



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Publieke waarden bij het uitvoeren van toezicht op de jeugdhulpaanbieders in Nederland

Clarijs, Jesse

Citation

Clarijs, J. (2024). *Publieke waarden bij het uitvoeren van toezicht op de jeugdhulpaanbieders in Nederland*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3728148>

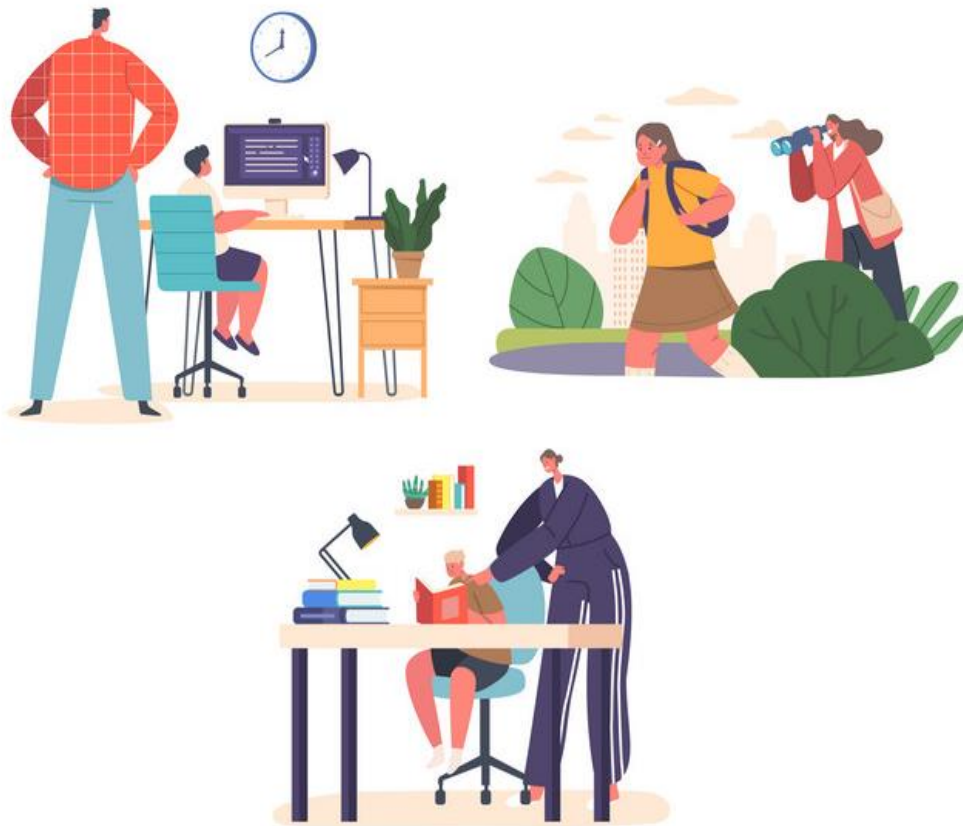
Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Publieke waarden bij het uitvoeren van toezicht op de jeugdhulpaanbieders in Nederland

Jesse Clarijs

Datum: 12-02-2024

Aantal woorden: 11.586 (exclusief voorblad, inhoudsopgave, bibliografie en bijlagen)



Thesis in het kader van de Master Management van de Publieke Sector, Bestuur en Advisering.

Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden

Begeleiding universiteit: Prof. Dr. F.M. van der Meer

Tweede beoordelaar: Mr. Dr. G.S.A. Dijkstra



Universiteit
Leiden

Documentbeheer

Versies

Versie	Datum afgerond	Opmerkingen
0.1	16-11-2023	Opzet met introductie, theoretisch kader en korte aanzet methode. Vraag 1: In theoretisch kader theoretisch observatie van relevante waarden voor toezicht. Of is dit een analyse? Staat dit op de juiste plaats in het theoretisch kader? Vraag 2: Is de operationalisering correct of missen hier nog zaken?
0.2	08-12-2023	Verwerken feedback op format/layout, introductie en theoretisch kader. Opzetten sectie onderzoeksmethode.
0.3	31-12-2023	Verwerken feedback op versie 0.2 en afronden van hele thesis.
0.4	12-02-2024	Verwerken feedback op eerste volledige versie van de thesis.
1.0	12-02-2024	Definitieve versie scriptie.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	1
INLEIDING	2
THEORETISCH KADER	5
WAARDEN, NORMEN EN REGELS	5
DE UITDAGINGEN RONDOM PUBLIEKE WAARDEN EN HUN ONDERLINGE BELANG	8
WAARDEN EN HET HOUDEN VAN TOEZICHT	13
CONCEPTUEEL MODEL	14
OPERATIONALISERING VAN CONCEPTEN	15
METHODE	21
METHODIEK VAN DE OBSERVATIESTUDIE	21
METHODIEK VAN DE INTERVIEWS	23
SELECTIECRITERIA VAN TOEZICHTONDERZOEKEN	24
DATAVERWERKING	25
DATAMANAGEMENT	26
EMPIRIE EN ANALYSE	27
CASUSBESCHRIJVING: INSPECTIE GEZONDHEIDSZORG EN JEUGD, AFDELING JEUGD	27
ALGEMEEN OVERZICHT VAN DE GEOBSERVEERDE TOEZICHTTRAJECTEN	29
VOORKOMEN VAN DE VERSCHILLENDE WAARDENCATEGORIEËN	30
UITKOMSTEN VAN DE INTERVIEWS MET BETREKKING TOT DE VERENIGING VAN WAARDENCONFLICTEN	33
CONCLUSIE	35
BIBLIOGRAFIE	38
BIJLAGEN	I
BIJLAGE A. RESULTATEN VAN OBSERVATIESTUDIE PER BESLUIT/NORM	I

Lijst van tabellen

TABEL 1. BESCHRIJVING VAN DE SIGMA, THETA EN LAMBDA WAARDENCATEGORIEËN	17
TABEL 2. OPERATIONALISERING VAN CONCEPTEN	18
TABEL 3. VERBINDING CONCEPTEN MET ITEMS UIT OBSERVATIE EN INTERVIEW	26
TABEL 4. GEGEVENS VAN GEOBSERVEERDE ANALYSEBIJeenKOMSTEN	29
TABEL 5. OVERZICHT VAN GECODEERDE BESLUITEN PER DOSSIER	30
TABEL 6. AANTAL BESLUITEN PER PUBLIEKE WAARDENCATEGORIE	31
TABEL 7. VOORKOMEN VAN DE VERSCHILLENDE WAARDEN SAMEN MET DE WAARDENVOORKEUR VAN DE VOorzITTER	31
TABEL 8. VOORKOMEN VAN WAARDENCATEGORIEËN PER BESLUITVORM	32
TABEL 9. OVERZICHT VAN DE RESULTATEN VAN DE INTERVIEWS	34
TABEL 10. RESULTATEN UIT OBSERVATIE DOSSIER 1	I
TABEL 11. RESULTATEN UIT OBSERVATIE DOSSIER 2	II
TABEL 12. RESULTATEN UIT OBSERVATIE DOSSIER 3	II
TABEL 13. RESULTATEN UIT OBSERVATIE DOSSIER 4	III
TABEL 14. RESULTATEN UIT OBSERVATIE DOSSIER 5	IV

Lijst van figuren

FIGUUR 1. CONCEPTUEEL MODEL.	15
FIGUUR 2. OVERZICHT VAN OVERLAPPENDE WAARDEN(CATEGORIEËN).....	16

Publieke waarden en het uitvoeren van risico-gestuurd toezicht in Nederland; een case study binnen de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

Clarijs-de Jong, J.^{A B}

Samenvatting

Publieke waarden spelen continu een rol binnen de overheid. Het rijkstoezicht vindt plaats vanuit deze overheid. Dit onderzoek richt zich op de mate waarin toezichthouders bij het uitvoeren van risico-gestuurd toezicht op jeugdhulpaanbieders geconfronteerd worden met conflicterende waarden en of de manier waarop de betrokken toezichthouders hiermee omgaan kan worden verklaard. Vanuit de observatie van vijf analysebijeenkomsten en vijf verdiepende interviews komen 72 besluiten naar voren.

Besluiten gebaseerd op waarden van transparantie en wederkerigheid (theta-waarden) komen binnen deze 72 besluiten het meeste voor, gevolgd door besluiten rondom effectiviteit en efficiëntie (sigma-waarden). Naar aanleiding van de observaties en interviews concludeert dit onderzoek dat de professionele waardenvoorkeur veelal vanuit intern collegiaal overleg wordt gevormd. Hiertoe staat de toezichthouders een aantal middelen te beschikking: het laten meelezen van rapporten; intervisiegesprekken; teamvergaderingen; of, moreel beraad. Thema's als het proportionaliteitsbeginsel en de responsiviteit van het toezicht benoemen toezichthouders als belangrijke basis voor deze werkwijzen.

Daarnaast komt uit de resultaten van dit onderzoek naar voren dat waardenvoorkeuren een relatie lijken te hebben met de bron van het waardenconflict. Waardenconflicten vanuit enkel open normen leiden in de meeste gevallen tot besluiten gericht op transparantie en wederkerigheid (theta-waarden). Wanneer gezien wordt dat er een normovertreding speelt wordt daarentegen gezien dat besluiten meer gericht zijn op waarden rondom effectiviteit en efficiëntie (sigma-waarden).

Kernwoorden

Publieke waarden; overheidstoezicht; risico-gestuurd toezicht; jeugdhulp; responsiviteit.

Inleiding

De rijksinspecties in Nederland moeten hun taak uitvoeren in een omgeving waarin zij tegenstrijdige eisen met elkaar moeten verzoenen (WRR, 2013). Alleen al in het afgelopen jaar hebben zich in Nederland meerdere situaties voorgedaan die dit aan het licht brengen. Zo was het versterken van de onafhankelijkheid van de rijksinspecties ten opzichte van onder toezicht staande organisaties een onderwerp tijdens de Tweede Kamerverkiezingen in 2023 (NSC, 2023). Echter werden inspecties (bijvoorbeeld) door het gerechtshof in Limburg ook in het ongelijk gesteld, aangezien zij in de uitvoering van hun taak onvoldoende rekening zouden houden met de omgeving waarin een organisatie moet opereren (Rechtbank Limburg, 2023, 10 augustus). Niet alleen de onafhankelijkheid van de inspecties ten opzichte van organisaties, maar ook de invloed van de politiek is onderwerp van discussie (Smulders, 2023, 12 juni). De inspecties zouden namelijk onvoldoende tegenspraak durven leveren aan de politiek. Recent verscheen ten slotte ook literaire fictie gericht aan jongvolwassenen waarin de eisen die gesteld worden aan toezichtsorganen centraal staat (Klune, 2022). Dit is illustratief voor de aandacht die dit onderwerp binnen de samenleving krijgt.

De diversiteit van de eisen aan een toezichthouder en de uitdagingen bij de verzoening hiervan staan centraal in de theorieën rondom publieke waarden (Huijbregts, George & Bekkers, 2022; Mertens, Muller & Winter, 2015, p.109-128; Rutgers, 2011). Publieke waardenpluralisme daagt ambtenaren uit om afwegingen te maken binnen deze diverse en soms tegenstrijdige eisen (Huijbregts, George & Bekkers, 2022; Rutgers, 2011). In de genoemde voorbeelden in de vorige alinea moeten de rijksinspecties ten opzichte van onder toezicht staande organisaties voldoende onafhankelijkheid bewaren, terwijl zij rekening moeten houden met de situatie waarin deze organisatie opereert. Een voorgeschreven ideaal hieromtrent is er niet; de rijksinspecties dienen hierover dus zelf afwegingen te maken om (zo veel als mogelijk) aan beide eisen te voldoen.

Publieke waarden hebben op dit moment een centrale plaats binnen het openbaar bestuur (Rutgers, 2011; Van der Wal, De Graaf en Lawton, 2011). Dit wordt ook (in toenemende mate) erkend bij het uitvoeren van toezicht (Mertens, Muller & Winter, 2015, p.109-128). In het hele openbaar bestuur wordt gezien dat na een periode waarin *New Public Management* leidend is geweest, het volledige palet van publieke waarden aan prioriteit wint (Denhardt & Catlaw, 2015, p.168-222; Huijbregts, George & Bekker, 2022; Torfing, Andersen, Greve & Klausen, 2020, p.1-23). Gedurende de *New Public Management*-periode lag de focus voornamelijk bij de waarden effectiviteit en efficiëntie (Denhardt & Catlaw, 2015, p.168-222; Torfing et al,

2020, p.54-73). De toenemende focus op publieke waarden wordt dan ook geassocieerd met de paradigmaverschuivingen *post-NPM* (Huijbregts et al, 2022).

Bij de uitvoering van de toezichtstaak geven publieke waarden een toezichthoudende instelling de mogelijkheid om aan te sluiten bij de organisaties waar het toezicht op houdt en de samenleving (Williamson & Lynch-Wood, 2021, p.73-120; Mertens, Muller & Winter, 2015, p.109-128). Hierdoor bieden publieke waarden handvatten om invulling te geven aan zaken waarin de wet- en regelgeving onduidelijk blijft. Dat publieke waarden in het toezicht steeds zichtbaarder worden, kan worden verklaard doordat toezichthouders meer worden aangesproken op hun rol om publieke waarden mee te wegen bij de uitvoering van hun werk en door een toenemende vervaging van de wet- en regelgeving (Mertens et al, 2015, p.109-128).

Er zijn ook negatieve aspecten van publieke waarden in het toezicht. Publieke waarden geven toezichthouders namelijk geen systematische richting voor het inzetten van handhavingsinstrumenten bij het uitvoeren van toezicht (Mertens et al, 2015, p.109-128). Het maken van een afweging tussen de verschillende publieke waarden door een toezichthouder geeft daardoor geen garantie op succes (Bozeman, 2002; Mertens et al, 2015 p.109-128). Welke rol toezichthouders hebben bij het afwegen van de publieke waarden is dan ook onderwerp van discussie (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981, p.1-23; Mertens et al, 2015, p.109-128).

Dit onderzoek beoogt empirisch te onderzoeken op welke wijze inspecteurs bij het uitvoeren van hun toezichthoudende taken de diversiteit aan eisen vanuit de publieke waarden verenigen en hoe zij conflicten hierin overkomen. De focus ligt daarbij op het toezicht op jeugdhulpaanbieders door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ).

Dit onderzoek beoogt de publieke waardetheorieën te gebruiken bij een onderzoek naar de toezichtspraktijk. Maatschappelijk draagt dit onderzoek bij aan het in kaart brengen van hoe toezichthouders omgaan met publieke waarden. Dit biedt inzicht en vult de discussie rondom toezichteffectiviteit mogelijk aan.

Om tot een conclusie te kunnen komen, richt dit onderzoek zich op de volgende vraag: *In hoeverre worden ambtenaren binnen de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd bij het uitvoeren van risico-gestuurd toezicht op de jeugdhulp geconfronteerd met tegenstrijdige waarden en kan de wijze waarop ze met deze waardenconflicten omgaan worden verklaard?*

Allereerst zal in het theoretisch kader de relevante theorieën rondom dit onderwerp worden behandeld. Binnen dit theoretisch kader zal de theorie rondom publieke waarden worden beschreven en zal vervolgens specifiek ingegaan worden op de rol van publieke waarden binnen het toezicht. Dit theoretische gedeelte wordt gevolgd door de methodesectie

waarbinnen de onderzoeksopzet voor dit scriptie uiteen wordt gezet. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door middel van een kwalitatief onderzoek bestaande uit observaties en interviews. De resultaten van het onderzoek worden uitgewerkt in het onderdeel 'resultaten' binnen dit thesis. In de discussie waar dit thesis mee afgerond wordt, vindt verdere analyse van de resultaten plaats.

Theoretisch kader

In het theoretisch kader zal allereerst ingegaan worden op waarden, normen en regels en de relevantie van (publieke) waarden voor het openbaar bestuur. Daarna zal ingegaan worden op de veelvuldigheid aan publieke waarden die binnen de overheid meespelen (publieke waarden pluralisme) en dat hierbinnen onderlinge overlap of conflict kan bestaan. Vanuit dit pluralisme zal vervolgens verder ingegaan worden op hoe afwegingen kunnen worden gemaakt wanneer waardenconflicten zich voordoen. De relevantie van deze theorieën rondom waarden(conflicten) specifiek voor het toezicht, vormt vervolgens de opmaat voor het conceptueel model en de operationalisering waar dit hoofdstuk mee afsluit.

Waarden, normen en regels

De vele verschillende waarden die tegelijkertijd bestaan, zorgen er voor dat ambtenaren steeds weer blootgesteld worden aan een breed palet van eisen (Huijbregts, George & Bekkers, 2022; Mertens et al, 2015, p.109-128; Rutgers, 2011). Deze eisen kunnen met elkaar overeenkomen, maar kunnen ook tegenstrijdig zijn ten opzichte van elkaar. Waarden staan centraal wanneer over de eisen aan de overheid wordt gesproken omdat deze uiting geven aan algemene opvattingen over wat wel en niet acceptabel is (Mertens et al, 2015, p.109-128; Rutgers, 2011). Deze opvattingen kunnen vele zaken omvatten en zijn dermate algemeen dat ze altijd gelden. De ruimte binnen deze waarden maakt hen echter veelal vaag en subjectief. Een voorbeeld hiervan is te vinden in de waarde dat je jouw naasten lief moet hebben. Wat liefhebben is en wie wordt gezien als naaste is per persoon afhankelijk en twee personen in dezelfde situatie kunnen hierover andere meningen hebben.

Het hierboven beschreven voorbeeld toont dat er voor eenieder ruimte is voor een eigen interpretatie van de waarde en eenzelfde situatie niet per se gelijk beoordeeld wordt vanuit verschillende perspectieven. Om een meer praktische invulling te geven aan waarden worden deze van invulling voorzien door normen (Mertens et al, 2015, p.109-128). Dit verschil is als de letter en de geest van een wet. Een waarde geeft namelijk meer invulling aan *waarom* een wet er is, terwijl normen een toetsbare invulling geven aan *hoe* dit doel van de wet bereikt wordt. Normen zijn daarbij veel specifiek, maar in tegenstelling tot de bovenliggende waarde afhankelijk van de context. Daardoor zijn normen niet altijd van toepassing (Mertens et al, 2015, p.109-128).

Om overeenstemming met gestelde normen af te dwingen, kunnen hier expliciete voorschriften bij worden opgesteld. Dit zijn regels die afgedwongen kunnen worden op een formele (juridische) of een meer informele wijze (Braithwaite, 2011; Mertens et al, 2015,

p.129-148). Terugkomend op het eerdere voorbeeld over de waarde met betrekking tot naastenliefde, kan bijvoorbeeld als norm worden gesteld dat je op een correcte manier met anderen om moet gaan. Als onderliggende regel leren ouders hun kinderen in Nederland veelal om een ander de hand te schudden wanneer zij iemand ontmoeten. We zien hierbij dus dat wanneer we bewegen van waarden naar normen en vervolgens naar regels, de invulling steeds verder geconcretiseerd wordt. Hoe deze concretisering plaatsvindt en welke waarden als belangrijk worden gezien, is afhankelijk van vele factoren. Onder andere persoonlijke, culturele en religieuze overtuigingen kunnen hierin namelijk meespelen (Rutgers, 2011; Mertens et al, 2015, p.109-128; Rainey, 2014, p.64-69).

Waarden kunnen op vele manieren worden gecategoriseerd, zoals vanuit een onderscheid tussen publieke en private waarden (Mertens et al, 2015, p.109-128; Rutgers, 2011). Onder private waarden worden waarden beschreven die door enkele individuen of groepen van belang zijn. Publieke waarden omvatten daarentegen meer waarden met betrekking tot het algemeen belang of een goede samenleving. Deze publieke waarden kunnen op brede overeenstemming rekenen en zijn daarmee meer collectief gedeelde waarden waarbij de overheid een centrale rol speelt voor de borging hiervan (Mertens et al, 2015, p.109-128; Rutgers, 2011). Als basis voor de publieke waarden theorie plaatst Bozeman (2007, p.113-131) de *inductief contractualisme benadering* centraal. Hierin wordt de brede overeenstemming van publieke waarden verder geduid. Inductief contractualisme houdt in dat een collectieve actie gebaseerd is op bestaande en gedeelde (publieke) waarden met een erkend sociaal contract (Bozeman, 2007, p.113-131). Het sociale contract in deze benadering beschrijft dat individuen de eigen winst aan de kant zetten ten gunste van de groep (Bozeman, 2007, p.113-131). Publieke waarden worden daarom veelal gezien als waarden die overeenstemming bieden over de rechten, voordelen en privileges waar een burger aanspraak op kan maken. Dit zijn bijvoorbeeld de verplichtingen van de burger aan de staat, elkaar en de samenleving en tot slot de principes die de basis vormen voor het bestuur en beleid (Bozeman, 2007, p.12; Rutgers, 2011).

Aangezien de overheid zich centraal opstelt bij de borging van publieke waarden zijn deze een constant onderdeel binnen de overheid en bieden zij onderbouwing voor het handelen van de overheid (Rutgers, 2011; Van der Wal et al, 2011; Bozeman, 2007, p.132-158). Het belang van de publieke waarden voor de overheid wordt ook gezien, omdat hervormingen binnen de overheid veelal met publieke waarden worden geassocieerd (Torfing, Andersen, Greve & Klausen, 2020, p.1-23; Rutgers, 2011). Publieke waarden zijn er in vele vormen die naast elkaar bestaan (Huijbregts et al, 2022; Mertens et al, 2015, p.109-128; Rutgers, 2011). Dit wordt ook wel *publieke waarden pluralisme* genoemd. Aan welke publieke waarde we

binnen deze verzameling van waarden belang hechten, kan over de tijd verschuiven. Wanneer het belang van de ene publieke waarde verschuift naar een andere, kan dit een verandering teweegbrengen in de vormgeving van de overheid en/of hoe deze functioneert en/of handelt (Torfing et al, 2020, p.1-23; Rutgers, 2011).

Een voorbeeld van de effecten die een verschuiving in het belang tussen verschillende waarden teweeg kan brengen, is terug te vinden in de tweede helft van de vorige eeuw. Waar neutraliteit, legitimiteit en een sterke centrale staat voor de jaren '70 leidend waren, lag in de periode daarna de nadruk meer op effectiviteit en efficiëntie (Denhardt & Catlaw, 2015, p.23-78; Denhardt & Catlaw, 2015, p.130-163; Torfing et al, 2020, p.24-73; Van der Meer, 2021, p.179-201). Dit resulteerde in hervormingen waarbij de aansturing van de publieke sector vanuit principes van het private management werd gestimuleerd en privatisering en decentralisatie veel voorkomend was. Bestuurskundigen doopten deze omslag om tot een verschuiving waarbij na een periode waarin de Weberiaanse bureaucratie het leidende principe binnen het openbaar bestuur was het *New Public Management* (NPM) de vernieuwde vormgeving, functionering en het handelen van de overheid leidde (Torfing et al, 2020, p.54-150; Van der Meer, 2021, p.179-201). In de afgelopen jaren is wederom een verandering in de visie op de inrichting van de overheid te zien. In dit geval vanwege de grote mate van aandacht voor rendement, bedrijfseconomische effectiviteit en efficiëntie binnen het NPM (Rutgers, 2011; Van der Meer, 2021, p.178-201; Walker et al, 2011). Tot welke hernieuwde vormgeving, functionering en handelingen van de overheid deze kritieken leidden, kan op meerdere manieren worden verklaard (Torfing et al, 2020, p.105-150). Onder andere worden hiervoor theoretische paradigma's uitgewerkt, zoals *New Public Governance*, *Public Value Management* of *New Public Service* (Torfing et al, 2020, p.105-150; Denhardt & Denhardt, 2000).

Wanneer gekeken wordt naar de werking van de overheid en de aanbevelingen die worden gedaan om verbeteringen op de kritiekpunten op NPM te bereiken, wordt vooral overeenstemming met *New public service* (NPS) gezien (Van der Meer, 2021, p.179-201). Dit maakt NPS momenteel dus een zeer relevante verklaring voor de organisatie van het openbaar bestuur na de periode van NPM. Binnen NPS wordt de verantwoordelijkheid voor het algemeen belang en de dienstbaarheid van politici en ambtenaren (service) aan de samenleving centraal gezet (Alexander & Nank, 2009; Denhardt & Denhardt, 2000; Van der Meer, 2021, p.179-201). NPS gaat namelijk uit van een gedecentraliseerde dienstverlening waar burgers bij betrokken zijn en waarbij het openbaar bestuur georganiseerd is in overeenstemming met de waarden en

behoeften van de (betreffende) gemeenschap (Denhardt & Denhardt, 2000; Alexander & Nank, 2009).

In het voorgaande is enkele keren beschreven dat er sprake is van vele waarden die tegelijkertijd van toepassing zijn (*publieke waarden pluralisme*) en dat verschuivingen in accenten bij deze waarden veranderingen teweeg kunnen brengen binnen de overheid. In de voorbeelden van de verschuivingen van de bureaucratie naar NPM en vervolgens naar NPS zijn een aantal van deze waarden waar het accent op lag naar voren gekomen. Neutraliteit, legitimiteit, effectiviteit, efficiëntie en dienstbaarheid zijn bijvoorbeeld beschreven. Dit illustreert een deel van het palet van publieke waarden die een rol spelen binnen de overheid. Het is echter niet zo dat wanneer het accent voor de overheid bij een bepaalde (set) waarden ligt, anderen niet langer meewerken (Rutgers, 2011; Torfing et al, 2020, p.1-23). Torfing et al (2020) gebruiken hiervoor het metafoor van een taart. In deze taart laat de samenvoeging of opstapeling van lagen wel bepaalde elementen meer prominent naar voren komen maar eerdere elementen blijven alsnog meespelen. Het gaat dus om de verschuiving in belangen of accenten tussen de waarden onderling en niet om de diskwalificatie van eerder belangrijke waarden.

Het waardenpluralisme stelt de overheid voor uitdagingen. Dit zijn zowel strategische als praktische uitdagingen. De strategische uitdagingen gaan voornamelijk over welke waarden binnen de overheid van belang zijn en hoe hun onderlinge belang bepaald kan worden (Fukumoto & Bozeman, 2019; Rutgers, 2011; Bozeman, 2002; Bennington, 2009; Moore, 1995). De praktische uitdagingen zijn voornamelijk hoe de verschillende waarden, die soms niet met elkaar overeenkomen of mogelijk zelf tegenstrijdig zijn aan elkaar, met elkaar verenigd kunnen worden (Bozeman, 2002; Rutgers, 2011). De volgende paragraaf zal ingaan op deze uitdagingen rondom publieke waarden.

De uitdagingen rondom publieke waarden en hun onderlinge belang

Binnen het brede palet van publieke waarden die meespelen in de praktijk van de overheid is het lastig om (alle) individuele waarden vast te leggen (Fukumoto & Bozeman, 2019; Rutgers, 2011; Rainey, 2014, p.297-334). We weten dus wel dat er vele waarden zijn die meespelen en onderling van belang kunnen wisselen maar welke keuzes er precies zijn, is op voorhand niet bekend. Om een dergelijke lijst van publieke waarden te krijgen, zou onderzoek naar verkiezingsuitslagen, vragenlijstonderzoeken naar publieke opinies en onderzoek naar de centrale waarden van publiek beleid mogelijk uitkomsten bieden (Bozeman, 2007, p.132-158). Toch laten vele pogingen in de afgelopen decennia zien dat dit een moeizaam proces is (Rutgers, 2011). In de afgelopen jaren zijn om publieke waarden te bepalen, onderzoeken

uitgevoerd die soms lijsten opleveren van wel 94 publieke waarden met onderling overlappende of conflicterende delen (Rutgers, 2011; Jørgensen & Bozeman, 2007; Bozeman, 2019; Rainey, 2014, p.297-234, Stone, 2012; Schreurs, 2005).

Om deze complexiteit bij het onderzoeken van publieke waarden het hoofd te bieden, is het bepalen van groepen of categorieën publieke waarden een uitkomst. Onderzoek naar publieke waarden categorieën waarin overlappende waarden samengevat kunnen worden, zien we onder andere terug bij het werk van Hood (1991). Ook in latere uitwerkingen van publieke waarden zien we terug dat deze als groepen publieke waarden worden samengevat (Jørgensen & Bozeman, 2007; Mertens et al, 2015, p.109-128; Rainey, 2014, p.297-234).

Hood (1991) beschrijft in zijn onderzoek de implicaties van een set ontwikkelingen in het openbaar bestuur van eind 20^e eeuw. Zijn werk wordt als een van de basiswerken gezien over het NPM (Shamsul Haque, 2007). In dit werk beschrijft Hood (1991) drie categorieën waarden welke in het openbaar bestuur aanwezig (kunnen) zijn. Deze categorieën waarden zijn sigma- (Σ -waarden), theta- (Θ -waarden) en lambda-waarden (Λ -waarden). Binnen de Σ -waarden ligt de focus vooral op de geleverde output (Hood, 1991). Wanneer in een organisatie deze categorie dominante aandacht krijgt, zijn zij vooral geïnteresseerd in het zo optimaal mogelijk inzetten van middelen voor duidelijk gedefinieerde- en duidelijke van elkaar te onderscheiden doelstellingen (Hood, 1991). Effectiviteit en efficiëntie staan hierbij dus centraal. Dit komt overeen met de private-sector management ideeën vanuit NPM (Hood, 1991; Denhardt & Catlaw, 2015, p.168-222; Torfing et al, 2020, p.54-73).

Θ -waarden stellen zich daarentegen tot doel om een eerlijke overheid te garanderen en 'capture' van publieke organisaties of instellingen te voorkomen (Hood, 1991). Eerlijkheid, redelijkheid en wederkerigheid zijn belangrijk binnen deze waardencategorie. In tegenstelling tot de Σ -waarden ligt de focus bij Θ -waarden grotendeels op het proces (Hood, 1991). Centraal in dit proces staan dus eisen aan de transparantie en anti-corruptiemaatregelen.

De Λ -waarden zetten zich in voor een robuuste overheid die staande blijft in stabiele en rumoerige tijden (Hood, 1991). Binnen deze categorie van waarden staan overtolligheid, verscheidenheid en robuustheid centraal. Het beschikken over back-up systemen en capaciteit (overtolligheid), het uitvoeren van diverse werkzaamheden en het beschikbaar stellen van overvloedige materialen (robuustheid) stelt in deze waardecategorie de overheid in staat om in goede en slechte tijden te kunnen blijven opereren (Hood, 1991).

Een verdere uitwerking van de publieke waarden volgens de hierboven genoemde categorieën is onder andere terug te vinden in de werken van Bozeman (Fukumoto & Bozeman, 2019). Bozeman's werken richten zich op beleid, maatschappelijke behoeften en resultaten en

welke waarden hierin aangemerkt kunnen worden als publieke waarden (Fukumoto & Bozeman, 2019). Bozeman (2007) beschreef publieke waarden naar aanleiding van een uiteenzetting van waardetheorieën binnen onder andere de economische, filosofische en sociologische wetenschappen. De uitkomsten hiervan zijn in de vorige paragraaf naar voren gekomen. Het is echter een belangrijk uitgangspunt dat deze werken ervan uitgaan dat (publieke) waarden in de samenleving bestaan. Deze basis is namelijk niet terug te vinden in andere uitwerkingen rondom publieke waarden die meer uitgaan van de creatie van publieke waarden (Moore, 1997; Bennington, 2009; Fukumoto & Bozeman, 2019).

Moore (1997) en Bennington (2009) hebben deels overlappende uitwerkingen van publieke waarden. Moore (1997) stelt de doelen en prestaties van publieke managers bij het creëren van publieke waarden centraal, terwijl Bennington (2009) de publieke sfeer als broedplaats ziet voor publieke waarden. Deze publieke sfeer houdt volgens Bennington (2009) in dat er ook een rol voor producenten en gebruikers is bij de waardencreatie. Dit vermindert dus de rol van de publieke managers, zoals Moore (1997) beschrijft, aanzienlijk. Bennington (2009) en Moore (1997) onderscheiden zich dus op dit vlak. Een punt van kritiek betreffende de uitwerkingen van Moore (1997) en Bennington (2009) is echter dat de term publieke waarde niet concreet wordt. Daarnaast blijft onduidelijk hoe de publieke meerwaarde wordt ingevuld, onderbouwd en gelegitimeerd (Van der Meer, 2021, p.179-201).

Omdat deze onduidelijkheden niet spelen binnen de werken van Hood (1991) en Bozeman (2002; 2007), zal dit onderzoek hierop verder gaan. Het is daarbij belangrijk om te vermelden dat de overtuiging dat publieke waarden in de samenleving en de overheid continu aanwezig zijn niet maakt dat deze ook als geborgd worden gezien. Aan de basis van deze werken staat namelijk ook de overtuiging dat waarden onderling kunnen overlappen en conflicteren, wat de overheid uitdaagt afwegingen te maken tussen de waarden (Bozeman, 2002; Rutgers 2011). Hoe deze afwegingen bij waardenconflicten plaatsvinden, is lastig theoretisch te duiden. Hier meer inzicht in krijgen is namelijk veelal beperkt tot onderzoek in de praktijk (Rutgers, 2011). Desalniettemin kunnen dergelijke afwegingen ervoor zorgen dat winst op een publieke waarde een verlies op een andere bewerkstelligd. Van der Wal (2011) beschrijft deze afweging als *zero-sum* of *zero-plus*, waarbij respectievelijk een waarde boven een andere waarde wordt verkozen of dat de waarden los van elkaar staan zonder onderling effect.

Bozeman (2002) vat dit effect op de publieke waarde, waar geen recht aan gedaan kan worden, samen als *publiek falen*. Publiek falen speelt wanneer zowel publieke als private partijen niet kunnen voorzien in zaken die van belang zijn voor de betreffende (publieke)

waarde. Hij vergelijkt daarbij het publiek falen met markt falen, een economische benadering die de situatie beschrijft waarin door problemen in de markt de fysieke en de werkelijke prijs van een product niet meer overeenkomen. Dit benadrukt de centrale rol van de overheid bij publieke waarden als belangrijk onderscheid met het genereren van omzet wat een centrale rol speelt in de private markt (Bozeman, 2002). Doordat dit een duidelijk onderscheid maakt tussen de markt en overheid maar wel de noodzaak van publiek-private netwerken onderschrijft, is dit een interessante uitwerking in het daglicht van het *new public service* model. De kritieken op het eerdere NPM en de aanbevelingen voor verbetering stemmen hier namelijk mee overeen (Denhardt & Denhard, 2000; Torfing et al, 2020, p.105-150; Van der Meer, 2021, p.179-201).

De overheid staat continu voor dergelijke afwegingen tussen waarden. Dit maakt het een interessant onderzoeksveld waarin gekeken wordt naar hoe deze afwegingen gemaakt worden. Immers kunnen de keuzes die gemaakt worden om het accent bij de ene waarde in een beleid te leggen ten opzichte van een andere waarde zorgen dat deze andere waarde het risico loopt om in tegengestelde richting te ontwikkelen dan de samenleving wenselijk acht (Bozeman, 2002). Dit legt een verantwoordelijkheid bij de medewerkers binnen de publieke sector. Het is dan ook niet onverwacht dat deze afwegingen worden gezien als complex en lastig theoretisch te duiden (Rutgers & Schreurs, 2006; Rutgers, 2011; Van der Wal, 2011). Eerdere onderzoeken naar hoe de afwegingen tussen waarden plaatsvinden, concludeerden in meerdere mate dat er spraken was van een rationele besluitvorming. Deze rationele besluitvorming veronderstelt dat duidelijk was welke waarden nagestreefd dienden te worden, welk doel hierbij voor ogen gehouden moest worden en dat daarvanuit vervolgens tot het gewenste beleid kon worden besloten (Rutgers & Schreurs, 2006; Van der Wal, 2011).

Later onderzoek is echter kritisch op deze veronderstellingen. Rutgers & Schreurs (2006) omschrijven deze rationaliteit als een grijs gebied, waarin persoonlijke overtuigingen en externe factoren mee spelen. Zowel bij de overkoepelende waarden, de daaronder gestelde doelen en welke actie een gewenst resultaat zal bieden, speelt immers onder andere inhoudelijke vaagheid en onderling conflict een rol. Dit maakt het idee van rationele besluitvorming een lastig te onderbouwen benaderingswijze (Rutgers & Schreurs, 2006). Van der Wal (2011) vult deze kritiek verder aan door te stellen dat beleid soms onbewust een bepaalde kant ontwikkeld. Hierdoor vindt na verloop van tijd dus wel een negatieve ontwikkeling van gewenste publieke waarden plaats (of publiek falen), zonder dat hier een (volledig) rationeel besluit aan vooraf is gegaan. Daarnaast beschrijft Van der Wal (2011) dat bepaalde ontwikkelingen soms wel weergegeven worden alsof deze voortkomen uit een meer rationele besluitvorming. Echter speelt hier in die gevallen veelal meer een

managementstrategie dan dat dit een juiste weergave is van de werkelijkheid (Van der Wal, 2011).

Deze latere onderzoeken stellen, zoals ook hierboven meerdere malen is beschreven, dat publieke waarden een continu onderdeel vormen van het openbaar bestuur (Rutgers & Schreurs, 2006; Rutgers, 2011; Van der Wal, 2011). Daarnaast erkennen deze onderzoeken dat een medewerker in de publieke sector altijd onder druk staat om afwegingen te maken binnen het palet van publieke waarden tijdens de uitvoering van diens werk. Dit vanwege de beschreven inhoudelijke vaagheid, overlap en conflicten tussen de verschillende waarden (Rutgers, 2011; Van der Wal, 2011). Institutionele of professionele overtuigingen worden als belangrijk onderdeel gezien bij het maken van afwegingen in het geval van conflicterende waarden (Rutgers & Schreurs, 2006; Van der Wal 2011). De Nederlandse staat wordt veelal getypeerd door het poldermodel van onder andere onderling overleg en compromis (Arentsen, Bressers & O'Toole, 2000). Ook bij het maken van een afweging van conflicterende waarden kan van een professionele overheidsorganisatie in Nederland dus worden verwacht dat hier intercollegiaal of politiek-ambtelijk overleg of onderhandeling met de betreffende organisatie(s) of branches bij plaatsvindt (Arentsen, Bressers & O'Toole, 2000). De professionele waardenvoorkeur wordt vormgegeven binnen de organisatie en in samenwerking met collega's. Bij deze professionele waardenvoorkeur spelen waarden mee die ambtenaren als institutionele waarden voorgedragen krijgen of die zij meegekregen hebben tijdens hun opleiding of eerdere werkervaringen (Rutgers & Schreurs, 2006; Rutgers, 2011; Van der Wal 2011).

Ambtenaren die toezicht houden worden ook geconfronteerd met noodzakelijke afwegingen tussen waarden. Dit scriptie begon met een korte toelichting op de relatie tussen waarden, normen en regels. Deze normen en regels concretiseren zoals eerder beschreven dat wat volgens een waarde gewenst wordt geacht (Mertens et al, 2015, p.109-148). Deze geconcretiseerde normen en regels zijn onderdelen waar toezichthoudende ambtenaren op kunnen toetsen en handhaven (Mertens et al, 2015, p.51-86). Ondanks dat een afweging van conflicterende publieke waarden binnen een beleid plaatsvindt buiten de invloed van toezichthoudende ambtenaren om, heeft het dus alsnog invloed op hun werkzaamheden. Verschuivingen in het belang wat aan (publieke) waarden wordt gehecht in beleid beïnvloed namelijk de concretisering in normen en regels en zodoende verschuift ook voor een toezichthouder de onderlinge relevantie van bepaalde normen en regels (Mertens et al, 2015, p.109-129). Toezichthoudende ambtenaren moeten hierdoor verder kijken dan de gestelde normen en regels, namelijk naar de bedoeling van een wet – de achterliggende waarde – om

zodoende geen ‘waardeloos’ toezicht uit te voeren (Mertens et al, 2015, p-109-129). Op de rol van waarden binnen het toezicht zal in de volgende paragraaf verder ingegaan worden.

Waarden en het houden van toezicht

Het effect dat publieke waarden en verschuivingen in hun onderlinge belang hebben op het uitvoeren van toezicht staat steeds meer in de belangstelling (Bouwman et al, 2015; Mertens et al, 2015, p.51-128; WRR, 2023, p.69-94). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2013, p.69-94) stelt dan ook dat toezichthouders in een spanningsveld staan van tegenstrijdige verwachtingen vanuit de politiek, burgers, bedrijven, organisaties en besturen. Daarnaast worden de toezichthouders ook meer opgeroepen om ‘hun unieke kennispositie tussen beleidsontwikkeling en uitvoering [te] benutten’ (WRR, 2013, p.69-94). Dit spanningsveld is terug te vinden in wat een toezichthouder moet toetsen. Welke wetten, normen en regels worden van belang geacht en welke situatie bij een onder toezicht staande organisatie wordt vervolgens als gewenst gezien? Het spanningsveld is naast deze meer inhoudelijke ‘wat een toezichthouder moet doen’, ook terug te vinden in *hoe* we vinden dat een toezichthouder deze taak moet uitvoeren. Tussen 2003 en 2010 verstevigd zich bijvoorbeeld binnen de samenleving een roep op de toezichthoudende instellingen in het sociaal domein om verharding en om ‘een vuist te maken’ (Mertens et al, 2015, 51-128; WRR, 2013, p.69-94). Vanuit de politiek worden in dezelfde periode acties uitgezet om de discretionaire ruimte van toezichthoudende ambtenaren te vergoten.

Van toezichthoudende ambtenaren wordt tegenwoordig verwacht dat zij een goede afweging kunnen maken binnen dit waardenspanningsveld van tegenstrijdige eisen met een vergrote discretionaire ruimte (Mertens et al, 2015, p.51-128). Met de toenemende aandacht op hoe toezichthouders zich inzetten voor de publieke waarden en deze meenemen in hun toezicht, zijn de toezichthouders vanaf de periode van 2003-2010 ook wel tot ‘toezichthouders-nieuwestijl’ gedoopt (Mertens et al, 2015, p.51-128). Dit spanningsveld daagt een toezichthouder het meest expliciet uit wanneer sprake is van een geconstateerde normovertreding of wanneer zij te maken hebben met open normen (Mertens et al, 2015, p.109-128; Williamson & Lynch-Wood, 2021, p.73-120).

In het geval dat er een normovertreding wordt vastgesteld moeten toezichthouders afwegen welke actie passend is (Bouwman et al, 2015; Braithwaite, 2011; Mertens et al, 2015, p.109-128; Rutz, 2017, p.7-32; Williamson & Lynch-Wood, 2021, 73-120). In hoeverre ze hierbij rekening houden met de onderliggende publieke waarden die hierbij van belang worden geacht, is essentieel. Wanneer namelijk binnen onder andere de politiek of de samenleving de

overtuiging bestaat dat er te hard of juist te zacht is opgetreden, kunnen ze hier op aangesproken worden. Publieke waarden geven toezichthoudende organisaties dus een middel om aan te sluiten bij de samenleving, maar ook bij de organisaties waar zij toezicht op houden (Mertens et al, 2015, p.109-128; Williamson & Lynch-Wood, 2021, 73-120). De waarden die een toezichthouder nastreeft bij de uitvoering van toezicht en handhaving kan de onder toezicht staande organisaties daarnaast stimuleren om het werken volgens de normen na te streven (Williamson & Lynch-Wood, 2021, 73-120).

Het is voor toezichthouders daarnaast noodzakelijk om over de onderliggende waarden van open normen na te denken (Mertens et al, 2015, p.109-128). De wet is in het geval van open normen onduidelijk over de verplichtingen waaraan voldaan moet worden (ToezichtTafel, 2021, 26 april; Toezine, 2020, 17 november). Het idee achter open normen is dat dit onder toezicht staande organisaties de ruimte biedt om zelf invulling te geven aan de wijze waarop zij aan de normen voldoen, waardoor ruimte voor innovatie ontstaat. Daarnaast beogen open normen werkdrukverlaging bij de toezichthoudende ambtenaren (Toezine, 2020, 17 november). Toezichthoudende ambtenaren moeten in het geval van open normen meer rekening houden met het risico op rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid dan bij gesloten normen. Dit risico ontstaat doordat binnen deze normen een wisselende invulling ontwikkeld kan worden door de organisaties. Door de onderliggende waarden van de open normen mee te wegen, kunnen toezichthouders zich van (meer uniforme) handvatten en richting voorzien (Mertens et al, 2015, 109-128; Toezine, 2020, 17 november). Hiermee kunnen ze dus omgaan met de inhoudelijke vaagheid en de risico's die open normen voorleggen.

Conceptueel model

In het theoretisch kader is naar voren gekomen dat publieke waarden een continue rol spelen binnen het openbaar bestuur. Binnen de publieke waarden wordt veelal gesproken over bepaalde waardencategorieën. Hiertoe zijn de drie waardencategorieën van Hood (1991) verder uitgewerkt. Ambtenaren worden uitgedaagd om afwegingen te maken tussen (gedeeltelijk) overlappende of conflicterende waarden binnen of tussen deze categorieën. Veelal zullen deze besluiten voortkomen uit een professionele overtuiging vanuit een gezamenlijke aanpak (intercollegiaal, ambtelijk-politiek of in samenspraak met de samenleving of betreffende organisaties). Voor toezichthoudende ambtenaren is deze uitdaging het meest expliciet aanwezig in twee voorkomende gevallen: bij het vaststellen van normovertreding; of, wanneer er sprake is van open normen.

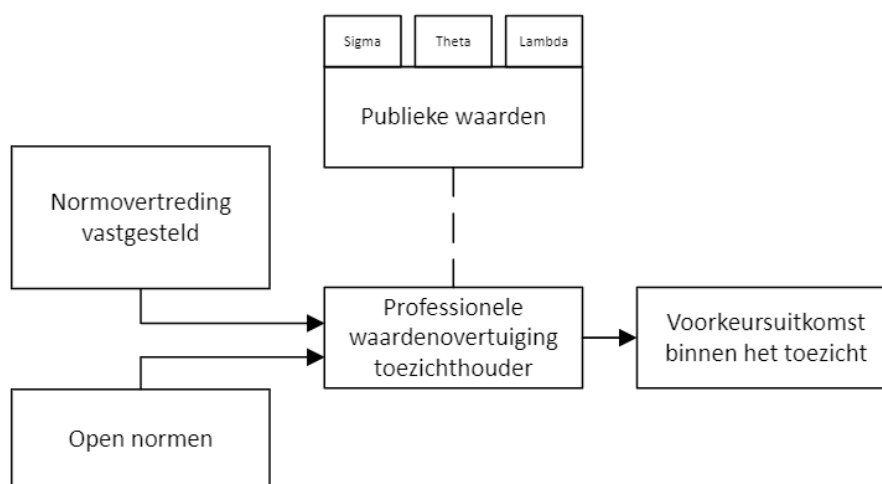
Vanuit deze theoretische uiteenzetting is een conceptueel model gevormd die de mechanismen op dit gebied weergeeft. Zie figuur 1 voor dit theoretische model.

De onderzoeksvraag waarop dit onderzoek zich richt luidt *In hoeverre worden ambtenaren binnen de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd bij het uitvoeren van risico-gestuurd toezicht op de jeugdhulp geconfronteerd met tegenstrijdige waarden en kan de wijze waarop ze met deze waardenconflicten omgaan worden verklaard?*

Binnen dit onderzoek bestaan de volgende verwachting waar verder op ingegaan wordt in de discussie/conclusie:

Toezichthouders binnen de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (afdeling Jeugd) worden in ieder toezichttraject geconfronteerd met waardenconflicten. Deze komen voor wanneer er een normovertreding is vastgesteld of wanneer zij open normen moeten toetsen. Wanneer toezichthouders hiermee worden geconfronteerd, zullen zij handelen in overeenstemming met hun professionele waardenovertuiging. De professionele waardenovertuiging komt voort vanuit een combinatie van de institutionele waarden en de waarden die de ambtenaar heeft meegekregen tijdens opleidingen of eerdere werkervaringen. Deze wordt gevormd door het voeren van intern of ambtelijk-politiek overleg of onderhandelingen met burgers of betreffende organisaties.

Figuur 1.
Conceptueel model.



Operationalisering van concepten

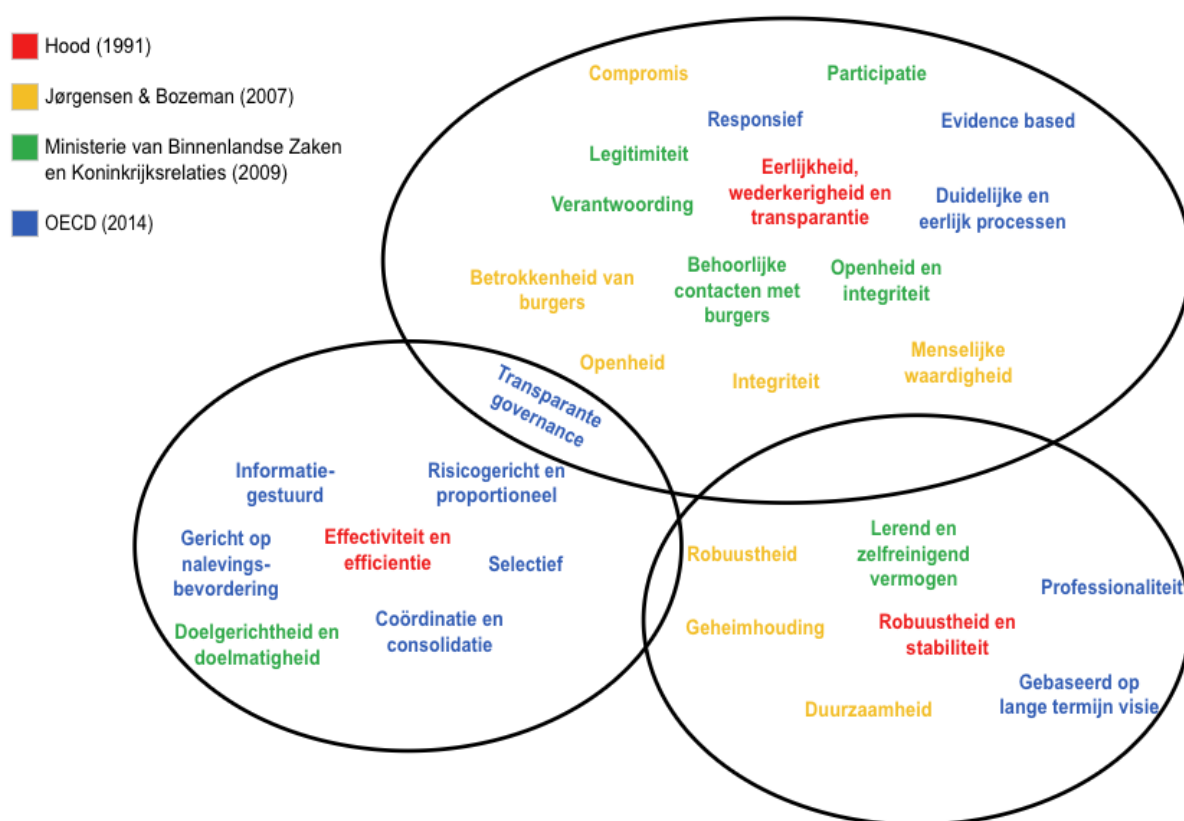
Om de publieke waardencategorieën goed te kunnen operationaliseren, is er een onderlinge analyse gedaan van het werk van Hood (1991) met andere uitingen van publieke

waarden. Dit is gedaan om inzicht te krijgen in welke uitingen momenteel worden gezien binnen de door Hood (1991) uitgewerkte categorieën en deze te voorzien van een voor de Nederlandse overheid relevante uitwerking. Het werk van Hood (1991) is daarom aangevuld met het onderzoek van Jørgensen & Bozeman (2007) en de principes van goed bestuur (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009) en goed toezicht (OECD, 2014). Zie figuur 2 voor de uitwerking van deze vergelijking, tabel 1 geeft vervolgens de uitwerking van de aangevulde waardencategorieën van Hood (1991) weer.

Zie tabel 2 voor de operationalisering van de concepten binnen dit onderzoek.

Figuur 2.

Overzicht van overlappende waarden(categorieën).



Note: op basis van Hood (1991), Jørgensen & Bozeman (2007), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009) en OECD (2014).

Tabel 1.

Beschrijving van de sigma, theta en lambda waardencategorieën

Waarden- categorie	Beschrijving
Sigma	<p>Het is van belang dat er duidelijke doelen zijn en dat deze met een zo optimaal mogelijke inzet van middelen wordt bereikt. Besluitvorming, maatregelen, acties en management moeten gericht zijn op het behalen van de doelen en in balans zijn met het risiconiveau. De bestuursstructuren, het personeelsbeleid en de ICT-middelen moeten ingericht zijn op en ingezet worden om resultaatgerichtheid te bevorderen, de inzet van middelen te optimaliseren en de hoeveelheid dubbel werk te minimaliseren. De rol van de overheid ligt alleen in die zaken waar het doeltreffend is. Andere taken moeten zo veel mogelijk belegd worden bij anderen (zoals in de markt).</p>
Theta	<p>Binnen het openbaar bestuur moeten de rechten van het individu beschermd worden en gehoor gegeven worden aan de stem van het volk door burgers en bedrijven te betrekken. Er moet zorggedragen worden voor duidelijke en eerlijke regels, processen, rechten en verplichtingen waarop inspectie en handhaving gebaseerd zijn. Een van de basisprincipes is dat er een balans en voorspelbaarheid is: acties (bijvoorbeeld voor inspectie en handhaving) moeten worden aangepast aan het profiel en gedrag van specifieke bedrijven door passende instrumenten in te zetten. De uitvoering van regelgevingshandhaving moet onafhankelijk zijn van politieke invloed en inspanningen om naleving te bevorderen, moeten worden beloond. Daarom is het belangrijk dat bestuursstructuren en personeelsbeleid voor regelhandhaving transparantie moeten ondersteunen.</p>
Lambda	<p>Hierbinnen is een continue en voorspelbare overheid het belangrijkste. Het openbaar bestuur moet robuust opgewassen zijn voor veranderingen in haar omgeving en moet ten alle tijden beschikbaar zijn. Er moet in zekere zin een middelenoverschot zijn om tegenslagen of crises op te kunnen vangen. Het gaat hierbij dus om een stabiele en voorspelbare overheid die een lange termijnvisie heeft opgesteld, deze nastreeft en zich daarmee door middel van</p>

op deze visie afgestemde werkzaamheden inzet voor het algemeen belang. Binnen het openbaar bestuur moeten trainingen en management gericht zijn op het bestendigen van de professionaliteit, transparantie, integriteit en consistentie van haar medewerkers.

Note: op basis van Hood (1991), Jørgensen & Bozeman (2007), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009) en OECD (2014).

Tabel 2.
Operationalisering van concepten.

Concept	Beschrijving	Operationalisering
Publieke waarden-categorieën	<p>Waarden die een normatieve consensus bieden over: (1) de rechten, voordelen en voorrechten waar burgers wel of geen aanspraak op moeten kunnen maken; (2) de verplichtingen van burgers aan de samenleving, de staat en elkaar; en (3) de principes waar de overheid en beleid op gebaseerd moet zijn (Bozeman, 2007). Drie publieke waarden categorieën kunnen worden geïdentificeerd, sigma-waarden, theta-waarden en lambda-waarden.</p>	<p>Sigma-waarden, geldt wanneer:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. het besluit gericht is op een zo efficiënt of optimaal mogelijke inzet van middelen, afgestemd op duidelijk gedefinieerde doelen of risico's, of; 2. Het besluit gericht is op het zoveel mogelijk reduceren van dubbel werk en indien mogelijk taken te delegeren buiten de IGJ. <p>Theta-waarden, geldt wanneer:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. het besluit gericht is om een actie zo optimaal mogelijk af te stemmen op het profiel of het gedrag van de organisatie, of; 2. het besluit gericht is op het meenemen van de input vanuit burgers of organisaties buiten de overheid in het vervolg, of;

3. het besluit gericht is op het zo veel mogelijk transparant zijn of in vergelijkbare situaties gelijke uitkomsten te garanderen.

Lambda-waarden, geldt wanneer:

1. het besluit gericht is op het bewaken van de inzet van middelen die in reserve gehouden worden, of;
2. het besluit gericht is op het blijven navolgen van de eerder opgestelde lange(re) termijnvisie van de toezichthoudende organisatie of -afdeling, of;
3. het besluit gericht is op het geven van trainingen, opleidingen of bijscholingen aan een groep of team medewerkers van de IGJ.

Open normen

Open normen zijn vervaagde wet- en regelgeving (ToezichtTafel, 2021, 26 april; Toezine, 2020, 17 november). Dit zijn normen die enkel een doel beschrijven, maar waarover onderlinge discussie ontstaat over de grenzen en methode van compliance bij onder toezicht staande organisaties.

1. De invulling van de norm levert discussie op, en;
2. Er is geen beschikking over een lijst van eisen waaraan de onder toezicht staande organisatie moet voldoen met betrekking tot de betreffende norm.

Normoverschrijding	Een normoverschrijding ontstaat wanneer in het onderling contact duidelijk wordt dat een organisatie niet voldoet aan een gestelde norm of hier een andere invulling aan heeft gegeven dan de toezichthouder als juist beoordeelt.	1. De toezichthouder beoordeelt dat een organisatie op een bepaalde norm niet voldoet.
Professionele waarden-overtuiging toezichthouder	Dit is de publieke waarden categorie welke de toezichthouder als nastrevenswaardig ziet op het moment dat deze conflicterende waarden moet verenigen. Deze wordt vormgegeven door een samenspel van de institutionele waarden en de waarden vanuit opleidingen en eerdere werkervaringen.	1. De publieke waarden categorie (zie de indicatoren van de verschillende categorieën in tabel 2) die past bij de uitingen van de toezichthouder op het moment dat deze geconfronteerd wordt met een waardenconflict.
Voorkeursuitkomst binnen het toezicht	Dit is de uiteindelijke handeling die wordt gekozen in overeenstemming met de persoonlijke waardenovertuiging van de toezichthouder.	1. Het doel of de inrichting van de handeling komt overeen met de persoonlijke waardenovertuiging van de toezichthouder.

Methode

Dit onderdeel van de thesis bevat een beschrijving van het type onderzoek en de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd. Om de hypothese binnen dit onderzoek te kunnen toetsen en tot een antwoord te komen op de onderzoeksvraag is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Dit kwalitatieve onderzoek bestaat uit twee delen; observaties en individuele interviews. De methodieken die zijn gehanteerd tijdens de observaties en de interviews worden in de bijbehorende paragrafen verder uitgewerkt.

In de paragrafen na de methodiek voor de observaties en interviews wordt meer ingegaan op de dataverzameling binnen dit onderzoek. Allereerst wordt ingegaan op de selectiecriteria die gehanteerd zijn bij het includeren van toezichttrajecten voor dit onderzoek. In de paragraaf volgend op de selectiecriteria wordt de dataverwerking toegelicht, welke toelichting geeft op de weergave van de resultaten in het volgende hoofdstuk.

Aangezien binnen het risico-gestuurde toezichttraject bij de analysesessie zowel wordt gereflecteerd op het uitgevoerde toezicht, geoordeeld wordt over de gestelde normen en een mening wordt gevormd over een passend vervolg is dit moment geselecteerd als het meest waardevolle moment voor observatie binnen dit onderzoek. Verdere toelichting over de werkwijzen van de IGJ-afdeling Jeugd is opgenomen in het volgende hoofdstuk: resultaten.

Methodiek van de observatiestudie

De observaties vonden plaats via een online vergadertool. Na een korte introductie van het onderzoek is akkoord van de deelnemers verkregen. De observaties volgden een niet-participerende observatie methode waarbij voor de rest van de sessie geen interactie meer plaats heeft gevonden tussen de deelnemers van de analysesessie en de onderzoeker. Deze vorm van observeren geeft namelijk zo min mogelijk de kans dat er data wordt verzameld welke niet overeenstemt met analysesessies zonder de aanwezigheid van de onderzoeker. Van de analysesessies zijn geluidsopnamen gemaakt ter ondersteuning van de resultaatverwerking. De observatie stelt zich tot doel om binnen de analysebijeenkomst per besluit de volgende zaken te coderen:

1. Of er spraken is van een open norm. Per norm wordt hiertoe gescoord of deze voldoet aan de volgende eisen (indien beiden juist zijn, wordt de norm als open norm gescoord):
 - a. De invulling van de norm levert discussie op, en;
 - b. Er geen beschikking is over een lijst van eisen waaraan de onder toezicht staande organisatie moet voldoen met betrekking tot de betreffende norm.

2. Binnen welke publieke waardencategorie de genomen besluiten geclassificeerd kunnen worden. Per besluit wordt hiertoe besloten aan welke van de volgende eisen deze voldoet (het meest passende item bepaalt de waardencategorie, indien geen van de items past wordt het besluit geëxcludeerd):
 - a. Sigma-waardencategorie, geldt wanneer:
 - i. Het besluit is gericht op een zo efficiënt of optimaal mogelijke inzet van middelen, afgestemd op duidelijk gedefinieerde doelen of risico's, of;
 - ii. Het besluit is erop gericht zo dubbel werk zo veel mogelijk te reduceren en taken te delegeren buiten de IGJ indien mogelijk.
 - b. Theta-waardencategorie, geldt wanneer:
 - i. Het besluit is erop gericht om een actie zo optimaal mogelijk af te stemmen op het profiel of het gedrag van de organisatie, of;
 - ii. Het besluit is erop gericht om de input vanuit burgers of organisaties buiten de overheid mee te nemen in het vervolg, of;
 - iii. Het besluit is erop gericht om zo veel mogelijk transparant te zijn of in vergelijkbare situaties gelijke uitkomsten te garanderen.
 - c. Lambda-waardencategorie, geldt wanneer:
 - i. Het besluit gericht is op het bewaken van de inzet van middelen die in reserve gehouden worden, of;
 - ii. Het besluit is gericht op het blijven navolgen van de eerder opgestelde lange(re) termijnvisie van de afdeling of organisatie, of;
 - iii. Het besluit is erop gericht om trainingen, opleidingen of bijscholingen te geven aan een groep of team medewerkers van de IGJ.
3. Of er sprake is van een normoverschrijding. De uitingen van de analysebijeenkomsten vanuit de toezichthouders en over de organisatie worden hiertoe gescoord om te beoordelen welke waardencategorieën hierin naar voren komen. Er wordt geconcludeerd dat er spraken is van een normoverschrijding wanneer:
 - a. De toezichthouder beoordeelt dat een organisatie op een bepaalde norm niet voldoet.

Methodiek van de interviews

Interviews binnen dit onderzoek worden gehouden met de voorzitters van de analysebijeenkomsten. Deze interviews stellen tot doel om meer inzicht te krijgen in de overtuigingen over publieke waarden van medewerkers van de IGJ-afdeling jeugd en welke mechanismen er worden ingezet wanneer waardenconflicten spelen. Door middel van de interviews wordt beoogd om de volgende zaken te coderen:

1. Welke publieke waardencategorie over het algemeen overeenstemt met de publieke waarden voorkeur van de toezichthouder, en;
2. In hoeverre de toezichthouder waardenconflicten in het werk herkent tussen de toezichthouder zelf en de onder toezicht staande organisatie, en;
3. Op welke wijze een toezichthouder een dergelijk waardenconflict beslecht wanneer deze zich voordoet.

De interviews vonden net als de observaties plaats via een digitale vergadertool. Na een korte introductie van het onderzoek en het verkrijgen van toestemming om aan het onderzoek deel te nemen van de deelnemer, is vervolgd met een semigestructureerd interview. Door gebruik te maken van een semigestructureerde interview methodiek wordt de ruimte behouden om verdiepende vragen te stellen aan de hand van de gegeven antwoorden. Hierdoor kan verdiepende informatie opgehaald worden over de gedachten en overtuigingen die meespelen bij de antwoorden gegeven door de medewerkers.

Na een introductie van het onderzoek waarin de sigma-waarden, theta-waarden en lambda-waarden zijn toegelicht, vervolgde het interview met de volgende de volgende vragen:

1. Herkent u deze waardencategorieën in uw werk?
2. Welk van deze waardencategorieën staat voor uw gevoel centraal binnen uw werk als toezichthouder en waarom?
3. Heeft u wel eens meegemaakt dat meerdere van deze waarden van toepassing waren, dat er als het ware conflicterende belangen waren hiertussen? Heeft u hier een voorbeeld van?
4. Hoe gaat u hiermee om, of hoe zou u hiermee omgaan in uw werk? Hoe geeft u invulling aan deze conflicterende belangen?

Vraag 1 is een openingsvraag en stelt zich tot doel om te bepalen of de toezichthouder de rol van waarden in het werk herkent en hierop kan reflecteren. Vraag 2 stelt zich tot doel om te bepalen welke publieke waarden categorie de voorkeurs categorie is van de toezichthouder. Hiertoe worden dezelfde criteria gebruikt zoals benoemd bij de methode van de observaties. Het verkrijgen van inzicht in de publieke waardenvoorkeuren van de voorzitters is voor dit

onderzoek van belang, als controlevariabele voor de mechanismen die in werking treden bij waardenconflicten. Wanneer veel uitkomsten overeenkomen met de publieke waarden voorkeur van de voorzitter kan de gezamenlijke overleg en besluitvorming mogelijk toch meer onderworpen zijn aan een vorm van hiërarchie. Vraag 3 stelt zich tot doel om vast te stellen of de toezichthouder naar eigen weten wel eens geconfronteerd is met een waardenconflict en wat hiervan de basis was. Vanuit dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat hier waardenconflicten vanuit normoverschrijding of waardenconflicten vanuit open normen naar voren kunnen komen. Om dit te bepalen, worden dezelfde criteria toegepast voor waardenconflicten vanuit normoverschrijding en voor open normen zoals gehanteerd voor de observatiestudie. Indien geen van beiden van toepassing is, wordt deze gescoord als 'anders'. Tot slot stelt vraag 4 zich tot doel om te achterhalen welke mechanismen de toezichthouder hanteert om invulling te geven aan een waardenconflict en in hoeverre hierin de persoonlijke overtuiging een rol speelt.

Selectiecriteria van toezichtonderzoeken

Dit onderzoek bestaat uit twee kwalitatieve onderzoeksmethoden, namelijk observatie en interview. Interviews werden gehouden met de voorzitters van de geobserveerde analysebijeenkomsten. Welke analysebijeenkomsten voor observatie in aanmerking kwamen is gebaseerd op de volgende criteria:

1. De bijeenkomst vond plaats in het kader van een risico-gestuurd toezichttraject;
2. Het risico-gestuurde toezichttraject vindt plaats in de vorm van een toezichtonderzoek met behulp van een toetsingskader (er is geen sprake van een gesprek);
3. De analysebijeenkomst vond plaats op een moment dat de onderzoeker de mogelijkheid had om aan te sluiten;
4. Er is niet meer dan een andere bijeenkomst geobserveerd binnen dezelfde categorie (thematisch risico-gestuurd toezicht; toezicht bij nieuwe zorgaanbieders; algemeen risico-gestuurd toezicht);
5. De geplande datum van de analysebijeenkomst valt binnen de periode van 1 november 2023 tot en met 15 december 2023.

Wanneer een analysebijeenkomst werd gepland is vanuit de IGJ gecommuniceerd wanneer deze gepland is en wat voor toezicht dit betrof. Indien de bijeenkomst aan de voorwaarden voldeed is deze geïncludeerd voor het onderzoek. Na de analysebijeenkomsten is de voorzitter van de bijeenkomst benaderd voor het plannen van een afspraak voor een

individueel onderzoek. Het onderzoek beoogt hiermee vijf observaties te plannen en daarbij ook vijf interviews te houden met de voorzitters van de bijeenkomsten.

Dataverwerking

Door middel van de observaties en interviews is er data beschikbaar welke inzicht geeft in de items van het eerder beschreven conceptueel model. Zie tabel 3 voor een weergave van de concepten en welke items uit de observatie en/of interviews daarmee verbonden zijn. Meer gedetailleerde uitwerkingen van de observaties worden opgenomen in de bijlagen. In de resultatensectie zal aan het begin een overzicht worden gegeven van belangrijke eigenschappen van de geobserveerde toezichttrajecten inclusief unieke en geanonimiseerde dossiernummers en respondentnummer van de voorzitter van de analysebijeenkomst. Daarnaast wordt ook de IGJ-jeugdregio per toezichttraject weergegeven. Dit geeft een indicatie van de diversiteit aan teams welke betrokken zijn geraakt bij het onderzoek en geeft zodoende ook een beeld van de betrouwbaarheid van het onderzoek.

Vervolgens worden de uitkomsten gepresenteerd met betrekking tot: het voorkomen van de verschillende waardencategorieën bij de observaties; de verdeling van de waardenvoorkeuren uit de interviews; de overeenstemming van de meest voorkomende waardencategorie in de verschillende toezichttrajecten met de waardenvoorkeur van de betrokken voorzitter; de samenhang van de open normen en waardenconflicten vanuit normoverschrijding met de publieke waardencategorie van het besluit. Vanuit deze presentatie van de resultaten van het onderzoek kan verdere interpretatie vanuit dit onderzoek plaatsvinden in de conclusie.

In overeenstemming met andere kwalitatieve onderzoeken is de verwachting dat dit onderzoek een hoge betrouwbaarheid, maar een lagere validiteit heeft. Deze hoge betrouwbaarheid wordt verwacht door de specificering op risico-gestuurd toezicht binnen een afdeling van de IGJ tezamen met de combinatie van observaties en interviews. De betrouwbaarheid van dit onderzoek zou verder geoptimaliseerd kunnen worden door de uitkomsten van de observaties onafhankelijk door twee personen vast te laten. Hiervoor was in de tijdspanne van dit onderzoek geen mogelijkheid toe.

Een lagere validiteit wordt verwacht aangezien dit onderzoek zich richt op een bepaalde vorm van toezicht binnen een afdeling van de IGJ. Deze relatief smalle focus zal lastig generaliseerbare informatie bieden naar andere afdelingen van de IGJ of inspectieorganen. De validiteit van dit onderzoek zou verbeterd kunnen worden door meerdere afdelingen of

inspectieorganen met eenzelfde methode te onderzoeken en deze data onderling te vergelijken. Hiervoor was in de tijdspanne van dit onderzoek tevens geen mogelijkheid toe.

Tabel 3.

Verbinding concepten met items uit observatie en interview

Concept	Verbonden item observatie	Verbonden item interview
Publieke waarden-categorieën	2	1, 2
Open normen	1	3
Waardenconflict vanuit normoverschreiding	3	3
Persoonlijke waardenvoorkeur toezichthouder	geen	2
Voorkeursuitkomst binnen het toezicht	2	4

Datamanagement

In het kader van dit onderzoek zijn geluidsopnamen van de geobserveerde analysebijeenkomsten en van de interviews verzameld. Deze zijn opgenomen met specifieke opnameapparatuur om de bestanden veilig te stellen. Vanwege de vertrouwelijke aard van de interviews en de analysebijeenkomsten zijn de bestanden niet meer beschikbaar na de afronding van dit onderzoek. Ditzelfde geldt voor de transcripten en naar personen herleidbare informatie (zolang niet in het onderzoek opgenomen). Alle informatie is geanonimiseerd en van herleidbaarheid naar personen of organisaties ontdaan.

Alle personen die medewerking hebben verleend aan dit onderzoek zijn voorafgaande aan hun bijdrage geïnformeerd over het doel van dit onderzoek en het specifieke onderdeel waaraan zij een bijdrage leveren. Enkel wanneer informed consent is verkregen voor de observatie van de analysebijeenkomst en/of het interview inclusief het maken van een opname heeft deze plaatsgevonden. In het geval (mogelijk) herleidbare informatie in het onderzoek een specifiek belang heeft en het gewenst was dat deze hierin wordt verwerkt, wordt hier apart informed consent voor gevraagd. In dit geval hebben betreffende personen inzage gekregen in de precieze tekst welke gewenst is te verwerken. Enkel in het geval er toestemming is van de persoon in kwestie is de informatie opgenomen in dit onderzoek.

Empirie en analyse

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op de methodiek die gehanteerd is bij de uitvoering van dit onderzoek en de wijze waarop de data wordt gepresenteerd. In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven die verkregen zijn bij de uitvoering van het onderzoek. Dit hoofdstuk zal eerst (globaal) de werkwijze van de IGJ afdeling jeugd beschrijven zoals deze gehanteerd werd ten tijde van dit onderzoek. Vervolgens zal achtereenvolgens ingegaan worden op de eigenschappen van de analysebijeenvolgingen, de resultaten van de observaties en de resultaten van de interviews. De resultaten zoals deze zijn weergegeven en uitgewerkt in dit hoofdstuk vormen de basis voor de conclusies zoals deze in het laatste hoofdstuk van dit scriptie worden weergegeven.

Casusbeschrijving: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, afdeling Jeugd

De afdeling jeugd van de IGJ was tot 1 oktober 2017 in Nederland bekend als een apart toezichthoudend orgaan, namelijk de Inspectie Jeugdzorg (IJz) (CIBG, 2017). Op de eerder beschreven datum vond de fusie plaats tussen de IJz en de inspectie voor de gezondheidszorg (IGz) en vormden zij de IGJ. De afdeling jeugd ziet toe op de kwaliteit van de jeugdhulp en de naleving van wet- en regelgeving (Mertens, Muller & Winter, 2015, p.395-415). De IJz (waaruit de IGJ-afdeling jeugd is gevormd) is ontstaan in 1994. Dit relatief kleine en jonge inspectieorgaan (Mertens, Muller & Winter, 2015, p.395-415) heeft in het afgelopen decennium toezicht gehouden op een beleidsterrein waarbinnen ingrijpende hervormingen hebben plaatsgevonden in de vorm van decentralisaties naar gemeenten (Mertens, Muller & Winter, 2015, p.395-415; Transitiecommissie Sociaal Domein, 2016; Van der Meer, 2021, p.133-176).

Er bestaan twee hoofdvormen van toezicht van waaruit de IGJ haar taken uitvoert: het incidenten- of risico-gestuurde toezicht (IGJ, z.d.). Soms worden er onderzoeken op bepaalde thema's uitgevoerd. Dit thematische toezicht wordt binnen dit onderzoek geschaald onder het risico-gestuurde toezicht. Het incidententoezicht wordt uitgevoerd naar aanleiding van een ontvangen melding over onvoorziene gebeurtenissen in de zorg. Risico-gestuurd toezicht vindt niet plaats vanuit een ontvangen melding, maar kan een veelvoud aan redenen hebben, zoals in het geval van een nieuwe zorgaanbieder of wanneer datamodellen hiertoe aanleiding geven (IGJ, z.d.). Dit onderzoek focust zich op de waardenintegratie binnen deze tweede vorm; het risico-gestuurde toezicht. Vanuit de reden voor het risico-gestuurde toezicht kan onderscheid gemaakt worden tussen drie hoofdcategorieën: thematisch risico-gestuurd toezicht, toezicht bij

nieuwe zorgaanbieders en algemeen risico-gestuurd toezicht (IGJ, 2023, 1 september¹; IGJ, z.d.).

De afdeling jeugd van de IGJ voert in eerst instantie een triage uit wanneer een onder toezicht staande organisatie in aanmerking komt voor een risico-gestuurd toezichttraject (IGJ, 2023, 1 september)². Binnen het triageproces wordt door minimaal de contactinspecteur van de onder toezicht staande organisatie en de teamcoördinator bepaald of en op welk termijn een risico-gestuurd toezicht plaats moet vinden. Welke vorm het risico-gestuurde toezicht aanneemt wordt ook in de triage bepaald. Binnen het risico-gestuurde toezicht kan namelijk een toezichtonderzoek met behulp van een toetsingskader, maar ook een gesprek vallen. Wanneer besloten is een risico-gestuurd toezicht uit te voeren wordt een toezichtteam gevormd door de contactinspecteur van de betreffende onder toezicht staande organisatie en wordt de datum waarop het toezichtonderzoek plaatsvindt bepaald (IGJ, 2023, 1 september)¹.

Een toezichtonderzoek bestaat uit vier fasen: voorbereiding; uitvoering; analyse; en rapportage (IGJ, 2023, 1 september)¹. In de eerste fase worden procedurele en inhoudelijke voorbereidingen uitgevoerd, zoals het maken van een dagprogramma, het vaststellen van het gewenste effect van het toezicht en het selecteren van de normen uit het toetsingskader. In de tweede fase – uitvoering – vindt het toezichtonderzoek bij de onder toezicht staande organisatie plaats. Hier wordt de noodzakelijke informatie verzameld en deze dag wordt afgesloten met een eerste terugkoppeling. Handhaving in de vorm van een schriftelijke waarschuwing of een directe maatregel kunnen ook binnen de uitvoeringsfase nog plaatsvinden. Na de uitvoeringsfase volgt de analyse (de derde fase). Deze fase wordt in zijn geheel gevormd door de analysebijeenkomst waarbinnen wordt vastgesteld of voldoende informatie opgehaald is om te kunnen oordelen, wordt een oordeel gevormd over de normen en wordt een mening gevormd over het meest passende vervolg. Tijdens deze stap wordt in een proces met meerdere controlestappen het toezichtrapport opgesteld waarin de bevindingen worden weergegeven (IGJ, 2023, 1 september)¹. Deze toezichtrapporten zijn publiek beschikbaar via de website van de IGJ. Gevolgd op het rapport volgt een mogelijk vervolgtraject (overeenkomstig met het besluit in de analysefase) in het geval besloten is tot handhaving en ander volgt de afronding van het toezichtonderzoek (IGJ, 2023, 1 september)¹.

¹ Bron afkomstig uit intern document: 2023-09-01 Richtlijn RT Jeugd.

² Bron afkomstig uit intern document: 2023-09-01 Richtlijn RT Jeugd.

Algemeen overzicht van de geobserveerde toezichttrajecten

In het kader van dit onderzoek hebben vijf waarnemingen van analysebijeenkomsten plaatsgevonden. Deze observaties zijn voorzien van een uniek nummer en de voorzitter van de analysebijeenkomst heeft in het kader van de individuele interviews een geanonimiseerd respondentnummer toegekend gekregen. Zoals in de methode beschreven, worden de uitkomsten van de voorzitter gebruikt als controlevariabele voor de gezamenlijkheid van het overleg en de besluitvorming. In tabel 4 worden deze nummers weergegeven samen met de categorie, IGJ-jeugdregio en het aantal deelnemers van de geobserveerde bijeenkomst.

Tabel 4.

Gegevens van geobserveerde analysebijeenkomsten.

Onderzoek- nummer	Categorie	IGJ- jeugdregio	Aantal deelnemers	Respondent- nummer voorzitter	Duur observatie (uu:mm)
1	Thematisch risico- gestuurd toezicht	Noord	5	TT1	01:45
2	Algemeen risico- gestuurd toezicht	Noord	5	AR1	01:26
3	Thematisch risico- gestuurd toezicht	Zuid	4	TT2	01:36
4	Algemeen risico- gestuurd toezicht	Zuid	4	AR2	01:25
5	Nieuwe zorgaanbieder	Midden	4	NZ1	00:56
Totaal:			22		07:08

In totaal is er zeven uur en acht minuten aan analysebijeenkomsten geobserveerd en gecodeerd waar 22 verschillende inspectiemedewerkers bij betrokken waren. Binnen de analysebijeenkomsten zijn 84 besluiten genomen. In twaalf van deze 84 besluiten waren geen of meerdere indicatoren voor de publieke waarden van toepassing. Deze twaalf besluiten zijn daarom geëxcludeerd. In 31 van de resterende 72 besluiten kwam deze voort uit een open norm. In elf van de 72 besluiten bestaat er een waardenconflict vanuit normoverschrijding geconstateerd. Zie tabel 5 voor een samenvatting van deze gegevens.

Tabel 5.
Overzicht van gecodeerde besluiten per dossier.

Onderzoeks- nummer	Aantal besluiten	Aantal geëxcludeerd	Aantal waardenconflicten vanuit normoverschrijding	Aantal open normen
1	19	5	0	5
2	18	1	3	11
3	14	1	2	7
4	19	2	6	8
5	14	3	0	0
Totaal:	84	12	11	31

Voorkomen van de verschillende waardencategorieën

Uit de interviews met de toezichthouders kwam naar voren dat vier van de vijf van hen de efficiëntie en effectiviteit van het toezicht (sigma-waardencategorie) centraal vinden staan bij het uitvoeren van hun werk (zie tabel 7). Toezichthouders geven in de interviews aan dat zij hun toezichttrajecten afstemmen op wat zij de meest effectieve methode lijkt. Zo stond volgens een toezichthouder effectiviteit ook centraal bij het opstellen van het thematische toezichttraject waarvan twee analysesessies geobserveerd zijn in het kader van dit onderzoek. Aanvullend op hun redenering voor een centrale rol van sigma-waarden benoemen meerdere inspecteurs het proportionaliteitsbeginsel. Dit beginsel legt hen volgens deze toezichthouders op om de middelen waar ze voor kiezen zo optimaal mogelijk af te stemmen op het beoogde doel.

Binnen de 72 onderzochte besluiten worden voornamelijk besluiten gezien vanuit de theta-waardencategorie (zie tabel 6). In drie van de vijf analysesessies was dit dan ook de meest voorkomende waardencategorie. In de andere twee analysesessies kwam de theta-

waardencategorie eenmaal in een gelijk aantal en eenmaal in een lager aantal besluiten voor dan de sigma-waardencategorie (zie tabel 7). De lambda-waardencategorie kwam in alle analysesessies het minst voor. Daarnaast is in alle sessies geen overeenstemming gevonden tussen de waardenvoorkeur van de voorzitter en de meest voorkomende waardencategorie in de betreffende analysesessie (zie tabel 7). Dit onderbouwd dat er bij het afwegen van waarden bij besluiten inderdaad sprake is van onderling en gelijkwaardig overleg zonder een bepalende hiërarchische structuur.

Tabel 6.
Aantal besluiten per publieke waardencategorie.

Publieke waardencategorie	Aantal besluiten (N (%))
Sigma	27 (37,50%)
Theta	39 (54,20%)
Lambda	6 (8,33%)

Tabel 7.
Voorkomen van de verschillende waarden samen met de waardenvoorkeur van de voorzitter.

Respondent- nummer	Waarden- voorkeur betrokken voorzitter	Voorkomen S- waardencategorie analysesessie (N(%))	Voorkomen T- waardencategorie analysesessie (N(%))	Voorkomen L- waardencategorie analysesessie (N(%))
TT1	Sigma	4 (28,57%)	10 (71,43%)	0 (0,00%)
TT2	Sigma	5 (38,46%)	7 (53,85%)	1 (7,69%)
AR1	Sigma	5 (29,41%)	10 (58,82%)	2 (11,76%)
AR2	Sigma	8 (47,06%)	8 (47,06%)	1 (5,88%)
NZ1	Theta	5 (45,45%)	4 (36,36%)	2 (8,33%)

Note: De waardencategorieën Sigma, Theta en Lambda zijn in deze tabel afgekort naar S, T en L.

Wanneer besluiten werden geobserveerd waarin de Sigma-waardencategorie centraal stond, werd in de meeste gevallen gezien dat de toezichthouder doelstellingen formuleerde en een aanpak koos welke het meest waarschijnlijk was om deze doelstelling te halen. Bijvoorbeeld formuleerden in dossier vier de toezichthouders met elkaar doelstellingen en een opsomming van de beschikbare handhavingsmaatregelen. Onderling volgde hieruit een

discussie over welke maatregel het meest effectief om de organisatie te stimuleren aan de norm te voldoen. Deze waardencategorie was ook in een grotere mate aanwezig dan de andere waardencategorieën wanneer een besluit te maken had met een waardenconflict vanuit normoverschrijding (zie tabel 8).

In enkele gevallen hebben toezichthouders deze waardencategorie afgewogen voor besluiten rondom open normen. Hierbij werd in die gevallen voornamelijk gezien dat toezichthouders ‘checklists’ hadden en aan de hand daarvan een open norm voorzagen van een oordeel. Centrale theta-waardencategorieën waren bij open normen meer gangbaar, wanneer er naast de open norm niet ook een waardenconflict vanuit normoverschrijding speelde (zie tabel 8). Over het algemeen hadden de besluiten vanuit de theta-waardencategorie een diverse invulling bij besluiten binnen de geobserveerde analysebijeekkomsten. Zowel het rekening houden met de situatie van de organisatie, het meewegen van perspectieven van burgers, cliënten en politiek, maar ook het breed onderbouwen van keuzes in de rapportage zijn als theta-waarde gezien. Bij deze open normen werd geobserveerd dat toezichthouders vanuit deze waardencategorie besluiten om zo transparant mogelijk te opereren en daarmee een juiste onderbouwing te geven waarop de scoring van de open norm gebaseerd is. Hiermee compenseren ze dus de inhoudelijke vaagheid van een open norm, door via tekst en uitleg te onderbouwen welke eisen zij onder deze norm van belang achtten.

Binnen de enkele besluiten binnen de analysebijeekkomsten waarbinnen de lambda-waarden centraal stonden is een divers beeld aan besluiten zichtbaar. Hierdoor kan geen uitspraak worden gedaan over meer voorkomende vormen van besluiten.

Tabel 8.

Voorkomen van waardencategorieën per besluitvorm.

Basis waardenconflict	Aantal besluiten (N)	Voorkomen S- waardencategorie besluiten (N(%))	Voorkomen T- waardencategorie besluiten (N(%))	Voorkomen L- waardencategorie besluiten (N(%))
Normoverschrijding	4	3 (75,00%)	1 (25,00%)	0 (0,00%)
Open norm	24	4 (16,67%)	19 (79,17%)	1 (4,17%)
Beiden	7	4 (57,14%)	1 (14,29%)	2 (28,57%)
Geen van beiden	37	16 (43,24%)	18 (48,65%)	3 (8,11%)

Note: De waardencategorieën Sigma, Theta en Lambda zijn in deze tabel afgekort naar S, T en L.

Uitkomsten van de interviews met betrekking tot de vereniging van waardenconflicten

Alle geïnterviewde toezichthouders herkenden de opgestelde waardencategorieën. Geen van de toezichthouders had specifieke aanvullingen op deze categorieën en zij konden allemaal een voorbeeld van een waardenconflict tussen de waardencategorieën geven (zie tabel 9). In één geval had dit voorbeeld te maken met een waardenconflict van een toezichthouder met een burger. Deze is gecodeerd als ‘anders’, omdat deze niet als waardenconflict vanuit een normoverschrijding of voorkomend uit open normen kon worden getypeerd.

In alle gevallen lichtten de toezichthouders een proces toe waarin intervisie en feedbackmechanismen de standaard vormden van waaruit acties werden gevormd. Eén toezichthouder lichtte toe dat het belangrijk is om processen te volgen waarin meerdere ‘checks’ zijn ingebouwd en zodoende de ‘ingrijpende’ interventies vanuit de ‘almachtige overheid’ te beperken. Voorbeelden van de controlestappen waren volgens deze toezichthouder: het laten meelezen van rapporten; intervisiegesprekken; teamvergaderingen; of, moreel beraad. Een andere toezichthouder gaf aan dat er voorafgaand aan een groot toezichttraject een projectvergadering had plaatsgevonden, waarbij voor een complex traject vanuit verschillende perspectieven is gekeken naar een passende methode voor het vervolg.

Alle toezichthouders beschreven dus ongeveer eenzelfde proces hoe zij omgaan met waardenconflicten in hun werk. Hierbij is geen onderscheid te maken waar het waardenconflict vanuit is ontstaan; tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande organisatie of vanuit open normen. Vrijwel alle toezichthouders hingen deze inrichting op aan het *proportionaliteitsbeginsel* en het bewaken van een responsief toezicht. Eén toezichthouder beschrijft een situatie waarin zij zelf hard wilde optreden tegen een aanbieder, maar toch op aanraden van collega’s een mildere vorm van handhaving traject heeft toegepast. Deze toezichthouder stelde in een toezichttraject veel normovertredingen te hebben vastgesteld, maar haar intuïtie tot hard ingrijpen heeft bijgesteld na intervisie met collega’s en het raadplegen van het organisatiebeleid rondom vertrouwen en responsiviteit.

Tabel 9.*Overzicht van de resultaten van de interviews.*

Respondent- nummer	Herkenning waarden- categorieën	Centrale waarden- categorie	Geconfronteerd met waarden- conflict?	Oorzaak waardenconflict uit voorbeeld
TT1	Ja	Sigma	Ja	Waardenconflict vanuit normoverschrijding
TT2	Ja	Sigma	Ja	Open normen
AR1	Ja	Sigma	Ja	Open normen
AR2	Ja	Sigma	Ja	Waardenconflict vanuit normoverschrijding
NZ1	Ja	Theta	Ja	Anders

Conclusie

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal: *In hoeverre worden ambtenaren binnen de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd bij het uitvoeren van risico-gestuurd toezicht op de jeugdhulp geconfronteerd met tegenstrijdige waarden en kan de wijze waarop ze met deze waardenconflicten omgaan worden verklaard?* De hypothese was dat toezichthouders binnen de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (afdeling Jeugd) in ieder toezichttraject geconfronteerd worden met waardenconflicten. Deze komen voor wanneer er een normovertreding is vastgesteld of wanneer zij open normen moeten toetsen. Wanneer toezichthouders hiermee worden geconfronteerd wordt verwacht dat zij handelen in overeenstemming met hun professionele waardenovertuiging. Deze wordt gevormd door het voeren van intern of ambtelijk-politiek overleg of onderhandelingen met burgers of betreffende organisaties.

Deze hypothese kan worden onderbouwd naar aanleiding van dit onderzoek. Er is naar voren gekomen dat toezichthouders in ieder toezichttraject worden blootgesteld aan waardenconflicten. In alle onderzochte toezichttrajecten is namelijk sprake geweest van normoverschrijdingen en/of open normen. Daarnaast is naar voren gekomen vanuit de interviews dat waardenconflicten door middel van intern collegiaal overleg worden afgewogen en de professionele waardenvoorkeur binnen dit overleg wordt gevormd. Inspecteurs hadden het tijdens de interviews over een aantal overlegstructuren die hiervoor tot hun beschikking stonden, zoals: het laten meelezen van rapporten; intervisiegesprekken; teamvergaderingen; of, moreel beraad. Daarnaast waren er bij de analysesessies ook collega's betrokken die als onafhankelijke beoordelaar werden ingezet. Deze *check and balances* worden zodoende ingezet om responsiviteit en proportionaliteit te waarborgen volgens de toezichthouders, maar geven ook een belangrijke invulling aan de professionele waardenovertuiging en de daaruit voortkomende actie.

Aanvullend hierop is het interessant dat de resultaten van dit onderzoek een relatie laten zien tussen de basis waar het besluit vandaan komt (normoverschrijding of open norm) en de waardencategorie waarbinnen dit besluit kan worden getypeerd. Zo is uit dit onderzoek gebleken dat wanneer een waardenconflict vanuit een normoverschrijding speelt, vaker wordt gekozen voor een besluit op basis van sigma-waarden. Het valt hierbij op dat toezichthouders in dergelijke waardenconflicten veelal duidelijke doelstellingen opstellen waar de organisatie in de toekomst aan moet voldoen en de in te zetten middelen hierop afstemmen. Toezichthouders specificeren het doel dat bereikt dient te worden, wat specifiek verwacht

wordt van de onder toezicht staande organisatie en welke middelen zij hiertoe het meest efficiënt in kunnen zetten.

Voor wat betreft de open normen tonen de resultaten juist dat besluiten vanuit theta-waarden meer voorkomen. Gedurende de observaties lijkt hierin de onduidelijkheid van de norm centraal te staan. Toezichthouders compenseren het tekort aan eenduidige eisen door meer in te zetten op transparantie en gelijke behandeling in gelijke gevallen. Hierdoor stellen zij zeker dat duidelijk is waarop zij een keuze onderbouwen, ook wanneer hiervoor vanuit de wet- en regelgeving geen duidelijke inhoudelijke kaders worden gegeven. Bij open normen is het meer gebruikelijk om uit te wijden over de verschillende perspectieven van cliënten of diens familie, de organisatie, de politiek of de standpunten van de IGJ zelf. Dit suggereert dus dat er bepaalde voorkeursacties bestaan binnen de professionele waardenvoorkeuren. Wanneer er normoverschrijding is ligt het accent bij sigma-waarden terwijl bij open normen het accent bij theta-waarden ligt.

Deze samenhang tussen de basis van een waardenconflict en de waardenvoorkeur waar een ambtenaar vanuit handelt, is binnen het theoretisch onderzoek voor dit scriptie niet naar boven gekomen. Mogelijk is de professionele waardenovertuiging dus ook afhankelijk van het probleem dat voor ligt, naast dat het gevormd wordt door de institutionele waarden en de waarden uit opleiding en eerdere werkervaringen. Daarnaast is in het theoretisch kader benoemd dat rationele besluitvorming eerder onderdeel was van de theorie over hoe waardenconflicten worden afgewogen. Ondanks dat dit lastig te onderzoeken is, lijkt een bepaalde doelrationaliteit in dit onderzoek wel naar voren te zijn gekomen wanneer er spraken was van normoverschrijdingen waarvoor vanuit sigma-waarden is gehandeld. Hier vond namelijk een afweging plaats van het doel dat behaald moest worden en welke mogelijke acties hierop het gewenste effect zouden hebben. Dit zou kunnen suggereren dat rationele besluitvorming zich in overeenstemming met het onderzoek niet leent voor alle waarden, maar mogelijk wel voor enkele waarden binnen de sigma-waardencategorie. Doordat deze effectiviteit en efficiëntie nastreven, lenen zij zich hier immers ook meer voor. Vervolgonderzoek zou zich kunnen inzetten om inzicht te krijgen in de rol van de oorzaak van een waardenconflict op een professionele waardenovertuiging. Daarnaast zou ook meer gekeken kunnen worden naar de mate waarin doelrationaliteit een rol kan spelen binnen de verschillende waarden categorieën in tegenstelling tot de rol die het speelt bij waarden in het algemeen.

Dit onderzoek kan de rol van hiërarchie in de besluitvorming niet geheel uitsluiten, maar er is wel inzichtelijk geworden dat er processen zijn die de invloed hiervan zo veel

mogelijk proberen te reduceren. Verder onderzoek naar de interactie tussen hiërarchie en procedures rondom intervisie en overleg zou verder inzicht bieden. Daarnaast kan vervolgonderzoek zich richten op de rol van loyaliteit en tegenspraak bij het afwegen van waardenconflicten. Processen van intervisie en overleg kunnen namelijk ook waardenconflicten opwerpen tussen toezichthouders en de eigen organisatie. Hoe hier in deze gevallen mee om wordt gegaan, biedt verder inzicht in hoe waardenconflicten worden omgegaan, maar ook het spanningsveld dat kan bestaan tussen persoonlijke en professionele waardenovertuigingen.

Binnen dit onderzoek heeft de beoordeling van de analysesessies plaatsgevonden vanuit één onderzoeker, wat de betrouwbaarheid van de resultaten mogelijk belemmerd. Aangezien de resultaten in dit onderzoek gebaseerd zijn op 72 gecodeerde besluiten aangevuld met verdiepende interviews wordt desalniettemin verwacht een voldoende betrouwbaar argument te maken. Deze betrouwbaarheid wordt verder onderbouwd doordat meerdere vormen van risico-gestuurd toezicht geobserveerd zijn en toezichttrajecten vanuit meerdere teams met een totaal van 22 verschillende medewerkers bij dit onderzoek betrokken zijn.

Voor de omgeving van de IGJ-afdeling Jeugd geeft dit onderzoek een goed beeld. De invulling van dit onderzoek waarbij alleen het risico-gestuurde toezicht binnen een enkele afdeling van de IGJ maakt dat de resultaten van dit onderzoek mogelijk minder van toepassingen zijn op het incidententoezicht of andere toezichtvormen, IGJ-afdelingen of inspectieorganen. Vervolgonderzoek zou deze validiteit kunnen verbeteren door meerdere inspectieorganen of IGJ-afdelingen te onderzoeken en/of zowel incidenten- en risico-gestuurd toezicht te includeren. Daarnaast zou een vervolgonderzoek de validiteit kunnen verbeteren door een bredere scope te nemen die zich ook focust op andere waardenconflicten dan die vanuit normoverschrijding en/of open normen. Dit geeft breder inzicht in alle mogelijke waardenconflicten waar een ambtenaar mee te maken kan krijgen bij het uitvoeren van het werk.

Bibliografie

- Aberbach J.D., Putnam, R.D., & Rockman, B.A. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Harvard University Press: Cambridge, MA.
- Alexander, J., & Nank, R. (2009). Public-Nonprofit Partnership: Realizing the New Public Service. *Administration & Society*, 41(3), 364–386.
- Arentsen, M.J., Bressers, H.Th.A., & O’Toole Jr, L.J. (2000). Institutional and Policy Responses to Uncertainty in Environmental Policy: A Comparison of Dutch and U.S. Styles. *Policy Studies Journal*, 28(3), 597–611. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2000.tb02050.x>
- Benington J., (2009). Creating the public in order to create public value? *International Journal of Public Administration*, 32, 232-249.
- Bouwman, R., Bomhoff, M., de Jong, J. D., Robben, P., & Friele, R. (2015). The public’s voice about healthcare quality regulation policies. A population-based survey. *BMC Health Services Research*, 15(1), 325–325.
- Bozeman, B. (2002). Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review*, 62(2), 145–161.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press: Washington, DC.
- Bozeman, B. (2019). Public values: citizens’ perspective. *Public Management Review*, 21(6), 817–838.
- Braithwaite, J. (2011). The essence of responsive regulation. *UBC Law Review*, 44(3), 475-520.
- CIBG. (2017, 9 oktober). Fusie Inspectie Jeugdzorg en Inspectie voor de Gezondheidszorg. Geraadpleegd op 16 oktober 2023, via <https://www.jaarverantwoordingzorg.nl/actueel/nieuws/2017/10/fusie-igz-en-ijz/fusie-igz-en-ijz>
- Denhardt, R.B., & Catlaw, T.J. (2015). *Theories of public organization*. Cengage learning: Stamford, CT.
- Denhardt, R.B., & Denhardt, J. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.
- Fukumoto, E., & Bozeman, B. (2019). Public Values Theory: What Is Missing? *American Review of Public Administration*, 49(6), 635–648.
- Goodwin, I. (2022). Programmatic alcohol advertising, social media and public health: Algorithms, automated challenges to regulation, and the failure of public oversight. *The International Journal of Drug Policy*, 109(2022), 103826.

- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration (London)*, 69(1), 3–19.
- Huijbregts, R., George, B. & Bekkers, V. (2022). Public values assessment as a practice: integration of evidence and research agenda. *Public Management Review*, 24(6), 840-859.
- IGJ (z.d.). *Redenen voor een inspectiebezoek*. Geraadpleegd op 7 december 2023, via <https://www.igj.nl/zorgsectoren/jeugd/toezicht-en-toetsingskaders/redenen-voor-een-inspectiebezoek>
- Jørgensen, T.B., & Bozeman, B. (2007). Public values: an inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- Klune, T.J. (2022). *Het weeshuis in de azuurblauwe zee*. Volt: Amsterdam.
- Lipsky, M. (2010). *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services (30th anniversary expanded edition)*. Russel Sage Foundation: New York, NY.
- NSC (2023). *Verkiezingsprogramma 2023. Tijd voor herstel; vertrouwen, zekerheid, perspectief*. Geraadpleegd op 17 december 2023, via <https://partijnieuwsociaalcontract.nl/verkiezingsprogramma>
- Mertens, F.J.H., Muller, E.R., & Winter, H.B. (2015). *Toezicht: Inspecties en autoriteiten in Nederland*. Wolters Kluwer: Deventer.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Nederlandse code voor goed bestuur*. Geraadpleegd op 23 december 2023, via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/documenten/brochures/2009/06/23/brochure-nederlandse-code-voor-goed-openbaar-bestuur>
- Moore M.H., (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press: Cambridge, MA.
- OECD (2014). *Regulatory Enforcement and Inspections: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. OECD Publishing: Parijs.
- Rainey, H.G. (2014). *Understanding and managing public organizations*. Jossey-Bass: San Francisco, CA.
- Rechtbank Limburg. *ECLI:NL:RBLIM:2023:4573*. Geraadpleegd op: 17 december 2023, via: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:RBLIM:2023:4573&showbutton=true&keyword=ECLI%253aNL%253aRBLIM%253a2023%253a4573&idx=1>
- Rokeach, M. (1973). *The nature of human values*. The Free Press: New York, NY.

- Rutgers, M.R. (2011). *Het pantheon van de Publieke Waarden*. Universiteit van Amsterdam: Amsterdam.
- Rutgers, M.R. (2015). As Good as It Gets? On the Meaning of Public Value in the Study of Policy and Management. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 29-45.
- Rutgers, M.R., & Overeem, P. (2014). Public Values in Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3), 806–812.
- Rutgers, M. R., & Schreurs, P. (2006). The Morality of Value- and Purpose-Rationality: The Kantian Roots of Weber's Foundational Distinction. *Administration & Society*, 38(4), 403–421.
- Rutz, S.I. (2017). *Practicing reflexive regulation*. Erasmus Universiteit Rotterdam. Geraadpleegd op 12 november 2023, via <http://hdl.handle.net/1765/100317>.
- Schreurs, P. (2005). Symposium – The value(s) of public administration. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 301-310.
- Sethi, N. (2018). Regulating for uncertainty: bridging blurred boundaries in medical innovation, research and treatment. *Law, innovation and technology*, 11(1), 112-133.
- Shamsul Haque, M. (2007). Revisiting the New Public Management. *Public Administration Review*, 67(1), 179-182.
- Smulders, S.M. (2023, 12 juni). *Opinie: Het ontbreekt de inspecties niet aan wetgeving, maar aan lef om een eigen tegengeluid te laten horen*. Volkskrant. Geraadpleegd op 17 december 2023 via <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-het-ontbreekt-de-inspecties-niet-aan-wetgeving-maar-aan-lef-om-een-eigen-tegengeluid-te-laten-horen~b50c6361/>
- Stone, D.A. (2012). *Policy paradox: the art of political decision making* (third edition.). W.W. Norton: New York, NY.
- ToezichtTafel (2021, 26 april). *Open normen*. Geraadpleegd op 5 december 2023 via <https://toezichttafel.wordpress.com/kenniskaart/soorten-toezicht/open-normen/>
- Toezine (2020, 17 november). *Drie voorwaarden voor het succes van open normen*. Geraadpleegd op 5 december 2023 via <https://www.toezine.nl/drie-voorwaarden-voor-succes-van-open-normen/>.
- Torfig, J., Andersen, L.B., Greve, C., & Klausen, K.K. (2020). *Public governance paradigms: competing and co-existing*. Edward Elgar Publishing: Cheltenham.
- Transitiecommissie Sociaal Domein (2016). *Vijfde rapportage TSD: Transformatie in het sociaal domein; de praktijk aan de macht*. Geraadpleegd op 6 december 2023, via https://www.nji.nl/sites/default/files/2021-06/20160931_vijfde_slotrapportage_tsd.pdf

- Van der Meer, F.M. (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat: de gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multilevel governance systeem*. CAOP: Den Haag.
- Van der Wal, Z., de Graaf, G. & Lawton, A. (2011). Competing Values in Public Management. Introduction to the Symposium Issue. *Public Management Review*, 13(3), 331-341.
- Walker, R.M., Brewer, G.A., Boyne, G.A., & Avellaneda, C.N. (2011). Market Orientation and Public Service Performance: New Public Management Gone Mad? *Public Administration Review*, 71(5), 707–717.
- Webb, E., & Moynihan, S. (2009). An ethical approach to resolving value conflicts in child protection. *Archives of Disease in Childhood*, 95(1), 55-61.
- Williams, B.N., Kang, S.-C., & Johnson, J. (2016). (Co)-Contamination as the Dark Side of Co-Production: Public value failures in co-production processes. *Public Management Review*, 18(5), 692–717.
- Williamson, D., & Lynch-Wood, G. (2021). *The structure of regulation: explaining why regulation succeeds and fails*. Edward Elgar Publishing: Cheltenham.
- WRR (2013). *Toezen op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Geraadpleegd op 27 december 2023, via <https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2013/09/09/toezien-op-publieke-belangen.-naar-een-verruimd-perspectief-op-rijkstoezicht/R089-Toezien-publieke-belangen.pdf>

Bijlagen

Bijlage A. Resultaten van observatiestudie per besluit/norm

Tabel 10.

Resultaten uit observatie dossier 1.

Besluit- of norm nummer	Is er sprake van een normoverschrijding? (Indien ja: waarde toezichthouder / waarde onder toezicht staande instelling)	Is er sprake van een open norm?	Publieke waarden- categorie (A, B, Γ of N/A)
1.01	Nee	Nee	A
1.02	Nee	Ja	B
1.03	Nee	Ja	B
1.04	Nee	Ja	N/A
1.05	Nee	Ja	A
1.06	Nee	Nee	B
1.07	Nee	Nee	B
1.08	Nee	Ja	B
1.09	Nee	Nee	A
1.10	Nee	Nee	B
1.11	Nee	Nee	B
1.12	Nee	Nee	B
1.13	Nee	Nee	N/A
1.14	Nee	Nee	N/A
1.15	Nee	Nee	N/A
1.16	Nee	Nee	N/A
1.17	Nee	Nee	B
1.18	Nee	Ja	A
1.19	Nee	Nee	B

Tabel 11.
Resultaten uit observatie dossier 2.

Besluit- of norm nummer	Is er sprake van een normoverschrijding (Indien ja: waarde toezichthouder / waarde onder toezicht staande instelling)	Is er sprake van een open norm?	Publieke waarden- categorie (A, B, Γ of N/A)
2.01	Nee	Nee	A
2.02	Nee	Nee	B
2.03	Nee	Nee	B
2.04	Nee	Nee	B
2.05	Nee	Ja	B
2.06	Nee	Ja	B
2.07	Nee	Ja	A
2.08	Nee	Ja	B
2.09	Ja (Γ /B)	Ja	Γ
2.10	Nee	Ja	B
2.11	Ja (B/A)	Nee	A
2.12	Nee	Ja	B
2.13	Nee	Nee	Γ
2.14	Nee	Ja	A
2.15	Nee	Ja	B
2.16	Nee	Nee	N/A
2.17	Nee	Ja	B
2.18	Ja (Γ /A)	Ja	A

Tabel 12.
Resultaten uit observatie dossier 3.

Besluit- of norm nummer	Is er sprake van een normoverschrijding? (Indien ja: waarde toezichthouder / waarde onder toezicht staande instelling)	Is er sprake van een open norm?	Publieke waarden- categorie (A, B, Γ of N/A)
3.01	Nee	Nee	A
3.02	Nee	Ja	B

Publieke waarden en het uitvoeren van risico-gestuurd toezicht

3.03	Nee	Ja	B
3.04	Nee	Ja	B
3.05	Nee	Nee	B
3.06	Nee	Nee	A
3.07	Nee	Nee	A
3.08	Nee	Ja	B
3.09	Ja (N/A)	Ja	N/A
3.10	Nee	Nee	A
3.11	Nee	Ja	B
3.12	Ja (B/A)	Nee	A
3.13	Nee	Ja	B
3.14	Ja (Γ/A)	Ja	A

Tabel 13.

Resultaten uit observatie dossier 4.

Besluit- of norm nummer	Is er sprake van een normoverschrijding? (Indien ja: waarde toezichthouder / waarde onder toezicht staande instelling)	Is er sprake van een open norm?	Publieke waarden- categorie (A, B, Γ of N/A)
4.01	Nee	Nee	A
4.02	Nee	Nee	A
4.03	Ja (B/A)	Nee	A
4.04	Nee	Nee	B
4.05	Ja (B/A)	Nee	N/A
4.06	Nee	Ja	Γ
4.07	Nee	Ja	B
4.08	Ja (B/A)	Ja	A
4.09	Ja (B/A)	Ja	A
4.10	Ja (B/A)	Nee	B
4.11	Nee	Ja	B
4.12	Ja (B/A)	Ja	A
4.13	Nee	Nee	B
4.14	Ja (N/A)	Nee	N/A

4.15	Nee	Ja	B
4.16	Nee	Nee	B
4.17	Ja (Γ/A)	Ja	B
4.18	Nee	Nee	A
4.19	Nee	Nee	A

Tabel 14.*Resultaten uit observatie dossier 5.*

Besluit- of norm nummer	Is er sprake van een normoverschrijding? (Indien ja: waarde toezichthouder / waarde onder toezicht staande instelling)	Is er sprake van een open norm?	Publieke waarden- categorie (A, B, Γ of N/A)
5.01	Nee	Nee	B
5.02	Nee	Nee	B
5.03	Nee	Nee	N/A
5.04	Nee	Nee	Γ
5.05	Nee	Nee	N/A
5.06	Nee	Nee	B
5.07	Nee	Nee	N/A
5.08	Nee	Nee	A
5.09	Nee	Nee	A
5.10	Nee	Nee	A
5.11	Nee	Nee	Γ
5.12	Nee	Nee	B
5.13	Nee	Nee	A
5.14	Nee	Nee	A