze werkwijze trachten toezichthouders vorm te geven aan hun rol door op te komen voor maatschappelijke belangen. Zoals eerder is genoemd maakt niet alleen het nastreven van het doel dat een reflexieve manier van toezicht in sommige situaties beter past, er zijn ook situaties waarin het niet mogelijk is om nalevingstoezicht te hanteren waardoor toezichthouders genoodzaakt zijn op een andere manier vorm te geven aan toezicht. Zo maken regeldruk, een toename van complexe problematiek en de gelimiteerde rol van wetgeving dat nalevingstoezicht niet in iedere situatie werkzaam is. Om meer zicht te krijgen op deze complexiteiten in het toezicht gaat de volgende paragraaf verder in op de toename van organisatienetwerken ofwel *governance networks*.

2.1.5 Governance networks

Naast de opkomst van marktwerving hebben post-industrialisering en daaruit voortvloeiende governance networks invloed op toezichthoudende organisaties. Governance networks zijn *"more or less stable patterns of social relations between mutually dependent actors, which cluster around a policy problem, a policy programme and/or a set of resources and which emerge, are sustained, and are changed through a series of interactions"* (Klijn & Koppenjan, 2016: 11). Een voorbeeld van een *governance network* is de samenwerking tussen organisaties rondom een asielzoekerscentra. Onder andere de beheerders van de asielzoekerscentra, politie, koninklijke marechaussee, gemeenten, immigratie- en naturalisatiedienst, huisartsenpost en GGD werken samen om vorm te geven aan de in- en uitstroom van asielzoekers. In deze *governance networks*, of organisatienetwerken, zijn organisaties van elkaar *afhankelijk* en speelt *verantwoording* een belangrijke rol.

Afhankelijkheid speelt een rol aangezien actoren in een organisatienetwerk niet gelijk zijn aan elkaar. Zo heeft de ene actor meer middelen en een ander meer autoriteit of kennis waardoor afhankelijkheden bestaan (Klijn & Koppenjan, 2016). In het eerdergenoemde voorbeeld van de asielzoekerscentra zijn medewerkers van elkaar afhankelijk om benodigde informatie te verkrijgen. Informatie die medewerkers van het asielzoekerscentra ontvangen kan van belang zijn voor de huisartsenpost en andersom. Een toezichthouder moet rekening houden met deze afhankelijkheden. Daarnaast is verantwoording van belang in een organisatienetwerk aangezien het in *governance networks* niet altijd is duidelijk welke organisatie waarvoor verantwoordelijk is (Klijn & Koppenjan, 2016). Wanneer een patiënt van het ene ziekenhuis wordt overgeplaatst naar het andere ziekenhuis met een ambulance, en tijdens de ambulancerit komt te overlijden door verkeerde toepassing van medicatie kan het zijn dat er miscommunicatie is geweest tussen de twee ziekenhuizen en de ambulancedienst. Had het ziekenhuis de informatieoverdracht naar de ambulance beter moeten organiseren of had de ambulance anders moeten handelen? In samenwerking tussen organisaties wordt niet altijd duidelijk van wie wat verwacht kan worden. Om die reden is ook verantwoording van belang in het toezicht; het is in de praktijk niet altijd duidelijk welke actor waarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden.

Wanneer zich in een organisatienetwerk een probleem voor doet is het van belang dat de betrokken actoren overeenstemming bereiken over de probleemdefinitie en over de relevante kennis en

informatie. Wanneer de actoren in het netwerk niet tot overeenstemming komen wordt gesproken over een *'wicked problem'* (Klijn & Koppenjan, 2016). Een manier om met dergelijke problemen om te gaan is het nastreven van een gezamenlijke probleemdefinitie en het nastreven van zekerheid over kennis en informatie. Zo moeten bij een tekortkoming in de overplaatsing van het ene ziekenhuis naar het andere ziekenhuis, beide ziekenhuizen tot overeenstemming komen over wat het probleem was waardoor de tekortkomingen is ontstaan. Wanneer het ene ziekenhuis een probleem ziet in de dossiervoering en het andere ziekenhuis in de beschikbaarheid van medische apparatuur, dan wordt het lastig om tot een oplossing te komen. Beide actoren moeten overeenstemmingen vinden over het probleem en over de bijbehorende kennis en/of informatie. In de praktijk is dit streven niet altijd haalbaar maar wordt gezocht naar win-win situaties of package deals (Klijn & Koppenjan, 2016). Het is immers niet altijd mogelijk om te achterhalen wat het probleem was. Wanneer actoren niet tot overeenstemming komen wordt gezocht naar een oplossing waar alle actoren mee vooruit kunnen, ofwel een win-win situatie.

Dergelijke factoren maken het toezicht in de hedendaagse maatschappij complex. In het toezicht op de zorg zijn aanvullende factoren die het toezicht bemoeilijken. De volgende paragraaf gaat in specifiek op toezicht in de gezondheidszorg.

2.1.6 Toezicht in hedendaagse gezondheidszorg

De hedendaagse gezondheidszorg in Nederland is sterk geprofessionaliseerd, met als gevolg dat de organisatie daarvan als complex aangemerkt kan worden. Complexiteit in de gezondheidszorg wordt veroorzaakt door constante veranderingen in zowel behandelmogelijkheden als in beleid. Systemen die worden gebruikt om hiermee om te gaan zijn vaak complex en onhandelbaar (Stoopendaal et. al., 2016). Als voorbeeld kan worden gedacht aan gespecialiseerde ziekenhuizen. Minder voorkomende behandelingen worden gecentraliseerd in één ziekenhuis dat zich daardoor kan specialiseren in deze behandeling, ter bevordering van de kwaliteit van de behandeling. Een chirurg die een behandeling dagelijks uitvoert is meer bekwaam dan een chirurg die een behandeling eens per maand uit voert. Deze specialisatie heeft als doel de kwaliteit te verhogen. Echter maakt specialisatie dat je als patiënt niet in het ziekenhuis in je eigen provincie behandelt kan worden maar naar een andere provincie moet, naar een ziekenhuis waar je niet eerder bent geweest en waar nog geen informatie over jou bekend is. De zorgverleners moeten in een dergelijke situatie de juiste informatie zorgvuldig overbrengen. In de overdracht naar een ander ziekenhuis loop je als patiënt het risico dat wanneer informatie ontbreekt de behandeling juist van minder kwaliteit is dan het niet gespecialiseerde ziekenhuis. Wanneer er vervolgens iets misgaat in het overplaatsen kan het zijn dat de ziekenhuizen en andere betrokken organisaties het niet eens worden over mogelijke tekortkomingen. Ieder heeft een eigen rol en een eigen beeld van de werkelijkheid. Er kan worden gesteld dat problemen in de gezondheidszorg vaak *'wicked'* van aard zijn gezien de complexiteit, verschillende meningen en ambiguïteit (Sol, Van der Wal, Beers, & Wals, 2017). Door de grote variatie aan eisen en de complexiteit in interacties is het daarnaast niet mogelijk om alle omstandigheden in operationalisatie te specificeren (Braithwaite, Huang, & Sujun, 2017). Wanneer een verpleegkundige eerst vijf protocollen moet lezen voordat deze weet wat te doen blijft er weinig tijd over om patiënten te behandelen. Het is niet werkbaar om alle handeling van een zorgverlener en alle uitzonderingen daarop te verwerken in procesbeschrijvingen. Dat zou leiden tot

regeldruk en mogelijk tot een te procesmatige werkwijze waarbij onvoldoende aandacht is voor de daadwerkelijke situatie.

Deze *wicked problems* zijn onoplosbaar, ten hoogste kan de situatie verbeteren of kan men leren van de poging de situatie te verbeteren (Sol et al., 2017). Geredeneerd vanuit deze complexe problematiek vormt zich een nieuw perspectief waarbij andere vormen van beleid, gedrag en relaties nodig zijn, daarnaast zijn radicaal andere manieren in creëren van kennis en lerend vermogen nodig (Sol et al, 2017). Dit perspectief is sterk zichtbaar in de omslag naar meer reflexief toezicht waar de focus niet langer ligt op (contrasterende, ambigue) wetgeving maar op het verbeteren van de situatie en het creëren van lerende organisaties.

2.1.7. Vormgeving reflexief toezicht

Bij nalevingstoezicht wordt een toetsingskader opgesteld wat past bij de betreffende wetgeving, waarmee vervolgens wordt getoetst in welke mate aan deze wet wordt voldaan. Het toetsingskader wordt toegepast op iedere onderneming waarvoor de wet geldig is. Onderdelen die niet in de wet zijn opgenomen worden niet getoetst of worden vastgelegd in aanvullende wetgeving, beleidsregels of procedures (Rutz, 2017). Echter de dynamiek in de vloeibare samenleving maken het lastig om doelen en kaders vooraf vast te stellen en vast te houden, zonder deze regelmatig aan te passen aan nieuwe inzichten en veranderende context. Bijvoorbeeld in een organisatienetwerk kunnen kaders niet simpelweg worden opgelegd door de overheid, maar moeten de actoren in het netwerk de mogelijkheid krijgen te onderhandelen over rollen en spelregels (Klijn & Koppenjan, 2016). Het is voor te stellen dat zowel de ondertoezichtstaande als de toezichthouders mee willen denken over de rollen en spelregels. Dit blijkt in de praktijk niet altijd eenvoudig en soms onmogelijk. Flexibiliteit, overleg en lerend vermogen zijn essentieel in dit proces voor zowel de actoren als de ambtenaar (Klijn & Koppenjan, 2016). Gezien vanuit de toezichthouder is vanwege de dynamiek en complexiteiten toezicht alleen mogelijk door flexibel te zijn en je als toezichthouder aan te passen aan de ondertoezichtstaanden. Het aanpassen is mogelijk door met de ondertoezichtstaanden in gesprek te gaan en gezamenlijk te leren over een bepaalde situatie of ontwikkeling.

Het toepassen van reflexief toezicht spoort actoren aan om na te denken over een eigen beoordeling van het probleem, maar hierover tegelijkertijd met andere actoren over in gesprek te gaan en de eigen beoordeling eventueel aan te passen om tot een meer adequate beoordeling en oplossing te komen (McCrudden, 2007). Deze manier van handelen zet actoren aan tot (McCrudden, 2017):

- eigenaarschap van de bedachte oplossingen;
- gezamenlijk leren in en tussen organisaties;
- overleggen en onderhandelen over de beste oplossingen waarbij actoren accepteren dat pluralistische oplossingen wenselijk zijn;
- het betrekken van verschillende stakeholders die akkoord gaan met de definitie van het probleem en de beste methode om het probleem op te lossen;
- een manier die consensus stimuleert en daarmee sociale harmonie toeneemt.

Bevorderen van dit proces kan door bijvoorbeeld benchmarking van procedures of '*best practice*' mechanisme.

Samengevat zijn de volgende drie mechanismen nodig om vorm te kunnen geven aan reflexief toezicht (Manfredi et al., (2017); McLaughlin, 2014; Hepple, 2011):

1. Intern toezicht door de organisatie(s) zelf om effectieve zelfregulatie te bewerkstelligen;
2. Betrekken van stakeholders door deze te informeren, consulteren en betrekken in veranderingsprocessen;
3. Enige externe hulp, en indien zelfregulering faalt handhaving door een extern bureau.

Deze mechanismen grijpen op elkaar in en creëren daardoor een triangulaire relatie tussen de ondertoezichtstaande, andere betrokkene (o.a. consumenten, patiënten, werknemer) en de externe toezichthouder als de bewaker van publieke belangen (Hepple, 2011). In tegenstelling tot het, top-down, opleggen van een besluit stimuleert dit mechanisme organisaties om zelf in actie te komen. Idealiter leidt deze werkwijze tot oplossingen die beter bij de cultuur van een organisatie passen en daardoor beter worden opgevolgd (Manfredi et al., 2017: 10). De betrokkenheid van verschillende stakeholders bevordert de waarschijnlijkheid dat uitkomsten een grotere legitimiteit zullen hebben (McLaughlin, 2014: 5).

De literatuur over reflexiviteit van toezicht is uitgebreid, met vele uiteenlopende beschrijvingen van wat goed gaat en wat beter kan. Door het gebruik van recente literatuur gegrond op een groot aantal bronnen is een zo volledig mogelijk beeld verkregen van reflexief toezicht. De volgende paragraaf geeft op eenzelfde wijze een aantal dilemma's van reflexief toezicht weer welke medewerkers mogelijk ervaren in het toepassen van reflexief toezicht.

2.1.8 Dilemma's reflexief toezicht

Reflexief toezicht is ontstaan omdat nalevingstoezicht te wensen overliet. Echter bij reflexief toezicht zijn inmiddels ook de eerste kanttekeningen zichtbaar. Inspecteurs moeten flexibel zijn en reflexief toezicht toepassen, terwijl toezichthouders wettelijk gezien de aangewezen organisaties zijn om naleving van wetgeving te toetsen en indien noodzakelijk over te gaan in het opleggen van maatregelen. Over het algemeen komen de volgende dilemma's naar voren (McCrudden, 2007; McLaughlin 2014; Manfredi et al., 2017):

1. Onvoldoende herkennen en identificeren van de rol van conflicterende politieke en economische belangen;
2. Enthousiasme voor vrijblijvend overleg onder stakeholders zet aan tot meer discussie over de kernwaarde dan voor de overheid wenselijk is;
3. Het is nodig de condities te identificeren welke bijdragen aan succesvolle samenwerking en zodra geïdentificeerd moeten deze condities actief worden ingezet in plaats van deze als vanzelfsprekend te zien.
4. De wet staat toch boven deals tussen stakeholders.
5. Evenwicht stakeholders (wie zit aan tafel, wie heeft het hoogste woord, welke financiële belangen spelen mee).

Verder leeft bij reflexief toezicht de veronderstelling dat inspecteurs de capaciteiten hebben om te identificeren welke stap in de *enforcement pyramide* in een situatie nodig is. Inspecteurs hebben

capaciteiten nodig om de validiteit van informatie van de zorgaanbieder, op gebied van *governance* en performance, te toetsen en zelf een eigen oordeel te creëren na deze toets (Stoopendaal et al. 2016). Het is de vraag of iedere inspecteur of ieder team bij eenzelfde oordeel uit komt en dezelfde stap in de *enforcement pyramide* inzet. Onderzoek bij de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit laat een groot verschil zien tussen inspecteurs en tussen teams (Mascini & Van Wijk, 2009). Literatuur over *street-level-bureaucrats* laat zien hoe om kan worden gegaan met deze verschillen. De volgende paragraaf gaat hier verder op in.

Samengevat wordt na ontevredenheid over nalevingstoezicht een meer reflexieve vorm van toezicht gehanteerd. Deze reflexieve manier van toezicht sluit aan bij de huidige (vloeibare) samenleving waar uitsluitend toetsen van wet- en regelgeving niet langer voldoet. Om vorm te kunnen geven aan reflexief toezicht zijn drie elementen nodig, namelijk; intern toezicht door de organisatie zelf, het betrekken van stakeholders en externe hulp of handhaving door een extern bureau. Ten slotte zijn een aantal dilemma's in het uitvoeren van reflexief toezicht besproken, waar medewerkers mogelijk tegenaan lopen bij het toepassen van reflexief toezicht. Om te onderzoeken hoe medewerkers reflexief toezicht ervaren en hoe deze met dilemma's omgaan, volgt een beschrijving van literatuur over '*street-level-bureaucrats*' in de volgende paragraaf.

2.2 Street level bureaucrat; handavingsstijlen en discretionaire ruimte

Meer reflexief toezicht; maar wat houdt dat in voor het dagelijkse werk van een inspecteur? Om meer zicht te krijgen op het werk van de inspecteur volgt in dit tweede deel van het theoretisch kader een nadere uitwerking van het begrip '*street-level-bureaucrat*'. Daarbij wordt ingegaan op het begrip handavingsstijl om verschillen in werkwijzen tussen individuele inspecteurs aan te tonen. Ten slotte volgt de uitwerking van vormen van- en perspectieven op discretionaire ruimte om helder te krijgen hoe en wanneer een inspecteur de vrijheid voelt en krijgt om de eigen voorkeursstijl te hanteren.

2.2.1. Street level bureaucrats

In dit onderzoek wordt de definitie van *street level bureaucrats* van Lipsky (1980: 3) gehanteerd:

"These are public employees who interact directly with citizens and have substantial discretion in the execution of their work."

Street level bureaucrats zijn ambtenaren die in het werk interactie hebben met burgers, waarbij deze beleidsvrijheid hebben. Beleidsvrijheid impliceert dat een individuele ambtenaar of uitvoeringsorganisatie, in een specifiek beslissingssituatie, wordt geconfronteerd met een zekere mate van speelruimte en daarmee ook een keuze uit bepaalde handelingsalternatieven (Bekkers, 2012). Voorbeelden van *street level bureaucrats* zijn politieagenten, inspecteurs en wmo-consulenten. Deze *street level bureaucrats* zijn uitvoerders van overheidsbeleid. Wilson (1989) maakt onderscheid tussen operators, managers en executives in publieke organisaties. Allen zijn *street level bureaucrats*; zowel de politieagent op straat als ook zijn/haar leidinggevende en het bestuur interacteren met burgers en

hebben discretie in oordeelsvorming. De focus van dit theoretisch kader ligt, gezien de centrale vraagstelling gericht op de percepties van inspecteurs, op de operator.

Lipsky (1980) analyseerde het gedrag van de *street level bureaucrats* en deed uitspraken over de beleidsvrijheid, ofwel discretionaire ruimte. Met discretionaire ruimte wordt bedoeld de ruimte die er is voor een medewerker in de publieke sector om in te bewegen, bij het uitvoeren van wet- en regelgeving (Raaphorst, 2017). Tummers en Bekkers (2013: 4) beschrijven dit als volgt: “*We then define discretion as the perceived freedom of street-level bureaucrats in making choices concerning the sort, quantity, and quality of sanctions, and rewards on offer when implementing a policy; for instance, to what extent do policemen experience that they themselves decide whether to give an on-the-spot fine?*”. Het is mogelijk dat een fietser voor een overtreding, na uitleg over de context, bij de ene agent een boete krijgt terwijl een andere agent meer begrip heeft voor de situatie en een waarschuwing geeft. *Street level bureaucrats* moeten tijdens het werk besluiten nemen waarbij het mogelijk is dat de ene medewerker een ander besluit neemt dan een ander. Een tweede voorbeeld is de manier waarop reizigers benaderd worden door een treinconducteur bij reizen met een ongeldig vervoersbewijs. De ene conducteur handhaaft strikt de regelgeving, vindt de context minder belangrijk en geeft een boete. Een andere conducteur gaat na waarom de reiziger met een ongeldig vervoersbewijs reist en denkt mee in een oplossing.

Bij toezichthoudend inspecteurs geldt hetzelfde. Het is van belang dat inspecteurs niet arbitrair oordelen en dat hun oordeel rechtvaardig is. Dat houdt in dat inspecteurs enerzijds *consistent* moeten zijn en anderzijds *responsief* bij specifieke situaties (Rutz, Matthew, Robben, & De Bont, 2015). Een manier om consistent te zijn is standaardisatie van werkwijze, door bijvoorbeeld een vastgesteld toetsingskader met vastgestelde criteria te toetsen in de praktijk. Echter het toetsen middels een toetsingskader maakt inspecteurs minder responsief voor onbekende of onverwachte situaties, niet iedere situatie past in een vast toetsingskader en volgt exact alle criteria (Rutz et al, 2015). Denk aan de treinreiziger met ongeldig vervoersbewijs, het is mogelijk dat een reiziger een kaart verliest tijdens de reis of niet heeft begrepen hoe in te checken. Consistent handelen kan in dergelijke gevallen lastig zijn, niet alle uitzonderlijke situaties liggen vast in werkafspraken. Reflexiviteit stimuleert flexibiliteit en aanpassing aan specifieke omstandigheden, maar maakt het werk van een inspecteur mogelijk ondoorzichtig en inconsistent (Rutz et al, 2015). Een goede balans vinden tussen consistent en responsief handelen is een grote uitdaging. Deze uitdaging wordt groter naarmate werkafspraken onduidelijker worden en soms zelfs ontbreken.

De complexiteit en onzekerheid in de huidige samenleving maakt dat ambtenaren moeten werken met minder duidelijke wet- en regelgeving en vaker moeten onderhandelen met burgers wanneer er onenigheid is over grijze gebieden (Raaphorst, 2017). Onderzoek toont aan dat ambtenaren, vaak op eigen initiatief, overleggen met collega's om met deze onzekerheden om te gaan en om steun te krijgen ten behoeve van professionele verantwoording (Raaphorst, 2017). In dergelijke overleggen komen verschillende perspectieven en stijlen naar boven.

2.2.2 Handhavingsstijlen

Voortbordurend op agenten waarbij verschillen aanwezig zijn in de uitvoering van werkzaamheden, door de beoordeling wel of geen boete te geven, is de handhavingsstijl van de betreffende agent van belang. De ene agent lijkt strenger dan de ander. Deze paragraaf gaat verder in op deze stijlen en bekijkt hoe zich deze verhouden tot een meer of minder reflexieve vorm van toezicht.

In dit onderzoek wordt de definitie van handhavingsstijl van De Boer, Eshuis, en Klijn, (2018) gebruikt:

“The character of the day-to-day interactions of inspectors when dealing with representatives of regulated entities.”

De karakteristieken van dagelijkse interacties van inspecteurs en dan met name de interacties met ondertoezichtstaanden staan hierbij centraal. Wat maakt hoe een medewerker in een bepaalde situatie interacteert of reageert naar een ondertoezichtstaande? Om meer zicht te krijgen op verschillende stijlen van medewerkers worden karakteristieken samengevat in een aantal handhavingsstijlen. Let wel op; handhaving wordt vaak beschouwd als een keten van met elkaar samenhangende en elkaar opvolgende activiteiten, te weten preventie, signalering, oordeelsvorming en sanctionering (Bekkers, 2012). Handhaving betreft niet uitsluitend sanctioneren. De Boer (2018) maakt in haar onderzoek zichtbaar dat in de literatuur verschillende categorieën worden aangebracht om handhavingsstijl te kunnen meten. Vervolgens maakt De Boer (2018) onderscheid tussen drie verschillende handhavingsstijlen; legaal (*legal*), faciliteren (*facilitating*) en accommoderen (*accommodation*). Tabel 2 geeft de verschillen weer tussen de drie handhavingsstijlen die worden toegepast in dit onderzoek.

Handhav- stijl	Toelichting	Focus	Kenmerken
Legaal	Combineert zowel rigide als dwangmatige toepassing van de wet (hoog formalisme, matige dwang)	Starheid (formalisme) en kracht van de wet (dwang).	Tijdens inspecties richt ik mij op: · Implementeren van interventiebeleid door de letter van de wet te volgen · Dat ik ondubbelzinnig afdwing · Dat ik strikte afspraken maak met ondertoezichtstaanden · Dat ik de inspectie zo volledig mogelijk voer · Dat ik hoge normen hanteer met betrekking tot de naleving van regels en voorschriften door ondertoezichtstaanden
Faciliteren	Integratie van de communicatieve toepassing van de wet en verantwoording van situationele	Helpen en vergeven. Communicatieve functie (educatief) terwijl rekening wordt gehouden	Tijdens inspecties richt ik mij op: · Overbrengen van mijn professionele kennis naar ondertoezichtstaanden. · Indicaties geven hoe de naleving van ondertoezichtstaanden kan worden

	kenmerken van ondertoezichtstaanden (matig formalisme en dwang).	met de omstandigheden (prioriteit).	verbeterd · Zo behulpzaam mogelijk zijn voor ondertoezichtstaanden · De omstandigheden van ondertoezichtstaanden die ik tegenkom
Accommoderen	Neemt rekening met de mening van anderen (laag formalisme) en dwang).	Cognitief van aard. De relatie met collega's vormt de houding van de inspecteur en ondersteunt zijn manieren van werken en omgang met ondertoezichtstaanden.	Tijdens inspecties overweeg ik: · De meningen van collega's uit mijn team · De meningen van andere teams · De meningen van andere ondertoezichtstaanden. · De meningen van mijn teamleider

Tabel 2 – Handhavingsstijlen

Bron: De Boer (2018), De Boer et al., (2018)

De eerste handhavingsstijl, legaal, bestaat uit formalisme en dwang. Bij het toepassen van deze handhavingsstijl is enerzijds veel aandacht voor het strak volgen van wet- en regelgeving (formalisme), anderzijds is de inspecteur zelf in zijn/haar gedrag meer rigide en strikt (*dwang*).

Faciliteren als handhavingsstijl heeft een communicatieve functie van wetgeving (educatie) waarbij tevens omstandigheden van de ondertoezichtstaanden meewegen (prioriteren). Onderdeel van de communicatieve functie is het delen van informatie met de ondertoezichtstaanden, het delen van informatie geeft namelijk een signaal van een positieve relatie wat de samenwerking bevordert en daarmee helpt in het toezicht. Helpen en vergeven staan centraal bij deze handhavingsstijl.

De derde handhavingsstijl, accommoderen, staat stil bij het feit dat inspecteurs altijd in verbinding staan met collega inspecteurs. Interacties die inspecteurs hebben met ondertoezichtstaanden bepalen hoe inspecteurs beleid in zetten, daarnaast is het de relatie met collega inspecteurs die vormgeven aan het gedrag van de inspecteur en ondersteunen de inspecteur in het omgaan met ondertoezichtstaanden (De Boer, 2018: 10).

Inspecteurs kunnen meerdere handhavingsstijlen tegelijkertijd toepassen (De Boer, 2018).

Niet alleen de vorm van toezicht maar ook persoonlijke elementen dragen bij aan de handhavingsstijl van inspecteurs. In de voorkeuren voor een bepaalde handhavingsstijl van een inspecteur spelen de volgende elementen een rol:

1. Werkervaring van inspecteurs; het gedrag van een seniorinspecteur zal anders zijn dan die van een nieuwe inspecteur (Assadi & Lundin, 2018). Een nieuwe inspecteur heeft nog niet het zelfvertrouwen te besluiten welke overtreding en risico's over het hoofd gezien kunnen worden en waar dus een meer faciliterende manier van toezicht mogelijk is (De Boer, 2018). Onderzoek van De Boer (2018) toont aan

dat ervaren inspecteurs zich meer comfortabel voelen in het geven van advies en tonen van sympathie voor de situatie van ondertoezichtstaande, dan minder ervaren inspecteurs.

2. Een onderscheid tussen handhavingstijl tijdens reguliere inspectiebezoeken en handhavingstijl bij handhavingstrajecten; Liu, Van Rooij, & Lo (2018) spreken over '*inspection-style*' en '*sanction-style*', waarbij inspecteurs elementen van *inspection-style* als effectiever beoordelen.

3. Regelmaat van inspectiebezoeken; formalisme heeft een groter effect bij onregelmatige inspectiebezoeken, waarbij procedurele rechtvaardigheid van vitaal belang is voor wettelijke naleving (Liu et al., 2018). Wanneer inspecteurs ondertoezichtstaande niet voldoende kunnen afschrikken om naleving te bereiken, moet een inspecteur meer formeel en procedureel worden om de legitimiteit van het werk te vergroten en daarmee een hoger niveau van intrinsieke naleving te creëren (Liu et al., 2018).

Verschillen in stijlen in onzekere situaties maakt dat inspecteurs met elkaar in overleg gaan over een passende stijl. De volgende paragraaf gaat verder in op de manier waarop ambtenaren omgaan met onzekerheden en manieren waarop ambtenaren gebruik maken van discretionaire ruimte.

Er zijn meerdere elementen die bijdragen aan voorkeuren van *street level bureaucrats* in het hanteren van handhavingstijlen. In hoeverre *street level bureaucrats* de vrijheid hebben om een voorkeursstijl te hanteren komt in de volgende paragraaf aan bod.

2.2.3 Discretionaire ruimte

Zoals in de voorgaande paragraaf blijkt is de ene politieagent strenger dan de ander, hetzelfde geldt voor inspecteurs. Het besluit of een boete wordt opgelegd of niet, of het besluit om een zorginstelling te sluiten vindt op verschillende manieren plaats. Kan een politieagent een slechte dag hebben en helemaal zelfstandig besluiten een boete op te leggen of is deze gebonden aan een overlegstructuur waarin deze met collega's gezamenlijk een besluit moeten. De verschillende vormen in overlegstructuur en besluitvorming komt in deze paragraaf aan de orde.

In de literatuur wordt onderscheidt gemaakt tussen *individuele* discretionaire ruimte en *collectieve* discretionaire ruimte. De meer traditionele literatuur beschrijft de nadelen van *individuele* discretionaire ruimte en adviseert deze ruimte te beperken door het opleggen van regels en procedures (Rutz et al, 2015; Tummers & Bekkers, 2013). *Individuele* discretionaire ruimte zorgt voor variatie in werkwijze tussen ambtenaren, wat mogelijk negatieve gevolgen heeft op consistentie en rechtvaardigheid. Daarnaast is *individuele* discretionaire ruimte onwenselijk doordat dit mogelijk maakt dat medewerkers eigen persoonlijke doelen nastreven, wat mogelijk negatieve gevolgen heeft voor het nastreven van de organisatiedoelen. *Individuele* discretionaire ruimte heeft mogelijke negatieve gevolgen op de efficiëntie en legitimiteit van de organisatie en moet worden tegengegaan door middel van controlemechanismen (Tummers & Bekkers, 2013).

In de hedendaagse praktijk is discretionaire ruimte veel complexer dan voorheen (Nothdurfter & Hermans, 2018). Een *street level bureaucrat* heeft in zijn werkzaamheden nu te maken met onder andere managers, de organisatorische setting en regels binnen, en tussen, verschillende bureaucratieën en beleidskaders (Nothdurfter & Hermans, 2018). De meer recente literatuur beschrijft een perspectief

waarin discretionaire ruimte juist gebruikt kan worden ten gunste van zowel de medewerkers als de organisatie, echter in een *collectieve* vorm (Rutz et al, 2015; Tummers & Bekkers, 2013). Discretionaire ruimte wordt daarmee in de meer recente literatuur niet langer uitsluitend gezien als *individuele* beleidsvrijheid maar (ook) als de *collectieve* ruimte die teams of afdelingen krijgen (Rutz et al., 2015: 2):

“The organized space that allows workers the freedom to make a choice among various courses of action.”

Discretionaire ruimte is in hedendaags toezicht onvermijdelijk en is juist nodig om regels, procedures en normen in specifieke situaties in te zetten. Dit hedendaagse perspectief ziet dat discretionaire ruimte bijdraagt aan effectiviteit en democratisch support (Tummers & Bekkers, 2013). Daarnaast is vanuit dit perspectief gezien discretionaire ruimte nodig zodat medewerkers zelf kunnen prioriteren welke regels ze toepassen in de omstandigheden waarin ze opereren, in achtneming van de beschikbare tijd, geld en middelen en het grote aantal regels en normen dat geïmplementeerd moet worden (Tummers & Bekkers, 2013). In een meer reflexieve, bottom-up, organisatie is discretionaire ruimte nodig voor medewerkers om responsief te kunnen acteren en te komen tot een gebalanceerd oordeel ter bevordering van effectiviteit en legitimiteit van de organisatie. Deze collectieve ruimte kunnen medewerkers benutten in de omgang met onzekerheden die ze ervaren in de uitvoering van de werkzaamheden.

In tegenstelling tot individuele discretionaire ruimte, wat mogelijk negatieve impact heeft op rechtvaardigheid en consistentie en welke de individuele medewerker kwetsbaar maakt voor kritiek, creëert collectieve discretionaire ruimte aanvullende kennis en vaardigheden en een breder mandaat en repertoire (Rutz, et al. 2015). Rutz et al. (2015) beschrijven de volgende drie manieren waarop binnen organisaties gebruik gemaakt kan worden van collectieve discretionaire ruimte:

- a. Involving colleagues to create support
- b. Including managers for mandate
- c. Engaging stakeholders to create extra options

Collectieve discretionaire ruimte kan consistentie op twee manier versterken. Ten eerste doordat samenwerking leidt tot een gedeeld perspectief en door het delen van kennis en ervaring over het behalen van een oordeel en stimuleren van naleving en verbetering. Ten tweede zorgt collectieve discretionaire ruimte voor de mogelijkheid om doelen, strategieën en instrumenten aan te passen of opnieuw te definiëren, om deze meer uitvoerbaar en effectief te maken (Rutz et al., 2015). Een nadeel van collectieve discretionaire ruimte is dat deze manier van werken erg tijdrovend is. Daarnaast beperkt deze werkwijze flexibiliteit van ambtenaren en geeft het betrekken van andere ambtenaren niet altijd het gewenste oordeel dat de betrokken medewerker mogelijk voor ogen had (Rutz et al, 2015). In plaats van discretionaire ruimte te beperken en te controleren is het van belang collectieve processen te versterken en zo te organiseren dat voordeel wordt gehaald uit de discretionaire ruimte. Het betrekken van andere personen zou niet optioneel moeten zijn voor een medewerker, maar de organisatie zou processen moeten organiseren die interactie bewerkstelligen (Rutz et al, 2015).

Voor het vinden van een balans tussen consistentie en responsiviteit is collectieve discretionaire ruimte van belang. Bij reflexieve vormen van toezicht is de verwachting dat vorm wordt gegeven aan collectieve discretionaire ruimte, waarbij processen zo zijn vorm gegeven dat op bepaalde momenten interactie plaats vindt en medewerkers niet zelfstandig te werk gaan.

2.3 Conceptuele lens

Gezien vanuit de *enforcement strategy pyramid* (figuur 1) is er bij zelfregulatie geen sprake van interventie door de overheid, het veld reguleert zichzelf. Pas wanneer blijkt dat zelfregulatie ontbreekt gaat de overheid over op '*enforced self-regulation*'. Daarbij past een faciliterende en accomoderende handhavingsstijl, waarbij de inspecteur in gesprek gaat met de zorgaanbieder om na te gaan waar en waarom de zelfregulatie ontbreekt en hoe hieraan vorm kan worden gegeven. Er wordt pas overgegaan tot het opleggen van maatregelen indien blijkt dat een zorgaanbieder of netwerk niet in staat is vorm te geven aan afgedwongen zelfregulatie. Indien het noodzakelijk is over te gaan tot het opleggen van maatregelen (*command regulation with discretionary punishment*) is een legale handhavingsstijl meer passend waar tevens een faciliterende en accomoderende handhavingsstijl nodig zijn om tot passende maatregelen te komen. Ten slotte past een uitsluitend legale handhavingsstijl bij de vierde trede, *command regulation with nondiscretionary punishment*, indien is gebleken dat een zorgaanbieder zich recalcitrant gedraagt.

Reflexief toezicht past beter bij de complexe organisaties die gezondheidszorg leveren. Om met deze complexiteit om te kunnen gaan is responsiviteit van inspecteurs van belang, zonder ondoorzichtig of inconsistent te zijn. Ter bevordering van deze responsiviteit is intern overleg van groot belang en worden andere handhavingsstijlen van inspecteurs verwacht, afhankelijk van de trede op de *enforcement pyramide* (figuur 1). Het is gezien vanuit de theorie de verwachting dat bij een meer reflexieve vorm van toezicht inspecteurs een meer faciliterende en accomoderende handhavingsstijl toepassen. Alleen indien nodig en mogelijk, bij recalcitrant gedrag van zorgaanbieders, wordt een meer legale handhavingsstijl toegepast. Het is tevens de verwachting dat bij het toepassen van reflexief toezicht collectieve discretionaire ruimte wordt gecreëerd; indien inspecteurs onzeker zijn over informatie, kennis of over welke actie te ondernemen zou er voldoende ruimte moeten zijn om hierover met collega's, met de manager of stakeholders over te spreken.

3. Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk komt de opzet van het onderzoek aan bod, waarbij in par. 3.1 de gehanteerde methode wordt omschreven. Vervolgens worden in par. 3.2 de begrippen van het conceptueel model uitgewerkt tot richtinggevende begrippen, ofwel *sensitizing concepts* (Wester, 2000). Par 3.3. bevat ten slotte een toelichting op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

3.1 Onderzoeksmethode

Dit onderzoek betreft een kwalitatief exploratief onderzoek, waarbij reflexief toezicht centraal staat. Om te kunnen begrijpen waarom inspecteurs voor een bepaalde vorm van toezicht kiezen vonden interviews met inspecteurs plaats. In deze interviews is gezocht naar de percepties van de onderzoeksobjecten, waarbij rekening is gehouden met verschillen in handhavingstijlen en verschillen in discretionaire ruimte. Deze vorm van onderzoek zoekt naar duiding van verschillen en overeenkomsten in toezichtvormen en probeert deze verschillen en overeenkomsten te verklaren. Het zoeken naar verschillen en overeenkomsten vindt plaats aan de hand van interpretatie van de informatie opgedaan tijdens interviews. Deze paragraaf beschrijft hoe het onderzoek is uitgevoerd om mogelijke subjectiviteit in de interpretatie van gegevens zichtbaar te maken.

In dit onderzoek is gestart met een literatuurstudie en het opstellen van een theoretisch kader, waarmee een topic-list is opgesteld ter voorbereiding op interviews. De topic-list is opgebouwd rond onderwerpen en vragen die aan de theorie zijn ontleend. Ook wel '*sensitizing concepts*' genoemd (Wester, 2000). Na en gedurende de interviews is het theoretisch kader waar nodig aangescherpt. Dit maakt het onderzoek iteratief van aard (Verschuren & Doorewaard, 2015). De kennis van de theorie gaf diepgang tijdens de interviews en maakte het mogelijk om de praktijk te duiden. Tegelijkertijd gaf het werken met een topic-list de mogelijkheid om uit te wijken indien het interview daar aanleiding toe gaf. Zo zijn elementen die niet in het theoretisch kader terugkwamen, maar wel door de geïnterviewde als belangrijk werden aangemerkt, ook meegenomen in het onderzoek. Deze manier van onderzoeken maakt het mogelijk te zoeken naar patronen en verbanden (Boeije, 2014). Om deze patronen en verbanden te kunnen zien is het van belang om de sociale werkelijkheid vanuit de ogen van de mensen die zijn geïnterviewd te begrijpen. Kwalitatief onderzoek draagt hieraan bij door het nastreven van begrip van de overwegingen, argumenten ervaringen en motieven van de geïnterviewden (Boeije, 2014). Hiermee worden niet alleen verbanden inzichtelijk maar ook de mechanismen die ervoor zorgen dat dergelijke verbanden bestaan (Boeije, 2014).

Voorafgaand aan het onderzoek is, in tegenstelling tot kwantitatief onderzoek, niet exact vastgesteld naar welke kenmerken te zoeken en te meten. Na het verzamelen van relevante informatie is de focus op *het geheel* in plaats van specifieke kenmerken (Boeije, 2014). Vanuit het geheel worden eventuele verbanden en de mechanismen daarachter zichtbaar.

Het feit dat de onderzoeker zelf werkzaam is in de organisatie waar het onderzoek heeft plaats gevonden maakt dat er sprake is van insider research (Brannick & Coghlan, 2007; van Heugten, 2004). Onderzoek in de organisatie waar de onderzoeker zelf werkzaam is gaat in tegen meer traditionele benaderingen waarbij wordt gesteld dat de onderzoeker geen deel mag uitmaken van het onderzoek. Insider research biedt echter belangrijke kennis over hoe organisaties echt zijn, deze kennis is met de traditionele benaderingen niet eenvoudig te ontdekken (Brannick & Coghlan, 2007).

3.1.1. Verzamelen van data

Om ervaringen van inspecteurs te kunnen onderzoeken hebben semigestructureerde interviews plaats gevonden met een aantal inspecteurs werkzaam bij de IGJ. De steekproef betrof 14 inspecteurs.

Naast het afnemen van interviews zijn verschillende documenten geanalyseerd, zoals het Meerjarenbeleidsplan 2015-2019, de Jaarplannen IGJ van 2018 en 2019, kamerbrieven, rapporten over het functioneren van de IGJ en de website van de IGJ. Met deze documentenanalyse is de eerste deelvraag deels beantwoord en gaf daarmee op sommige onderwerpen aanvullende informatie ten opzichte van de interviews.

3.1.2. Interviewselectie

De interesse voor het onderwerp van dit onderzoek heeft zijn ontstaan in het feit dat de onderzoeker zelf werkzaam is bij de IGJ. De onderzoeker constateerde in de werkzaamheden bij IGJ dat deze organisatie de afgelopen jaren een omslag maakt naar meer reflexieve vormen van toezicht. Het is niet zo dat de hele organisatie besloten heeft reflexief toezicht toe te passen, de medewerkers in de organisatie proberen waar nodig en waar mogelijk meer reflexief te zijn waarbij de afweging tussen verschillende vormen van toezicht discussie geeft. Deze ontwikkeling maakt het interessant om in gesprek te gaan met medewerkers van alleen deze organisaties om zodoende te verdiepen in de afwegingen die deze inspecteurs maken. De focus op één toezichthouder maakt het mogelijk meer diepgang in het onderzoek te creëren.

De selectie van medewerkers binnen de IGJ verliep als volgt. De teams bij IGJ die inspectiewerkzaamheden uitvoeren bestaan uit de functierollen; medewerkers toezicht, inspecteur, senior-inspecteur en specialistisch coördinerend inspecteur. Deze laatste drie functies gaan op pad, voeren het toezicht uit en nemen besluiten. De drie inspecteursfuncties zijn geïnterviewd, waarmee vorm is gegeven aan een doelgerichte steekproeftrekking (Boeije, 2014). De medewerkers met de functie medewerker toezicht zijn niet geïnterviewd omdat deze medewerkers weinig interactie hebben met stakeholders en relatief weinig besluiten nemen.

In overleg met een van de hoofdinspecteurs en een aantal afdelingshoofden zijn twee afdelingen en één team geselecteerd waarin interviews zijn afgenomen (hierna: drie afdelingen). De drie afdelingen bevinden zich allen in andere domeinen binnen de organisatie, waarmee getracht wordt een zo breed

mogelijk beeld te verkrijgen van de organisatie. Met daarbij de kanttekening dat één afdeling niet per se een totaalbeeld van het betreffende domein geeft, echter is er op deze manier meer kans om verschillen en verbanden tussen zowel afdelingen als domeinen te herkennen.

Per afdeling zijn minstens vier inspecteurs geïnterviewd, waarbij verhoudingsgewijs meer inspecteurs zijn geïnterviewd in de afdelingen ten opzichte van het team. Hoofdstuk 4 beschrijft de IGJ als organisatie en de geselecteerde afdelingen en team.

De afdelingshoofden en directie zijn niet geïnterviewd aangezien dit onderzoek zich richt op de ervaringen van inspecteurs (*street level bureaucrats*). Gesprekken met afdelingshoofden en directie zouden zich mogelijk eerder richten op strategische keuzes en organisatiestructuur. Dat zou een ander niveau van analyse geven wat niet aansluit bij het doel van dit onderzoek. Naast de directie, waaronder de hoofdinspecteurs, en de afdelingshoofden zijn er ook teamcoördinatoren. Teamcoördinatorschap betreft een rol en geen functie, het betreft een rol die wordt uitgevoerd door een van inspecteurs werkzaam in het team. Om die reden zijn tevens een aantal teamcoördinatoren geïnterviewd over hun rol als inspecteur. Bij iedere afdeling is aan het afdelingshoofd een uitvraag gedaan voor te interviewen personen, vervolgens selecteerde de afdeling op eigen wijze een aantal te interviewen personen. Daarmee zijn de geïnterviewde niet geselecteerde door de onderzoeker. Er zijn echter altijd elementen die meespelen in de selectie van te interviewen personen; zo zullen inspecteurs met een drukke agenda zich minder snel opgeven en inspecteurs met affiniteit voor onderzoek juist wel.

3.1.3. Analyse

De interviews zijn opgenomen en naderhand getranscribeerd en geanalyseerd. De analyse vond plaats door de interviewverslagen te coderen middels de drie type coderingen van Strauss & Corbin (Boeije, 2014: 112). De interviewverslagen werden eerst open gecodeerd tot dat een verzadiging van codes op trad. Deze werkwijze gaf in totaal 367 codes. Vervolgens werden deze codes, door axiaal te coderen, geïntegreerd naar 48 centrale categorieën (Boeije, 2014). Bijlage III bevat een overzicht van deze categorieën. Ten slotte vond, om tot conclusies te komen, selectieve codering plaats (Wester, 2000; Boeije, 2014; Verschuren en Doorewaard, 2015). Voor het uitvoeren van de analyse is gebruik gemaakt van de software Atlas.ti. om op gestructureerde en navolgbare wijze te analyseren. De selectieve codering vond plaats aan de hand van de op de theorie gebaseerde *sensitizing concepts*.

Bij een van de interviews is de geluidsopname mislukt. Van dit interview is een uitgebreid verslag van vier pagina's opgesteld en voorgelegd aan de geïnterviewde inspecteur ter aanvulling en correctie op eventuele feitelijke onjuistheden. Het verslag is samen met de transcripten geanalyseerd.

3.2 Operationalisatie

Het onderzoek bestaat uit vier onderdelen: reflexief toezicht, nalevingstoezicht, discretionaire ruimte en handhavingstijl. In het onderstaande figuur zijn de richtinggevendende begrippen (*sensitizing concepts*) per onderdeel weergegeven.

3.2.1. Reflexief toezicht en nalevingstoezicht

In dit onderzoek zijn de definities van nalevingstoezicht en reflexief toezicht van de Inspectieraad gehanteerd. De onderdelen van deze definitie vormen de *sensitizing concepts*.

De *sensitizing concepts* voor reflexief toezicht zijn:

Onderdeel	Sensitizing concepts	Theoriebron
1. Reflexief toezicht	• Toezicht in interactie met ondertoezichtstaanden en belanghebbenden • Toezicht met incrementele acties. • Toezicht door een lerende inspectie. • Uitgerust om met onzekerheid om te gaan. • Creëert leermogelijkheden.	Rutz (2017), Inspectieraad (z.d.), Ayers en Braithwaite (1992), Picciotto (2014), (Stoopendaal et al., 2016).

De *sensitizing concepts* voor nalevingstoezicht zijn:

Onderdeel	Sensitizing concepts	Theoriebron
1. Nalevings-toezicht	• Toezicht op handelingen van burgers, bedrijven en instellingen. • Gericht op het bevorderen of afdwingen van het naleven van wet- en regelgeving. • Op wetgeving gebaseerde toetscriteria. • Schrijft acties voor om naleving te garanderen. • Een krachtig sanctieregime.	Velders & Brunia, (2013); Rutz (2017).

3.2.2. Discretionaire ruimte

De literatuur beschrijft een verschuiving van individuele discretionaire ruimte naar collectieve discretionaire ruimte. Collectieve discretionaire ruimte is volgens de literatuur van groot belang bij reflexief toezicht. De manier waarop gebruik wordt gemaakt van discretionaire ruimte is middels onderstaande richtinggevende begrippen (*sensitizing concepts*) uitgevraagd tijdens interviews.

Onderdeel	Sensitizing concepts	Theoriebron
3. Discretionaire ruimte	Mate van discretionaire ruimte binnen de organisatie: • De organisatiestructuur maakt individuele discretionaire ruimte mogelijk door: ○ Zelfstandig besluiten te nemen zonder overleg met anderen.	(Rutz et al. 2015)

	- De organisatiestructuur maakt collectieve discretionaire ruimte mogelijk door werkprocessen zo vorm te geven dat: - Collega's worden betrokken bij het creëren van ondersteuning. - Inspecteurs managers includeren voor het krijgen van mandaat. - Inspecteurs belanghebbenden betrekken bij het creëren van extra opties.	
--	--	--

3.2.3. Handhavingsstijlen

De literatuur maakt onderscheid tussen drie stijlen welke inspecteurs hanteren in het uitvoeren van toezicht. Om te kunnen meten welke stijl een inspecteur heeft, zijn voor alle drie de stijlen kenmerkende eigenschappen opgesteld.

Onderstaande tabel geven de richtinggevende begrippen (*sensitizing concepts*) weer voor een legale handhavingsstijl:

Onderdeel	Sensitizing concepts	Theoriebron
4a. Handhavingsstijl Legaal	Tijdens contacten met ondertoezichtstaanden concentreer ik me op: - Implementatie van beleid X door de letter van de wet te volgen. - Dat ik op een ondubbelzinnige manier afdwing. - Dat ik strikte afspraken maak met klanten. - Dat ik de klant zo volledig mogelijk tegenkom. - Dat ik hoge normen handhaaf met betrekking tot de naleving door klanten van regels en voorschriften.	De Boer et al. (2018), De Boer (2018)

Onderstaande tabel geven de richtinggevende begrippen (*sensitizing concepts*) weer voor een *faciliterende* handhavingsstijl:

Onderdeel	Sensitizing concepts	Theoriebron
4b. Handhavingsstijl Faciliteren	Tijdens inspecties concentreer ik me op: - Overdragen van professionele kennis aan ondertoezichtstaanden. - Aanwijzingen geven om de naleving van de voorschriften voor ondertoezichtstaanden te verbeteren. - Zo behulpzaam mogelijk zijn voor ondertoezichtstaanden. - De omstandigheden van ondertoezichtstaanden die ik tegenkom.	De Boer et al. (2018), De Boer (2018)

Onderstaande tabel geven de richtinggevende begrippen (*sensitizing concepts*) weer voor een *accommoderende* handhavingstijl:

Onderdeel	Sensitizing concepts	Theoriebron
4c. Handhavingstijl Accommoderen	Tijdens inspecties, overweeg ik de meningen van: • Collega's uit mijn team. • Andere teams. • Andere ondertoezichtstaanden. • Mijn teamleider.	De Boer et al. (2018), De Boer (2018)

3.3 Kwaliteitsindicatoren

In deze paragraaf wordt toegelicht op welke wijze met de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek is omgegaan.

3.3.1 Validiteit

De interne validiteit behoeft relatief veel aandacht in deze studie door de verscheidenheid aan definities van het begrip 'reflexief toezicht'. Voorafgaand aan de interviews zijn de begrippen reflexief toezicht en nalevingstoezicht toegelicht aan de geïnterviewde om eventuele onduidelijkheid te voorkomen. Dezelfde reden maakt dat voor een kwalitatief onderzoek in plaats van een kwantitatief onderzoek is gekozen; interviews geven de mogelijkheid om termen die niet eenduidig zijn toe te lichten en vragen aan te passen op de kennis en ervaring van de medewerkers. In gesprek met geïnterviewden kan worden doorgevraagd indien er twijfel is over de interpretatie van verkregen antwoorden. Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van de LSD-techniek; door de luisteren, samen te vatten en door te vragen. Deze werkwijze draagt bij aan de validiteit van het onderzoek.

3.3.2 Betrouwbaarheid

Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten zijn de variabelen uitgezet *in sensitiving concepts* (Wester, 2000). Op grond van deze *sensitiving concepts* is een topic-list opgesteld welke is gebruikt als leidraad tijdens de interviews. Door te werken met een topic-list worden bij alle interviews vergelijkbare informatie opgehaald. Daarnaast draagt het gebruik van Atlas.ti. bij aan een gestructureerde en navolgbare analyse van de data. Deze methoden dragen bij aan de reproduceerbaarheid en daarmee aan de betrouwbaarheid van het onderzoek.

De grootte en diversiteit van de onderzoekspopulatie draagt tevens bij aan de generaliseerbaarheid van het onderzoek. De onderzoekspopulatie in dit kwalitatieve onderzoek bevat 14 personen. Tevens is rekening gehouden met de generaliseerbaarheid van het onderzoek door een methode en operationalisatie vorm te geven die toepasbaar is bij andere toezichthouders. Echter zijn toezichthouders onderling niet een-op-een te vergelijken; toezichthouders passen zich zo veel mogelijk aan op het veld waar ze toezicht op houden. De uitkomsten van dit onderzoek zullen daardoor op grote lijn raakvlakken hebben met andere toezichthouders maar in detail afwijken.

4. Toezicht houden

Dit eerste deel van de resultaten bevat een omschrijving van de werkzaamheden en manieren van toezicht door de IGJ. Tevens beschrijft dit hoofdstuk op welke wijze vormen van reflexief toezicht te herkennen zijn in de werkwijze van de geïnterviewde inspecteurs. Het tweede deel van de analyse (hoofdstuk 5) gaat verder in op handavingsstijlen en discretionaire ruimte.

4.1 Context Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

De IGJ houdt toezicht in Nederland op de gezondheidszorg en jeugdzorg. Haar missie is als volgt (IGJ, z.d. b., para. 1):

“We kunnen in Nederland vertrouwen op goede gezondheidszorg en jeugdhulp. Voor iedereen, altijd en overal. Dat willen we graag zo houden, ook voor volgende generaties. Daarom bewaakt en bevordert de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) de veiligheid en kwaliteit van de zorg. Wij gaan uit van gezond vertrouwen in de zorg en vragen vertrouwen in ons onafhankelijke oordeel.”

De IGJ heeft de afgelopen jaren een ontwikkeling doorgemaakt. Negatieve publiciteit trokken de oordeelsvorming van de toenmalige IGZ¹ in twijfel waarop de Nationale Ombudsman onderzoek deed naar klachten over de IGZ (Brenninkmeijer, 2012). Naar aanleiding hiervan liet de toenmalige minister vervolgens onderzoek uitvoeren naar de werkwijze van de IGZ en zette een verbetertraject in (Schippers, 2013). Naar aanleiding van de rapporten van deze onderzoeken onderging de IGZ een aantal wijzigingen in haar werkwijze en organisatiestructuur. De IGZ investeerde in risicogestuurd toezicht om zodoende risico's eerder en beter in beeld te hebben (Schippers, 2013: 3-4). Het risicogestuurde toezicht bestond uit vijf methoden; risico-indicatorentoezicht, systeemtoezicht, incidententoezicht, thematoezicht en opsporing. Om vorm te kunnen geven aan risico-indicatorentoezicht werd onder andere geïnvesteerd in digitale dashboards, voor opsporing in meer medewerkers en scholing, voor incidententoezicht door gestandaardiseerd te werken en in systeemtoezicht door het voeren van bestuurlijke gesprekken. Thematisch toezicht zou in uitzonderlijke situaties ingezet worden (Schippers, 2013). Naast deze wijzigingen vonden wijzigingen in de organisatiestructuur plaats. Waar voorheen medewerkers in regiokantoren werkten, werd besloten alle regiokantoren te verplaatsen naar één kantoor in Utrecht (Schippers, 2014: 7). Sinds december 2014 zijn zowel de IGZ als IJZ gestationeerd in Utrecht.

¹ Sinds 1 januari 2018 IGJ

Naast deze veranderingen vond in 2017 een fusie plaats tussen de toenmalige Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Inspectie Jeugdzorg (IJZ), wat gezamenlijk de IGJ vormden. De IGJ bestaat op dit moment uit twee directies en drie domeinen. De directies gaan over bedrijfsvoering en zijn daarmee meer beleidsmatig van aard. De inspecteurs die uitvoering geven aan het toezicht zijn werkzaam in de drie domeinen:

- domein Cure & Geneesmiddelen en Medische Technologie
- domein Maatschappelijke Zorg (Care)
- domein Jeugd

Domein Jeugd geeft vorm aan toezicht op jeugdhulp en is tot stand gekomen ten tijde van de fusie tussen IGZ en IJZ. Tussen de andere twee domeinen is het onderscheid langdurige zorg (care) en kortdurende zorg (cure). Het domein Cure & GMT bevat onder andere toezicht op ziekenhuizen, huisartsen, medische technologie, apotheken en laboratoria. Het domein MZ (of Care) bevat toezicht op langdurige zorg, waaronder zorg voor gehandicapten, verpleeg- en verzorgingstehuizen, GGZ-zorg en zorg voor asielzoekers en justitiabelen.

4.2 Ontwikkeling toezicht

Uit de interviews blijkt dat bij IGJ toezicht wordt gehouden op basis van incidenten, risico's en thema's, respectievelijk incidententoezicht (IT), risicotoezicht (RT) en thematisch toezicht (TT). In de organisatiestructuur is onderscheid gemaakt tussen teams die toezicht houden op incidenten (IT-teams) en teams die toezicht houden op risico's en thema's (RT-teams). Zo is er een team *Verpleging en Verzorging IT* en een team *Verpleging en Verzorging RT*. Thematisch toezicht wordt toegepast door de RT-teams en valt daarmee samen met risicotoezicht. Niet alle afdelingen hebben deze verdeling toegepast, sommige afdelingen hebben teams waarin medewerkers zowel IT- als RT-activiteiten plaats vinden.

Voor dit onderzoek is gesproken met medewerkers van team Netwerkgorg, domein Jeugd en afdeling Eerstelijnszorg. Aangezien deze allen op een eigen manier vormgeven aan toezicht volgt hieronder een beschrijving per domein en afdeling.

4.2.1 Domein MZ en team Netwerkgorg

Domein MZ (Care) bestaat uit zeven afdelingen, waaronder afdeling Netwerkgorg en Preventie. Afdeling Netwerkgorg en Preventie bestaat uit twee teams, namelijk team Infectiepreventie en team Netwerkgorg. Beide teams zijn een vreemde eend in de bijt in de organisatie aangezien deze zich *niet* op een bepaald veld of zorgaanbieder richten maar op een *onderwerp*.

Het team Netwerkgorg bestaat uit negen medewerkers en houdt sinds 2015 toezicht op zorgnetwerken in Nederland. Toezicht op zorgnetwerken door IGJ is relatief nieuw. De IGJ ziet het als haar rol om goede samenwerking in zorgnetwerken te stimuleren en knelpunten in kaart te brengen (IGJ, 2018).

Toezicht op netwerk rondom chronisch zieke kinderen

“Wij kijken vanuit Netwerkgroep naar kinderen die eigenlijk behoorlijk ziek zijn, vaak ook chronisch ziek. En dat zijn kinderen die normaal gesproken, een paar jaar terug vooral in het ziekenhuis verbleven, maar ook daar geldt dat we graag willen dat kinderen zoveel mogelijk thuis zijn. [...] En je ziet dat die kinderen die thuis deze specialistische verpleging en zorg krijgen, eigenlijk een heel groot netwerk om zich heen hebben. We hebben een paar hele kleine netwerken gevonden, van 3 of 4 mensen, maar hebben ook netwerken gevonden van 28 zorginstanties. [...] En wat we bekeken hebben is; hoe gaat dat nu thuis en waar ligt de regie en waar ligt de coördinatie, en hoe is de mantelzorg, dat zijn de ouders in dit geval, belast. En we hebben natuurlijk gekeken naar hoe ze samenwerken, al die partijen. Kennen ze mekaar, hoe gaat de overdracht, hoe gaat de samenwerking, is er overleg.” (Inspecteur I)

4.2.2 Domein en afdelingen Jeugd

Bij de fusie is besloten om het voormalige IJZ, bestaande uit ongeveer 50 medewerkers, vorm te geven in een eigen domein. Het domein bestaat in totaal uit vier teams. Eén team behandelt alle meldingen, zowel de wettelijke verplichte als andere meldingen. De overige drie teams geven vorm aan risico- en thematisch toezicht en zijn verdeeld over drie regio's; noord, midden en zuid. Het domein Jeugd werkt veel samen met domein MZ/care gezien de raakvlakken in het toezicht; jeugdhulp is namelijk ook maatschappelijke, langdurige zorg.

Toezicht op Jeugdhulp

“Eerst hadden we echt ons, richten ons op de jeugdzorg en dat was alleen de provinciaal gestuurde jeugdzorg, de gefinancierde. Nou dat was heel overzichtelijk, grotere instellingen. En nu gemeenten. Dan zie je dus dat het ook voor een belangrijk deel hele kleine instellingen zijn. En dus heel veel instellingen waarin een combinatie van jeugdhulp, hulp aan bijvoorbeeld mensen met een handicap en WMO-hulp wordt gegeven. [...] En het aantal objecten is zo groot geworden dat we ook aan het kijken zijn, aan het experimenteren zijn, hoe kunnen we dan nu het toezicht anders gaan vormgeven? Want je gaat niet bij alle 5500 langs. Maar wat dan wel? Risico gestuurd noemen we dat nog steeds, of in ieder geval op risico's gebaseerd.” (Inspecteur IV)

4.2.3 Domein Cure & GMT en afdeling Eerstelijnszorg

Afdeling Eerstelijnszorg (Elzo) valt in het domein Cure & GMT en bestaat uit ongeveer 50 medewerkers. Daarmee is afdeling Eerstelijnszorg een van de zes afdelingen in dit domein. De afdeling Eerstelijnszorg bestaat uit drie teams; Team Eerstelijnszorg (waaronder huisartsen, alternatieve zorg en paramedici), Team Ambulancezorg en Huisartsenposten en Team Farmaceutische zorg. Toezicht op mondzorg viel eerder onder een andere afdeling, echter is Team Mondzorg onlangs in een overgangsfase geplaatst om het team te integreren in afdeling Eerstelijnszorg. Team mondzorg bestaat uit ongeveer 12 medewerkers. Alle teams, zowel van afdeling Eerstelijnszorg als team Mondzorg, geven vorm aan zowel toezicht naar aanleiding van meldingen (IT) als toezicht gebaseerd op risico's of thema's (RT).

Ontwikkeling toezicht

“Wij staan aan de vooravond van een behoorlijke veranderingen binnen ons team. Onze nadruk lag heel erg op het IT. Op de calamiteitenrapportages en calamiteitenonderzoeken. Dat bleek een hele goede inkijk te zijn in de organisaties. En als je dan op RT-bezoek ging ergens, dan bleek dat er toch een hele hoop bevindingen die je dan uit het RT haalde, dat je die eigenlijk ook al via het IT, hoe zeg je dat, tot ons gekomen was. Alleen toen zijn we tot de conclusie gekomen, eigenlijk al een jaar of zo, of anderhalf jaar geleden, dat het IT wederzijds een kunstje aan het worden was. Zowel van de zorgaanbieder als door ons. En het effect was ook eigenlijk weg. De verbeteringen in het calamiteitenonderzoek hadden zich wel afgespeeld bij de zorgaanbieders. Maar we zagen eigenlijk geen nieuwe dingen meer en bepaalde organisaties bleven in dezelfde valkuil trappen. En daar konden we, waren we eigenlijk niet meer in staat om dat via het IT verandering in te brengen. Toen hebben we gezegd van 'nou dan moeten we dus eigenlijk overstappen naar het RT'. Zodat we wat breder kunnen kijken. Misschien ook dat het IT juist ook onze focus zo legt dat we geen bijzonderheden via het RT kunnen zien. [...] Voorwaarde is wel dat het IT ook blijft bestaan.”
(Inspecteur VIII)

Iedere afdeling houdt toezicht op een andere sector en/of onderwerp en beweegt daarin mee. De ene afdeling bestaat langer dan de ander, waardoor er verschil zit in volwassenheid en ontwikkeling van het toezicht. Dergelijke aspecten zijn van invloed op besluiten die inspecteurs nemen.

4.3 Mate van reflexiviteit

Toezicht op een veld in ontwikkeling, waar (nog) geen harde wetgeving en werkwijzen zijn ontwikkeld ziet er anders uit dan toezicht op huisartsen. Het vak huisarts bestaat al lange tijd waardoor wet- en regelgeving voor dit vak bestaat en zich heeft ontwikkeld. Het toezicht op dit vakgebied bestaat tevens al lange tijd. De regels waar huisartsen zich aan moeten houden zijn relatief duidelijk en ontwikkeling van nieuwe regels vindt met name plaats bij specifieke vakgebieden. Toezicht op huisartsen ziet er daarmee anders uit dan toezicht op zorgnetwerken of op jeugdhulp wat veel meer in ontwikkeling is.

4.3.1 Vormgeving toezicht per afdeling

Uit de interviews blijkt dat de ontwikkelingen in het veld grote invloed hebben op de ontwikkeling van het toezicht en daarmee op besluitvorming rondom toezichtvormen. Deze paragraaf vat samen hoe inspecteurs tijdens de interviews een beeld schetsen van de invloed van dergelijke ontwikkelingen op het toezicht.

Team Netwerkgzorg houdt toezicht op een veld in ontwikkeling. Het gebrek aan wet- en regelgeving maakt dat dit team meer in gesprek moet gaan met ondertoezichtstaanden en andere stakeholders over haar toezicht. Het team kan haar toezicht niet simpelweg op wetgeving baseren, aangezien dit niet bestaat. In gesprek met zorgverleners, patiënten, bestuurders en overige stakeholders wordt vormgegeven aan het toezicht. Daarbij gaat het team incrementeel te werk waarbij iedere stap wordt geëvalueerd zodoende te leren en verbeteren en toezicht op dit veld verder vorm te geven.

Afdeling Jeugd houdt eveneens toezicht op een veld in ontwikkeling. Jeugdhulp bestaat al langer maar begeeft zich in een proces van decentralisatie. Daarbij wordt jeugdhulp op een andere manier vormgegeven, zijn verantwoordelijkheden anders verdeeld en zijn wetten aangepast. Dit alles samen maakt dat het veld drastisch is veranderd voor de toezichthouder. De daarbij komende groei van individuele zorgaanbieders maakt dat de afdeling niet langer zicht heeft op het veld, daarnaast is onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en welke eisen voor welke instantie geldig zijn. Ook afdeling Jeugd begeeft zich in een periode waarin toezicht aangepast moet worden op de veranderingen in de maatschappij. Elementen als onduidelijkheid over verantwoordelijkheid en bijkomende afhankelijkheden maken dat afdeling Jeugd een reflexieve vorm van toezicht moet hanteren om toezicht te kunnen houden. Duidelijke regels zijn er nog niet. Afdeling Jeugd betreft om dezelfde reden als team Netwerkgzorg patiënten, zorgaanbieders en andere stakeholders om haar toezicht verder vorm te geven.

Afdeling Eerstelijnszorg begeeft zich in een ander veld. De werkzaamheden van bijvoorbeeld huisartsen, fysiotherapeuten of apothekers zijn relatief duidelijk vastgesteld in wet- en regelgeving. De betreffende beroepsgroepen hebben relatief duidelijke kwaliteitseisen en registraties waaraan voldoen moet worden. Uiteraard heeft ook deze afdeling te maken met ontwikkelingen in het veld waar niet altijd een antwoord op is, maar de basis is duidelijk. Het betrekken van patiënten en andere stakeholders is daardoor niet altijd nodig. De afspraken zijn over het algemeen duidelijk en de rol van toezichthouders is duidelijk. Bij nieuwe ontwikkelingen in het veld gaat afdeling Eerstelijnszorg tevens op een reflexieve manier te werk, passend bij de situatie of het vraagstuk.

Samengevat is uit de interviews op te maken dat om te bepalen in welke mate reflexief toezicht nodig is, besluitvorming afhankelijk is van onder andere de reeds bestaande wet- en regelgeving en de focus van het toezicht op- en in het betreffende veld of sector. Er zijn meerdere redenen te bedenken waarbij reflexief toezicht in meer of mindere mate nodig is. De volgende paragraaf gaat verder in op elementen van reflexief toezicht die uit de interviews naar voren komen.

4.3.2 Elementen van reflexief toezicht

Uit bovenstaande informatie blijkt welke vormen van toezicht worden gehanteerd en welke invloed ontwikkelingen in het veld hebben op de keuzes die worden gemaakt in het vormgeven van toezicht. In deze paragraaf komt aan bod welke elementen van reflexief toezicht daarin zijn te herkennen. Tijdens de interviews is met inspecteurs gesproken over de manier waarop ze vormgeven aan toezicht en de redenen die maken dat deze vorm van toezicht wordt gehanteerd. Aan de hand van de sensitizing concept van reflexief toezicht geeft deze paragraaf weer of- en hoe elementen van reflexief toezicht naar voren komen uit de interviews.

De gehanteerde *sensitizing concepts* van reflexief toezicht zijn (zie ook paragraaf 3.2.1):

- Toezicht in interactie met ondertoezichtstaanden en belanghebbenden
- Toezicht met incrementele acties.
- Toezicht door een lerende inspectie.
- Uitgerust om met onzekerheid om te gaan.
- Creëert leermogelijkheden.

Toezicht in interactie met ondertoezichtstaanden en belanghebbenden

Uit alle interviews blijkt dat inspecteurs in interactie met ondertoezichtstaanden vormgeven aan toezicht. Een van de inspecteurs legt uit dat de beroepsgroepen betrokken worden bij het opstellen van werkplannen van de IGJ:

“Dus het kan ook soms zijn natuurlijk dat wij als inspectie een blinde vlek hebben. Maar je vraagt ook aan die beroepsgroepen van ‘hoe zien jullie die risico’s?’. En die nemen wij ook gewoon echt mee in onze werkplannen. Het kan zijn dat daar iets uitkomt wat wij misschien niet gezien hebben.” [Interview X]

Een inspecteurs van een ander team bevestigt dit en geeft aan regelmatig contact te hebben met meerdere belanghebbende partijen in het vormgeven van toezicht:

“Want wat we wel doen met ons toezicht [...] we hebben allemaal steeds overleg met allemaal stakeholders en branche- en koepelorganisaties; ‘Wat vinden jullie hier nu van, vinden jullie dat ook belangrijk?’.” [Interview I]

Ieder team krijgt de vrijheid om zelf vorm te geven aan interactie met ondertoezichtstaanden en andere belanghebbende. Naast de beroepsgroepen blijkt uit interviews dat tevens interactie plaats vindt met onder andere het ministerie van VWS, hoogleraren, universiteiten, andere toezichthouders en (medisch) specialisten. Inspecteurs kijken per situatie welke stakeholders bij kunnen dragen aan het vorm geven van toezicht, waarbij op z’n minst contact is met beroepsgroepen. Kanttekening daarbij is dat niet ieder vakgebied een beroepsgroep heeft en dat de beroepsgroepen niet altijd met alle zorgverleners in het vakgebied contact hebben. In sommige vakgebieden, bijvoorbeeld alternatieve zorg en cosmetische zorg, is de zorg veel meer verspreid en veel meer uiteenlopend waardoor er niet één groep is waarmee over vormgeven van toezicht gesproken kan worden. Interactie met stakeholders vindt dan eerder plaats met andere toezichthouders, ministerie en (medisch) specialisten.

“[...] er zijn natuurlijk altijd contacten met stakeholders zoals we dat noemen. Nou ja, kijk die wereld van de alternatieven is een heel klein beetje georganiseerd, maar over het algemeen niet. Dus met die kleine georganiseerde wereld hebben we natuurlijk gewoon ons stakeholders contact.” [Interview XI]

Toezicht met incrementele acties.

Uit de interviews blijkt dat incrementele acties de basis zijn voor het toezicht, waarbij de ondertoezichtstaande de kans krijgt zelf te verbeteren zo lang er vertrouwen is. Het woord ‘vertrouwen’ komt nadrukkelijk terug in alle interviews. Bij meer complexe situaties, waar de inspecteur ook niet altijd een antwoord op heeft, zet de inspecteur in op agenderen en stimuleren. Om zo samen met het veld de zorg naar een hoger niveau te tillen, zonder af te doen aan de deskundigheid van de zorgverleners. Wanneer een inspecteur tekortkomingen constateert maar vertrouwen heeft in de verbeterkracht van een ondertoezichtstaande dan legt deze inspecteur geen maatregel op. De ondertoezichtstaande krijgt de mogelijkheid zelfstandig te verbeteren. Pas wanneer er geen vertrouwen (meer) is en er is sprake van (ernstige) tekortkomingen, dan gaan inspecteurs over naar het opleggen van maatregelen.

De volgende inspecteurs beschrijven de omslag naar het opleggen van maatregelen:

“Als wij onvoldoende verbetering zien, in eerste instantie is natuurlijk de insteek leren en verbeteren, maar als dat uiteindelijk niet tot stand komt dan moeten we wel iets achter de hand hebben.” [Interview II].

“In handhaven, bij verscherpt toezicht of bij een aanwijzing, ga je er eigenlijk vanuit dat je als inspecteur of als inspectie geen vertrouwen meer hebt in het corrigerend vermogen van de bestuurder.” [Inspecteur VIII].

Een andere inspecteur ziet een beweging in het strenger toezien op goed bestuur in de zorg en zegt over het opleggen van maatregelen het volgende:

“Dus dat doe je als uiterste nood. En uiterste nood is, volgens mij is er een ontwikkeling die gaande is, maar ook wel wenselijk is, dat je niet een soort van stapmodel hebt van ‘we beginnen hier en als we na een jaar modderen nog niet is gelukt dan gaan we deze kant op’. Maar dat je eerder een soort zicht krijgt op ‘welk pad gaan we nou op’.” [Interview IV]

Deze inspecteurs laten zien dat er een basis is waarbij incrementele acties de standaard is. Echter zijn er situaties waarin incrementele acties niet wenselijk zijn. Er zijn situaties waarbij er vanaf het begin geen vertrouwen is of waarbij vertrouwen minder een rol speelt wanneer de tekortkomingen dermate ernstig zijn. Hierbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld het plegen van fraude, ernstig disfunctioneren of seksueel grensoverschrijdend gedrag. Niet iedere situatie vraagt om incrementele acties. Wanneer er sprake is van ernstige tekortkomingen met een acuut karakter willen inspecteurs direct door kunnen pakken om herhaling van hetgeen voorgevallen per direct te voorkomen. De basis is daarmee incrementeel toezicht met het doel leren en verbeteren. Echter afhankelijk van de casuïstiek wordt bepaald in welke mate incrementele acties worden ingezet.

Toezicht door een lerende inspectie.

Een groot deel van de geïnterviewden spreekt over experimenteren en/of innoveren. Zowel bij complexe casuïstiek waar meer wordt ingezet op agenderen en stimuleren als bij de meer rechtlijnige casuïstiek waar normaliter een maatregel opgelegd wordt, experimenteren inspecteurs met de vormgeving van het toezicht. Ook in het betrekken van externe actoren experimenteren de inspecteurs. Bij de ene casus is dit meer voor de hand liggend dan voor de ander. Een van de inspecteurs geeft aan dat onlangs voor het eerst een bijeenkomst was georganiseerd voor nieuwe hulp- en zorgaanbieders. Deze instellingen zijn lastig te bereiken voor de inspecteurs, waardoor de inspecteurs zijn gaan experimenteren in toezicht op deze groep:

“Er is nu, net besloten, om voor die kleinschalige ook te kijken of we niet twee of drie keer per jaar echt een grote oploop moeten gaan organiseren hier. Vanuit de inspectie, breed dus niet alleen jeugd maar ook met gehandicaptenzorg, om nieuwelingen wat te vertellen. Net zoals de belastingdienst dat doet of een bank dat doet.” (Interview IV)

De inspecteurs leren van andere instanties over de omgang met nieuwe hulp- en zorgaanbieders. Tevens blijkt uit alle interviews dat inspecteurs het leuk vinden om te leren en allen op zoek zijn naar manieren om te blijven leren en innoveren. Een van de inspecteurs geeft het volgende antwoord op de vraag of ze het vervelend vindt wanneer er discussie plaats vindt in het team:

“Nee ik heb daar nooit moeite mee. Nee ik vind ook, als inspecteur moet je altijd open staan om te leren. En als je dat niet doet, ja, dan komt je ook nergens.” (Interview IX).

De geïnterviewden laten allen zien dat ze op eigen manieren leren in het toezicht en op zoek zijn naar vernieuwing. Deze zoektocht beschrijft een van de inspecteurs als volgt:

“Ja, maar ook daar, ja dat is wel heel leuk, maar ook daar zie je; het is wel, voor ons wel een uitdaging om die vernieuwing te blijven behouden. En ook die aan te wakkeren. En op zich durven om te experimenteren. Ik denk dat we dat op zich wel hebben, maar dat je ook moet oppassen dat je niet toch weer naar de veilige kant gaat. Of ja blijft doen wat we altijd al deden. Maar laten we het anders doen en meer kijken van; ‘wat is nu, ja, wat is nu het beste als je de kwaliteit van zorg in een zorgnetwerk wil bevorderen. Of bewaken, of what ever. Wat is dan het meest passend daarbij?’. In plaats van; ‘wat is ons repertoire en hoe past dat?’.” [Interview V].

Leren, innoveren en experimenten gaan niet vanzelf. Inspecteurs, management en directie staan stil bij mogelijke leermomenten en leermogelijkheden en proberen hier op diverse manieren vorm aan te geven middels onder andere trainingen, bij- en nascholing, lunchbijeenkomsten en presentaties van wetenschappelijk onderzoek.

Een terugkerend onderwerp tijdens de interviews waarmee veel geëxperimenteerd wordt, is communicatie. De werkwijze van de IGJ maakt dat bijna iedere situatie om een andere aanpak vraagt, wat voor stakeholders verwarrend kan zijn. Deze verschillende manieren van toezichthouden maakt communicatie van groot belang; waarom doet de IGJ in de ene situatie dit en in een vergelijkbare situatie toch iets anders? Woorden als efficiëntie en uniformiteit komen naar boven tijdens de interviews wanneer hierover wordt gesproken. Immers; maatwerk kost nu eenmaal meer tijd, maar is daarmee niet altijd even efficiënt en uniform. De ene situatie vraagt om een andere manier van leren en verbeteren dan een andere situatie. Ook hierin experimenteren inspecteurs met manieren van rapporteren, het organiseren van bijeenkomsten en het gebruik van social media.

Uitgerust om met onzekerheid om te gaan

Onderdelen die toezicht complex maken zijn bijvoorbeeld het aantal ondertoezichtstaanden en onduidelijkheid rondom verantwoordelijkheden. Sommige vakgebieden, bijvoorbeeld alternatieve zorg, bestaan uit een groot aantal aanbieders die deze zorg verlenen, verspreid over het hele land. Deze aanbieders staan niet geregistreerd in een register, waardoor het onmogelijk is als toezichthouder om inzichtelijk te krijgen welke organisaties onder het toezicht vallen. Het is ook mogelijk dat wel duidelijk is wie zorg verlenen, bijvoorbeeld de huisartsposten in Nederland, maar dat niet altijd duidelijk is wie waarvoor (eind)verantwoordelijk is. Deze elementen maken dat het voor een toezichthouder lastig is te bepalen wie je aanspreekt op eventuele tekortkomingen en wie je aan kan spreken wanneer verbetermaatregelen niet zijn nageleefd.

Een van de inspecteurs licht toe hoe ze om gaat met onzekerheden in het toezicht, aan de hand van een voorbeeld waarbij ze een tekortkoming constateerde maar niet precies wist wie ze daarop aan kon spreken en zelf ook niet direct de oplossing had voor het probleem:

“Want apothekers geven aan ‘ja, we hebben die ziekenhuisapothek en die regioapothek, maar die leverancier die levert ook nog medicatie’, dus het is een hele ingewikkelde situatie. Nou daar moet je wel oog voor hebben. Dat wil niet zeggen dat je het dan beter vindt. Maar dus, dan kun...

...je wel zeggen 'ja maar hoe gaan we dit dan doen?'. Want zijn we het oneens dat het slecht is? 'Nee', zeggen ze allemaal. 'Het is eigenlijk te gek voor woorden, maar we hebben allerlei redenen'. Snap je, dan heb je een heel ander gesprek dan dat je alleen maar zegt 'het is niet goed, verander het'. Dus ik denk dat het, erg bijdraagt aan, nou de motivatie tot verbeteren. En mensen zich beter en meer gehoord voelen. En ik denk dat wij ook wel, en dat is soms heel lastig, ook beter moeten wegen wat er voor hen allemaal bijkomt. Zo van, 'hoe gaat dat dan?' en 'net zoals dit voorbeeld, ja het is ook wel heel ingewikkeld met z'n drieën' en 'wie moet er dan zorgen voor...'. Dus wij hebben ook niet meteen de oplossing. Zo kun je wel samen gaan bedenken 'en wat gaan we dan doen, of wat willen we dan minstens?'. [Interview I].

Deze inspecteur laat zien dat ze samen met de ondertoezichtstaanden in gesprek gaat om tot een oplossing te komen. Een ander inspecteur laat zien hoe de IGJ om gaat met toezicht op een veld met een onbekend aantal zorgaanbieders:

"Daar doen we niet zozeer specifiek onderzoek naar omdat we een bepaalde toezichtvorm hebben gekozen voor, nou ja met name voor die alternatieven en voor die cosmetische zorg ook al wel, daar doen we geen risico gestuurd toezicht op... Omdat we, dat veld is veel te divers, veel te ongeregeld. We weten niet wat goede alternatieven zorg is. Dus we weten ook niet, dat weten we wel maar formeel weten we ook niet, wanneer iets onverantwoorde alternatieve zorg is. Dus dat betekent dat we op die alternatieve alleen maar, ja, incidententoezicht doen. Alleen als zich daadwerkelijk een situatie voordoet waarbij een cliënt schade heeft opgelopen door toedoen van alternatieve therapeut, dan is dat voor ons, kan dat voor ons een reden zijn om daarop in te zoomen." (Interview XI)

De IGJ past haar werkwijze aan op deze complexiteit en maakt keuzes in de focus en vorm van het toezicht. Wanneer zich een probleem voor doet in een complexe sector gaat deze inspecteur in gesprek met andere inspecteurs en andere organisaties om samen naar oplossingen te zoeken:

"Dus zo komen die dingen, komen zo wel samen. Maar vooral een beetje praktisch gericht. Je kan hier hele theoretische modellen opzetten van hoe het een van invloed moet kunnen laten zijn op het andere. Maar je kan ook zeggen van 'dat is wat we zien, moeten we daar iets mee?'. Nou laten we eens met die verschillende organisaties, zo die voor handen zijn, laten we daar eens mee gaan praten en dan komen we wel, wellicht komen we wel tot iets." (Interview XI)

Toezicht op de gezondheidszorg heeft veel grijze gebieden en onduidelijkheden en is daarmee complex van aard. Inspecteurs zoeken elkaar en andere stakeholders op om samen tot oplossingen te komen en van elkaar te leren.

Creëert leermogelijkheden

Eerder kwam 'lerende inspectie' aan bod, waar ter sprake kwam in hoeverre de IGJ zelf leert, innoveert en experimenteert. Creëren van leermogelijkheden gaat over manieren waarop de IGJ momenten creëert voor andere organisaties om te leren. Deze paragraaf kijkt of de IGJ leermogelijkheden creëert voor ondertoezichtstaanden. Een van de inspecteurs licht toe hoe de standaardprocedure van de IGJ is ingericht wanneer een ondertoezichtstaande een melding doet van een (mogelijke) calamiteit:

"En vaak is dat we zeggen van, nou we verwachten dat de organisatie die de melding gedaan heeft zelf onderzoek doet en dat onderzoek verwerkt in een onderzoeksrapport en die..."

...rapportage weer naar ons opstuurt. En toetsen wij of er voldoende onderzoek, kwalitatief goed genoeg onderzoek is gedaan. Dus we kijken met het oog op leren en verbeteren van, heeft de organisatie voldoende geleerd en verbeterd van het, van de uitkomsten van het onderzoeken en deze vertaald in verbetermaatregelen?" [Interview XIII].

Deze werkwijze is gericht op het creëren van leermogelijkheden. Ook later in het proces wanneer de IGJ tekortkomingen constateert blijft de focus op leren. Een inspecteur geeft het volgende antwoord op de vraag of hij na het constateren van tekortkomingen vaker langs gaat bij de ondertoezichtstaande:

"Nee want dan zou je tegen, dan zou je in wezen al een VT² aan het uitvoeren zijn. Dus dat, dan besluit je toch echt om iemand een aantal maanden de tijd te geven. Om de organisatie op scherp te zetten." [Interview VIII]

Ondanks dat de inspecteur weet dat er tekortkomingen zijn, krijgt de ondertoezichtstaande organisatie eerst de tijd om zelf tot verbetering te komen. In overleg met collega's wordt besloten hoeveel ruimte een organisatie krijgt en op welk moment de IGJ wel ingrijpt.

Zelfs bij ernstige tekortkomingen, als fraude en grensoverschrijdend gedrag, kijken inspecteurs in welke mate de tekortkoming heeft plaats gevonden, brengen de context in kaart en kijken of de ondertoezichtstaande van de gebeurtenis heeft geleerd. In sommige situaties wordt zelfs bij ernstige tekortkomingen afgeweken van de standaard werkwijze om een maatregel op te leggen wanneer er voldoende sprake is van vertrouwen en lerend vermogen. Ook hierbij staan de begrippen 'vertrouwen' en 'lerend vermogen' centraal en is er een scherpe focus op het doel om goede kwaliteit en veiligheid van zorg te bieden.

Inspecteurs worden echter beperkt in het creëren van een leeromgeving door wetgeving. Uit de interviews blijkt een spanningsveld tussen het naleven van wetgeving en het doel en effect van het toezicht. Een toezichthouder is wettelijk verplicht om meldingen te onderzoeken en in de wet is vastgelegd op welke manier een toezichthouder dit onderzoek zal verrichten. Het volgen van de werkwijze zoals deze in de wet is vastgelegd behaalt niet altijd het gewenste effect, namelijk een goede kwaliteit en veiligheid van zorg. Voor het behalen van het gewenste effect is maatwerk nodig, wetgeving voorziet hier niet in. Inspecteurs zoeken naar mogelijkheden om wetgeving op een manier te volgen waarop ook maatwerk en het creëren van leermogelijkheden mogelijk is, om op deze manier bij te dragen aan het lerend vermogen van ondertoezichtstaanden en uiteindelijk aan het nastreven van goede zorg.

Daarnaast brengt het bestaan van wetgeving behandeling van wettelijk verplichte meldingen en registraties met zich mee. Door het ontbreken van wetgeving heeft een team minder administratieve verplichtingen en meer vrijheid om vorm te geven aan een manier van toezicht op een manier dat volgens het team het beste past. Nadeel daarvan is dat bij het niet naleven van afspraken door de ondertoezichtstaanden de inspecteurs geen handhavingsmaatregelen hebben om druk uit te oefenen. Het is zoeken naar een balans tussen naleven van wetgeving en een meer reflexieve vorm van toezicht. Uit de interviews blijkt dat wetgeving voor de toezichthouder een lust en last tegelijkertijd is. Wetgeving geeft de toezichthouder bestaansrecht en instrumenten om werkzaamheden uit te kunnen voeren en naderhand te kunnen verantwoorden. Tegelijkertijd brengen wetten verplichtingen met zich mee en

² Verscherpt toezicht.

administratieve lasten waardoor je als toezichthouder minder reflexief mee kan bewegen met maatschappelijke ontwikkelingen.

4.3 Deelconclusie I

Alle elementen van reflexief toezicht zijn te herkennen in de manier waarop de inspecteurs het toezicht omschrijven. De mate waarop elementen van reflexief toezicht worden ingezet zijn afhankelijk van de casuïstiek. De basishouding van de inspecteurs is een reflexieve vorm van toezicht. Echter maken een aantal factoren dat reflexief toezicht in sommige situaties minder past en meer gebruik wordt gemaakt van nalevingstoezicht.

Zie figuur 2 op de volgende pagina voor een overzicht van de factoren die uit de analyse van de interviews van belang bleken bij het bepalen van de vorm van toezicht.



Figuur 2: bepalende factoren bij het vormgeven van toezicht

5. Stijlen en discretionaire ruimte

Nu de verschillen tussen de afdelingen duidelijk zijn en inzicht is verkregen in het toepassen van reflexief toezicht door inspecteurs, gaat dit deel van de resultaten verder in op de handhavingstijlen binnen de betreffende afdelingen en discretionaire ruimte die inspecteurs ervaren.

5.1 Handhavingstijlen

Het toezicht in de verschillende afdelingen krijgt vorm door de medewerkers van de afdeling. De medewerkers bepalen welke richting een afdeling op gaat, zowel op beleids- als op casusniveau. Zoals in de theorie is weergegeven zijn er verschillende handhavingstijlen te onderscheiden; legaal, faciliterend en accommoderend. Je zou verwachten dat een inspecteur die meer met incidententoezicht bezig is ook een meer legale handhavingstijl prefereert, immers bij het behandelen van meldingen moet vaak wetgeving worden gevolgd. Daartegenover staat het proces bij risico- en thematisch toezicht, wat niet wettelijk is bepaald. Hier mag een inspecteur zelf vorm aan geven, waar een meer faciliterende en accommoderende stijl te verwachten is. Een van de inspecteurs geeft weer hoe een aantal jaren geleden met deze stijlen werd omgegaan.

“En in het verre verleden hadden we het altijd over de duiven en de, de haviken. Want de een was er altijd, nou ja het lijstje bij wijze van spreken en heel streng in de leer en de ander had zoiets van mwoah...” (Interview III)

Deze uitspraak laat zien dat een aantal jaren geleden duidelijk sprake was van verschillende handhavingstijlen bij de IGJ. Tijdens de interviews is aan de inspecteurs gevraagd of ze de verschillen in stijlen herkennen en welke stijl(en) ze zelf hanteren. Per handhavingstijl volgt een beschrijving of- en in welke mate deze naar boven zijn gekomen uit de interviews.

5.1.1 Accommoderen

Alle geïnterviewde inspecteurs hanteren een accommoderende stijl. Wat overeenkomt met de overlegstructuur binnen de IGJ (zie paragraaf 5.2). Inspecteurs gaan graag met elkaar en met externe partijen in gesprek over het vormgeven van toezicht en besluitvorming. Zo gaven de interviews voorbeelden van het betrekken van externen bij het toezicht op het moment dat een risico of thema wordt gekozen, toetsingskaders worden opgesteld of bij besluitvorming. Per afdeling is hier op een andere manier vorm aan gegeven.

“We hebben onze methode, eigenlijk ons toetsingskader, hebben we voorgelegd aan een selectie van kwaliteitsmanagers binnen de huisartsenposten. Daar waren wat grote bij, ook kleine, ...

...west, oost. En zo hebben we getracht om een beetje representatieve groep kwaliteitsmanagers bij elkaar te zetten. [...] En dan toch geprobeerd om de meest zware, die het beste in de materie zaten, om die dan uit te nodigen. En die ook deelgenoot maakten van onze plannen. En nou 'dit is het beoordelingskader wat we daaraan hangen, vinden jullie daar iets van?'. (Inspecteur VIII)

Op deze manier laat een inspecteur zien hoe externen worden betrokken bij het opstellen van een toetsingskaders met als doel deze externe partijen deelgenoot uit te laten maken van de plannen. Een andere inspecteur laat zien welke medewerkers binnen IGJ betrokken worden bij een interne projectgroep dat toezicht houdt op een bepaald thema.

“Er zitten altijd meerdere mensen vanuit het team aan gekoppeld. [...] Daar zitten twee mensen vanuit V&V³ in, daar zit een iemand vanuit eerstelijnszorg in dus vanuit de huisartsenzorg, daar zitten nu drie strakjes twee mensen vanuit netwerkzorg in. En dan nog een methodoloog en communicatieadviseur bij betrokken. Dus dat is gewoon een groep en niemand neemt in z'n eentje beslissingen.” (Interview II)

Bij deze projectgroep worden een methodoloog en communicatieadviseur betrokken. Dat is niet vanzelfsprekend bij de andere afdelingen. Deze afdeling heeft zelf op deze manier invulling gegeven aan thematisch toezicht en aan een accomoderende stijl. Een ander voorbeeld laat zien dat een persoon die niet mee is geweest op een inspectiebezoek naderhand meeleest met het rapport om te zien of de besluitvorming navolgbaar is.

“Dat is op zich ook wel fijn als je, zeker als je een onafhankelijke medebeoordelaar hebt die net even anders denkt of dingen beleeft dan jijzelf. Dan houd je elkaar best wel scherp. Dan heb je inderdaad af en toe discussies, maar dan moet je gewoon heel goed kunnen onderbouwen waarom je iets vindt.” (Interview VII)

Ook dit voorbeeld laat zien dat de inspecteurs het prettig vinden om anderen te betrekken en in discussie te gaan met anderen om elkaar scherp te houden. Inspecteurs en de afdelingen zijn vrij om te experimenteren hiermee. Zoals uit de interviews blijkt zoeken inspecteurs naar methoden die passen bij het veld en het bij onderwerp waar ze toezicht op houden.

Enkele inspecteurs geven aan dat overleg met collega's en/of externen niet altijd nodig of wenselijk is. Als reden om individueel besluiten te nemen geeft een inspecteur aan dat het veld waarop ze toezicht houdt bekend en redelijk stabiel is en dat de groep inspecteurs waar ze mee samen werkt allen lange tijd in hetzelfde team werken en op elkaar ingespeeld zijn. Bij complexere casuïstiek vindt wel altijd overleg met een of vaak meerdere collega's plaats, de inspecteurs in dat team bepalen zelf wanneer overleg met collega's of externen nodig is. Dat wil niet zeggen dat deze inspecteur en dit team geen accomoderende stijl toe past, uit het gesprek blijkt immers dat de inspecteurs in gesprek gaan met de beroepsgroepen in het bepalen van de focus van het toezicht. Bij het behandelen van eenvoudige casuïstiek geeft deze inspecteur aan dat overleg niet altijd nodig is. Een andere inspecteur geeft aan dat overleg en discussie van groot belang is maar tijdrovend is. Het is van belang af te wegen wie waarbij te betrekken om effect te bereiken.

³ Afdeling Verpleging en Verzorging, IGJ

5.1.2 Faciliteren

De mate waarin inspecteurs een faciliterende stijl toepassen hangt af van de situatie. Een inspecteur laat zien hoe de context en situatie worden meegewogen in het gesprek met een zorgverlener.

“Daarmee heb je veel meer context informatie die je ook veel zwaarder laat wegen. Maar ik denk dat we er wel veel meer recht doen aan wat er op dit moment belangrijk is, hoe de samenleving nu in mekaar steekt, maar ook aan de professional. Je kan tegen de thuiszorg verpleegkunde zeggen nou wij vinden 't toch echt dat het zus of zo is want..., maar misschien is er wel een ontzettend goede reden waarom dat ze dat hier niet doen en hebben ze daar juist goed over nagedacht, besproken met mekaar, vastgesteld met de familie en de patiënt zelf. En dan, waar toetsen we dan op? Alleen op het resultaat of toets je ook op hoe is dat resultaat tot stand gekomen?” (Interview I)

Hiermee toont deze inspecteur aan dat de omstandigheden medebepalend zijn voor haar oordeel. De focus van deze inspecteur ligt onder andere op de omstandigheden van de ondertoezichtstaande en het vormgeven van een oordeel met toegevoegde waarde in deze situatie. Deze werkwijze is faciliterend van aard.

Andere kenmerken van een faciliterende stijl zijn het zo behulpzaam mogelijk zijn voor ondertoezichtstaanden en indicaties geven over hoe naleving kan worden verbeterd. Om aan te tonen op welke manieren inspecteurs hier vorm aan geven een inspecteur het volgende:

“Of we vragen organisaties om, als er verschillende organisaties betrokken zijn, dat ze met elkaar een leerbijeenkomst organiseren of met elkaar gaan evalueren. We proberen een beetje maatwerk te vinden van waarmee bereiken we nou het meest optimale effect, met het oog weer op leren en verbeteren.” (Interview XIII)

Er blijkt uit de interviews echter een grens aan deze focus op leren en verbeteren. Namelijk wanneer een ernstige gebeurtenis heeft plaats gevonden; bijvoorbeeld fraude, ernstig disfunctioneren of seksueel grensoverschrijdend gedrag door een zorgverlener. Met name in het incidententoezicht hebben inspecteurs te maken met dergelijke gedragingen, waardoor een faciliterende stijl in mindere mate mogelijk is.

“Ja kijk, dat zijn, wat we bijvoorbeeld zien op het gebied van seksueel grensoverschrijdend gedrag, hebben wij natuurlijk de regel 'dat mag niet, het mag nooit'. Maar is dat nu echt zo zwartwit? Ja dan kun je zeggen voor JZ⁴ wel, dat is de lijn, voor intern hebben we dit afgesproken. Maar als er nou inderdaad een grensoverschrijdende opmerking is gemaakt, ga je daarmee naar het tuchtcollege? Nou, dan kom je in een grijs gebied, wel of niet. Een hand op iemands schouder...” (Interview X)

Deze inspecteur laat zien dat zelfs bij de meer procedurele werkzaamheden per casus wordt gekeken of het wel past om de procedure te volgen, waarbij intern verschillende perspectieven worden betrokken. Zoals in het voorbeeld het perspectief van de inspecteur en het perspectief van de jurist (JZ). De inspecteur laat een faciliterende stijl zien door het meewegen van de omstandigheden om prioriteit te

⁴ Afdeling Juridische Zaken, IGJ

bepalen. Dit in tegenstelling tot de legale stijl van de jurist die gericht is op het meer rigide naleven van wetgeving.

Op meerdere manieren passen inspecteurs een faciliterende stijl toe, zelfs bij meldingen over ernstige overtredingen. Allen met het doel voor ogen om lerend vermogen na te streven. Een van de inspecteurs zegt zelfs *“Onze opdracht is leren en verbeteren” (interview XIII).*

5.1.3 Legaal

Een legale handhavingsstijl is minder nadrukkelijk aanwezig. De inspecteurs die incidententoezicht doen werken meer middels vaststaande procedures, maar doen dit met name omdat dit past bij de casuïstiek. In het volgen van processen blijven inspecteurs afwegen of het proces de gewenste uitkomst biedt. Niet de wet of het proces staan centraal maar goede, kwalitatieve zorg en lerend vermogen. Een quote die al eerder gebruikt is geeft hiervan een mooie illustratie:

“Als wij onvoldoende verbetering zien, in eerste instantie is natuurlijk de insteek leren en verbeteren, maar als dat uiteindelijk niet tot stand komt dan moeten we wel iets achter de hand hebben.” (Interview II)

De nadruk ligt op leren en verbeteren, maar ook in risico- en thematisch toezicht heeft leren en verbeteren grenzen zoals deze inspecteur laat zien. Zodra deze grenzen zijn bereikt, is het nodig om een meer legale stijl te hanteren.

In het incidententoezicht wordt wetgeving gevolgd en daardoor meer met standaardprocedures gewerkt. Een inspecteur uit een van de teams met incidententoezicht gaf aan dat het niet wil zeggen dat een inspecteur met een legale stijl beter past in een incidententoezicht team. Juist inspecteurs met een faciliterende en accommoderende stijl blijven bij het volgen van de processtappen bij iedere stap stil staan bij het te behalen van effect en het lerend vermogen van de ondertoezichtstaanden. Een faciliterende en accommoderende stijl zijn om die reden juist van belang in het afhandelen van meldingen. Een andere inspecteur van een incidententoezichtsteam gaf aan dat de juristen van de organisatie de legale stijl hanteren. Daardoor staan inspecteur en jurist wel eens tegenover elkaar, maar dat zorgt voor balans:

“Ja, dat is meestal wel een beetje, ieder vanuit hun eigen rol. Het is heel goed om daar, om naar de letter van de wet te kijken en ook van de andere kant naar de geest van de wet. En daar moet je dus enige harmonie in zien te krijgen. En dat is gewoon niet altijd even makkelijk.” (Interview XI)

Een legale handhavingsstijl is in sommige situaties wel nodig, deze stijl wordt als uiterste redmiddel gezien. Een inspecteur licht dit toe aan de hand van een voorbeeld van meldingen over disfunctionerende beroepsbeoefenaren. Het team waar deze inspecteur in werkt ontvangt relatief veel meldingen over disfunctioneren, waarbij de IGJ wettelijk verplicht is deze af te handelen. Er gaat veel tijd uit naar het behandelen van deze meldingen wat ten koste gaat van andere werkzaamheden.

“Nee, zonder handhaving denk ik niet dat wij de excessen in toom kunnen houden. Een afschrikwekkende werking is af en toe gewoon nodig. Ik denk ook dat wij meer zouden kunnen doen met jurisprudentie door af en toe een zaak voor te leggen aan een rechtbank en een klap op te laten geven, krijg je ook duidelijkheid ook voor het veld. Want ik denk dat ook daar niet...”

...altijd voor iedereen duidelijk is wat er mag en wat er niet mag. En wat er risicovol is en wat niet. En dat wij daar misschien wel een betere blik op hebben dan het veld zelf.” (Interview IX)

Deze inspecteur laat een meer legale stijl zien terwijl uit hetzelfde gesprek ook een faciliterende en accomoderende stijl bleken. Inspecteurs trekken grenzen waarbij wordt overgegaan tot een meer legale stijl in situaties waarbij dat nodig is.

Weer een andere inspecteur van een team met voornamelijk risico- en thematisch toezicht geeft aan dat een legale handhavingstijl wordt gebruikt omdat het veld daarom vraagt. Het veld is zelf erg gericht op wet- en regelgeving en de communicatie vanuit het veld is daar ook op gericht. Het is voor het veld prettig wanneer een inspecteur deze taal begrijpt.

Meerdere redenen kunnen leiden tot het meer of juist minder toepassen van een *legale* handhavingstijl. Een legale handhavingstijl heeft bij geen van de gesproken inspecteurs de voorkeur, maar is in sommige situaties wel nodig. Daarmee is de legale stijl een instrument in de gereedschapskist van de inspecteur. Wanneer ondertoezichtstaanden niets doen met de verbetermaatregelen die een inspecteur op legt, op een faciliterende en accomoderende manier, dan wordt uiteindelijk overgegaan tot een legale stijl waarbij minder interactie en overleg plaats vindt. Ondertoezichtstaanden weten dat een inspecteur dit instrument in de gereedschapskist heeft, wat bij draagt aan de naleving van wet- en regelgeving door ondertoezichtstaanden. Immers het opgelegd krijgen van verbetermaatregelen in de wetenschap dat wanneer je er niets mee doet er mogelijke bestuursrechtelijke maatregelen zullen volgen, maakt dat verbetermaatregelen in het algemeen worden opgevolgd. De volgende inspecteur geeft hierover het volgende aan:

“Ja, het helpt zeker. We moeten wel iets te zeggen kunnen hebben, anders blijven we onderzoeken en is dan kunnen ze het ook gewoon naast zich neer leggen. En dat wil je natuurlijk niet.” (Interview I)

Met name uit de interviews met inspecteurs van de teams waar relatief weinig wetgeving is op grond waarvan maatregelen opgelegd kunnen worden, blijkt dat het hebben van deze instrumenten essentieel is om goed toezicht te kunnen houden. Dit maakt het verschil tussen een toezichthouder en een (wetenschappelijk) onderzoeker of enquêteur. Een toezichthouder observeert en rapporteert niet alleen maar kan ingrijpen wanneer dat nodig is.

5.2 Deelconclusie II

Alle drie de handhavingstijlen komen voor, de een meer dan de ander. Wat opviel tijdens de interviews is dat meerdere inspecteurs aangaven verschillende stijlen in zich te hebben en de stijl passend bij de situatie in te kunnen zetten. Wanneer aan een van de inspecteurs met een nadrukkelijk faciliterende en accomoderende stijl de vraag werd gesteld of het klopt dat een legale stijl niet zo bij haar past, antwoordde ze het volgende:

“Nou ja behalve dus als het nodig is. Dan wel. Maar ik vind het echt als inspecteur is het echt een kunst om je een soort van binnen bepaalde kaders mee te bewegen en om te weten van 'oké nu geef ik je wat ruimte' en 'nee nu niet, nu ga ik ingrijpen'.” (Interview VII)

Deze inspecteur zegt hiermee dat het nodig is om alle stijlen te beheersen en deze in te zetten waar nodig. Verderop in het interview geeft ze aan dat er bijvoorbeeld verschillen zitten tussen regio's. Waar de ene regio harder is, past een meer legale stijl, terwijl bij een andere regio vriendelijkheid voorop staat en een duidelijk faciliterende stijl beter past om verbetering te bewerkstelligen. Dit komt overeen met een andere inspecteur die aangeeft dat de taal van het veld meer legaal is en het voor het veld prettig is wanneer een inspecteur daarop aansluit. Als inspecteur moet je aan kunnen voelen welke stijl op welk moment in te zetten.

Dergelijke onderwerpen komen terug in overleg met andere collega's en met managers. Teamoverleg, maatregeloverleg en discussie blijken dan ook van groot belang bij het hebben en toepassen van verschillende stijlen als toezichthouder. De volgende paragraaf gaat verder in op de ruimte die inspecteurs hebben in besluitvorming.

5.3 Overlegstructuur en discretionaire ruimte

Om meer zicht te krijgen op de discretionaire ruimte van inspecteurs is tijdens interviews gevraagd op welke momenten besluiten worden genomen en hoeveel invloed de inspecteur heeft op dergelijke besluiten. Uit de analyse blijkt dat met name op drie punten in het proces besluitvorming van groot belang is. Als *eerste* het bepalen van de focus van het toezicht op het veld; de zogenaamde risico's en thema's bij risicogestuurd toezicht, en het triagebesluit bij incidententoezicht waarbij wordt bepaald of een melding wel of niet behandeld gaat worden. Ten *tweede* het opstellen van een plan van aanpak en toetsingskader om te bepalen welke elementen van belang zijn in het toezicht. Ten *derde* het beoordelen van de informatie opgehaald tijdens bezoeken en gesprekken; hoe moeten inspecteurs deze informatie interpreteren en welke acties leiden tot het gewenste resultaat.

Deze paragraaf gaat verder in op bovengenoemde momenten van besluitvorming en beschrijft per besluitvormingsmoment welke marges van discretionaire ruimte worden toegepast.

5.3.1 Focus van het toezicht

De meldingen die de teams ontvangen bepalen uiteraard de focus van het toezicht. Om daarnaast te bepalen waar de grootste risico's zitten in een bepaald veld of welke thema's meer aandacht nodig hebben gaan inspecteurs met elkaar en externen in gesprek. Een van de inspecteurs beschrijft hoe wordt omgegaan met een veranderend zorgveld.

“En dan hebben we een invitationaal georganiseerd waarbij met cliëntorganisaties hebben gekeken ‘van wat zijn nou voor jullie belangrijke thema’s?’. Als je dan ziet dat die zorg enorm aan het verschuiven is, aan het veranderen, waar moet de inspectie dan echt naar kijken? Daar zijn vier thema’s uit gekomen, die thema’s hebben we uitgewerkt met de branche- en beroepsorganisaties. En daarmee bepaal je ook voor een deel al de agenda. Daarmee laat je zien als inspectie zien dit is wat wij belangrijke thema’s vinden en dan komt het ook op de agenda van ‘t veld.” (Interview II)

Het team hanteert collectieve discretionaire ruimte door stakeholders te betrekken om extra mogelijkheden te creëren. Daarnaast is het team gezamenlijk tot het besluit gekomen om deze bijeenkomst te organiseren en is akkoord gevraagd van het afdelingshoofd (interview II).

Een ander team vond het lastig grip te krijgen op de risico's in het veld en daarmee op de focus van de IGJ:

“We hebben een rapportage laten maken door een bureau die voor ons [...] heeft onderzocht waar de risicofactoren zitten in de schoonheidswereld.” (Inspecteur XI)

Ook deze inspecteur laat zien op welke wijze stakeholders worden betrokken bij het bepalen van de focus van het toezicht en de ruimte die inspecteurs krijgen om hier invulling aan te geven.

Door de manier waarop vorm is gegeven aan werkprocessen in de teams wordt de focus van het toezicht over het algemeen in teams en met leidinggevende besproken. Ieder jaar wordt er een werkplan opgesteld voor het komende jaar en daarnaast is een meerjarenbeleidsplan waarin de overkoepelende focus wordt bepaald. Alle inspecteurs worden betrokken bij het opstellen van deze werkplannen en bepalen daarmee tevens de focus van het onderzoek. In enkele gevallen worden stakeholders betrokken bij het bepalen van de focus van toezicht, indien de inspecteurs dit wenselijk achten. Wanneer teams of afdelingen stakeholders willen betrekken bij het bepalen van de focus van het toezicht dan krijgen deze de ruimte om een vorm en gesprekspartners te vinden die daarvoor nodig zijn.

5.3.2 Plan van aanpak en toetsingskader

Na het bepalen van de focus van het toezicht moet worden besloten hoe inspecteurs daarop gaan toetsen door te bepalen welke vragen of handelingen van belang zijn om een goed beeld van het incident, risico of thema te krijgen. De toetsingskaders voor incidententoezicht zijn gestandaardiseerd. Op een zo eenduidig mogelijk manier wordt getoetst of er daadwerkelijk sprake is van bijvoorbeeld een calamiteit of een disfunctionerende zorgverlener. Op de vraag of inspecteren zonder toetsingskader mogelijk is antwoord een inspecteur als volgt:

“Ja. Maar goed een kader is wel belangrijk. Als je helemaal geen toetsingskader zou hebben ja, voor mijn gevoel word je dan een beetje meer de adviseur van het veld. Dat vind ik ook best een lastige rol want daarmee zouden we pretenderen dat wij de waarheid in pacht hebben en dat wij het allemaal weten en dat is vaak niet zo. En juist door zo'n toetsingskader op te stellen, en dat hebben we met 't veld opgesteld en met de cliënt organisaties, daar zijn we begonnen, we zijn begonnen met de cliënten...” (Interview II)

Dit voorbeeld laat zien dat ook bij het opstellen van toetsingskaders stakeholders worden betrokken. Zowel patiënten als zorgverleners worden betrokken in de manier waarop de IGJ toezicht houdt. Een andere inspecteur legt uit hoe ze samen met andere collega's onlangs een toetsingskader voor jeugdhulp heeft herzien:

“Dat heeft er eigenlijk toe geleid dat we een projectgroep hadden, waarbij de collega's van de afdeling GGZ ⁵, GZ ⁶ en Jeugd en de juristen en iemand van R&O ⁷. [...] En die projectgroep, die heeft eigenlijk eerst gewoon gekeken van wat vinden we nou eigenlijk, wat is nou eigenlijk nodig en wat is er eigenlijk allemaal al.” (Interview XII)

⁵ Afdeling Geestelijke Gezondheidszorg, IGJ

⁶ Afdeling Gehandicaptenzorg, IGJ

⁷ Afdeling Risicodetectie en Ontwikkeling, IGJ

Collega's van diverse afdelingen werden betrokken bij het vormgeven van een toetsingskader voor jeugdzorg. Niet alleen inhoudelijke overwegingen maar ook juridische en wetenschappelijke overwegingen worden meegenomen in het vormgeven van het toetsingskader. Ook dit is geen standaard werkwijze maar een voortvloeisel van hetgeen wat de betrokken inspecteurs op dat moment nodig achten.

Het opstellen van plan van aanpakken en toetsingskaders verloopt op een collectieve manier, door collega's, managers en stakeholders te betrekken. Niet alle teams betrekken al deze partijen. Een van de inspecteurs geeft aan dat het juist belangrijk is als toezichthouder om te toetsen wat een patiënt zelf niet kan toetsen en betreft om die reden geen patiënten, maar wel collega's, managers en andere stakeholders. Afhankelijk van de situatie en context betrekken inspecteurs anderen bij het vormgeven van toezichtplannen en toezichtkaders. Allen hanteren hierbij een collectieve vorm van discretionaire ruimte.

5.3.3 Interpretatie van gegevens en rapporteren

Nadat het plan van aanpak en/of het toetsingskader is opgesteld gaan inspecteurs samen op bezoek of voeren een gesprek. Geen van de inspecteurs voert deze werkzaamheden alleen uit. De inspecteurs die samen het bezoek of gesprek uitvoeren bespreken onderling hoe ze daar invulling aan geven. Na het bezoek of gesprek komen de inspecteurs terug met informatie, deze informatie moet uiteindelijk een brief of rapport worden. Deze handeling geldt voor zowel incidententoezicht als risicotoezicht. Hierin komen ook de stijlen terug; ieder interpreteert informatie op een eigen manier en ieder heeft een ander idee bij welke actie vervolgens nodig is. Een van de inspecteurs beschrijft hoe het team vormgeeft aan analysebijeenkomsten na een inspectiebezoek:

“Nou dan vervolgens in een sessie worden alle oordelen naast elkaar geplakt en wordt bediscussieerd waar we het in ieder geval, alles waar we het niet direct over eens zijn wordt sowieso intensief bediscussieerd. En als we het eens zijn discussiëren we de argumentatie. Van waarom vinden we allemaal in een keer alles direct rood of direct groen. En dan heb je daar een soort steekwoorden of wat we belangrijk vinden om in het rapport te schrijven.” (Interview V)

Voorafgaand aan deze toelichting geeft de inspecteur aan dat meerdere personen betrokken worden bij de analyse van de gegevens, soms ook van andere afdelingen. Op die manier proberen inspecteurs collectief een zo objectief mogelijk beeld te schetsen en tot een gezamenlijk oordeel te komen. In uitzonderlijke situaties worden stakeholders betrokken bij interpretatie van gegevens.

Een inspecteur van een ander team laat zien hoe ze omging met een melding over een maatschappelijk fenomeen waarbij ze niet goed wist hoe ze daarover moest oordelen. Het gaat over *cupping*, een alternatieve therapie waarbij bloed wordt gezogen door middel van cups die vacuüm op een opengesneden huid worden gezet:

“Dus ja, dan zoeken we naar een handhavingsvorm, of een toezichtvorm moet ik zeggen, hoe je dan met dit soort situaties omgaat. En, nou ja, daar hebben we bijvoorbeeld een soort conferentietje voor opgezet. Een aantal mensen uit het veld die verschillende deskundigheden hebben op dit punt; een spraakmakende jurist hebben wij daarvoor gevraagd, we hebben iemand gevraagd die heel veel weet vanuit antropologisch oogpunt van dit soort culturele situaties en dit soort culturen, we hebben de GGD erbij gevraagd, wij hebben [...] en VWS en, nou ja, en toen met elkaar besproken van 'hoe gaan we dat nou doen'.” (Interview XI)

Bij de interpretatie van gegevens vindt in ieder geval overleg plaats met de collega die mee is geweest op inspectiebezoek. In de meeste teams wordt het gezamenlijk oordeel naderhand in het eigen team gepresenteerd of met een derde niet betrokken collega besproken. Wanneer wordt overgegaan tot het opleggen van maatregelen vindt overleg plaats met het afdelingshoofd en juristen.

5.4 Deelconclusie III

Zoals eerder weergegeven gaan inspecteurs zelden alleen op pad. Ook andere werkzaamheden, zoals de triage van meldingen en het schrijven van rapporten, doen inspecteurs in de meeste teams niet geheel zelfstandig. De duiven en haviken, zoals een van de inspecteurs de verschillen in stijlen noemde, zijn nog steeds aanwezig maar komen door met elkaar in gesprek te gaan tot compromissen. Iedere afdeling geeft zelf vorm aan de overlegstructuur en besluitvormingsmomenten. In vergaande mate worden collega's, leidinggevende en externen betrokken bij besluitvorming en vormgeving van het toezicht.

Met name de reacties van de inspecteurs op deze collectieve werkwijze vallen op, allen zijn erg tevreden met deze collectieve manier van werken. De volgende vier inspecteurs geven aan waarom ze deze manier van werken prettig vinden.

“Ja je kan altijd je verhaal kwijt en dat zorgt er dus ook af en toe wel voor die discussie. En dat is soms wel lastig, maar ook wel weer fijn weet je. Want als je het allemaal met elkaar eens bent, dan, ja dan zit je misschien met elkaar met dezelfde oogkleppen op. En nu zit je toch met verschillende mensen, en ook wel eens soms vanuit verschillende disciplines, kijk je naar een organisatie. En heb ik dus ook altijd wel vertrouwen in ons oordeel. En omdat je dus niet, als ik het alleen zou moeten maken, dat zou ik veel lastiger vinden dan hoe we dat nu doen. Nu doen we het echt in een team. Je hoeft nooit wat alleen te beslissen.” (Interview VII)

“Dat gebeurt wel eens, maar ik hou daar eigenlijk wel van. Want ik vind het wel fijn als er verfrissende inzichten bijkomen en soms heeft iemand een ontzettend goed idee of een lekkere frisse blik. En, ja daar sta ik eigenlijk altijd wel voor open.” (Interview IX)

“Maar ik moet zeggen, ja en daar denken sommige mensen anders over, maar ik vind het wel recht doen aan al die tijd die we steken om die informatie op te halen. Als jij niet die discussie, ruimte, en daar grondig bij stil staat. Ja daar voel ik me dan niet zo prettig bij, dat ik denk, ja maar we moeten wel echt de data naast elkaar kunnen zetten en ook de data kunnen laten spreken. En het is soms een kwestie van stijl, zeker als je het hebt over hoe zwaar wegen we de context mee, en welke achtergrondbeeld moet je er nog bij hebben. Nou, daar gaat wel de nodige discussie overheen, maar toch zijn we er altijd wel uit gekomen.” (Interview IV)

“Ja, want in die projectgroep. Tenminste in die projectgroep van XXX, zag je zagezegd nog de haviken en duiven nog. Als ik het nog zo mag noemen. [...] Maar doordat je dan zeg maar die haviken en duiven, die meng je en er zit nog een onafhankelijk iemand bij. [...] Dus je ziet eigenlijk dat je gezamenlijk wel komt tot het besluit. Dus het is niet die drie haviken die een besluit nemen of drie duiven.” (Interview III)

Waar eerder meer sprake was van individuele discretionaire ruimte is er nu bij iedere afdeling waar nodig een manier van overleg, interactie en discussie met collega's ingebracht in de werkwijze. Iedere

afdeling heeft een eigen manier om hier vorm aan te geven en bepaald zelf wie, wanneer, waarbij te betrekken. De interviews geven uiteenlopende werkwijze waarbij alle afdelingen hiermee experimenteren en evalueren.

6. Conclusies, aanbevelingen en discussie

Het doel van dit onderzoek is het bieden van handvaten aan inspecteurs in het bepalen van een passende toezichtvorm. Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn drie deelvragen opgesteld. Per deelvraag volgt een conclusie.

6.1 Reflexief toezicht

Deelvraag 1:

Hoe percipiëren inspecteurs van team Netwerkgorg, afdeling Jeugd en afdeling Eerstelijnszorg hun dagelijkse inspectiewerkzaamheden en welke elementen van reflexief toezicht zijn hierin te herkennen?

Alle elementen van reflexief toezicht zijn te herkennen in de werkwijze van de inspecteurs. Inspecteurs zijn in interactie met ondertoezichtstaanden en andere belanghebbenden, zetten in bepaalde situaties incrementele acties uit, uit de interviews blijkt van een lerende inspectie, afhankelijk van de casuïstiek kan de toezichthouder omgaan met onzekerheden, meerdere actoren worden betrokken bij het toezicht en waar mogelijk creëren de inspecteurs leermogelijkheden. Afhankelijk van de situatie en casuïstiek zetten inspecteurs elementen van reflexief toezicht in meer of mindere mate in. In sommige situaties past nalevingstoezicht beter.

In algemene zin kan worden gezegd dat alle teams proberen op een zo reflexief mogelijke manier toezicht te geven. Er zijn een aantal factoren van belang in het bepalen van de mate waarop een team reflexief kan zijn. Zo is de volwassenheid van het toezicht een bepalende factor. Toezicht wat zich nog moet vormen vereist een meer reflexieve aanpak dan toezicht dat zich al heeft gevormd en vast staat. Het bestaan of ontbreken van wet- of regelgeving speelt tevens een rol. De aanwezigheid van wetgeving geeft inspecteurs de mogelijkheid om maatregelen op te leggen wanneer nodig, maar brengen tevens administratieve lasten met zich mee. Daarnaast zijn de aanwezigheid of het gebrek van vertrouwen, lerend vermogen en afhankelijkheden bepalend voor de toezichtvorm die gekozen wordt. Figuur 2, op pagina 40, bevat een overzicht van tien bepalende factoren die invloed hebben op de keuze voor een toezichtvorm. Dit overzicht met bepalende factoren is niet uitputtend maar geeft een weergave van factoren die tijdens de interviews ter sprake kwamen.

Uit de analyse blijkt dat reflexief toezicht zeker geen vervanging van nalevingstoezicht is, beide vormen vullen elkaar aan en inspecteurs wegen gezamenlijk af wanneer welke vorm toe te passen.

6.2 Handhavingsstijl

Deelvraag 2:

Welke handhavingsstijl passen deze inspecteurs volgens eigen zeggen toe en hoe hangen deze stijlen samen met manier waarop vorm wordt gegeven aan inspectiewerkzaamheden?

Een aantal inspecteurs stelt dat iedere inspecteur moet beschikken over alle drie de handhavingsstijlen en deze afhankelijk van de situatie in moet kunnen zetten. Uit de interviews kan niet worden opgemaakt dat in de teams waar meer reflexief gewerkt wordt meer faciliteren en accommoderen plaats vinden. Deze stijlen zijn ook te herkennen in de teams waarin reflexiviteit minder mogelijk is. Andersom zijn in de minder reflexieve teams de legale handhavingsstijl niet meer nadrukkelijk aanwezig. In tegendeel zelfs. Deze stijl is wel aanwezig in zoverre dat het past bij de werkzaamheden, maar daarnaast dragen juist een accommoderende en faciliterende stijl bij aan het volgen van procedures en het toetsen op naleving van wet- en regelgeving.

De basis van alle inspecteurs is een faciliterende en accommoderende stijl. Uit de interviews blijkt een focus op het doel om bij te dragen aan goede zorg. Dat doen inspecteurs door ondertoezichtstaanden te laten leren om daarmee de zorg te verbeteren. Alleen wanneer er sprake is van ernstige tekortkomingen passen inspecteurs een meer legale stijl toe. Er is een grens waarop leren en verbeteren mogelijk of wenselijk zijn. Een zorgverlener die zich bijvoorbeeld schuldig heeft gemaakt aan grootschalige fraude krijgt niet snel een nieuwe kans. In dergelijke zorgverleners is bij vaststelling van de tekortkoming geen of weinig vertrouwen. Om in dergelijke situaties tot goede zorg te komen, zetten inspecteurs een legale stijl in en leggen maatregelen op, waarbij relatief strak wet- en regelgeving worden gevolgd.

6.3 Discretionaire ruimte

Deelvraag 3:

Hoe ervaren deze inspecteurs discretionaire ruimte en hoe hangt dit samen met de manier waarop vorm wordt gegeven aan inspectiewerkzaamheden?

Slechts in één team vindt individuele discretionaire ruimte plaats, naast collectieve discretionaire ruimte. In de andere teams vindt individuele collectieve ruimte niet of zeer zelden plaats, er kijkt altijd minstens één collega mee bij oordeels- en besluitvorming. Redenen voor het toepassen van individuele discretionaire ruimte zijn bekendheid met het veld en ruime werkervaring van inspecteurs die reeds jarenlang samenwerken. Dat maakt dat toezicht, en daarmee besluitvorming, er anders uit ziet op een veld met een vast aantal apotheken waarvan bekend wie daarvan de bestuurder of eigenaar is. Dit ten

opzichte van toezicht op jeugdhulp waar onbekend is hoeveel instellingen jeugdhulp bieden en geen vaste contacten zijn met bestuurders en eigenaren. In het team waar meer gebruik gemaakt wordt van individuele discretionaire ruimte, omdat het veld stabiel en bekend is, krijgen inspecteurs de individuele vrijheid om te bepalen wanneer iets collectief besproken moet worden. Een inspecteur maakt daarmee zelf de inschatting of het nodig of gewenst is om casuïstiek met collega's te bespreken.

Uit de interviews blijkt dat de inspecteurs collectieve discretionaire ruimte als zeer positief ervaren en hiervan de meerwaarde zien. Het organiseren van analysebijeenkomsten, afdelingsbrede meldingoverleggen, het betrekken van stakeholders en het betrekken van niet bij het onderzoek betrokken collega's bij oordeels- en besluitvorming worden allen als zeer positief ervaren. De discussie die hierdoor ontstaat is waardevol doordat vanuit andere brillen wordt meegekeken en uiteindelijk tot een zo passend en onafhankelijk mogelijk oordeel te komen.

6.4 Hoofdconclusie

Ten slotte de beantwoorden van de hoofdvraag:

Op welke wijzen geven inspecteurs van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd invulling aan reflexief toezicht?

De voorgaande conclusies geven antwoord op de losse deelvragen. Maar hoe verhouden reflexief toezicht, handhavingstijl en discretionaire ruimte zich tot elkaar? In voorgaande conclusies komen deze verhouding al kort aan de orde. Samengevat kan het volgende worden gesteld.

Handhavingstijlen worden toegepast afhankelijk van de situatie. Dat is bij nalevingstoezicht en bij reflexief toezicht het geval. In de praktijk wordt nalevingstoezicht ingezet wanneer er sprake is van ernstige tekortkomingen en geen of weinig vertrouwen en/of lerend vermogen. In dergelijke situaties is vaker een legale handhavingstijl nodig. Bij reflexief toezicht is minder vaak een legale stijl nodig, pas wanneer verbetermaatregelen niet worden opgevolgd wordt een meer legale handhavingstijl gehanteerd. Bij incidententoezicht is eerder sprake van ernstige tekortkomingen waardoor ook eerder een legale handhavingstijl wordt toegepast.

De geïnterviewde inspecteurs geven allen het belang aan van collectieve discretionaire ruimte om reflexief te kunnen zijn. Om vorm te kunnen geven aan reflexief toezicht is het van belang om keuzes die gemaakt worden in het toezicht te bespreken met anderen, zowel intern als extern. Collectieve discretionaire ruimte is essentieel bij een reflexieve vorm van toezicht. Figuur 2, op pagina 42, geeft weer welke elementen bepalen welke vorm van toezicht ingezet kan worden. Zo maken het ontbreken van wetgeving, toezicht dat zich nog moet ontwikkelen en complexe vraagstukken dat een reflexieve vorm van toezicht beter past dan nalevingstoezicht. Deze elementen maken dat gesprek en discussie nodig is. Toezicht moet zich nog ontwikkelen of inspecteurs moeten een weg vinden in de complexiteit van het veld; dat is alleen mogelijk door zowel intern als extern in gesprek te gaan en op die manier vorm te geven aan het toezicht.

Zoals uit de interviews blijkt is het bespreken van besluitvorming en dilemma's eveneens van belang bij

nalevingstoezicht. Echter bij nalevingstoezicht is meer ruimte voor individuele besluitvorming wanneer een standaard proces gevolgd wordt. Elementen die onder andere maken dat gekozen wordt voor nalevingstoezicht is het bestaan van wetgeving, toezicht wat doorontwikkeld is en duidelijkheid over verantwoordelijkheden in het veld. Dergelijke elementen maken dat voor de inspecteur duidelijk is welke mogelijkheden er zijn, welk proces te volgen en wie waarvoor aan te spreken. Wanneer bij nalevingstoezicht afgeweken wordt van het reguliere proces dan bespreken inspecteurs deze afweging in meldingoverleggen. Daarnaast worden bij een dergelijk veld met duidelijke wetgeving en verantwoordelijkheden alsnog de focus van het toezicht bepaald in interactie met externe partijen. De afdelingen, en daarmee de inspecteurs, krijgen de vrijheid om te bepalen wie wanneer te betrekken bij het vorm geven van het toezicht. Waar nodig worden afdelingshoofd en directie geïnformeerd.

Bovenstaande tekst geeft een aantal elementen weer die bepalen of voor een reflexieve vorm van toezicht of nalevingstoezicht wordt gekozen, daarnaast wordt duidelijk hoe inspecteurs denken over handavingsstijlen en discretionaire ruimte bij zowel reflexief- als nalevingstoezicht. Samengevat blijkt uit de interviews dat inspecteurs vormgeven aan reflexief toezicht door interactief zowel intern als extern en door incrementeel toezicht te houden, waarbij een handavingsstijl wordt gehanteerd die past bij het veld en bij de situatie. Wanneer er sprake is van dermate ernstige tekortkomingen en een gebrek aan vertrouwen en lerend vermogen van de ondertoezichtstaande gaan inspecteurs over op nalevingstoezicht. Nalevingstoezicht wil niet zeggen dat uitsluitend een legale handavingsstijl wordt toegepast, ook bij nalevingstoezicht passen inspecteurs een accommoderende en faciliterende stijl toe. Bij een melding over fraude volgt niet altijd hetzelfde, op wetgeving gebaseerde, proces. In het volgen van het proces staan inspecteurs bij iedere stap stil of met het volgen van het proces het gewenste effect bereikt wordt. De keuze voor een toezichtvorm hangt daarmee niet alleen af van de casuïstiek en soort toezicht (incidenten- risico- of thematisch toezicht), maar van meerdere elementen. De elementen die tijdens de interviews werden benoemd zijn opgenomen in figuur 2 op pagina 42.

6.5 Aanbevelingen en discussies

Op grond van de analyse en conclusies volgen allereerst een aantal aanbevelingen en tot slot de discussie.

6.5.1 Aanbevelingen

Deze studie geeft meer inzicht in het toepassen van reflexief toezicht en nalevingstoezicht door inspecteurs. Reflexief toezicht bestaat niet *in plaats van* maar *naast* nalevingstoezicht. Met deze studie is een begin gemaakt aan bepalende factoren voor inspecteurs om voor het ene danwel de andere vorm van toezicht te kiezen en inzichtelijk te maken welke gevolgen deze keuzes mogelijk hebben op handavingsstijlen en discretionaire ruimte. Reflexief toezicht is daarmee niet een betere versie van nalevingstoezicht wat simpelweg op iedere casus toegepast kan worden. Het inzetten van reflexief toezicht heeft meerwaarde in bepaalde situaties maar neemt tevens dilemma's met zich mee. Als inspecteur is het van belang om stil te staan bij de besluitvorming rondom het toepassen van een bepaalde vorm van toezicht. Onderstaande aanbevelingen geven handvaten aan inspecteurs om te bepalen welke vorm van toezicht past bij een bepaalde situatie:

1. Reflexief toezicht is van belang maar kent grenzen:

Pas elementen van reflexief toezicht weloverwogen toe. Sommige situaties vragen om een reflexieve vorm van toezicht en andere situaties om nalevingstoezicht. Houd rekening met de factoren uit figuur 2 bij het bepalen van de mate van reflexiviteit om zo effectief mogelijk te werk te gaan.

2. Maak onderscheid in reflexiviteit in de volgende handelingen:

- Bepalen van de focus van het toezicht
- Opstellen van een plan van aanpak en/of toetsingskader
- Interpretatie van gegevens en rapporteren

In de ene situatie met veel onduidelijkheid en een ontwikkelend zorgveld is het wellicht gepast om op alle drie de niveaus reflexief te zijn. Een melding over een huisarts die zich schuldig heeft gemaakt aan fraude maakt dat reflexiviteit wellicht slechts bij één niveau nodig is. Bekijk per casus of reflexief toezicht op één of meerdere van bovengenoemde handelingen mogelijk en wenselijk is. Ga niet te snel uit van volledig nalevingstoezicht danwel volledig reflexief toezicht. Zoals inspecteurs tijdens de interviews aangeven is gedurende het toezicht, afhankelijk van de casus, mogelijk om verschillende vormen van toezicht te hanteren.

3. Pas waar mogelijk collectieve discretionaire ruimte toe:

Uit de interviews blijkt dat inspecteurs erg tevreden zijn over een collectieve discretionaire ruimte, waarmee inspecteurs onderling of met managers of stakeholders in gesprek gaan over het vormgeven van toezicht. Collectieve discretionaire ruimte neemt meer tijd in beslag maar zorgt voor weloverwogen besluiten en zo objectief mogelijke besluiten. Pas daar waar collectieve discretionaire ruimte niet nodig is of zelfs belemmerend werkt individuele discretionaire ruimte toe en geef vorm aan een overlegstructuur waar laagdrempelig collectieve discretionaire ruimte mogelijk is indien noodzakelijk.

4. Bekijk welke handhavingstijlen het beste passen bij bepaalde handelingen:

Zo blijkt uit de interviews dat het juist van meerwaarde kan zijn wanneer (ook) faciliterende en accomoderende stijlen worden toegepast bij het naleven van procedures en wetgeving. Het naleven van wetgeving wil niet direct zeggen dat inspecteurs als focus wetgeving moeten hebben en dus een legale handhavingstijl. Bij het volgen van wetgeving kan het juist van meerwaarde zijn om stil te staan bij het doel van de processen die gevolgd worden en de daarbij benodigde communicatie en educatieve functie van wetgeving. Aandacht voor een faciliterende en accomoderende stijl bij het naleven van wetgeving kan bijdragen aan het bereiken van het doel van de toezichthouder.

6.5.2 Discussie

Na deze conclusies en aanbevelingen zijn een aantal kanttekeningen te plaatsen bij het onderzoek:

Aangezien dit onderzoek een kwalitatief onderzoek betreft en de resultaten gebaseerd zijn op gesprekken met inspecteurs, moeten de conclusies worden gezien vanuit de perceptie van de inspecteurs. De onderzoeker heeft de resultaten niet zelf geconstateerd en vast kunnen stellen. Daarnaast is een beperkt aantal inspecteurs gesproken ten op zichte van de in totaal +/- 700 medewerkers die bij de IGI werken. Door de inspecteurs zo at random mogelijk te selecteren is getracht

een zo breed mogelijk beeld te krijgen. Het is mogelijk dat inspecteurs met een voorkeur voor een bepaalde stijl of voor een bepaalde vorm van discretionaire ruimte zich wel al dan niet hebben aangemeld voor de interviews, wat mogelijk invloed heeft gehad op de validiteit van het onderzoek.

Het onderzoek is daarnaast uitgevoerd door slechts één persoon, wat invloed heeft op de interpretatie van gegevens. Idealiter zou tijdens het onderzoek discussie plaats vinden over het coderen, dat was in dit onderzoek niet mogelijk. Het feit dat de onderzoeker zelf werkzaam is bij de organisatie waar het onderzoek plaats vond, heeft tevens impact op de objectiviteit van het onderzoek. Om de analyse zo objectief mogelijk te houden, is gebruikt gemaakt van *sensitizing concepts* en software, zoals beschreven bij de methode. Ondanks het gebruik hiervan moet de lezer zich bewust zijn van deze mogelijke subjectiviteit.

Met dit onderzoek is dieper ingegaan op de beweegredenen van inspecteurs om een bepaalde manier van toezicht in te zetten. De open manier van onderzoeken gaf een aantal terugkerende elementen welke, mogelijk onbewust, bijdragen aan besluitvorming van de vorm van toezicht die wordt ingezet. Mogelijk zijn er, naast de in figuur 2 genoemde factoren, nog aanvullende factoren die de toezichtvorm bepalen. Nader onderzoek is nodig om in beeld te brengen welke factoren bepalend zijn in het vormgeven van toezicht.

Ten slotte zijn er een groot aantal begrippen wanneer er wordt gesproken over reflexief toezicht. Bij het opstellen van het theoretisch kader blijken er weinig of onduidelijke verschillen tussen de diverse begrippen. Het zou wellicht van meerwaarde zijn om een literatuurstudie uit te voeren om begrippen als *reflexiviteit*, *responsiviteit*, *the third way*, *reflexive regulation*, *smart regulation*, *reflexive governance*, *system based regulation*, *management-based regulation*, *enforced self-regulation* en *governance-based regulation* naast elkaar te zetten. Deze literatuurstudie zou bij kunnen dragen aan eenduidig gebruik van dergelijke begrippen.

7. Bronnen

- Almond, P., & Esbester, M. (2017). *Regulatory inspection and the changing legitimacy of health and safety*. *Regulation & Governance*, 12(1), 46–63. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1111/rego.12155>
- Assadi, A., & Lundin, M. (2018). *Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector*. *Public Administration*, 96(1), 154–170. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1111/padm.12386>
- Bekkers, V. J. J. M. (2012). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag, Nederland: Boom Lemma uitgevers.
- Boeije, H. R. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen* (2e druk). Den Haag, Nederland: Boom Lemma.
- Brannick, T., & Coghlan, D. (2007). *In Defense of Being “Native”: The Case for Insider Academic Research*. *Organizational Research Methods*, 10(1), 59–74. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1177/1094428106289253>
- Braithwaite, J., Huang, H., & Sujan, M. A. (2017). *Learning from incidents in health care: Critique from a Safety-II perspective*. *Safety Science*, 99, 115–121. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2016.08.005>
- Brenninkmeijer, A. F. M. (2012). *2012/051: Eigen onderzoek naar functioneren van IGZ*. Geraadpleegd van <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2012051-eigen-onderzoek-naar-functioneren-van-igz>
- De Boer, N. (2018). *Street-level Enforcement Style: A Multidimensional Measurement Instrument*. *International Journal of Public Administration*, , 1–12. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1465954>
- De Boer, N., Eshuis, J., & Klijn, E. (2018). *Does Disclosure of Performance Information Influence Street-level Bureaucrats’ Enforcement Style?* *Public Administration Review*, 78(5), 694–704. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1111/puar.12926>
- Govers, E., Hanse, D., & Vegt, A. (2017). *BURGERPERSPECTIEF IN HET WERK VAN DE RIJKSINSPECTIES (2017/080)*. Geraadpleegd van https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/Rapport%20Burgerperspectief%20Rijksinspecties%202017-080_0.pdf
- Hepple, B. (2011). *Enforcing Equality Law: Two Steps*

- Forward and Two Steps Backwards for Reflexive Regulation. *Industrial Law Journal*, 40(4), 315–335. <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwr020>
- Het Financieel Dagblad. (2018, 11 augustus). *De toezichthouder heeft het altijd gedaan*. Geraadpleegd op 26 augustus 2018, van <https://fd.nl/weekend/1265014/de-toezichthouder-heeft-het-altijd-gedaan#>
- IGJ. (z.d. a). *Zorgnetwerken | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd*. Geraadpleegd op 8 december 2018, van <https://toezichtopzorgnetwerken.igj.nl/>
- IGJ. (z.d. b). *Over ons | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd*. Geraadpleegd op 19 oktober 2018, van <https://www.igj.nl/over-ons>
- IGJ. (2016, 24 januari). *IGZ Meerjarenbeleidsplan 2016-2019*. Geraadpleegd op 25 september 2018, van <https://www.igj.nl/documenten/jaarplannen/2016/01/14/igz-meerjarenbeleidsplan-2016-2019>
- IGJ. (2018, 27 juni). *Interactieve infographic: toezicht op zorgnetwerken*. Geraadpleegd 15 juni 2019, van <https://www.igj.nl/actueel/nieuws/2018/06/07/interactieve-infographic-toezicht-op-zorgnetwerken>
- Inspectieraad. (z.d.). *Inspectieraad: toezichtkennis: Interactie en experimenteren*. Geraadpleegd op 12 januari 2019, van <https://toezichtkennis.pleio.nl/pages/view/51922732/interactie-en-experimenteren>
- Karsten, N., & Tummers, L. G. (2008). *To read or not to read: Over de waarde van vakliteratuur in kwalitatief onderzoek*. KWALON, Tijdschrift voor Kwalitatief Onderzoek in Nederland, 3(39), 5-16.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. London and New York, England and New York: Routledge.
- Leistikow, I. (2018, 15 maart). *The Proof of the pudding, De waarde van overheidstoezicht op kwaliteit en veiligheid van de gezondheidszorg*. Geraadpleegd op 22 september 2018, van <https://www.eur.nl/nieuws/leistikow-wat-de-waarde-van-overheidstoezicht>
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York, New York: Russell Sage Foundation.
- Liu, N., Van Rooij, B., & Lo, C. W. (2018). *Beyond deterrent enforcement styles: Behavioural intuitions of Chinese environmental law enforcement agents in a context of challenging inspections*. Public Administration, 96(3), 497–512. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1111/padm.12415>
- Manfredi, S., Vickers, L., & Clayton-Hathway, K. (2017). *The Public Sector Equality Duty: Enforcing Equality Rights Through Second-Generation Regulation*. *Industrial Law Journal*, 47(3), 365–398. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwx022>
- Mascini, P., Van Wijk, E. (2009) *Responsive regulation bij de Voedsel en Waren Autoriteit. Een empirisch onderzoek naar de theoretische veronderstellingen*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

- McCrudden, C. (2007). *Equality Legislation and Reflexive Regulation: a Response to the Discrimination Law Review's Consultative Paper*. *Industrial Law Journal*, 36(3), 255–266. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwm015>
- McLaughlin, C. (2014). *Equal Pay, Litigation and Reflexive Regulation: The Case of the UK Local Authority Sector*. *Industrial Law Journal*, 43(1), 1–28. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwu003>
- Nothdurfter, U., & Hermans, K. (2018). *Meeting (or not) at the street level? A literature review on street-level research in public management, social policy and social work*. *International Journal of Social Welfare*, 27(3), 294–304. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1111/ijsw.12308>
- Picciotto, S. (2017). *Regulation*. *Social & Legal Studies*, 26(6), 676–699. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1177/0964663917729873>
- RTL. (2018, 23 mei). *Nu echt eind aan regeljungle zorg: 'Mens moet centraal staan'*. Geraadpleegd op 8 december 2018, van <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4201851/nu-echt-eind-aan-regeljungle-zorg-mens-moet-centraal-staan>
- Raaphorst, N. (2017). *How to prove, how to interpret and what to do? Uncertainty experiences of street-level tax officials*. *Public Management Review*, 20(4), 485–502. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1299199>
- Rutz, S., Mathew, D., Robben, P., & De Bont, A. (2015). *Enhancing responsiveness and consistency: Comparing the collective use of discretion and discretionary room at inspectorates in England and the Netherlands*. *Regulation & Governance*, 11(1), 81–94. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1111/rego.12101>
- Rutz, S. (2017). *Practicing reflexive regulation*. (Dissertation)
- Schippers, E. I. (2013, 15 februari). *Kamerbrief kabinetsreactie onderzoeksrapporten Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) [Kamerbrief]*. Geraadpleegd 15 juni 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/02/15/kamerbrief-kabinetsreactie-onderzoeksrapporten-inspectie-voor-de-gezondheidszorg-igz>
- Schippers, E. I. (2014, 10 juli). *Kamerbrief over de voortgang van het verbetertraject IGZ [Kamerbrief]*. Geraadpleegd 15 juni 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/07/10/kamerbrief-over-de-voortgang-van-het-verbetertraject-igz>
- Sol, J., Van der Wal, M. M., Beers, P. J., & Wals, A. E. (2017). Reframing the future: the role of reflexivity in governance networks in sustainability transitions. *Environmental Education Research*, 24(9), 1383–1405. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1080/13504622.2017.1402171>
- Stoopendaal, A., De Bree, M., & Robben, P. (2016). Reconceptualizing regulation: Formative evaluation of an experiment with System-Based Regulation in Dutch healthcare. *Evaluation*, 22(4), 394–409. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1177/1356389016667889>

- Tummers, L., & Bekkers, V. (2013). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>
- Van Heugten, K. (2004). *Managing Insider Research*. *Qualitative Social Work: Research and Practice*, 3(2), 203–219. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1177/1473325004043386>
- Velders, R., & Brunia, M. (2013). *Begrippenkader rijksinspecties - Inspectieraad*. Geraadpleegd van <https://www.rijksinspecties.nl/publicaties/publicaties/2013/01/02/index>
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek* (5e ed.). Den Haag, Nederland: Boom Lemma.
- Wester, Smaling, A., & Mulder, L. (2000). *Praktijkgericht kwalitatief onderzoek*. Bussum, Nederland: Coutinho.
- Wilson, J. (1989). *Bureaucracy : What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.
- WRR. (2013a). *De staat van toezicht*. (WRR verkenning-27). Geraadpleegd van <https://www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2013/09/09/de-staat-van-toezicht.-sector--en-themastudies---27>
- WRR. (2013b). *Toezen op publieke belangen* (WRR-rapport nr. 89). Geraadpleegd van <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2013/09/09/toezien-op-publieke-belangen.-naar-een-verruimd-perspectief-op-rijkstoezicht>

8. Bijlage

I. Interview – Topic-list

II: Organogram IGJ

III: Axiaal coderen – categorieën

Bijlage I. Interview – Topic-list

1) *Kennismaking*

- Uitleg onderzoek
- Beschrijving werkzaamheden inspecteur + team
- Regelmaat bezoeken per voordeur

2) *Mate van reflexief toezicht*

- Vragenlijst
- Vormen van toezicht (IT, RT, TT, overige)
- Vorm en mate van handhaving

3) *Ervaren effecten van toezicht:*

- Ondertoezichtstaande
- Stakeholders
- Intern

4) *Ervaren dilemma's bij toezicht:*

- Ondertoezichtstaande
- Stakeholders
- Intern

5) *Discretionaire ruimte*

- Beschrijving besluitvorming
- Regulier toezicht vs. handhaving
- Omgang met onzekerheden
- Ervaring

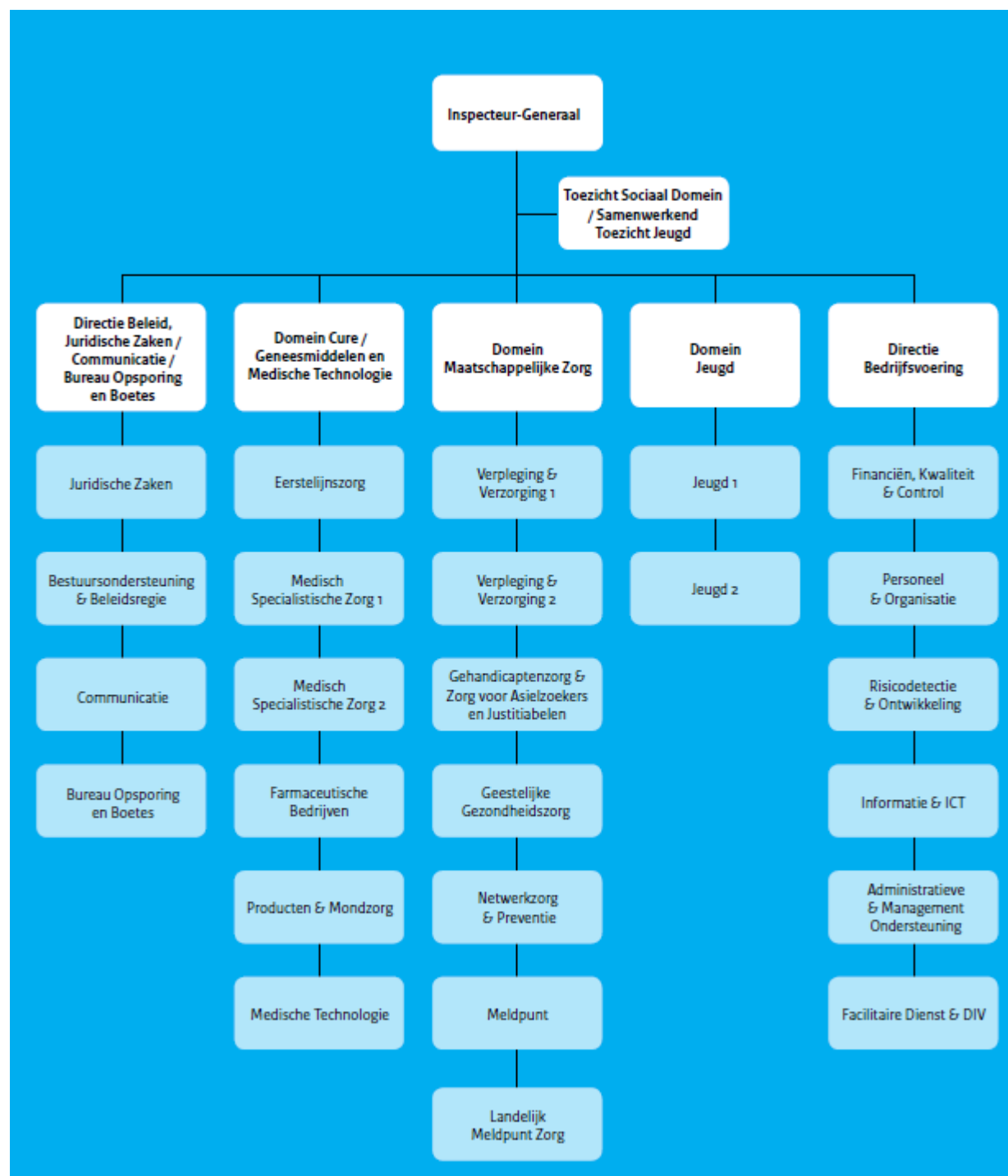
6) *Handhavingsstijl:*

- Voorkeursstijl
- Invloed van team
- Invloed van reflexief toezicht

7) *Slot:*

- Wat zou je graag anders zien?
- Wanneer is toezicht succesvol?

Bijlage II: Organogram IGJ



Organogram IGJ

Bron: IGJ (z.d. b.)

Bijlage III. Axiaal coderen – categorieën

- 1 Besluitvorming
- 2 Communicatie
- 3 Experimenteren
- 4 Aansluiting bij veld
- 5 Aantal voordeuren
- 6 Agenderen en stimuleren
- 7 Analyse
- 8 Betrekken OTS/SH
- 9 Complexiteit
- 10 Context
- 11 Dilemma
- 12 Discretionaire ruimte
- 13 Discussie intern IGJ
- 14 Doel toezicht
- 15 Effect toezicht
- 16 Effect vs. formeel handhaven
- 17 Efficiëntie
- 18 Evaluatie toezicht
- 19 Focus toezicht
- 20 Handhaving
- 21 Handhaving als laatste redmiddel
- 22 Incrementeel toezicht
- 23 Innovatie toezicht
- 24 Interne werkwijze IGJ
- 25 Lerende inspectie
- 26 Maatwerk
- 27 Ontwikkeling toezicht
- 28 Oordeelsvorming
- 29 Overleg intern
- 30 Relatie met OTS
- 31 Samenwerking extern
- 32 Soort toezicht
- 33 Spanningsveld naleven wetgeving
- 34 Handhavingsstijlen
- 35 Toetsingskader
- 36 Uitdaging
- 37 Uniformiteit
- 38 Verantwoordelijkheden
- 39 Vertrouwen
- 40 Vormgeving toezicht
- 41 Wetgeving
- 42 Zelfregulatie
- 43 Omgaan met onzekerheden
- 44 Creëren leeromgeving

- 45 Projectmatig werken
- 46 Regionaal toezicht
- 47 Continuïteit
- 48 Indicatoren en dashboard