

# Peer-reviewed artikel

## Doelverschuiving binnen toezichthoudende organisaties: typologie en optreden

Kees Huizinga en Martin De Bree\*

In dit conceptuele artikel wordt doelverschuiving binnen toezichthoudende organisaties verkend. Onderscheid wordt gemaakt in drie types doelverschuiving, te weten doelverplaatsing, doelversmalling en doelverbreding. Indicaties voor het optreden van elk van deze types binnen toezichthoudende organisaties worden beschreven. Geconcludeerd wordt dat doelverschuiving de doeltreffendheid van toezicht ongemerkt aanzienlijk negatief kan beïnvloeden.

### Inleiding

De doelen van overheidsorganisaties zoals wettelijk of in officieel beleid vastgelegd kunnen afwijken van de daadwerkelijk nagestreefde doelen. Dat kan een bewuste strategische keuze zijn van de doelopstellers: doelen kunnen bijvoorbeeld vooral een symbolische betekenis hebben of onrealistisch hoog of laag worden gesteld.<sup>1</sup> Er kan ook sprake zijn van een meer graduele, sluipende vermindering van de gerichtheid op het oorspronkelijke doel tijdens de uitvoering, waardoor de doelrealisatie afneemt. Er is dan sprake van doelverschuiving.<sup>2</sup>

Doelverschuiving in de oorspronkelijke door Michels in 1911 geformuleerde betekenis is het fenomeen dat de originele en veelal idealistische doelen van een organisatie verschuiven naar het behoud van de organisatie en het leiderschap.<sup>3</sup> Later onderzoek naar doelverschuiving omvat echter niet alleen dit type doelverschuiving, maar een breder spectrum van veranderingen van doelen binnen organisaties.<sup>4</sup> Gemeenschappelijk kenmerk is dat de oorspronkelijke doelen, zoals wettelijk of anderszins vastgelegd of overeengekomen, formeel behouden zijn gebleven, maar dat de feitelijk nagestreefde doelen hiervan afwijken. In dit artikel hanteren we de volgende definitie van doelverschuiving: *doelverschuiving binnen een organisatie is het verschijnsel dat een discrepantie ontstaat tussen het wettelijke of anderszins vastgelegde of overeengekomen doel en het feitelijk nagestreefde doel.*

Kenmerkend is het sluipende karakter van het ontstaan van een dergelijke discrepantie. In de meeste gevallen zoals in de literatuur beschreven zijn de medewerkers en leidinggevendenden van de organisatie ervan overtuigd nog op het originele doel gericht te zijn.<sup>5</sup> Als belangrijkste verklarende factor voor doelverschuiving wordt in de literatuur de abstractie en complexiteit van organisatie-doelen genoemd en daarmee samenhangend de geringe tastbaarheid en zichtbaarheid van doelrealisatie.<sup>6</sup> Bohte en Meier stellen dat bij veel overheidsorganisaties sprake is van een grote kans op doelverschuiving, maar dat desondanks het onderzoek hiernaar beperkt is geble-

\* Drs. K. Huizinga is buitenpromovendus Erasmus Universiteit Rotterdam en Senior adviseur Rijkswaterstaat. Dr. Ing. M.A. de Bree MBA is postdoctorate researcher Rotterdam School of Management/ Erasmus Institute of Business/Regulation Management. De auteurs bedanken prof. dr. S.P. Kaptein voor zijn constructieve inbreng bij de totstandkoming van dit artikel.

1. A. Hoogerwerf en M. Herweijer, *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2003.  
2. W.K. Warner en A.E. Havens, 'Goal displacement and the intangibility of organizational goals', *Administrative Science Quarterly* 1968, 12, p. 539-555.

3. M. Slattery, *Key ideas in sociology*, Cheltenham: Nelson Thornes 2003, p. 52-56.  
4. C.M. Abramson, 'Who are the clients?: goal displacement in an adult day care center for elders with dementia', *International Journal of Aging and Human Development* 2009, vol. 68, nr. 1, p. 65-92.  
5. Abramson 2009; S. Kerr, 'On the folly of rewarding A, while hoping for B', *Academy of Management Journal* 1975, vol. 18, nr. 4, p. 769-783.  
6. Warner en Havens 1968.

ven.<sup>7</sup> Deze constatering, gedaan in 2000, lijkt gezien het beperkt aantal onderzoeken in de afgelopen jaren, heden ten dage nog geldig. Wel bestaat een rijke literatuur betreffende averechtse en contraproductieve gevolgen van werkwijzen en mechanismes binnen overheidsorganisaties die als doelverschuiving kunnen worden gekarakteriseerd, maar niet als zodanig worden benoemd.<sup>8</sup> Het betreft bijvoorbeeld binnen de politiek het fenomeen van prestatie-management en met name het gebruik van prestatie-indicatoren daarbij, dat tot perverse effecten kan leiden.<sup>9</sup> Een tweede voorbeeld betreft binnen penitentiaire inrichtingen de benadeling van gedetineerden met een zwakke sociaal-economische positie bij voorzieningen gericht op resocialisatie, terwijl de kans op succes bij deze groep niet geringer is.<sup>10</sup> In deze voorbeelden lijkt sprake te zijn van verschoven doelen. In het eerste voorbeeld worden indicatoren doel op zich en in het tweede is sprake van een versmald resocialisatiedoel.

De mogelijke meerwaarde van het concept doelverschuiving is dat een systematisch beeld kan worden gevormd van uiteenlopende tegenvallende of zelfs contraproductieve effecten van organisaties. Toezichthoudende organisaties zijn in dit verband met name interessant omdat deze opereren in het spanningsveld tussen politieke krachten enerzijds en weerbaarheid van praktijk anderzijds. De onderzoeksvraag die in dit artikel centraal staat is driedelig. Ten eerste: geeft een nadere blik op het doel van toezichthoudende organisaties aanleiding te concluderen dat het optreden van doelverschuiving waarschijnlijk is? Ten tweede: welke types doelverschuiving zouden kunnen worden onderscheiden? Ten derde: in hoeverre bevat de literatuur aanwijzingen voor het optreden van deze types binnen toezichthoudende organisaties?

## Toezichtdoel en types doelverschuiving

Alvorens mogelijke doelverschuivingseffecten binnen toezichthoudende organisaties te verkennen staan we stil bij het doel van toezichthoudende organisaties. Daarna stellen we een algemene typologie voor doelverschuiving voor en gaan we in op de vraag waarom deze types doel-

verschuiving de doeltreffendheid negatief kunnen beïnvloeden.

### Definitie en karakterisering toezichtdoel

Op het eerste gezicht lijkt het doel van toezichthoudende organisaties vrij duidelijk: zorgen voor naleving van wet- en regelgeving.<sup>11</sup> Doelverschuiving lijkt dus op het eerste gezicht weinig relevant. Het gaat bij toezicht echter niet om naleving op zich maar om de daarmee beoogde blijvende gedragsveranderingen bij de onder toezicht staande organisaties, die dienen bij te dragen aan bescherming van publieke belangen. Toezicht is uiteindelijk gericht op de bescherming van publieke belangen zoals een veilige en duurzame leefomgeving of de kwaliteit van de zorg.<sup>12</sup> Het toezichtdoel bestaat uit twee op elkaar aansluitende componenten. Dit is ten eerste het vaststellen in hoeverre duurzame gedragsveranderingen bij onder toezicht staanden zijn geïmplementeerd. Het betreft gedragsveranderingen zoals beoogd met aan een handeling of zaak gestelde (wettelijke) eisen in de vorm van normen of kwaliteitseisen.<sup>13</sup> Een voorbeeld is het verrichten van handelingen om verontreinigende emissies op een productielocatie te verminderen. Voor zover deze implementatie als onvolledig wordt beoordeeld, volgt de tweede component van de doelstelling, het doen bewegen van de onder toezicht staande naar volledige implementatie.<sup>14</sup>

Uit deze (tweedelige) doelstelling komt een aantal belangrijke karakteristieken van de aard van de doelen naar voren. Ten eerste zijn de doelen van toezichthoudende organisaties in termen van publieke belangen veelal *abstract* van karakter. Ten tweede zijn voor het bereiken van die doelen duurzame gedragsveranderingen nodig die doorgaans *beperkt of ronduit slecht zichtbaar* zijn. Ten derde is het doel in principe *eindig*, namelijk wanneer de gedragsveranderingen duurzaam zijn geïmplementeerd.

Daarnaast is bij het doel van toezichthoudende organisaties sprake van een bijzondere doelconstellatie. In de eerste plaats is het doel *extern gericht*: het doel is om externe organisaties (onder toezicht staanden) naar een doel te bewegen. Ten tweede is het doel sterk *extern bepaald*. De eisen waaraan de onder toezicht staande dient te voldoen zijn door de (externe) wetgever in de vorm van wet- en regelgeving vastgelegd, die weer voortkomen uit beleid. Toezicht vormt een belangrijk sluitstuk van de implementatie van beleid. Bij de aan-

7. J. Bohte en K.J. Meier, 'Goal displacement: Assessing the motivation for organizational cheating', *Public Administration Review* 2000, vol. 60, nr. 2, p. 173-182.
8. Naast de hier genoemde voorbeelden worden in dit artikel nog diverse onderzoeken genoemd waarin verschijnselen naar voren komen die als doelverschuiving kunnen worden opgevat.
9. J. Terpstra en W. Trommel, 'Police, managerialization and presentational strategies', *Policing: an international journal of police strategies & management* 2004, vol. 32, nr. 1, p. 128-143. Meer recent B. de Koning, 'Opheldering verzocht: acht op de tien misdrijven in Nederland wordt nooit opgelost', *De Correspondent*, 11 november 2004, zie <<https://decorrespondent.nl/bartdekoning>>.
10. P.Ph. Nelissen, 'Kansarme en kansrijke gedetineerden: selectiviteit en tweedeling bij penitentiaire inrichtingen', *Justitiële Verkenningen* 2001, nr. 6, p. 60-76.

11. We concentreren ons op nalevingtoezicht; uitvoeringtoezicht is aan de orde voor zover deze op basis van instellingswetten wordt uitgevoerd; interbestuurlijk toezicht wordt buiten beschouwing gelaten.
12. Missies van toezichthoudende organisaties omvatten doorgaans zowel de wenselijke gedragsveranderingen, vaak gelijkgesteld met naleving, als de publieke belangen die worden beschermd. Bijvoorbeeld bij de Inspectie Leefomgeving en Transport: 'De ILT bewaakt en stimuleert de naleving van wet- en regelgeving voor een veilige en duurzame leefomgeving en een veilig transport.'
13. Op basis van P. Welp, M. Bokhorst en P. de Goede, 'Effecten en evaluatie van toezicht', in: F.J.H. Mertens, E.R. Mulder en H.B. Winter (red.), *Toezicht, Inspecties en Autoriteiten in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.
14. In medische termen is sprake van een diagnostisch doel en een behandelingsdoel.

sturing en het leggen van zwaartepunten kan de politieke opdrachtgever dan ook een invloedrijke rol spelen. Van belang hierbij is dat maatschappelijke groepen met verschillende of zelfs tegengestelde belangen bij toezicht, hun invloed trachten uit te oefenen op de politiek. Afhankelijk van de politieke wind kan het ene belang sterker in de aansturing naar voren komen dan het andere.<sup>15</sup> Externe bijsturing kan behalve via de politiek (en indirect via belangengroepen) ook plaatsvinden via rechtspraak.

Uit deze beknopte beschouwing komt naar voren dat bij toezicht doorgaans sprake is van abstracte doelen en slecht zichtbare effecten. Tegelijkertijd vormen toezichthoudende organisaties een sluitstuk in het beleid: zij moeten de voortgang van het beleid concreet maken, maar ook reageren op situaties zoals ongewenste voorvallen, waarbij de indruk kan ontstaan dat onvoldoende voortgang wordt gemaakt. Daarbij worden op de toezichthoudende organisatie meerdere, deels tegengestelde krachten uitgeoefend. Deze karakterisering wijst erop dat doelverschuiving zeker niet kan worden uitgesloten. Een nadere verkenning van indicaties van doelverschuiving is daarom te rechtvaardigen.

### Typologie doelverschuiving

Voor zover bekend is in de literatuur geen systematiek van mogelijke doelverschuivingsvormen beschreven. Daarom is een basistypologie ontwikkeld (figuur 1). Het oogmerk hierbij is om verschillende types doelverschuiving te onderscheiden waaraan de diverse doelverschuivingsfenomenen zoals beschreven in de literatuur kunnen worden gerelateerd. Basis van deze systematiek vormen twee soorten verschuivingen, waarbij het doel verandert ten opzichte van het oorspronkelijke doel. Het betreft enerzijds verschuivingen waarbij het originele doel niet meer of niet meer geheel wordt omvat en anderzijds verschuivingen waarbij extra doelen worden toegevoegd. Dit leidt tot drie basistypes doelverschuiving. Bij het eerste basistype is het originele doel ten dele of geheel verlaten ten gunste van nieuwe doelen. Dit noemen we doelverplaatsing. Bij het tweede basistype wordt het originele doel niet meer geheel omvat. Het doel is in wezen gekrompen ofwel er is sprake van doelversmalling. Bij het derde basistype ten slotte wordt het doel verruimd, zodanig dat het originele doel wel geheel omvat blijft. Dit wordt verder aangeduid als doelverbreding. Benadrukt wordt dat ervan uitgegaan wordt dat bij deze basistypes het originele doel officieel ongewijzigd is gebleven.

Doelverschuiving resulteert bij alle drie de basistypes in een verminderde doelgerichtheid, maar op verschillende wijze. Bij doelverplaatsing verschuift het richtpunt van de inspanningen naar een buiten het originele doel gelegen doel. Het originele doel kan daardoor geheel worden

verlaten: de gerichtheid op het originele doel is dan nihil. Doelversmalling en -verbreding kunnen als aan elkaar tegengestelde bewegingen worden opgevat, waarbij het doel nog steeds centraal staat, maar waar respectievelijk minder of meer wordt nagestreefd. Bij doelversmalling ligt de focus op een deel van het originele doel; er is zogezegd sprake van een te scherpe afstelling. Bij doelverbreding is het originele doel weliswaar nog geheel omvat, maar door de verbreding is als het ware sprake van een te ruime afstelling.

In het algemeen geldt dat hoe groter de doelverschuiving en dus hoe geringer de doelgerichtheid van een activiteit is, des te geringer de doeltreffendheid is. Deze kan tot een nulniveau zakken en zelfs negatief worden. In dat laatste geval is sprake van effecten die tegengesteld zijn aan de beoogde effecten ter bereiking van de doelen: het doel raakt verder verwijderd dan in de situatie voor de interventie. Sieber spreekt hierbij van regressieve effecten.<sup>16</sup> De geringere of zelfs negatieve doeltreffendheid als gevolg van doelverschuiving is inherent aan het feit dat het oorspronkelijke doel ten dele (of zelfs geheel) buiten beeld raakt. Nog slechts een deel (of zelfs geen) van de interventies is daardoor optimaal op het oorspronkelijke doel gericht.<sup>17</sup>

In de volgende drie secties wordt het mogelijk optreden van de drie basistypes doelverschuiving binnen toezichthoudende organisaties verkend.

## Doelverplaatsing

Gestart wordt met doelverplaatsing gezien de potentieel meest verreikende afwijking van het originele doel. De onderstaande verkenning is toegespitst op een subtype verplaatsing dat prominent in de doelverschuivingsliteratuur naar voren komt: de verplaatsing van doelen naar middelen.

Het begrip doelverschuiving viel lange tijd samen met het verplaatsen van doelen naar middelen. Warner en Havens bijvoorbeeld definiëren doelverschuiving als de verwaarlozing van doelen ten gunste van middelen die doelen op zich worden. In dezelfde lijn formuleert Merton doelverschuiving als het verschijnsel dat instrumentele waardes, waardes op zich worden, een verschijnsel dat hij ziet optreden in bureaucratieën.<sup>18</sup> Het fenomeen dat middelen doelen worden, ligt volgens Selznick bij alle menselijke handelingen en in het bijzonder de handelingen van organisaties doelverschuiving op de loer: '(...) the pursuit of the goals which initiate action demands continuous effort to control the instruments it

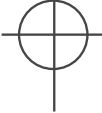
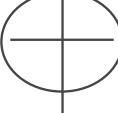
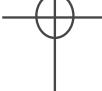

15. J.Q. Wilson, *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*, New York: Basic Books 1989. De auteur karakteriseert de Amerikaanse arbeidsinspectie OSHA op basis van de externe belangestructuur als belangengroepenorganisatie binnen de overheid: er staan verschillende belangengroepen tegenover elkaar bij het functioneren van de organisatie.

16. S.D. Sieber, *Fatal remedies: the ironies of social interventions*, New York: Plenum Press 1981.

17. Bij doelverbreding zal een deel van de interventies (bij gelijkblijvende capaciteit) op de uitbreiding zijn gericht en dus niet bijdragen aan het originele doel. Ook is mogelijk dat door de uitbreiding sprake is van verbreding, waardoor het houvast voor alle uitgevoerde interventies is vermindert.

18. R. Merton, *Social theory and social structure* (herziene en uitgebreide editie), Glencoe, IL: The Free Press 1957, p. 188.

Figuur 1 Typologie doelverschuiving

	Geen extra doelen	Extra doelen
Originele doel geheel omvat	1. Doelzuiverheid: 	2. Doelverbreiding: 
Originele doel niet geheel omvat	3. Doelversmalling: 	4. Doelverplaatsing: 

has generated. This is a general source of tension in all action mediated by human, and especially, organizational tools'.<sup>19</sup> Het optreden van doelverplaatsing is in diverse empirische onderzoeken aangetoond, bijvoorbeeld binnen scholen.<sup>20</sup> Slagingspercentages bij scholen vormen een middel om de kwaliteit van de school te demonstreren. De onderzoekers concluderen dat als gevolg van doelverschuiving manipulatie van deze percentages door scholen plaatsvindt. Een ander voorbeeld levert onderzoek naar de dagopvang van Alzheimerpatiënten. Hierbij komt naar voren dat het garanderen van orde en veiligheid, wat een belangrijke randvoorwaarde voor de activiteiten gericht op de doelen is, het feitelijk nagestreefde doel wordt. Hierdoor raken de originele doelen, te weten het interveniëren in de progressie van de ziekte en het aanbieden van betekenisvolle en stimulerende activiteiten, buiten beeld.<sup>21</sup>

De toezichthoudende organisatie als middel voor het realiseren van toezichtdoelen kan worden onderverdeeld in inputs (geld, materieel, personeel), throughputs (toezichtprocessen) en outputs (producten zoals acties en interventies).<sup>22</sup> Voor elk van deze componenten zijn aanwijzingen voor doelverplaatsing naar middelen gevonden. Deze worden hieronder besproken. Daarna wordt de onderlinge samenhang beschouwd.

#### Doelverplaatsing naar toezichtstrategieën en -technieken (inputs)

Onder doelverplaatsing naar toezichtstrategieën of -technieken verstaan we een zodanig sterke focus van de toezichthoudende organisatie op één toezichtstrategie of -techniek dat het exclusieve gebruik en ontwikkelen ervan doel op zich wordt en alternatieve of aanvullende strategieën of technieken om het doel te bereiken, buiten beeld blijven.

In algemene zin bestaat volgens Gunningham de tendens binnen toezichthoudende organisaties om één type

toezichtstrategie toe te passen en daarbij te blijven.<sup>23</sup> Deze auteur concludeert, op basis van beleidsdocumenten van toezichthoudende organisaties op milieugebied in de USA, Australië, Engeland en Nederland dat bij veel toezichtinstanties de overtuiging bestaat dat één strategie op alle bedrijven en organisaties past. Deze tendens geldt volgens deze onderzoeker niet alleen voor milieutoezicht maar voor het overgrote deel van toezichthoudende organisaties. De toepassing van één toezichtstrategie (one-size-fits-all) doet volgens deze auteur geen recht aan de complexe werkelijkheid van bedrijven en organisaties onder toezicht. Uit het beschikbare empirische onderzoek naar de belangrijkste toezichtstrategieën blijken namelijk belangrijke beperkingen in doeltreffendheid als gevolg van een dergelijke 'one size fits all' aanpak. Elke strategie is volgens Gunningham slechts bij een deel van de bedrijven effectief in de zin van daadwerkelijk leidend tot naleving. Van dergelijk onderzoek wordt volgens deze auteur binnen toezichthoudende organisaties slechts beperkt kennisgenomen. Weliswaar hoeft een sterke voorkeur voor een strategie nog geen doelverplaatsing te betekenen, het kan er wel een voedingsbodem voor creëren. Interessant zijn in dit verband de door Tyler genoemde factoren waarom op afschrikking gebaseerd toezicht in de Verenigde Staten zo hardnekkig dominant blijft ondanks het accumulerende bewijs van de contraproductieve effecten.<sup>24</sup> Belangrijke factoren zijn de goede aansluiting van deze strategie op hiërarchische organisatiestructuren en het feit dat op de korte termijn effecten kunnen worden behaald. Daarnaast noemt Tyler ook het ontbreken van motivatie voor onderzoek waarin deze strategie vergeleken wordt met andere benaderingen en een psychologische barrière om contraproductieve effecten waar te nemen. Het zijn vooral deze laatste twee factoren die als

19. P. Selznick, *TVA and the grass roots, a study of politics and organization*, Berkeley: University of California Press 1949, p. 258.

20. Bohte en Meier 2000.

21. Abramsom 2009.

22. Welp e.a. 2015.

23. N. Gunningham, 'Enforcing environmental regulation', *Journal of Environmental Law* 2011, vol. 23, nr. 2, p. 169-201. Voor zover in de hoofdstekst wordt gerefereerd aan toezichtstrategieën wordt aangesloten bij de zeven modellen zoals onderscheiden door Gunningham in het hiervoor genoemde artikel.

24. T.R. Tyler, *Why People Cooperate. The Role of Social Motivations*, Princeton University Press 2011, p. 154 e.v.



kenmerken van doelverplaatsing kunnen worden opgevat.

Vergelijkbare tendensen kunnen bij de ingezette technieken optreden. Perez wijst erop dat regelgeving en toezicht in toenemende mate zijn gebaseerd op technieken in de vorm van analysetools, modellen en systemen.<sup>25</sup> Dit brengt het risico van locking-in en automatisering met zich mee. Bij locking-in raken regelgevers en toezichthouders opgesloten in een bepaald wereldbeeld, waardoor het zicht op alternatieve wereldbeelden verdwijnt. Daardoor kan automatisering van die technieken optreden, door deze auteur omschreven als het verschijnsel dat technieken worden gestuurd en gecontroleerd door eigen impulsen en eisen. Hierbij refereert hij aan het werk van Ellul die automatisering als een van de kenmerkende eigenschappen van technologie in de moderne maatschappij beschouwde.<sup>26</sup> In de combinatie van locking-in en automatisering is doelverplaatsing herkenbaar in de zin dat één middel, in de vorm van een techniek, doel op zich wordt. Het wordt geacht in alle situaties toepasbaar te zijn, waardoor alternatieven niet (meer) in beschouwing hoeven te worden genomen. De verdere ontwikkeling van de techniek wordt niet zozeer door doelen maar door het middel gedictteerd. Perez verwijst naar onderzoek inzake kostenbatenanalyses van regulering, het gebruik van risicoanalyses van milieu-effecten op basis van computermodellen en het gebruik van milieumanagementsystemen, waarin aanwijzingen voor de genoemde effecten naar voren komen.

### Doelverplaatsing naar toezichtprocessen (throughputs)

Onder doelverplaatsing naar toezichtprocessen verstaan we een zodanig sterke formalisatie van het toezichtproces bestaande uit informatieverzameling, oordeelsvorming en eventuele interventie dat deze doel op zich wordt. Afwijkende, alternatieve of aanvullende werkwijzen die kunnen bijdragen aan bereiking van het doel worden daardoor verdrongen.

Een zekere formaliseringsgraad van toezicht is functioneel, vooral met het oog op een consistente, rechtvaardige en transparante benadering van onder toezicht staanden. Mertens stelt: 'Wanneer een toezichthouder met een bepaalde toezichtactiviteit begint dan dient het draaiboek en de regels daarvoor gereed te zijn.'<sup>27</sup> Binnen toezichthoudende organisaties is doorgaans sprake van een formele scheiding tussen voorbereiding en uitvoering van toezicht, vaak in afzonderlijke onderdelen van de organisatie.

Wilson karakteriseert toezichthoudende organisaties zoals de OSHA, de Amerikaanse Arbeidsinspectie, als procedurele organisaties, organisaties waarbij door de slechte zichtbaarheid van effecten, de nadruk qua aan-

sturing sterk op procedures ligt.<sup>28</sup> Een sterke focus op procedures kan volgens deze auteur echter leiden tot automatisering: door het ontbreken van krachten gericht op het vergroten van effectiviteit, is er geen motivatie om de procedures te verlaten en gaan deze een eigen leven leiden ofwel doel op zich worden. Het betekent dat bij dergelijke procedurele organisaties de formalisering, ongehinderd door effectiviteitsoverwegingen, kan toenemen. Afwijkingen van de procedure met het oog op het nagestreefde doel worden zeldzaam (afsluiting voor alternatieven).

Uit de literatuur is bekend dat een sterke graad van formalisering ten koste kan gaan van de doeltreffendheid door beperking van handelingsvrijheid en vaardigheden van medewerkers.<sup>29</sup> Van der Walle introduceert het concept overformalisering om situaties aan te duiden waarin (overheids)organisaties vergaand zijn geformaliseerd en waar slechts beperkte handelingsvrijheid bestaat voor de (operationele) medewerkers.<sup>30</sup> In relatie tot toezicht noemt deze auteur het door Bardach en Kagan beschreven verschijnsel van 'going by the book', ofwel een sterk legalistische benadering van toezicht. Bij een dergelijke benadering ligt een sterke formalisering van de werkwijze voor de hand.<sup>31</sup>

Een belangrijke en voor toezicht relevante uitdieping van de negatieve effecten van sterk geformaliseerde processen en de daarmee gepaard gaande tendensen tot automatisering en afsluiting, wordt gegeven door Weick en Sutcliffe. Volgens deze auteurs leidt een sterk procedurele, planmatige wijze van werken tot een verminderd vermogen te anticiperen op en adequaat om te gaan met onverwachte gebeurtenissen.<sup>32</sup> Ten eerste belichamen plannen verwachtingen waardoor de waarneming wordt beïnvloed. Indicaties en hints voor mogelijk ongewenste en onverwachte gebeurtenissen in de toekomst worden daardoor gemakkelijker over het hoofd gezien. Ten tweede worden in plannen al afwijkende situaties benoemd, waardoor het anticiperen op andere afwijkingen wordt ingeperkt. Ten slotte vermindert sterk routinematig werken de flexibiliteit om met nieuwe situaties om te gaan.

Deze negatieve gevolgen zijn voor toezichthoudende organisaties relevant, aangezien deze met het oog op de bescherming van publieke belangen juist dienen te kunnen anticiperen op ongewenste gebeurtenissen en voor zover deze optreden adequaat te kunnen reageren. Analooq aan de drie door Weick en Sutcliffe genoemde factoren kan een lagere doeltreffendheid voortvloeien uit een sterk planmatige benadering. Ten eerste is dit het geheel richten van de waarneming op de toezichtprocedure, ten tweede het beperken van afwijkende situaties

25. O. Perez, 'Courage, regulatory responsibility, and the challenge of higher-order reflexivity', *Regulation & Governance* 2014, nr. 8, p. 203-221.

26. J. Ellul, *The Technological Society*, London: Vintage 1964.

27. F.J.H. Mertens, 'Het aangrijpingspunt voor toezicht: Hoe houden we organisaties in toom', in: Mertens, Mulder en Winter 2015.

28. Wilson 1989, p. 375.

29. S. van der Walle, 'Building resilience in public organizations: the role of waste and bricolage', *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* 2014, vol. 19, nr. 2.

30. Van der Walle 2014.

31. Legalisme leidt niet alleen tot doelverplaatsing, maar ook tot doelver-smalling (zie hierna, paragraaf *Doelver-smalling in relatie tot nalevings-perceptie*) door een strikte interpretatie van eisen.

32. K.E. Weick en K.M. Sutcliffe, *Managing the unexpected. Resilient performance in an age of uncertainty*, San Francisco: Jossey-Bass 2007.

tot het waarnemen van overtredingen en ten derde het ontbreken van slagvaardigheid om adequaat op te treden bij onverwachte situaties.

Een illustratie wordt geleverd door de Belastingdienst. De staatssecretaris van Financiën erkent dat tussen de Belastingdienst en de burger in toenemende mate communicatieproblemen bestaan: iedere brief is een beschikking.<sup>33</sup> De dienst leeft in een wereld van bestuursrechtelijke bezwaartermijnen. De mogelijkheden om problemen hier en nu in overleg met de burger op te lossen zijn daardoor beperkt. De vraag kan gesteld worden of de procedures niet doel op zich zijn geworden en deze zeer geformaliseerde wijze optimaal bijdraagt aan het bereiken van het doel, namelijk dat Nederlander zijn verplichtingen op het gebied van belastingen nakomt. Of maakt het de problemen groter en raakt het doel eerder verwijderd doordat mensen zich onheus behandeld voelen?

### Doelverplaatsing naar kwantitatieve producten (outputs)

Onder doelverplaatsing naar kwantitatieve producten verstaan we een zodanig sterke focus op het genereren van één of een beperkt aantal (geaggregeerde) prestatie-indicator(en) als proxy voor de gewenste gedragsveranderingen, veelal naleving van de gestelde eisen, dat deze doel op zich wordt/worden.

Mintzberg wijst er in algemene zin op dat (geaggregeerde) prestatie-indicatoren vaak een beperkte reikwijdte hebben, diepte ontberen en belangrijke kwalitatieve informatie niet kunnen bevatten en vaak achterlopen op de actuele situatie.<sup>34</sup> Daarbij kunnen deze doel op zich worden, wat doorgaans resulteert in de nadruk op het genereren van de wenselijke getallen, zonder dat de effecten verbeteren.<sup>35</sup> Een voorbeeld vormt het hierboven genoemde doelverschuiwingsonderzoek bij scholen, waarbij slagingspercentages doel op zich werden.<sup>36</sup>

Dahler-Larsen wijst erop dat bij een sterke sturing op prestatie-indicatoren niet zozeer sprake is van onbedoelde effecten, maar dat deze constitutieve effecten hebben, onder andere door het definiëren van raamwerken van interpretatie en wereldbeelden, inhoud en sociale relaties en identiteiten.<sup>37</sup> Deze constitutieve effecten wijzen op het ontstaan van een eigen werkelijkheid door prestatie-indicatoren, die het gebruik ervan zal versterken. Hierin is doelverplaatsing te herkennen in de zin dat de ontwikkeling van prestatie-indicatoren niet door de doelen maar door zichzelf wordt gedicteerd.

Onderstaand worden voor een tweetal belangrijke prestatie-indicatoren bij toezicht, aanwijzingen voor doelverplaatsingseffecten beschreven, zoals kunnen worden

ontleend aan de (toezicht)literatuur. Het betreft in de eerste plaats aantallen overtredingen en in de tweede plaats auditscores.

#### • Aantallen overtredingen

Een belangrijke, zo niet de belangrijkste prestatie-indicator voor toezichthoudende organisaties is het aantal overtredingen. Dit is bijvoorbeeld het geval als product van een toezichtactie of specifiek bij een individuele onder toezicht staande organisatie. Het aantal overtredingen wordt als proxy van de totale nalevings situatie beschouwd. Hoewel de achterliggende aanname in algemene zin juist is (hoe meer overtredingen, des te minder naleving) hoeft dat zeker niet in alle situaties het geval te zijn en is een zekere altertheid geboden. Doelverplaatsing naar aantal overtredingen kan die altertheid verminderen, zowel door autonomiserings- als door afsluitingseffecten.

Van autonomisering van het genereren van aantallen overtredingen is sprake wanneer de toezichthoudende organisatie zich toespitst op gemakkelijk te constateren en af te handelen overtredingen (bijv. administratieve verplichtingen) ten koste van de moeilijkere (bijv. veiligheidsbewustzijn verhogende maatregelen).<sup>38</sup> Wilson geeft het voorbeeld van een periode bij de politie in de Verenigde Staten, waarbij de sterke nadruk lag op handhaving van wet- en regelgeving (o.a. verkeerscontroles leidend tot een constante stroom outputs in de vorm van geconstateerde overtredingen) wat ten koste ging van het handhaven van de openbare orde.<sup>39</sup> Een dergelijke autonomisering verlaagt de representativiteit van de proxy aantal overtredingen: de totale naleving kan gunstiger of juist ongunstiger zijn dan het beeld van de subset van 'gemakkelijke' overtredingen. Autonomisering van de productie van aantallen overtredingen kan dus situaties waarin de proxy geen goede indicator is, juist in de hand werken.

Afsluiting voor andere indicatoren voor naleving dan aantal overtredingen lijkt, gezien de geprononceerde positie van deze proxy, beslist niet denkbeeldig. Afsluiting kan het onderkennen van situaties waarin de proxy geen goede indicator is, beperken. Dit kan met name bij *responsive regulation* optreden, de toezichtstrategie die volgens Ale en Mertens bij de meeste Nederlandse toezichthouders wordt toegepast.<sup>40</sup> Bij deze toezichtstrategie wordt veelal een 'tit-for-tat-strategie' gevolgd: wanneer de onder toezicht staande volhardt in het overtreden van eisen, zal worden overgeschakeld naar zwaardere sancties hoger op de handhavingsspiramide. De inschatting van houding en attitude van de onder toezicht staande door de toezichthouder vormt een belangrijk bestanddeel bij deze interactie. In de praktijk is deze kennis veelal gering door de relatief geringe frequentie

33. Brief staatssecretaris zoals geciteerd in S. van Beek, 'Moeilijker kunnen we het niet maken', *De Groene Amsterdammer*, 25 mei 2016.

34. H. Mintzberg, *The rise and fall of strategic planning*, New York: The Free Press 1994, p. 298.

35. B. Perrin, 'Effective use and misuse of performance measurement', *American Journal of Evaluation* 1998, vol. 19, nr. 3, p. 367-379.

36. Bohte en Meier 2000.

37. P. Dahler-Larsen, 'Constitutive effect of performance indicators: getting beyond unintended consequences', *Public Management Review* 2014, vol.16, nr. 7, p. 969-986.

38. E. Bardach, Eugene en R.A. Kagan, *Going by the Book. The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Transaction Publishers 2010. Oorspronkelijk gepubliceerd in 1982, Temple University Press.

39. Wilson 1989. De auteur benoemt dit niet expliciet als doelverschuiwing.

40. B.J.M. Ale en F.J.H. Mertens, *Toezicht op ondernemingen in de chemische industrie*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2012, p. 55.

en diepgang van controles.<sup>41</sup> Dit betekent dat de overtredingshistorie in de toezichtpraktijk een belangrijke basis voor responsiviteit vormt. De bron van foutieve beslissingen op basis van de proxy overtredingshistorie is een fenomeen dat Oded de valkuil van informatie-asymmetrie noemt.<sup>42</sup> De toezichthouder heeft uitsluitend een beeld van de eisen die gecontroleerd zijn, terwijl bij het bedrijf onder toezicht een veel breder beeld van de totale naleving dan de toezichthouder bestaat. Het beeld dat de toezichthouder heeft van de ontwikkeling van de totale naleving kan daardoor afwijken van de daadwerkelijke ontwikkeling van de totale naleving. Oded beschrijft twee scenario's die dit illustreren en een voorbeeld van type-1 en type-2 fouten vormen. In het eerste scenario verbetert de totale naleving, maar de toezichthouder blijft het aantal geconstateerde overtredingen te hoog vinden en volhardt daardoor in een afschrikkingsregime. Een coöperatief regime zou wellicht effectiever zijn geweest. In het omgekeerde scenario verslechtert de totale naleving, maar constateert de toezichthouder niet meer overtredingen en volhardt in een coöperatief regime. Een afschrikkingsregime zou in dit geval meer geëigend want effectiever zijn geweest. Vooral bedrijven met moeilijk te detecteren overtredingen kunnen als nalevend worden beoordeeld. De proxy overtredingshistorie ontbeert volgens Oded diepte met betrekking tot de specifieke bedrijfssituatie, zoals de risico's als gevolg van regelovertreding, de significantie van de gedetecteerde overtreding in relatie tot de totale naleving gerichte activiteit, de gehanteerde nalevingstechnologie en de moeilijkheden om overtredingen waar te nemen. Kortom, een sterke focus op de cijfermatige overtredingshistorie levert een gesimplificeerd beeld, waardoor verkeerde beslissingen betreffende de meest effectieve interventie kunnen worden genomen. De kans op optreden van deze doelverschuivende effecten door de proxy aantal overtredingen bij gemengde regimes kan toenemen doordat de frequentie en de intensiteit van controlebezoeken is afgenomen. Meer en meer vinden steekproefsgewijze en projectmatige controles plaats.<sup>43</sup> De representativiteit van de geconstateerde overtredingshistorie als maat voor de totale nalevingssituatie neemt daardoor af. Deze neemt ook af wanneer het aantal en de detaillering van de eisen op een bepaald toezichtgebied toeneemt. Geconcludeerd kan worden dat bij de proxy aantal overtredingen (bij een toezichtactie of de ontwikkeling bij een individueel bedrijf) autonomiserings- en afsluitingstendensen waarneembaar zijn die wijzen op doelverplaatsing.

41. H. van de Bunt, J. Erp en K. van Wingerde, 'Hoe stevig is de piramide van Braithwaite?', *Tijdschrift voor Criminologie* 2007, nr. 4, p. 386-399.
42. S. Oded, *Inducing corporate proactive compliance. Liability Controls and Corporate Monitors* (Thesis within the framework of the European Doctorate in Law and economics), Bologna/Hamburg/Rotterdam 2012.
43. Van de Bunt e.a. 2007; V.L. Nielsen en Ch.Parker, 'Testing responsive regulation in regulatory enforcement', *Regulation & Governance* 2009, nr. 3, p. 376-399.

#### • *Auditscores*

Een in belang toenemende prestatie-indicator betreft auditscores als indicator voor naleving. Naast de overtredingshistorie wordt de aanwezigheid of kwaliteit van een managementsysteem (bijvoorbeeld op het gebied van milieu of arbeidsomstandigheden) als proxy gehanteerd voor de nalevingssituatie of meer in algemene zin voor de mate van risicobeheersing. Blewett en O'Keeffe wijzen op het gevaar van doelverschuiving bij het wettelijk verplichte (of via wetgeving verwachte) gebruik van arbomanagementsystemen in het kader van arbowetgeving in Australië.<sup>44</sup> Door de toezichthouder wordt sterk vertrouwd op auditscores: goede auditresultaten vertalen zich in een lagere toezichtlast (en lagere verzekeringspremies). Dit kan volgens de auteurs leiden tot doelverschuiving (bij de overheid en bij bedrijven): het doel van verbetering van gezondheid en veiligheid van werknemers verschuift van veiligheid naar een goede auditscore.

Dat dit ernstige consequenties kan hebben illustreert het in dit artikel beschreven incident van een explosie bij een gasinstallatie in Australië met twee dodelijke slachtoffers. Het probleem dat zich hierbij voordoet, is dat de inspanningen zich slechts beperken tot het verbeteren van de systeemdokumentatie en verdere formalisering, zo voorbijgaand aan de implementatie van het systeem. Er is sprake van zowel autonomisering als afsluiting die kenmerkend zijn voor doelverplaatsing naar middelen. Dit voorbeeld geeft aan dat doelverplaatsing tot ernstige regressieve effecten kan leiden.

#### Samenhang en indicator doelverplaatsing

Hierboven is doel-middelverplaatsing vanuit de invalshoeken (strategie)input, throughput en output beschouwd. Aangezien het hierbij om één en hetzelfde proces gaat, is het onwaarschijnlijk dat de besproken doelverplaatsingseffecten geheel onafhankelijk van elkaar optreden. Doelverschuiving naar outputs zal naar alle waarschijnlijkheid werkwijze en processen (throughputs) beïnvloeden in die zin dat deze worden gefixeerd op de betreffende outputs. Als zodanig kan dit een al bestaande tendens dat throughputs doel op zich worden, versterken. Ook omgekeerd zal van beïnvloeding sprake zijn.<sup>45</sup>

Indicatief bij de geconstateerde doelverplaatsingseffecten is een sterke mate van uniformering (één toezichtstrategie, één procedure, één of enkele kwantitatieve resultaten). Als zodanig lijkt uniformiteit in de input-throughput-output-keten een mogelijke indicator te zijn voor het optreden van doelverplaatsing. Dit leidt tot de volgende propositie:

*Propositie 1: Hoe groter de uniformering van toezicht in termen van toegepaste strategieën en technieken, procedu-*

44. V. Blewett en V. O'Keeffe, 'Weighing the pig never made it heavier: Auditing OHS, social auditing as verification of process in Australia', *Safety Science* 2011, nr. 49, p. 1014-1021.
45. Een sterke formalisatie en dus een sterke scheiding tussen voorbereiding en uitvoering leidt er volgens Mintzberg (1994) onvermijdelijk toe dat het management van de organisatie vooral wordt gevoerd met geaggregeerde kwantitatieve outputs.

*res en producten, des te groter het risico op identificatie van die middelen met het doel ofwel doelverplaatsing naar middelen.*

Kenmerkend voor de in dit hoofdstuk beschreven effecten is de verschuiving van het doel van bescherming van maatschappelijke belangen naar de organisatie zelf. Als zodanig kan doelverplaatsing naar middelen nauw gerelateerd zijn aan de klassieke betekenis van doelverschuiving van Michels (zie hierboven in de Inleiding), namelijk ontwikkeling en behoud van de organisatie.

## Doelversmalling

Twee subtypes doelversmalling komen aan de orde: doelversmalling in relatie tot nalevingsperceptie van eisen en doelversmalling in relatie tot toezichtgebied, dat wil zeggen versmalling van de scope van te controleren eisen zoals opgenomen in de wet- en regelgeving behorend bij een bepaald toezichtgebied.<sup>46</sup>

### Doelversmalling in relatie tot nalevingsperceptie

Onder doelversmalling in relatie tot nalevingsperceptie verstaan we een zodanig precieze omlijning van het beeld van naleving van eisen door de toezichthoudende instantie, dat dit de implementatie van die eisen door onder toezicht staanden belemmert. Er is in fysische termen sprake van verstarring van eisen, wat de implementatie, die enige vloeibaarheid vereist (zie hieronder) hindert. Dit is bij uitstek het geval bij op afschrikking gebaseerd toezicht waarbij door de sterke focus op de 'letter van de regel' de geest van de regels, die is gericht op wenselijke gedragsveranderingen, uit beeld raakt. Deze toezichtstijl wordt ook wel aangeduid als legalisme.<sup>47</sup> Een voorbeeld hiervan is dat wordt vastgehouden aan een specifieke luchtreinigingstechnologie X zoals per regel voorgeschreven, terwijl alternatieve maatregelen Y en Z met hetzelfde of meer effect (en dus in de geest van de regel) niet worden geaccepteerd.

De beperkingen van beschermende regelgeving zijn al ruim dertig jaar geleden door Bardach en Kagan beschreven.<sup>48</sup> Regels zijn weliswaar onmisbare hulpmiddelen voor het nastreven van doelen, maar tegelijkertijd ook onvolkomen hulpmiddelen, waardoor elke situatie op zijn eigen merites dient te worden beoordeeld voor optimale doelbereiking. Wanneer dit besef ontbreekt, bestaat het risico op doelversmalling. Regressieve effecten zijn daarbij niet uitgesloten. Op afschrikking gebaseerd toezicht kan tot averechtse reacties bij onder toezicht staanden leiden. Hierdoor kunnen de gewenste

gedragsveranderingen juist verder verwijderd raken dan dichterbij komen.<sup>49</sup>

Doelversmalling in relatie tot eisen is weliswaar het meest uitgesproken bij op afschrikking gebaseerd toezicht, bij andere toezichtstrategieën kunnen mildere vormen van legalisme niet worden uitgesloten. Een belangrijke reden hiervoor is dat aantallen overtredingen een belangrijke graadmeter voor toezichthoudende organisaties vormen (zie ook sectie 3). Dat bevordert een strikte benadering van naleving. Ook kan het zijn dat bij abstract geformuleerde eisen een relatief smalle interpretatie wordt gehanteerd. Mertens zet bijvoorbeeld methodische vraagtekens bij de uitwerking van het begrip klantbelang door de AFM.<sup>50</sup> Is het aangrijpingspunt niet op een te laag niveau gekozen, namelijk het niveau van producten, informatie aan klanten en ook de wijze van omgang met klanten? Deze zaken zijn relevant, maar de vraag kan volgens Mertens worden gesteld of ook niet naar overkoepelende problemen als *shareholders value* en intern beloningsbeleid van financiële instellingen moet worden gekeken. Deze gang van zaken, waarbij een sterke inkadering plaatsvindt, zou als doelversmalling kunnen worden opgevat.

Het voorgaande leidt tot de volgende propositie:

*Propositie 2a, doelversmalling in relatie tot nalevingsperceptie:*

*Hoe sterker de perceptie van het doel van toezicht als uniforme, op de letter gerichte naleving van eisen, des te groter het risico op doelversmalling.*

### Doelversmalling in relatie tot toezichtgebied

Onder doelversmalling in relatie tot toezichtgebied verstaan we een zodanige inperking van de wet- en regelgeving door de toezichthoudende organisatie waarop wordt gecontroleerd, dat een deel van het toezichtgebied onderbelicht raakt. Het kan daarbij gaan om duidelijk onderscheiden toezichtgebieden (met aparte regelgeving) binnen één organisatie of om onderdelen van een toezichtgebied. Van belang is te benadrukken dat het niet om versmallingen gaat waaraan bewuste beleidskeuzes ten grondslag liggen, bijvoorbeeld naar aanleiding van uitgevoerde risicoanalyses. Een risicoanalyse zou namelijk tot weloverwogen keuzes kunnen leiden om aan bepaalde toezichtgebieden minder aandacht te geven, zonder dat dit hoeft te resulteren in doelversmalling.

De versmalling kan geleidelijk ontstaan en een min of meer structureel karakter verkrijgen of vrij plotseling na externe of interne gebeurtenissen en daardoor een ad-hockarakter hebben. In de doelverschuivingsliteratuur worden voorbeelden gegeven van organisaties met meerdere subdoelen en corresponderende uitvoeringstaken waarbij de structurele nadruk op een van die subdoelen ligt. Kerr wijst op de beide doelen van universiteiten, te

46. Een toezichtgebied wordt primair bepaald door een afgebakend wettelijk kader, bijvoorbeeld omgevingsrecht, waterkwaliteitsrecht of arbeidsomstandighedenrecht. Binnen een toezichtgebied kunnen meerdere toezichthoudende organisaties actief zijn, zoals bijvoorbeeld het geval is voor omgevingsrecht.

47. Bardach en Kagan 2010.

48. Bardach en Kagan 2010.

49. Bardach en Kagan 2010. Door weerstand en verzet maar ook ontmoediging raken de achterliggende doelen van regelgeving bij de bedrijven uit het zicht.

50. F.J.H. Mertens, 'Het aangrijpingspunt voor toezicht: Hoe houden we organisaties in toom?', in: Mertens, Mulder en Winter 2015.



weten onderzoek verrichten en onderwijs geven, waarbij de eerste doorgaans favoriet is bij medewerkers.<sup>51</sup>

Binnen toezichthoudende organisaties kan een dergelijke versmalling eveneens optreden. Wilson wijst er bijvoorbeeld op dat binnen de OSHA, de Amerikaanse arbeidsinspectie, vooral in de beginjaren sterk de nadruk sterk op arbeidsveiligheid lag en veel minder op arbeidsgezondheid.<sup>52</sup>

Ad-hocversmallingen van te controleren wet- en regelgeving zijn voorstelbaar bij wijzigingen in het topmanagement waardoor een persoonlijk getinte afbakening in de activiteiten wordt aangebracht. Ze kunnen ook voortvloeien uit wijzigingen in politieke constellatie bij de politieke opdrachtgever, waardoor politiek gemotiveerde afbakeningen plaatsvinden. De gebeurtenissen die wellicht tot de snelste en meest vergaande versmallingen kunnen leiden zijn calamiteiten en grote incidenten op het betreffende toezichtgebied. Op diverse gebieden hebben de afgelopen jaren calamiteiten en ongelukken plaatsgevonden die een grote maatschappelijke impact hebben gehad.<sup>53</sup> Na calamiteiten en incidenten wordt doorgaans door de politiek het voornemen uitgesproken om zodanige veranderingen in regelgeving en toezicht te bewerkstelligen dat dergelijke gebeurtenissen nooit meer zullen plaatsvinden ofwel dat nulrisico's zullen worden gerealiseerd. Dit komt tot uitdrukking in veelal snelle en symbolische beleidswijzigingen, in de vorm van nieuwe of aangescherpte regelgeving en/of intensivering van toezicht, die een beeld van daadkracht en werkzaamheid scheppen en daardoor de politieke opdrachtgever belonen of gunstig stemmen.<sup>54</sup>

Weliswaar kunnen aan calamiteiten en incidenten belangrijke leereffecten verbonden zijn die op een deelgebied tot een grotere doeltreffendheid leiden, ze kunnen echter tegelijkertijd leiden tot aanzienlijke wijzigingen van de focus (herschikking capaciteit over onderwerpen) doordat het vermijden van herhaling van een recent opgetreden calamiteit of incident sterk op de voorgrond treedt en daardoor een zware wissel trekt op de toezichtcapaciteit. Dit kan doelversmalling met zich meebrengen aangezien (grote) delen van het originele doel worden verlaten. Het risico van een dergelijk sterke focusversmalling is dat belangrijke bestaande effecten van toezicht van de originele focus worden aangetast. Een sterk incidentgedreven aansturing van toezicht kan dus twee tegengestelde effecten hebben.

Aan de ene kant betreft dit een toename van de effectiviteit in relatie tot nauw aan een specifiek incident gerelateerde risico's (uitgaande van positieve leereffecten).

Aan de andere kant betreft dit een afname van de effectiviteit in relatie tot andere niet aan dat specifieke incident gerelateerde risico's door vermindering van toezicht op die risico's. Duidelijk is dat hoe sterker de aandacht naar de calamiteit of het incident verschuift, des te groter de kans op doelversmalling is. Dit leidt tot de volgende propositie:

*Propositie 2b, doelversmalling in relatie tot toezichtgebied:*

*Hoe sterker de perceptie van het doel van toezicht als het vermijden van een specifiek ongemunst voorval, des te groter het risico op doelversmalling.*

## Doelverbreiding

Analoog aan doelversmalling komen twee subtypes doelverbreiding aan de orde: doelverbreiding in relatie tot nalevingsperceptie en doelverbreiding in relatie tot toezichtgebied.

### Doelverbreiding in relatie tot nalevingsperceptie

Onder doelverbreiding in relatie tot nalevingsperceptie verstaan we een zodanig ruim beeld van naleving van eisen door de toezichthoudende instantie, dat dit de controleerbaarheid van die eisen belemmert. Er is sprake van vervaging van eisen, wat de beoordeling van naleving, die houvast vereist, hindert.

Een ruime interpretatie van traditionele eisen komt bij uitstek tot uitdrukking in coöperatief toezicht. Bij deze toezichtstrategie staat interpretatie van de eisen 'in de geest van de regels' centraal en voor zover de gewenste gedragsveranderingen als onvoldoende worden beoordeeld, wordt via advies en overtuiging getracht om dit ten goede te veranderen. Er is sprake van doelverbreiding in de zin dat de na te streven gedragsverandering opener, minder vastomlijnd is dan bij de tegenhanger afschrikking. Hierdoor worden de eisen door de onder toezicht staanden als meer richtinggevend en vooral als minder dwingend geïnterpreteerd. Dit impliceert dat de verbreding gepaard gaat met vervaging van het doel. Dat biedt de onder toezicht staanden de vrijheid om uitgaven en inspanningen gericht op de doelen te minimaliseren. Bekende nadelen van deze vorm van toezicht zijn dan ook 'capture' en erosie van legitimiteit van de toezichthouder, verschijnselen die de doeltreffendheid van toezicht zeer nadelig kunnen beïnvloeden.<sup>55</sup> Bij gemengde toezichtregimes zoals *responsive regulation* is in de startpositie ook sprake van een coöperatieve opstelling en kunnen dus soortgelijke effecten optreden.<sup>56</sup> Doelverbreiding kan ook voortvloeien uit verruimde regels. Zoals hiervoor beschreven kennen gedetailleerde regels beperkingen in relatie tot het wenselijke doel, beperkingen die voortkomen uit de moeilijkheid om risico's in regels te 'vangen', en de randvoorwaarden van

51. Kerr 1975.

52. Wilson 1989. De auteur benoemt dit niet expliciet als doelverschuiving.

53. Het betreft in de VS onder meer de explosie van het booreiland Deepwater Horizon in de Golf van Mexico in 2010 (elf dode werknemers en vijf miljoen vaten olie in de Golf) en de explosie van een aardgaspijpleiding in Californië in 2010 (acht dodelijke slachtoffers en vele gewonden) en in Nederland de vuurwerkramp van Enschede (2000) en de brand in Moerdijk bij het bedrijf Chemiepack (2010).

54. C. Carrigan en C. Coglianese, 'Oversight in Hindsight: Assessing the U.S. Regulatory System in the Wake of Calamity', in: C. Coglianese (red.), *Regulatory Breakdown: The Crisis of Confidence in U.S. Regulation*, Philadelphia, PA.: University of Pennsylvania Press 2012, p. 1-20.

55. Oded 2012.

56. De omschakeling naar een strengere modus die in dat geval is vereist bij *responsive regulation* zal dan niet plaatsvinden.

uniformiteit en handhaafbaarheid. Door deze beperkingen van gedetailleerde middelvoorschriften, die bijdragen aan irritatie en ontmoediging door toezicht, ofwel ervaren toezichtlast door onder toezicht staanden, lijkt het daarom voor de hand te liggen om breder geformuleerde eisen zoals bijvoorbeeld prestatievoorschriften of voorschriften gericht op managementsystemen te hantieren.

Het voordeel van dergelijke verruimde regels is daarbij vooral gelegen in de grotere vrijheid in toe te passen maatregelen en als zodanig een verminderde toezichtlast. Verruimde regels kunnen ook een grotere reikwijdte in termen van risicovermindering hebben. Dit is het duidelijkst bij metaregulering waarbij het principe van de minimumeisen is losgelaten ten gunste van continue verbeteringen via managementsystemen.

Een belangrijk nadeel van verruimde eisen is echter dat deze door de hogere abstractiegraad minder zichtbaar en dus minder goed handhaafbaar zijn. Gilad stelt: '(...) it is harder to establish the breach of any form of flexible regulation because broad standards are open to multiple interpretations'.<sup>57</sup> Dit geldt in het bijzonder voor metaregulering: uit empirisch onderzoek blijkt volgens Gilad dat toezichthouders moeite hebben om risicomanagementplannen te beoordelen, wat kan leiden tot een verminderde slagvaardigheid of zelfs impasses. Dit is des te meer het geval naarmate de onzekerheden over de aard van de risico's en de karakteristieken van een beheersingsysteem groter zijn.<sup>58</sup> De doelen zijn door het geringere houvast van de eisen als het ware vervaagd. Niet uitgesloten kan worden dat de toezichthouder hierdoor zelfs zijn formele mandaat geleidelijk verlaat en er mogelijk een legitimiteitsprobleem ontstaat.

Kortom, verruiming van toezicht (hetzij door een ruimere interpretatie van regels, hetzij door ruimere regels) geeft de onder toezicht staande meer handelingsvrijheid, maar de toezichthouder minder houvast. Dit leidt tot de volgende propositie:

*Propositie 3a, doelverbreiding in relatie tot nalevingsperceptie:*

*Hoe sterker de perceptie van het doel van toezicht als een via maximale handelingsvrijheid van de onder toezicht staande te bereiken naleving van eisen, des te groter het risico op doelverbreiding.*

### Doelverbreiding in relatie tot toezichtgebied

Onder doelverbreiding in relatie tot toezichtgebied verstaan we een zodanig brede opvatting van de relevantie van alle in de wet- en regelgeving opgenomen eisen door de toezichthoudende organisatie, dat voor specifieke (groepen van) onder toezicht staanden irrelevante eisen worden gecontroleerd en bij hen feitelijk een deel van het toezichtgebied overbelicht wordt.

Er is sprake van een overinclusieve benadering, dat wil zeggen dat de toezichthoudende organisatie het complete, generieke eisenpakket voor elke onder toezicht staan-

de (binnen een bepaalde groep/branche) op dezelfde wijze van toepassing acht.<sup>59</sup> De kans is dan aanwezig dat de door de toezichthouder gecontroleerde set eisen feitelijk irrelevante en dus overtollige eisen bevat bij een specifieke (groep van) onder toezicht staande(n). Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer bepaalde generieke eisen maar voor enkele onder toezicht staanden daadwerkelijk relevant zijn. Ook kan het zijn dat de achterliggende doelen van een set eisen als geheel zijn geïnternaliseerd, maar impliciet dan in de eisen voorgeschreven. Het aandringen op naleving van die eisen brengt extra werk mee voor de onder toezicht staanden (bijvoorbeeld extra rapportages, documentatie), zonder dat het bijdraagt aan de originele doelen of deze zelfs schaadt.

Deze vorm van doelverschuiving hangt nauw samen met de omvang en complexiteit van wet- en regelgeving. Volgens Bardach en Kagan is de groei van regelgeving door meerdere structurele en ad-hocoorzaken vrijwel onvermijdelijk.<sup>60</sup> Een belangrijke structurele oorzaak van deze groei is de wens om mazen in de wet te dichten door aanvullende regels. De belangrijkste oorzaak wordt gevormd door incidenten en calamiteiten. Het probleem hierbij is volgens Bardach en Kagan dat individuele ontoelaatbare handelingen worden getransformeerd tot sociale problemen die maatschappijbrede oplossingen vergen. De toezichthoudende organisatie ziet zich dus geconfronteerd met omvangrijke en complexe regelgeving, die voor een individuele onder toezicht staande in zijn specifieke context (lang) niet allemaal relevant zijn.<sup>61</sup> Maatwerk leveren is voor de toezichthouder lastig vanwege de maatschappelijke verwachting van consistente en gelijke behandeling.

Ter illustratie worden door Bardach en Kagan onder meer verpleeghuizen genoemd.

'Detailed regulations designed to prevent the worst operators from cutting corners also apply to the good home. They direct government inspectors "to cite a first-rate nursing director for being behind on keeping patient charts the same as they cite incompetent nursing directors who could not maintain a decent chart if they tried".'<sup>62</sup>

59. Doelverbreiding is ook voorstelbaar wanneer de reikwijdte van de werkzaamheden zich onbewust tot buiten het wettelijke mandaat gaat uitstrekken. Het betekent dat een toezichthouder impliciet bovenwettelijke eisen gaat stellen, die feitelijk overtollig zijn. Die extra eisen hoeven echter niet overtollig te zijn; ze kunnen ook een doelgerichte aanvulling op het wettelijk kader vormen, waardoor geen sprake is van doelverschuiving. Zie A. Kasdorp, 'Tussen Scylla en Charibdis. Spanningsvelden en taakopvattingen in het licht van schadelijk maar legaal ondernemingsgedrag', *TvT* 2016, afl. 2, p. 29-48. Om redenen van afbakening worden impliciete bovenwettelijke eisen hier verder buiten beschouwing gelaten.

60. Bardach en Kagan 2010.

61. Incidenten en calamiteiten kunnen dus zowel aan doelversmalling als aan doelverbreiding bijdragen. Op de kortere termijn, in de nasleep, kunnen ze tot doelversmalling leiden (zie hiervoor). Over vele jaren gezien dragen meerdere incidenten en calamiteiten bij aan de groei van wet- en regelgeving, waardoor de kans op doelverbreiding zoals hier besproken toeneemt.

62. Bardach en Kagan 2010, p. 67.

Deze situatie begin jaren tachtig van de vorige eeuw is in Nederland ruim 35 jaar later nog even actueel.<sup>63</sup> In het kader van de Kwaliteitswet zorginstellingen zijn honderden kwaliteitsindicatoren geformuleerd, die lang niet allemaal even relevant zijn voor elke zorginstelling. Op basis van het voorgaande kan de volgende propositie worden geformuleerd:

*Propositie 3b, doelverbreding in relatie tot toezichtgebied:*

*Hoe sterker de perceptie van het doel van toezicht als naleving van alle, even relevant geachte eisen van een omvangrijk en complex wettelijk kader door alle onder toezicht staanden, des te groter het risico op doelverbreding.*

## Discussie

In dit artikel is het doel van toezicht nader beschouwd, is een basistypologie voor doelverschuiving voorgesteld, zijn de resultaten beschreven van een verkenning van het optreden van doelverschuiving binnen toezichthoudende organisaties en zijn proposities geformuleerd. Onderstaand worden de belangrijkste bevindingen van dit artikel benoemd en wordt nader ingegaan op de wetenschappelijke en praktische implicaties.

### Bevindingen

Uit de nadere beschouwing van het doel (eerste onderzoeksvraag) van toezicht is naar voren gekomen dat sprake is van een complexer doel dan op het eerste gezicht lijkt, wat van belang is voor het mogelijk optreden van doelverschuiving. Het betreft doorgaans abstract geformuleerde doelen ter bescherming van publieke belangen. Deze doelen dienen te worden gerealiseerd via veelal slecht zichtbare gedragseffecten bij onder toezicht staanden. Daarbij komt dat sprake is van een complexe doelconstellatie. Doelverschuiving lijkt dus een reëel risico.

De verkenning (derde onderzoeksvraag) levert aanwijzingen op voor het optreden van alle drie basistypes van doelverschuiving. Doelverschuiving lijkt een breed voorkomend fenomeen te zijn, dat bij zowel meer traditionele als meer innovatieve toezichtsmethodes kan optreden. Voorbeelden van sterk verminderde doeltreffendheid of zelfs regressieve effecten door doelverschuiving zijn geconstateerd. Een samenvatting van de bevindingen is weergegeven in tabel 1.

Binnen de voorgestelde basistypologie (eerste kolom van de tabel) zijn vijf uiteenlopende subtypes doelverschuiving (tweede kolom van de tabel) onderscheiden. Niet uitgesloten kan worden dat naast deze vijf in dit artikel beschreven subtypes nog andere kunnen worden onderscheiden. De vijf besproken subtypes zijn het meest in het oog springend en lijken het meest relevant te zijn vanwege de ingrijpende effecten die kunnen optreden.

### Wetenschappelijke en praktische implicaties

Nader empirisch onderzoek naar het fenomeen doelverschuiving kan meer licht werpen op het optreden van doelverschuiving en op de oorzaken zoals die in de literatuur worden genoemd, met name een hoge abstractiegraad van doelen, sancties en beloningen en bezuinigingen.<sup>64</sup> Wetenschappelijk onderzoek naar doelverschuiving kan mogelijk een bijdrage leveren aan het effectiviteitsvraagstuk. Zoals bekend is het inzicht in de effectiviteit van toezicht beperkt.<sup>65</sup> Doelverschuivingsonderzoek kan mogelijk situaties van een lage doeltreffendheid als gevolg van een suboptimale doelgerichtheid identificeren. Naarmate doelverschuiving toeneemt, richt de organisatie zich namelijk onbewust sterker op activiteiten die niet of nauwelijks of zelfs contraproductief bijdragen aan die doelen en neemt de doeltreffendheid overeenkomstig af.

Meer in algemene zin is de wetenschappelijke meerwaarde gelegen in het vormen van een systematisch beeld van uiteenlopende tegenvallende of zelfs contra-productieve effecten van toezicht.

Het praktische belang van het onderzoeken van doelverschuiving is erin gelegen dat het vaststellen van doelverschuiving het mogelijk maakt om een diagnose van ongerichtheid op het oorspronkelijke doel te stellen en daarop deze mogelijk te verminderen en daarmee de doeltreffendheid van toezicht te vergroten. Het vaststellen van doelverschuiving maakt het mogelijk om ruwe verbeteringen in gerichtheid op het oorspronkelijke doel door te voeren en daardoor verbeteringen in effectiviteit. Het zou kunnen worden opgevat als een ruwe calibratie. Zoals bij een meetinstrument in de loop van de tijd ongemerkt de afwijking tussen gemeten en werkelijke waarde groter wordt, zo kan doelverschuiving binnen een organisatie ongemerkt groter worden.

Zoals in dit artikel naar voren gekomen zijn er allerlei signalen en aanwijzingen dat doelverschuiving binnen toezichthoudende organisaties kan optreden. Indien kan worden aangetoond dat doelverschuiving optreedt, dan is er zeer waarschijnlijk sprake van onderprestatie zonder dat de organisatie zich daarvan bewust is. De organisatie kan ervan overtuigd zijn dat verdere verbeteringen in incrementele aanpassingen van bestaande werkwijzes liggen, terwijl diepgaandere aanpassingen nodig zijn, afhankelijk van het type doelverschuiving. De aanwijzingen voor de soms ernstige gevolgen van doelverschuiving zoals in dit artikel naar voren zijn gekomen, geven aan dat die illusie wellicht vaker voorkomt dan gedacht.

## Conclusies

Doelverschuiving bij toezicht is een reëel risico en biedt potentieel een van de verklaringen voor tegenvallende of contraproductieve effecten van toezicht. Onderzoek

63. Zie de open brief van de sportjournalist Hugo Borst op de voorpagina van het *Algemeen Dagblad* van 7 juli 2016.

64. Warner en Haven 1968; Kerr 1975; Sieber 1981.

65. Welp e.a. 2015.

Tabel 1 *Samenvatting verkenning doelverschuiving binnen toezichthoudende organisaties*

Type doelverschuiving	Beschouwde subtypes	Kern van verschuiving	Bevorderende omstandigheden (niet uitputtend)
1. Doelverplaatsing	Verplaatsing van doel naar middelen: (strategieën/technieken, procedures en kwantitatieve producten)	Autonomisering methodiek, afsluiting voor alternatieven	Hoge mate van uniformering van methodiek
2. Doelversmalling	Doelversmalling i.r.t. nalevingsperceptie Doelversmalling i.r.t. toezichtgebied	Verstarring van eisen Onderbelichting deel van eisen	'Going-by-the-book'toezicht Dominantie van incidenten management
3. Doelverbreiding	Doelverbreiding i.r.t. nalevingsperceptie Doelverbreiding i.r.t. toezichtgebied	Vervaging van eisen Overbelichting deel van eisen	Coöperatief toezicht/ flexibilisering van eisen 'Going-by-the-book'toezicht; complex, omvangrijk wettelijk kader

naar doelverschuiving kan inzicht bieden in de omvang van dat risico en de oorzaken. Het kan bijdragen aan het effectiviteitsvraagstuk door het identificeren en mitigeren van tendensen tot doelverplaatsing, -versmalling, -verbreiding.