

Wat is toezicht? Wat is goed toezicht?

Mr. dr. Dick Ruimschotel, Vrije Universiteit¹ en directeur van Compliance Management Consultants (CMC) en T11 Company, e-mail: ruimschotel@t11.net

Vraagstelling

Er wordt veel aan toezicht gedaan in Nederland en er zijn veel toezichthouders. Ook zijn er kwaliteiten voor goed toezicht benoemd, zoals transparantie of effectiviteit. Zie bijvoorbeeld de Kaderstellende Visie op Toezicht (2001 en 2005). Maar wat is toezicht eigenlijk? En als we dat weten, weten we dan ook wat goed toezicht is? Of is het andersom; weten we pas echt wat toezicht is als we weten wat goed toezicht is?²

Stellingen en conclusies

Ten aanzien van de vraag: Wat is toezicht?

1. De meest gebruikte definitie van toezicht, gegeven door de Rekenkamer en overgenomen door BZK in de Kaderstellende Visie op toezicht - te weten a) informatie verzamelen, b) beoordelen en c) interveniëren - is veel te ruim want geeft *niet de onderscheidende essentie van toezicht* vergeleken bij andere menselijke of zelfs dierlijke of mechanische activiteiten.
2. Goed bekeken gaat deze definitie niet over toezicht, maar over intentioneel handelen, of rationeel handelen dan wel *doelgericht handelen*. De definitie is daarmee prima geschikt om de activiteiten of kwaliteiten van inspecties te ordenen.
3. Via een methode die we '*conceptuele discriminant analyse*' noemen ten aanzien van allerlei activiteiten en instanties die wel of niet als toezicht worden beschouwd, komen we tot een aantal positief of negatief definiërende kenmerken.
4. Vooralsnog zijn als *negatief discriminerende kenmerken* geïdentificeerd: niet te algemene functie, niet alleen een zelfbenoemde status, niet gericht op individuele gevallen achteraf, niet gericht op het eigenbelang; en als *positief discriminerende kenmerken*: een aangewezen, benoemde, specifieke verantwoordelijkheid, goed geëquipeerd en een actief-waakzame houding vanuit plichtsbesef.

¹ De auteur was ten tijde van het voorbereiden van dit artikel als UHD verbonden aan de postdoctorale opleiding compliance and integrity management aan de VU (2009-2011).

² De presentatie en de paper, waar deze stellingen worden beargumenteerd, komen voort uit onderzoek van de schrijver naar de grondslagen, methoden en strategieën van toezicht en handhaving, dat later dit jaar in boekvorm wordt gerapporteerd bij Boom uitgeverij. Een aantal paragrafen zijn al eerder verschenen als columns op de website van Vide (www.videnet.nl).

Ten aanzien van de vraag: Wat is goed toezicht?

5. De aangetroffen principes van de Kaderstellende Visie (2005) ten aanzien van goed toezicht formuleren niet specifiek kwaliteiten of normen voor toezicht, maar voor overheidsorganisatie en normen voor organisaties in het algemeen. Het *ontbreekt hier dus ook aan discriminerend vermogen*.
6. De lijst met kwaliteiten voor toezichthouders laat zich met *talloze kwaliteiten* aanvullen en lijkt daarmee oneindig.
7. De vele kwaliteiten van toezicht krijgen door het hanteren van *geschikte indelingscategorieën* een zekere inzichtelijkheid en hanteerbaarheid. Hierdoor wordt ook het wezen van toezicht belicht. Een van de belangrijkste indelingscategorieën lijkt die te zijn tussen kwaliteiten in de context van *positionering* en kwaliteiten in de context van *werking*, maar ook de fasen van het systeemmodel (input, throughput, output, outcome).
8. De gewenste kwaliteiten van toezicht zijn niet absoluut (weer te geven), maar zijn *relatief*. Ze hangen af van vraagstellende stakeholders, de situatie of context, de primair gestelde functie van toezicht e.d.
9. Deze relativiteit is in ieder geval een praktische realiteit, maar reflecteert mogelijk de *'grammar of evaluation'*, de manier waarop een evaluatie logisch-conceptueel werkt. De kwaliteiten van toezicht kunnen alleen voor een bepaalde stakeholder, in een bepaalde situatie of context, voor een bepaalde functie van toezicht worden bepaald.
10. De definiërende kenmerken van toezicht ('zonder die elementen geen sprake van toezicht') gaan gradueel over in kwaliteiten van goed toezicht in het kader van positionering ('hoe meer/hoe beter de kwaliteiten, hoe beter het toezicht'). Dit lijken hiermee weer wel absolute kwaliteiten.