

# Artikel

## Onzekerheid over verantwoordelijkheden

Naar reflexief toezicht

Kor Grit en Margriet Pot\*

Persoonsgerichte dienstverlening aan mensen in een kwetsbare positie schiet vaak tekort omdat die onvoldoende oog heeft voor hun totale functioneren. Het dienstverleningsaanbod is veelal sectorspecifiek, evenals het toezicht daarop. Het gebruikelijke sectorspecifieke nalevingstoezicht lijkt ontoereikend om de dienstverlening aan kwetsbare mensen dat gepaard gaat met onzekerheid en complexiteit te verbeteren. Dit vraagt om innovatieve, reflexieve vormen van toezicht dat lerend van aard is. We presenteren het denkkader en de uitdagingen voor de ontwikkeling van reflexief toezicht dat interactief is en gericht op hogere-orde-leren. Reflexief toezicht beoogt geen complete vervanging van het nalevingstoezicht.

### Cases: onvervulde behoeften van mensen in een kwetsbare positie

*Simon is 76 jaar en heeft dementie. Door zijn ziekte is hij niet meer in staat om auto te rijden, waardoor hij niet meer naar zijn schilderlessen aan de andere kant van de stad kan. Dit doet hem veel verdriet, want hij heeft jarenlang plezier gehad in het volgen van deze lessen en bovendien*

*ontmoet hij daar zijn schildervrienden die hij nu niet meer ziet. Simon voelt zich in toenemende mate doelloos en eenzaam, zo alleen thuis. Hij heeft wel met de huisarts gesproken toen hij daar toch moest zijn voor een ontsteking. Ook al lichte hem dat wat op, het heeft aan de situatie niets veranderd.*

*Anna is 17 jaar en heeft een eetstoornis en suïcidale gedachten. Het gezin waar zij deel van uitmaakt heeft het niet breed. Door de coronacrisis is het horecabedrijf van haar vader bijna failliet gegaan. Haar moeder heeft een uitkering. Op school gaat het niet goed, Anna spijbelt vaak. Ze is al een keer blijven zitten en dreigt nu helemaal uit te vallen. De leerplichtambtenaar heeft haar doorverwezen naar vrijwillige hulpverlening, maar Anna komt niet opdagen bij afspraken met de gezinswerker van het wijkteam, en ook niet bij afspraken met de schoolpsycholoog. Ondertussen is ze een keer opgepakt voor diefstal in een kledingwinkel. Het gezin heeft al meerdere keren een beroep moeten doen op de crisisdienst, waarbij het steeds te maken krijgt met een andere psychiater aan wie het steeds zijn verhaal opnieuw moeten vertellen. Ook is inmiddels Bureau HALT ingeseind.*

*Elvin is 28 jaar oud en zes jaar geleden vanuit Iran naar Nederland gekomen om te werken. Hij is sinds vijf jaar getrouwd met Sara (25 jaar). Ze wonen in een kleine sociale huurwoning met hun drie jonge kinderen. Elvin is zijn baan in Nederland als kok vorig jaar verloren. Hij heeft stress van het feit dat hij werkzoekend is en heeft vaak last van rugpijn. Hij durft niet naar een fysiotherapeut omdat hij bang is dat die hem niet begrijpt door de taalbarrière. Sara heeft de middelbare school niet afgemaakt, omdat ze vanwege een taalachterstand niet kon meekomen. Zij draagt nu fulltime de zorg voor de kinderen. Elvin en Sara kunnen n et rondkomen, maar dromen ervan om samen een banketbakkerij te openen. Daarvoor willen zij beiden beter Neder-*

\* Dr. K.J. Grit is universitair docent 'governance' aan de Erasmus School of Health Policy & Management (ESHPM) van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Prof. dr. A.M. Pot is als hoogleraar 'toezicht op persoonsgerichte en geïntegreerde langdurige zorg' werkzaam bij ESHPM en strategisch adviseur langdurige zorg bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Daarnaast is zij als buitengewoon hoogleraar verbonden aan North-West University, Zuid-Afrika.

lands leren. Sara hoopte dat ze vrijwilligerswerk kon gaan doen bij de voorschool van haar kinderen om beter Nederlands te leren, maar de taaleisen zijn daarvoor te hoog. Sara gaat langs bij het buurtcentrum om voor hen beiden hulp te vragen.

## Het belang van persoonsgerichte dienstverlening

Bovenstaande cases<sup>1</sup> illustreren dat persoonsgerichte dienstverlening aan mensen in een kwetsbare positie die de hulp van anderen nodig hebben voor hun functioneren niet altijd van de grond komt. Met de beste bedoelingen en volgens de standaarden wordt vanuit het perspectief van de dienstverlener ondersteuning geboden, maar die ondersteuning laat personen zoals in bovenstaande cases achter met onvervulde behoeften. De geboden ondersteuning sluit niet aan bij hun perspectief, hun behoeften en voorkeuren, is er niet op gericht om hun totale functioneren te optimaliseren, en is dus in die zin niet persoonsgericht. Niemand voelt of neemt de verantwoordelijkheid voor het totale functioneren van deze burgers in een kwetsbare situatie en om van daaruit aan de slag te gaan.

In het geval van Simon liggen gevoelens van eenzaamheid en depressie op de loer. De huisarts die zijn verdriet, de onvervulde behoefte en voorkeur van Simon, aanhoort, heeft geen formele rol in het organiseren van de toegankelijkheid van hobby's of contacten. Sectoren als het plaatselijke verenigingsleven, de openbare ruimte, vervoer of technologie lijken meer aangewezen om hierbij een rol te spelen dan de huisartsenzorg. Bij Simon is de huisarts echter degene die te horen krijgt welke onvervulde behoefte hij heeft. In het geval van Anna zijn inmiddels zoveel professionals uit verschillende sectoren betrokken – het onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, en politie en justitie – die met de beste bedoelingen vanuit hun eigen perspectief ondersteuning proberen aan te bieden. Dit roept op z'n minst de vraag op of zij wel scherp hebben wat de behoeften en voorkeuren van Anna eigenlijk zijn en hoe die het beste in gezamenlijkheid geadresseerd kunnen worden. Onderlinge afstemming is een absoluut vereiste om persoonsgerichte dienstverlening te kunnen waarborgen en ervoor te zorgen dat de persoon – in dit geval Anna –

niet met onvervulde behoeften achterblijft. Bij Elvin en Sara veroorzaakt hun taalachterstand een allesoverheersend probleem voor hun functioneren op allerlei levensgebieden. Hierdoor ontstaan er nieuwe problemen op andere terreinen, denk aan Elvins rugpijn.

## Ontoereikendheid van sectorspecifiek nalevingstoezicht

Persoonsgerichtheid als kwaliteitseis voor publieke dienstverlening<sup>2</sup> krijgt steeds meer nadruk.<sup>3</sup> Om dat te bereiken is onderlinge verbinding van partijen nodig, ook als zij verschillende professionele, juridische en financiële tradities hebben. Het dienstverleningsaanbod is echter veelal sectorspecifiek en *top-down* gericht, evenals het toezicht daarop. Het in silo's opgebouwde dienstverleningsaanbod is niet zonder meer toereikend voor de meervoudige problematiek bij mensen in een kwetsbare positie zoals Simon, Anna, en Elvin en Sara. Door hun afhankelijkheid van een reeks van publieke diensten, neemt hun kwetsbaarheid nog verder toe wanneer de juiste partijen niet zijn aangesloten of samenwerken tekortschiet zoals in bovenstaande voorbeelden.<sup>4</sup>

Paradoxaal genoeg lijkt het succes van de verzorgingsstaat, met het brede, in domeinen opgebouwde aanbod met sterke verankering van (sectorspecifieke) regelgeving inclusief het daarbij horende toezicht, en allerlei rechten om publieke waarden te borgen, juist voor de kwetsbaarste mensen niet goed uit te pakken. Persoonsgerichte dienstverlening voor kwetsbare mensen gaat dwars door sectoren heen en vereist samenwerking en afstemming, die een andere aanpak vergt, niet alleen van dienstverleners, maar ook van toezichthouders.

Het gebruikelijke sectorspecifieke nalevingstoezicht lijkt ontoereikend om de persoonsgerichtheid van de dienstverlening aan kwetsbare mensen zoals in de bovenstaande voorbeelden te verbeteren. Voor het huidige risicogestuurd nalevingstoezicht op persoonsgerichte zorg van bijvoorbeeld de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) worden toetsingskaders gebruikt waarin per sector de normen voor goede zorg staan verwoord waarop de IGJ afzonderlijke zorgaanbieders toetst en gaat de inspectie onder andere op zoek naar die aanbieders waar de risico's voor burgers (onveilige of tekortschietende

1 Deze voorbeelden zijn gebaseerd op casuïstiek afkomstig van de RUN-studie (RUN staat voor Reflexive Regulation Using Narrative Methods), een door NWO gefinancierd onderzoek in het kader van de Nederlandse Wetenschapsagenda. Deze studie richt zich op drie verschillende kwetsbare doelgroepen: mensen met dementie en hun naasten, kinderen met sociale en mentale problemen en hun ouders en mensen met beperkte opleiding die langdurig op zoek zijn naar werk. Het algemene doel van dit project is het ontwikkelen van reflexief toezicht, gebaseerd op het gebruik van narratieve benaderingen om de dialoog tussen alle betrokkenen te versterken en persoonsgerichte dienstverlening te bevorderen. Het eigen verhaal als basis voor toezicht, Erasmus School of Health Policy & Management, Erasmus University Rotterdam ([www.eur.nl](http://www.eur.nl)).

2 Onder publieke dienstverlening verstaan we publieke voorzieningen die voor veel burgers noodzakelijk zijn om te kunnen functioneren in de huidige maatschappij (<https://digitaal.scp.nl/publiekvoorzien/>). De aanbieder van de dienst hoeft zelf geen publieke instantie te zijn, zie bijvoorbeeld het aanbod van private zorginstellingen, schuldsaneerders of jeugdhulpverleners.

3 A.M. Pot, *Wie het weet mag het zeggen: Toezicht op persoonsgerichte langdurige zorg* (oratie), Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2022.

4 P. Steeghs, T. van Muijden, M. Asprija, H.M. van de Bovenkamp, H. Volvaard & R.A. Bal, *Leren(d) spelen: Centrale Evaluatie ZonMw Actieprogramma Verward Gedrag*, Rotterdam: ESHPM, Erasmus Universiteit Rotterdam 2021.

dienstverlening) het grootst zijn. Het veld, inclusief de toezichthouder, zoekt steun in vaste normen die te toetsen zijn, in 'de voortdurende zoektocht naar zekerheid en het willen minimaliseren van risico's', aldus de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS).<sup>5</sup> Inspecteurs worden geacht te beoordelen of de aanbieder aan de norm voldoet. Zij worden volgens de RVS in hun zoektocht naar zekerheid gedwongen om naar evidentie op zoek te gaan. Maar hoe meet je of de dienstverlener de behoeften en voorkeuren van de cliënt kent en of men adequaat samenwerkt met andere dienstverleners om aan die behoeften en voorkeuren tegemoet te komen? Wie kun je als toezichthouder aanspreken? Wat te doen als een of meer dienstverleners niet tot de 'eigen' ondertoezichtstaanden behoren? Dit vraagt om innovatieve, reflexieve vormen van toezicht.

## De potentie van reflexief toezicht

Het idee van reflexief toezicht is eind vorige eeuw ontwikkeld vanuit het denken over milieuproblematiek.<sup>6</sup> Milieuvuiling en de klimaatcrisis zijn wereldwijde problemen die de keerzijde zijn van menselijke vooruitgang, die zich niet aan landsgrenzen houden en waar de vigerende vormen van toezicht (zoals een nationale benadering) tekortschieten om dit complexe vraagstuk adequaat aan te pakken. Regulering en handhaving worden verder bemoeilijkt doordat lastig is vast te stellen in welke mate individuele veroorzakers aan het probleem hebben bijgedragen.

Als velen verantwoordelijk zijn voor het milieuprobleem is uiteindelijk niemand meer (individueel) aansprakelijk op zijn bijdrage aan de vervuiling – Ulrich Beck duidt dit als een *georganiseerde onverantwoordelijkheid*.<sup>7</sup> Een vorm van georganiseerde onverantwoordelijkheid lijkt ook te spelen op andere domeinen dan de milieuvuiling, ook die binnen de landsgrenzen vallen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de persoonsgerichte publieke dienstverlening aan kwetsbare mensen. Ook al voeren dienstverleners en toezichthouders hun afzonderlijke taak naar beste kunnen uit, als geen van hen zich bekommert om het totale functioneren van deze mensen, dan kunnen zij toch met onvervulde behoeften achterblijven.

Persoonsgerichte publieke dienstverlening vraagt om een vorm van toezicht, waarin alle partijen die een rol spelen voor het bereiken van het verbeterdoel met elkaar in gesprek gaan – inclusief kwetsbare mensen zelf –, met elkaar afstemmen en gezamenlijk afspreken

wie en wat er nodig is om dat te bereiken.<sup>8</sup> Juist bij onduidelijkheid en onzekerheid over wat een kwetsbare persoon nodig heeft en wie waarvoor verantwoordelijk is, is samenwerking, flexibiliteit, leren en het over de eigen grenzen heen kijken van cruciaal belang. Dat geldt zowel voor de dienstverleners als toezichthouders.

Om de persoonsgerichtheid van publieke dienstverlening te beoordelen zijn gebruikers de toetssteen – niet de toezichthouders – in dialoog met dienstverleners.<sup>9</sup> Dit betekent een paradigmaverschuiving. Het klassieke sectorspecifieke nalevingstoezicht is vooral *top-down*, waarbij vooraf bepaalde standaarden (veelal afgeleid van veldnormen) worden gehandhaafd, gericht op afzonderlijke dienstverleners afkomstig uit eenzelfde sector.<sup>10</sup>

In dit artikel presenteren we het denkkader voor de ontwikkeling van reflexief toezicht, dat we via onderzoek – de RUN-studie (zie voetnoot 1) – samen met de praktijk willen ontwikkelen en onderbouwen. Een reflexieve vorm van toezicht lijkt beter te kunnen aansluiten bij complexe situaties waarbij sprake is van onzekerheid en van tevoren vastgelegde standaarden niet voldoen, zoals bij de persoonsgerichte dienstverlening aan kwetsbare mensen. In reflexief toezicht is de toezichthouder niet meer degene die vooraf vastgestelde standaarden toetst, maar die de samenwerking van betrokken actoren aanjaagt om verbeterdoelen te bereiken voor mensen in een kwetsbare positie en vervolgens toeziet of er daadwerkelijk wordt samengewerkt om die te bereiken.<sup>11</sup> Waarbij de toezichthouder meer over de eigen grenzen heen moet gaan kijken en met andere toezichthouders moet gaan samenwerken. Hieronder gaan wij eerst in op de basisprincipes van reflexief toezicht, waarna wij nader zullen stilstaan bij de uitdagingen die het ook met zich meebrengt.

## Reflexief toezicht nader beschouwd

Het concept van reflexief toezicht sluit aan bij benaderingen als experimentele sturing,<sup>12</sup> netwerksturing<sup>13</sup> en de eerdere literatuur over *governance*,<sup>14</sup> waarin wordt gewezen op het falen van een *command-and-control*-bena-

5 RVS, *Blijf van vertrouwen. Anders verantwoord voor goede zorg*, Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving 2019.

6 N. Gunningham, 'Regulatory reform and reflexive regulation: Beyond command and control', in: E. Brousseau e.a. (red.), *Reflexive governance for global public goods*, Cambridge: the MIT Press 2012.

7 U. Beck, *De wereld als risicomaatschappij. Essays over de ecologische crisis en de politiek van vooruitgang*, Amsterdam: Uitgeverij De Balie 1997.

8 K. Grit, R. Chrifou, H. Stalenhoef & J. Braspenning, *Bouwstenen voor toezicht op netwerkzorg: spreken over het functioneren van samenwerkende organisaties*, Rotterdam: ESHPM & IQ Healthcare 2022.

9 Pot 2022.

10 S. Rutz, *Practicing reflexive regulation* (proefschrift), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2017.

11 Pot 2022.

12 Zie bijv. C.F. Sabel & J. Zeitlin, 'Experimentalist governance', in: D. Levi-Faur (red.), *Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press 2012.

13 Zie bijv. J. Koppenjan & E.H. Klijn, *Managing Uncertainties in Networks: A network approach to problem solving and decision making*, Londen: Routledge 2004.

14 Zie bijv. R.A.W. Rhodes, *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham: Open University Press 1997.

dering. Al deze benaderingen komen voort uit het besef dat de overheid niet in staat is om op eigen houtje maatschappelijke problemen op te lossen en 'wel moet samenwerken met tal van andere partijen'.<sup>15</sup> Deze inzichten worden ook steeds meer vertaald naar het terrein van toezicht en regulering, zoals in concepten als zelfregulering, coregulering en metaregulering.<sup>16</sup>

Bij complexe kwesties, die gepaard gaan met onzekerheid over de standaard en adresant en waarin verschillende perspectieven een rol spelen, kan reflexief toezicht behulpzaam zijn.<sup>17</sup> Reflexief toezicht is interactief en relationeel van aard, gericht op de kring van relevante partijen voor het publieke belang, voorbij of dwars door bestaande grenzen van sectoren. Daarnaast verwijst reflexief toezicht naar een leerproces van een hogere orde, waarbij de eigen aannames, rol en werkwijzen (wie te adresseren en op welke wijze) ter discussie kunnen komen te staan. Het is een manier van toezicht die partijen – inclusief de toezichthouder zelf – stimuleert tot openheid en creativiteit, tot zelfobservatie en zelfkritiek.<sup>18</sup> Het impliceert het vermogen om naar jezelf terug te buigen, naar jezelf terug te gaan, en op je eigen veronderstellingen, handelingen, beleid, systemen en processen te reflecteren. We werken deze twee kenmerken van reflexief toezicht – interactief en gericht op hogere-orde-leren – verder uit.

### Interactief

Reflexief toezicht erkent zijn eigen beperkingen om het veld in beweging te krijgen en probeert daarom meerdere partijen (publiek en privaat) te betrekken. In plaats van primair verticaal te sturen probeert de toezichthouder via afstemming en overleg het veld in beweging te krijgen en gezamenlijk te reguleren.<sup>19</sup> Alle betrokkenen zijn (mede)verantwoordelijk. De onderlinge afhankelijkheid betekent dat betere samenwerking, of op zijn minst afstemming, nodig is. Reflexief toezicht is vooral gericht op het activeren van het zelfregulend vermogen van al die partijen. Het vergt van toezichthouders dat zij in dialoog gaan met ondertoezichtstaanden en andere *stakeholders* en dat zij – net als alle betrokken partijen – reflecteren op de eigen rol, processen en organisatie. Daarmee is de toezichthouder niet langer primair degene die toetst of afzonderlijke organisaties zich aan de normen houden, maar eerder – vanuit weliswaar een bijzondere positie – de aanjager van de benodigde beweging.<sup>20</sup>

De adressanten zijn niet alleen de wettelijk gedefinieerde ondertoezichtstaanden, maar omvatten ook allerlei andere partijen die een rol spelen of zouden kunnen spelen om een bepaald doel te bereiken.<sup>21</sup> 'Er is, kortom, een netwerk aan actoren. Wie het weet mag het zeggen – maar dat zijn er velen.'<sup>22</sup> Flexibiliteit en veerkracht zijn nodig om in te spelen op complexiteit van dienstverlening aan kwetsbare mensen. Reflexief toezicht houdt zich niet aan de grenzen van sectoren. De kracht van het toezicht zit dan niet zozeer in het aanspreken van individuele organisaties, maar in het orkestreren van een netwerk van partijen en verantwoordingsarrangementen.<sup>23</sup> Dergelijke netwerken bieden de toezichthouder de mogelijkheid om zich te verbinden aan krachten die hij zelf ontbeert, zoals het activeren van beroepsassociaties, koepel- en brancheorganisaties en burgerbewegingen die gezamenlijk afspraken kunnen maken en afzonderlijke aanbieders kunnen aanspreken. Een belangrijk onderdeel van de inzet van reflexief toezicht bij publieke dienstverlening is om cliënten (burgers), die als gebruikers de centrale *stakeholder* vormen, in staat te stellen om hun zienswijzen kenbaar te maken en in samenspraak met hen te handelen. Reflexieve vormen van *governance* benadrukken evenzeer de inputlegitimititeit (hebben cliënten of hun vertegenwoordigers in cliëntraden en cliëntorganisaties inspraak gehad bij de diagnose en aanpak van hun problemen?) als de outputlegitimititeit (worden de problemen van cliënten opgelost?).<sup>24</sup> Dat betekent bijvoorbeeld dat cliënten niet alleen uitgebreide informatie ontvangen, maar vooral ook dat hun ervaringen actief worden opgehaald (bijvoorbeeld met behulp van een narratieve benadering) om in dialoog met hen tot de juiste interventie(s) te komen. Voor het toezicht betekent dit dat voorkomen moet worden om alleen vanuit het eigen denkkader informatie bij cliënten op te halen, omdat daarmee geen ruimte wordt gecreëerd om gezamenlijk met cliënten tot nieuwe inzichten en oplossingen te komen.

### Hogere-orde-leren

Doordat toezichthouders en andere betrokken partners onderling afhankelijk zijn in het realiseren van publieke doelen is gezamenlijk leren noodzakelijk.<sup>25</sup> Bij reflexief toezicht gaat het vooral om de hogere vormen van leren.<sup>26</sup> Er wordt dan niet alleen geleerd tijdens of na af-

15 WRR, *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013.

16 Rutz 2017.

17 Rutz 2017; Grit, Chrifou, Stalenhoef & Braspenning 2022.

18 C.M. Hendriks & J. Grin, 'Contextualizing reflexive governance: the politics of Dutch transitions to sustainability', *Journal of Environmental Policy & Planning* 2006, nr. 3-4, p. 333-350; K. McNutt & J. Rayner, 'Is learning without teaching possible? The productive tension between network governance and reflexivity', *Journal of Environmental Policy & Planning* 2018, nr. 6, p. 769-780.

19 K. Grit, M. Bomhoff, R. Bal & R. Friele, *Toezicht in onzekere situaties. Op zoek naar een passend toezichtkader in een veranderende gezondheidszorg*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2016.

20 Pot 2022.

21 WRR 2013; J. Weenink, I. Wallenburg, I. Leistikow & R. Bal, 'Publication of inspection frameworks: a qualitative study exploring the impact on quality improvement and regulation in three healthcare settings', *BMJ Quality & Safety* 2021, nr. 10, p. 804-811; Grit, Chrifou, Stalenhoef & Braspenning 2022.

22 Pot 2022.

23 J. van Erp, I. Wallenburg & R. Bal, 'Responsive regulation in a layered healthcare system: from cosmetic to institutionalised compliance', *Public Administration* 2020, nr. 1, p. 46-61.

24 Gunningham 2012; K. McNutt & J. Rayner, 'Is learning without teaching possible? The productive tension between network governance and reflexivity', *Journal of Environmental Policy & Planning* 2018, nr. 6, p. 769-780.

25 C. Scott, 'Reflexive Governance, regulation and meta-regulation: Control or learning?', in: O. de Schutter & J. Lenoble (red.), *Redefining the public interest in a pluralistic world*, Oxford: Hart Publishing 2010.

26 A.L. Cunliffe, 'Reflexive dialogical practice in management learning', *Management Learning* 2002, nr. 1, p. 35-61. K. McNutt & J. Rayner, 'Is learning

loop van het toezicht om de ingezette interventies verder bij te slijpen, maar ook om telkens na te gaan of de aannames waarop deze zijn gebaseerd nog kloppen. Het beoogt een stap verder te gaan dan alleen data ophalen om een beeld te vormen van de situatie en het geven van feedback. Dit vraagt om een voortdurende flexibiliteit van alle betrokken partijen. In het hogere-orde-leren (ook wel reflexief leren genoemd) wordt nagedacht over de aard van het probleem en hoe dat is ontstaan. Wat zegt dat over veronderstellingen, beleid, systemen en processen en hoe kan daar verbetering in worden aangebracht?<sup>27</sup>

Toegepast op toezicht op persoonsgerichte publieke dienstverlening aan kwetsbare burgers betekent reflexiviteit dat het toezicht ook durft te reflecteren op de eigen denkkaders en patronen in (de praktijk van) het toezicht die mogelijk de aanpak van problemen in de weg zitten of die die aanpak juist kunnen bevorderen. Het gevaar bestaat dat de bestaande werkwijze van het toezicht aanbieders niet tot samenwerken stimuleert, doordat elke toezichthouder vanuit zijn eigen wettelijk kader primair de toegankelijkheid en kwaliteit van de afzonderlijke dienstverlener toetst waarvoor deze verantwoordelijk is. Maar afzonderlijke dienstverleners blijken niet altijd mensen met meervoudige problematiek te helpen zoals de cases aan het begin van dit artikel illustreren. Vanuit het besef van onzekerheid over zijn eigen rol beoogt de toezichthouder ook zelf lerend en reflexief te zijn. Daarbij zijn ook andere betrokken partijen nodig om kritisch naar eigen structuren en kaders te kunnen kijken. Niet langer neemt alleen de toezichthouder de maat – als een leraar die de leerling aanspreekt – maar neemt men elkaar de maat. Leren met elkaar is nodig om veerkrachtig in te kunnen spelen op onzekerheid, verandering en complexiteit.

Een reflexief proces is dus niet alleen gericht op het vinden van interventies die tot kwaliteitsverbeteringen lei-

without teaching possible? The productive tension between network governance and reflexivity', *Journal of Environmental Policy & Planning* 2018, nr. 6, p. 769-780.

27 Hendriks & Grin 2006.

den, maar ook op de manier waarop het probleem wordt begrepen.<sup>28</sup> Het gevaar is dat inspecteurs blijven vasthouden aan een instrumentele of technisch-rationele benadering gericht op het oplossen van problemen via de inzet van interventies waarmee men vertrouwd is, terwijl te weinig aandacht wordt besteed aan het begrijpen van het probleem. In de gezondheidszorg bijvoorbeeld is in de afgelopen decennia het beeld van een calamiteit veranderd van een probleem dat veroorzaakt wordt door een individuele professional tot een managementprobleem of zelfs een probleem van systemen.<sup>29</sup> Problemen manifesteren zich niet vanzelf als een gegeven aan de toezichthouder. Ze moeten ge(re)construeerd worden uit het raadselachtige, verontrustende en onzekere materiaal van problematische situaties.<sup>30</sup> Er moet werk verzet worden om een problematische situatie om te zetten in een focus of kwestie die geschikt is om aangepakt te worden. Dat geldt ook voor het toezicht op persoonsgerichte publieke dienstverlening aan kwetsbare mensen. Toezichthouders zijn van oudsher – net als de ondertoezichtstaanden – gefocust op 'enkelvoudige' problemen omdat het toezicht sectoraal is georganiseerd. Toezichthouders zouden bijvoorbeeld meer op zoek kunnen gaan naar de onderliggende factoren waarom het zo lastig is om kwetsbare burgers te helpen in plaats van de individuele aanbieders te beoordelen waar zij volgens hun wettelijke taak toezicht op dienen te houden. Daarbij kunnen toezichthouders ook meer gezamenlijk optrekken. De verschillen tussen reflexief toezicht en het nalevingstoezicht zijn uitgewerkt in tabel 1.

28 D.A. Schön & M. Rein, *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*, New York: Basic Books 1994; C. Scott, 'Reflexive Governance, regulation and meta-regulation: Control or learning?', in: O. de Schutter & J. Lenoble (red.), *Redefining the public interest in a pluralistic world*, Oxford: Hart Publishing 2010.

29 L. Behr, K. Grit, R. Bal & P. Robben, 'Framing and re-framing critical incidents in hospitals', *Health, Risk & Society* 2015, nr. 1, p. 81-97.

30 D.A. Schön, *The reflective practioner. How professionals think in action*, Aldershot: Arena 1983.

Tabel 1 Vergelijking tussen nalevingstoezicht en reflexief toezicht<sup>31</sup>

Nalevingstoezicht	Reflexief toezicht
Kenmerken	Kenmerken
– Gericht op <i>compliance</i>	– Gericht op situaties die onzekerheid met zich meebrengen
– Werking via handhaven en sanctioneren	– Werking via het activeren van de verantwoordelijkheid van alle partijen, via aanjagen en leren
– <i>Non-compliance</i> is startpunt van interventie	– Ervaringen van gebruikers en opties voor verbeteringen zijn startpunt
Standaard	Standaard
– Gesloten normen	– Waarden en open normen
– Duidelijk van tevoren omschreven criteria	– Komen tot gezamenlijke criteria die open staan voor aanpassing
– Inspecteurs verzamelen evidentie om criteria te toetsen	– Inspecteurs krijgen de ruimte om het probleem nader te onderzoeken en te leren wat effectief is om te doen of te laten

31 Deze tabel is een aangepaste vorm van Rutz 2017, p. 14.

Tabel 1 (Vervolg)

Nalevingstoezicht	Reflexief toezicht
<p>Adressant</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Wettelijk gedefinieerde ondertoezichtstaanden</li> <li>– Gericht op het handelen van afzonderlijke aanbieders</li> <li>– Verticale een-op-eenrelatie tussen toezichthouder en ondertoezichtstaande</li> </ul>	<p>Adressant</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Afhankelijk van situatie wie wordt geadresseerd (dit kunnen alle partijen zijn die kunnen bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening)</li> <li>– Gericht op netwerken en samenwerkingsverbanden, zowel op lokaal, regionaal als landelijk niveau, inclusief cliëntvertegenwoordigers</li> <li>– Netwerk van horizontale relaties tussen toezichthouder, aanbieders, cliëntvertegenwoordigers en andere partijen</li> </ul>

## Het gezamenlijk komen tot een focus voor verbetering

Het gezamenlijk komen tot een focus voor verbetering is noodzakelijk wanneer er sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid. De toezichthouder heeft daarbij een aanjagende rol om alle relevante partijen in beweging te krijgen. Zo kunnen partijen aan tafel worden uitgenodigd die nog niet aan tafel zitten, maar wel belangrijk zijn voor de dienstverlening aan kwetsbare burgers. Dit doet recht aan de complexiteit van de praktijk en de gezamenlijke verantwoordelijkheid van al deze partijen. Het toezicht probeert alle partijen die betrokken zijn of zouden moeten zijn, te activeren om consensus te bereiken over het doel dat gezamenlijk gerealiseerd moet worden ('doel'), het gedrag dat van elkaar wordt verwacht ('standaard') en wie aangesproken kan worden om een bijdrage te leveren aan het verbeterdoel ('adressant').<sup>32</sup> Dat laatste kunnen meerdere partijen zijn, ook adressanten die niet onder toezicht staan van de toezichthouder(s). Vervolgens kunnen op basis van deze focus gezamenlijk een of meer activiteiten gekozen worden om het verbeterdoel te bereiken. Deze werkwijze komt overeen met die van waardegedreven toezicht,<sup>33</sup> alleen is deze werkwijze bij reflexief toezicht een gezamenlijke werkwijze van alle betrokken partijen en niet uitsluitend van de toezichthouder.

Het toezicht opereert in een dynamische omgeving, wat reflexiviteit en flexibiliteit van de toezichthouders vergt. Het definiëren van een inspecteerbare focus voor persoonsgerichte dienstverlening aan kwetsbare burgers is binnen het reflexieve toezicht geen eenmalig proces, maar vergt voortdurend onderhoud en aanpassingen, mede doordat de behoeften en voorkeuren van cliënten om verschillende samenwerkingsvormen van betrokken partijen kunnen vragen. Daarnaast is reflexiviteit ook nodig omdat met het definiëren van het gezamenlijke

verbeterdoel de 'interventie' eigenlijk al is begonnen. Dit genereert een besef van urgentie en een zekere druk bij betrokken partijen om hun best te doen of om zaken goed voor te bereiden of te veranderen. Zeker wanneer de toezichthouder hierbij meekijkt: 'vreemde' ogen dwingen.

Ten slotte is reflexiviteit van toezichthouders ook geboden vanwege de performatieve werking. De 'vreemde' ogen van toezichthouders fungeren niet alleen als een lens waarmee zij naar het veld kijken, maar ook 'als een *spotlight* die ergens of op iemand de aandacht vestigt'.<sup>34</sup> Deze performatieve werking treedt ook op zonder dat de toezichthouder handhaaft zoals het geval is bij reflexief toezicht. Alles wat een toezichthouder doet of nalaat, bijvoorbeeld het bij elkaar brengen van bestuurders, het stellen van een vraag, of de keuze van een indicator, kan al een zogenoemd 'performatief' effect met zich meebrengen.<sup>35</sup> Zo begint in toenemende mate het besef door te dringen dat impactfactoren in de wetenschap niet alles zeggen over de kwaliteit van de individuele onderzoeker. Die hangt ook samen met andere factoren dan alleen het aantal publicaties in *peer-reviewed* internationale toptijdschriften en het aantal keer dat die worden geciteerd. Het belang dat aan impactfactoren werd gehecht, heeft er wel toe geleid dat de animo voor het schrijven van boeken of Nederlandstalige publicaties is afgenomen.<sup>36</sup> Op een vergelijkbare manier kan de samenwerking over sectorgrenzen heen geremd worden, indien toezichthouders zich uitsluitend richten op de kwaliteit van dienstverlening die binnen hun eigen jurisdictie valt. Reflexiviteit en leren is dus ook van belang in het kader van deze dynamiek van bedoelde en onbedoelde effecten.

32 I.P. Leistikow, A.M. Pot & R. Bal, 'Value Driven Regulation and the role of inspection. Commentary to: Hovlid E, Husabø G, Teig IL, Halvorsen K, Frich JC. Contextual factors of external inspections and mechanisms for improvement in healthcare organizations: A realist evaluation', *Social Science Medicine* 2022, Apr;298:114872, <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2022.115170>.

33 Leistikow, Pot & Bal 2022.

34 Grit, Chrifou, Stalenhoef & Braspenning 2022.

35 P. Dahler-Larsen, *Quality. From Plato to Performance*, Cham: Palgrave Macmillan 2019; D. de Kam, *Through the Regulator's Eyes. On the effects of making quality and safety of care inspectable* (proefschrift), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2020.

36 De Kam 2020.

## De uitdagingen voor reflexief toezicht

Hoewel reflexief toezicht beloftevol is in situaties van onzekerheid en complexiteit zijn er de nodige uitdagingen om het succesvol te doen zijn. In reflexief toezicht krijgt de toezichthouder primair de rol van aanjager, maar in het huidige maatschappelijke en politieke klimaat wordt van toezichthouders verwacht dat zij risico's controleren en beheersen. Dat geeft weinig ruimte tot experimenterend leren en eerder het risico op publieke afrekening – als het toch misgaat. Een strategie gericht op samenwerking en leren is bovendien voor de toezichthouder niet zonder risico. Het is niet vanzelfsprekend dat betrokken partijen bereid en in staat zijn om zonder de druk van sancties op hun eigen handelen te reflecteren en hun gedrag aan te passen. In theorie kan de toezichthouder nog een stok achter de deur houden door aan te geven dat de overheid meer regulerend gaat optreden als partijen er onderling niet uitkomen. Dat is natuurlijk een *second best* oplossing en repressie alleen gaat kwetsbare burgers niet helpen; het is dan te hopen dat partijen onder druk van een mogelijk regulerende overheid liever zelf aan de slag gaan. Om ruimte te geven aan openlijk leren en verbeteren, is het van belang om terughoudend te zijn bij het doorschakelen naar repressiever handhaven.

Zelfs in een netwerkbenadering is de positie van overheidstoezichthouders anders dan die van de andere partijen, omdat toezichthouders bepaalde taken en bevoegdheden hebben die andere actoren in het netwerk niet hebben. Toezichthouders beschikken over machtsinstrumenten zoals de mogelijkheid om alsnog te gaan handhaven indien in een 'leertraject' tijdens een inspectiebezoek ernstige zaken aan het licht komen die niet voldoen aan de gangbare standaarden. Daarnaast kan de toezichthouder zichzelf in het knooppunt van het netwerk positioneren. Reflexief toezicht opereert voor het veld vaak 'in de schaduw van de hiërarchie', omdat de toezichthouder een bijzondere (machts)positie inneemt.<sup>37</sup> Alleen al het bij elkaar brengen van partijen in de regio die dat voorheen niet deden, is allesbehalve vrijblijvend; het brengt iets teweeg.<sup>38</sup> Het geeft een bepaalde druk ('vreemde ogen dwingen' en het gezag van de toezichthouder) aan het veld om in beweging te komen; om de dialoog aan te gaan, en verbeteringen te bereiken om zodoende tegemoet te komen aan de behoeften en voorkeuren van mensen in een kwetsbare positie. Toch kan deze schaduw van de hiërarchie averechts uitwerken, waardoor het leren minder open en reflexief wordt dan gehoopt.

Volgens de uitgangspunten van reflexief toezicht participeren alle betrokken partijen in het proces van dialoog, maar in de praktijk kan vooral de rol van mensen in

een kwetsbare positie in het proces van participatie en deliberatie ondergesneeuwd raken. Hierdoor kan reflexief toezicht een vorm van 'tokenisme' (symboolpolitiek of een alibivoorstelling) krijgen. Betrokken partijen luisteren dan niet naar wat werkelijk van belang is voor cliënten, waardoor geen verbetering optreedt.<sup>39</sup> Daadwerkelijk luisteren naar mensen in een kwetsbare positie gaat verder dan alleen openstaan voor hun inbreng; alle betrokkenen, inclusief de toezichthouder, dienen daarvoor proactief werk te verzetten.

Reflexief toezicht heeft ook gevolgen voor het werk van de inspecteur tijdens inspectiebezoeken. Samenwerken met betrokken partijen en andere toezichthouders vergt een andere stijl en benadering van het toezicht: niet langer *top-down* maar relationeel, gericht op dialoog en gezamenlijk leren.<sup>40</sup> De rol van de toezichthouder is dan gericht op stimuleren en verbeteren en niet op oordelen. Dat vergt een open vraagstijl van inspecteren (dus geen afvinklijst om te oordelen), waarin tegelijkertijd verantwoording wordt afgelegd en geleerd door betrokken partijen.<sup>41</sup> Bij een vraagstijl wordt de bal neergelegd bij de betrokken partijen, die moeten overtuigen dat de samenwerking goed verloopt en bijdraagt aan persoonsgerichte dienstverlening. Dat vraagt van de inspecteur om een kritische sparringpartner te zijn die iets teruggeeft aan het veld, in plaats van een 'docent' die een leerling beoordeelt. Er is geen harde standaard. Wel kan de inspecteur nagaan of betrokkenen zich voldoende bewust zijn van de mogelijke problemen van kwetsbare burgers en wat voor acties ze daarin proberen te ondernemen. Daarnaast kan de inspecteur ervaringen delen, zoals die van burgers of wat zij aan verbeterstappen in andere regio's hebben gezien. En omgekeerd kan het veld als een kritische sparringpartner voor de toezichthouder fungeren. Om de dialoog met het veld aan te gaan moeten inspecteurs wel hun primaire houding van beoordelaar loslaten, maar ervaren veldpartijen dat ook op die manier? Veldpartijen hebben vaak tijd nodig om te wennen aan een andere benadering van de toezichthouder dan zij verwachten of waar ze bekend mee zijn. Onderzoek illustreert dat inspecteurs die de intentie hebben om een dialoog aan te gaan desondanks als 'voorschrijvend' kunnen worden ervaren.<sup>42</sup>

Het samenwerken met andere toezichthouders kan een lastige opgave zijn, omdat de onderliggende sectorale indeling in het stelsel zit ingebakken. Deze bestaande inrichting van de verzorgingsstaat of het stelsel blijkt vaak belemmerend te zijn voor het vermogen van toe-

37 K. McNutt & J. Rayner, 'Is learning without teaching possible? The productive tension between network governance and reflexivity', *Journal of Environmental Policy & Planning* 2018, nr. 6, p. 769-780.

38 Grit, Chrifou, Stalenhoef & Braspenning 2022.

39 M. Fricker, *Epistemic injustice. Power and the ethics of knowing*, Oxford: Oxford University Press 2009; R.S. Arnstein, 'A ladder of participation', *Journal of the American Institute of Planners* 1969, nr. 4, p. 216-224.

40 R. Huising & S.S. Silbey, 'Surveillance and regulation of laboratory practices', in: U. Felt, R. Fouche, C.A. Miller & L. Smith-Doerr (red.), *The handbook of Science and Technology Studies*, Cambridge: The MIT Press 2017; N. Burgess, C. Graeme, B. Crump, J. Richmond & M. Johnson, 'Improving together: collaboration needs to start with regulators', *BMJ* 2019, 367;16392. 10.1136/bmj.16392.

41 Grit, Chrifou, Stalenhoef & Braspenning 2022.

42 A. Kasdorp & L. Schakel, 'Ambiguous signaling in regulatory conversations how miscommunication and hierarchy hamper voluntary regulatee cooperation', *Administration & Society* 2021, nr. 5, p. 903-938.

zichthouders om flexibel te bewegen tussen verschillende rollen,<sup>43</sup> zeker met het oog op reflexief toezicht gericht op het aanjagen van het hele veld in goede dialoog. Dat vergt lef van toezichthouders om de bestaande jurisdictiegrenzen te doorbreken of los te laten; het bestaande instrumentarium is dan niet van toepassing. Kernwaarden als rechtmatigheid, rechtvaardigheid, proportionaliteit en effectiviteit<sup>44</sup> verdwijnen niet, maar kunnen binnen reflexief toezicht een andere betekenis of invulling krijgen. In de RUN-studie besteden we hier verder aandacht aan.

## Ten slotte

Bij persoonsgerichte publieke dienstverlening aan kwetsbare mensen is een vorm van toezicht nodig die weet om te gaan met onzekerheden, veranderingen en complexiteit, en die lerend van aard is. Reflexief toezicht lijkt daarbij veelbelovend, vooral als er onzekerheid bestaat over verantwoordelijkheden. Reflexief toezicht biedt additionele mogelijkheden maar het is geen panacee. Het beoogt geen complete vervanging van het nalevingstoezicht, zoals risicogestuurd toezicht en calamiteitentoezicht. Risicogestuurd toezicht kan passend blijven binnen een (sub)sector wanneer er voldoende duidelijkheid bestaat over de standaarden, de risico's waarneembaar of meetbaar zijn en helder is wie op tekortkomingen kan worden aangesproken. Het calamiteitentoezicht kan ook zinvol zijn bij een calamiteit waarbij meerdere aanbieders uit verschillende sectoren betrokken zijn mits er ruimte is tot gezamenlijk leren. Meer nog dan de bestaande vormen van toezicht vergt reflexief toezicht een mate van volhardend zijn, omdat er ook veel interactie en communicatie over de nieuwe aanpak nodig is. Inspecteurs hebben voldoende ruimte nodig om te kunnen reflecteren en hun werkwijzen aan te passen; het kost tijd om zich de nieuwe benadering eigen te maken. Dat in de praktijk oude patronen hardnekkig blijken te zijn, benadrukt nog eens het pleidooi van reflexief toezicht om de onderliggende structuren, die maken dat betrokken partijen terugvallen in nalevingstoezicht, zichtbaar te maken en ter discussie te stellen.

De ontwikkeling en implementatie van reflexief toezicht staan centraal in de RUN-studie.<sup>45</sup> Het onderzoek zal onder meer een *toolkit* voor de toezichtpraktijk opleveren om dialoog en verantwoording te verbeteren, door het activeren van betrokken partijen – cliënten, dienstverleners, toezichthouders en andere relevante maatschappelijke organisaties. Reflexief toezicht kan deze betrokken partijen helpen om zich gezamenlijk te verbeteren en effectief te blijven en zo bij te dragen aan een

zo goed mogelijk functioneren van mensen in een kwetsbare positie. Reflexief toezicht willen we met onderzoek in nauwe samenwerking met alle relevante partijen verder ontwikkelen en onderbouwen. We hopen dat ons artikel toezichthouders en onderzoekers inspireert om deze beweging gezamenlijk in gang te zetten, om reflexief toezicht te ontwikkelen voor situaties waarbij het toezicht te maken heeft met onzekerheid of het bestaande toezichtkader van nalevingstoezicht niet passend is of onvoldoende effect sorteert.

43 Hendriks & Grin 2006.

44 A. Ottow, 'Beginselen van goed toezicht: Het balanceren op het toezichtkoord', in: E.R. Muller, F. de Vries & H.B. Winter (red.), *Toezicht. Beschouwingen over inspecties en autoriteiten*, tweede druk, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

45 *Het eigen verhaal als basis voor toezicht*.