

Wat is toezicht? Wat is goed toezicht?

Congres Wetenschap en Toezicht, TUD

mr. dr. Dick Ruimschotel

- *directeur CMC en T11 Company*
- *Vrije Universiteit Amsterdam (2009-2011)*

ruimschotel@t11.net

Vraagstelling

1. Wat is toezicht?
2. Wat is goed toezicht?

Opzet

1. Context

2. Vraag 1. Wat is toezicht ?

3. Vraag 2. Wat is goed toezicht ?

4. Consequenties; o.a. casus

1. Context en opzet

Methoden

1. conceptuele analyse
2. desk research of inhoudsanalyse: wetenschappelijke en beleidsmatige literatuur
3. case analyses: beschrijvend en verklarend
4. normatieve analyse: evaluatief
5. 'constructive typology' als een wetenschap. methode

Context: Boek over grondslagen, methoden, strategieën van toezicht en handhaving

Deel 1. Fundamenten van toezicht

- Wat is toezicht, kwaliteiten van toezicht
- Positionering en werking: o.a. arrangementen, sturing en lering
- Paradigma's en strategieën van toezicht, o.a. systeemtoezicht, i
- Grondslagen van toezicht: o.a. trias, legitimering, rationaliteiten

Deel 2. De adequate toezicht- of handhavingscyclus

- Probleem-, naleef- en risico-analyse
- Doeleinden en Strategie
- Uitvoering:
- Monitoring, evaluatie en feedback.

Deel 3. Kernproblemen en kernprocessen

- Toezicht, handhaving in context: beleid, wetgeving, uitvoering, toezicht en handhaving
- Risicoanalyse en prioritering op verschillende niveaus; strategisch, tactisch, operationeel
- Sturing, kennismanagement, kwaliteitsmanagement, monitoring en meting:
- Evaluatie van toezicht: kwaliteiten reconsidered, evaluatieve kaders

3 of 4 casus

- ‘Oud’ toezicht en handhaven: politie, met name het programma Samenleving en Criminaliteit (1985 en later)
- Milieutoezicht en handhaving: met name de kwaliteitscriteria of de professionaliserings criteria (2000-2005)
- ‘Modern’ toezicht in de financiële sector, met name de kredietcrisis (2007-2009).
- Kaderstellende visie (2001-2010).

2. Wat is toezicht?

“

Wat is toezicht? Een definitie.

“Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren”

bronnen:

- Algemene Rekenkamer, 'Toezicht op uitvoering publieke taken', Tweede kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2
- verspreiding:
- De Commissie Holtslag. De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1998
- Kaderstellende Visie op Toezicht, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag: 2005

Definitie van een definitie

- *Een **definitie** is de formele, samenvattende beschrijving van het betekenisveld waarnaar een begrip verwijst. Binnen een definitie mogen geen kenmerken worden opgenomen die niet tot het betreffende betekenisveld behoren, en er mogen ook geen essentiële elementen buiten de definitie vallen die binnen dit betekenisveld vallen. (bron: Wikipedia)*

Kortom: niet te wijd en te eng.

Wat valt binnen de A.R. definitie van toezicht? (1)

overheid:

- wetgeving; het beoordelen van allerlei gebieden en problemen om te zien of (aanvullende) wetgeving nodig is;
- alle beleid, om te bepalen of er problemen zijn die via allerlei maatregelen om oplossing vragen dan wel vermindering van de negatieve consequenties;
- rechtspraak, waarbij vastgesteld wordt of een handeling valt binnen een delictsomschrijving, waarop eventueel een sanctie toegepast wordt.

bedrijfsleven

- alle supervisie of management door wie waar wanneer wat dan ook, ook in het bedrijfsleven.
- alle kwaliteitscontrole, maar ook alle uitvoerende of mechanische lopende band werk, waarbij een monteur een schroefje aandraait.

Wat valt binnen de A.R. definitie? (2)

Alledaagse omgevingen

- het proeven van een voorgerecht om te bepalen of het goed genoeg is om te worden opgediend
- het beoordelen van een proefwerk als voldoende of onvoldoende
- het oversteken van de straat na een blik op het verkeer

Sterker/breder nog:

- een bijtje die bekijkt of een bloem zijn visite waard is.
- een alarm, dat afgaat, als de temperatuur boven een bepaalde temperatuur komt
- de inbreker; deze kijkt of de geïnspecteerde woning aan de geëigende criteria voldoet (makkelijk toegang, voldoende grote buit, e.d.) om daarna eventueel een kraak te zetten.

Tussentijdse conclusie 1.

- De meest gebruikte definitie van toezicht is te ruim; hij geeft wellicht interessante en essentiële elementen zoals informatie verzamelen en oordelen maar **niet de onderscheidende essentie van toezicht** vergeleken bij een hele baaierd aan andere menselijke of zelfs dierlijke of mechanische activiteiten.
- Definitie betreft intentioneel handelen, of rationeel handelen dan wel doelgericht handelen.

Hoe verder?

Methoden

- ‘toezicht is wat toezichthouders doen’ (vgl. ‘economy is what economists do’);
- conventionele definitie (descriptief) vs. stipulatief (subjectief/normatief)
- family resemblance (Wittgenstein)
- zoeken naar kenmerken die positief discriminerend of negatief discriminerend zijn
- ‘conceptuele discriminant analyse’

Wel of (net) geen toezicht? (1)

Overheid

WEL TOEZICHT	GEEN TOEZICHT
<ul style="list-style-type: none">• landelijke, provinciale of lokale inspecties• toezichthouders als De Nederlandse Bank of de Voedsel en Waren Autoriteit• regionale en nationale politiekorpsen• gemeentelijke parkeerwachters• boswachters• brandweer• gemeentelijke schoonheidscommissies• lucht verkeersleiding• Rekenkamers• reclassering• Ombudsman• Raden van Toezicht in onderwijs, zorg, woningcorporaties of cultuur	<ul style="list-style-type: none">• wetgever• beleidsdepartementen en -afdelingen• rechtsprekende of beslissende instanties zoals rechtbanken of arbitrage commissies• uitvoerende functies: loketambtenaren

Wel of (net) geen toezicht? (2)

internationaal, bedrijfsleven, privé sfeer

WEL TOEZICHT	GEEN TOEZICHT
international of buitenland	
<ul style="list-style-type: none">• Internationale Inspecties zoals OLAF van de Europese Commissie• Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA)• Verenigde Naties	<ul style="list-style-type: none">• Raad van Europa• Transparency International• Amnesty International• Greenpeace
bedrijfsleven	
<ul style="list-style-type: none">• interne en externe auditors of accountants• raden van toezicht• raden van commissarissen (RvC's)• curatoren bij een faillissement• opzichters op bouwplaatsen• bewakers van gebouwen, terreinen• bewakers van personen	<ul style="list-style-type: none">• tuchtraden, tuchtcommissies• ondernemingsraad• branche organisaties• supervisors• management, directeuren• consumentenbonden• architecten op een bouwplaats• bewoners van gebouwen
burgers, privé sfeer	
<ul style="list-style-type: none">• badmeesters• scheidsrechters• examencommissies• kascommissies• neighbourhood watch• ouderraden• voogd• klaar-over hulp• kinderopas• onderwijzers	<ul style="list-style-type: none">• eigenaar van een huis• jury van een beauty contest• ereleden, commissie van goede diensten• ouders

Correspondentie tussen positieve en negatieve criteria

negatieve criteria (wie eruit)	positieve criteria (wat gemeenschappelijk)
1. niet te algemene functie (manager)	I. aangewezen, benoemde, specifieke verantwoordelijkheid
2. niet alleen een zelfbenoemde status (actiegroep, NGO)	
-	II. macht, controle, equipment
3. niet gericht op individuele gevallen achteraf (rechter)	IV. actief-waakzame houding vanuit plichtsbesef
4. niet gericht op het eigenbelang (belangengroep)	III. belangeloos, geen direct eigen belang
5. geen algemene belangenvertegenwoordiging (ANWB)	
6. toezichthouder niet zelf een speler (meewerkend voorman)	

Toetsing of toepassing criteria (1)

	Basis kenmerken	Aanvullende negatieve en positieve kenmerken			
		1. niet te algemeen 2. niet zelfbenoemd		4. niet gericht op het eigenbelang 5. niet alleen belangenbehartiger 6. niet een speler	3. niet gericht op individuele gevallen achteraf
	informatie, beoordeling, interventie	I. benoemde, specifieke verantwoordelijkheid	II. macht, controle en equipment	III. belangeloos	IV. actieve waakzaamheid
AFM	X	X	X	X	X
badmeester	X	X	X	X	X
rechterlijke macht	X	X	X	X	-
tuchtraad	X	X	X	X	-
wetgever	X	X	X	-	X
beleid	X	X	X	-	X
management	X	X	X	-	X
kok	X	X	X	-	X
ondernemingsraad	X	X	x	-	X
branche organisatie	X	X	x	-	X
consumentenbond	X	-	x	-	X
actiegroep	X	-	x	-	X
eigenaar van een huis	X	-	X	-	-
oversteken	X	-	x	-	-
inbreker	X	-	x	-	-
bijtje	X	-	x	-	-

'Toetsing' of toepassing criteria (2)

	informatie, beoordeling, interventie	1. niet te algemeen 2. niet zelfbenoemd	4. niet gericht op het eigenbelang 5. niet alleen belangenbehartiger 6. niet een speler	3. niet gericht op individuele gevallen achteraf
AFM	X	X	X	X
badmeester	X	X	X	X
rechterlijke macht	X	X	X	-
management	X	X	-	X
branche organisatie	X	X	-	X
actiegroep	X	-	-	X
eigenaar van een huis	X	-	-	-
inbreker	X	-	-	-

Soort glijdende schaal van toezicht, of liever, verantwoordelijkheid

1. toezicht verantwoordelijkheid
2. oordelende verantwoordelijkheid achteraf
3. sturende verantwoordelijkheid vanuit belang
4. meebepalende verantwoordelijkheid vanuit belang
5. kritisch volgende verantwoordelijkheid
6. eigen verantwoordelijkheid
7. geen verantwoordelijkheid

Conclusies 'Wat is toezicht?' (1)

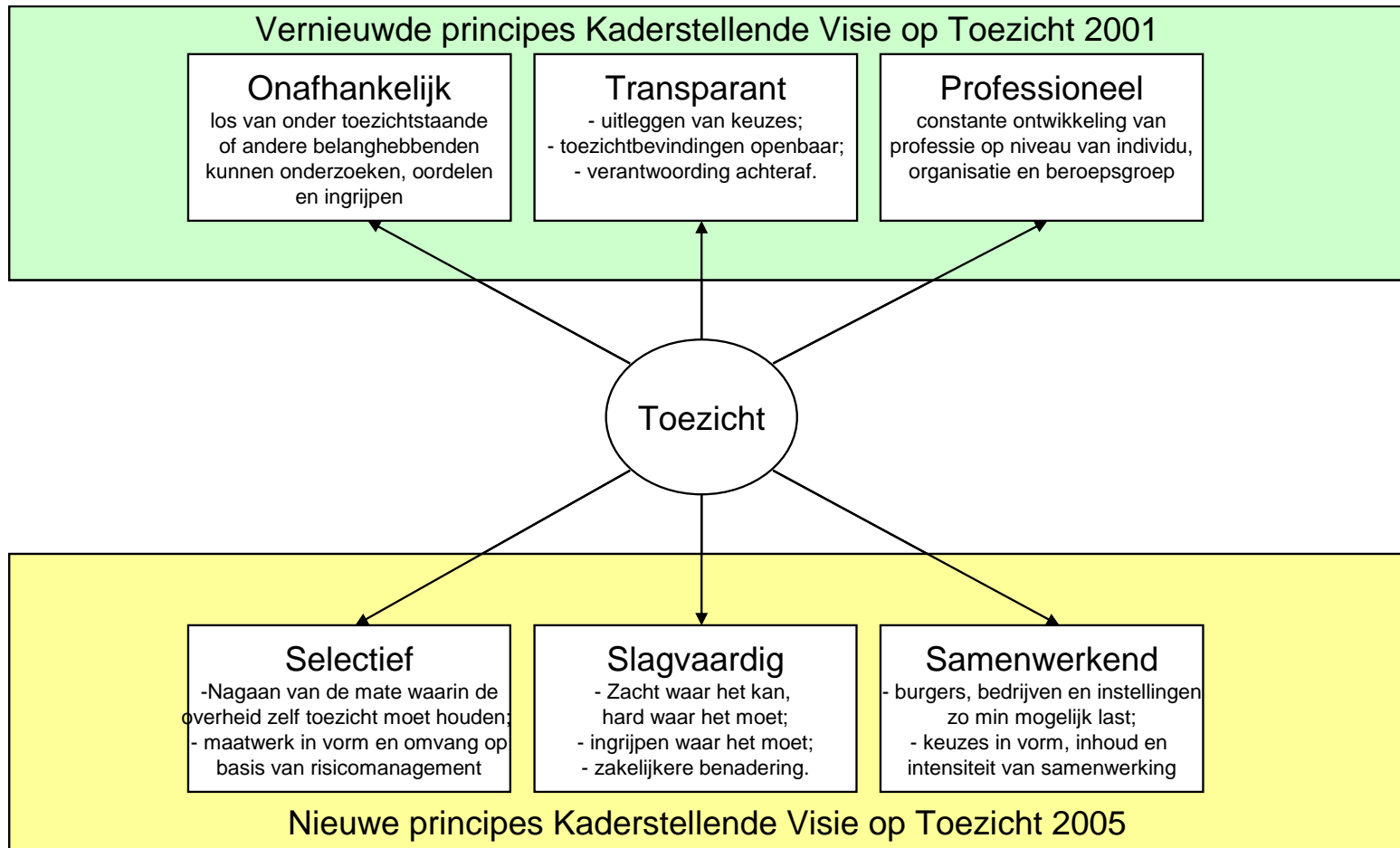
1. De meest gebruikte definitie van toezicht, gegeven door de Rekenkamer en overgenomen door BZK in de Kaderstellende Visie op toezicht - te weten a) informatie verzamelen, b) beoordelen en c) interveniëren - is veel te ruim want geeft *niet de onderscheidende essentie van toezicht* vergeleken bij andere 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.

Conclusies 'Wat is toezicht?' (2)

3. Via '*conceptuele discriminant analyse*' komen we tot een aantal positief of negatief definiërende kenmerken.
4. *negatief discriminerende kenmerken:*
 - niet te algemene functie
 - niet alleen een zelfbenoemde status
 - niet gericht op individuele gevallen achteraf
 - niet gericht op het eigenbelang;
5. *positief discriminerende kenmerken:*
 - een aangewezen, benoemde, specifieke verantwoordelijkheid
 - goed geëquipeerd
 - een actief-waakzame houding vanuit plichtsbesef.

3. Wat is goed toezicht?

Een visie op essentiële kwaliteiten: Tweede Kaderstellende Visie (2005)



Echter, geen discriminerend vermogen

- niet specifiek kwaliteiten of normen voor toezicht,

maar

- voor overheidsorganisatie en
- voor organisaties in het algemeen.

Relevante kwaliteiten

- enkelvoudige bijv. of zelfst. naamwoorden -

- slim, handig, efficiënt, creatief, innovatief, tijdig, planmatig, regelgeleid, integer, rechtvaardig, rechtmatig, vastberaden, vasthoudend, consistent, voorspelbaar, onvoorspelbaar, hardwerkend, dienstbaar, klantvriendelijk, geïnformeerd, responsief, behulpzaam, integraal, op afstand, dichtbij.

Relevante kwaliteiten

- meer complexe eigenschappen -

Bijv. 'strategisch leervermogen' het volgende in:

- De organisatiestrategie is vertaald in duidelijke doelstellingen op ieder niveau in de organisatie.
- De prestaties per niveau worden gemeten aan de hand van een set relevante prestatie-indicatoren.
- Voor de monitoring van de strategische doelstellingen is een set relevante prestatie-indicatoren aanwezig die worden gemeten.[\[1\]](#)

-

[\[1\]](#) Zie Ten Have e.a. Het Veranderboek, 2010.

Moeilijkheid van limitatieve opsomming?!

Stel dat een toezichthouder alles goed doet volgens het boekje, bijv. het uitzetten van een illegale vreemdeling nadat alle beroepsprocedures correct zijn doorlopen.

Dan blijkt er nog een relevant criterium te zijn MEDEDOKEN.

Het houdt nooit op!

Wat nu: een andere benadering.

- Niet eigenschappen noemen maar eigenschappen indelen!
- ‘Constructive typology’ als wetenschappelijke methode

Kwaliteiten voor organisaties i.h.a. en overheid i.h.a.

organisaties i.h.a. (dus ook voor overheid)	kwaliteiten voor overheid (niet per se voor organisaties i.h.a.)
<ul style="list-style-type: none">• efficiënt• effectief• slagvaardig• goed georganiseerd• planmatig• verantwoord	<ul style="list-style-type: none">• regelgeleid, rechtmatig• gelijk, zonder aanzien des persoons• rechtvaardig• verdelend• transparant• verantwoordelijk

Kwaliteiten van informatie vergaren, oordelen en intervenieren

kwaliteiten in het kader van monitoring en informatievergaring	kwaliteiten in het kader van oordeelsvorming	kwaliteiten in het kader van interventies
objectief, volledig, precies, tijdig, geïnformeerd, slim, alert, selectief gericht op risico's	rechtmatig, rechtvaardig, tijdig, regelgeleid, principieel, gelijk, overtuigings-kracht	effectief, proportioneel, daadkrachtig, selectief gericht op risico's, overtuigingskracht

Kwaliteiten in context van positionering en werking

kwaliteiten van positionering	kwaliteiten van werking
<ul style="list-style-type: none">• onafhankelijk, transparant, <p><i>maar ook:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• democratisch geborgd• heldere taakomschrijving• goed geïnstrumenteerd• goede lijnen van aansturing en verantwoording• goed wettelijk kader	<ul style="list-style-type: none">• slagvaardig, samenwerkend en professioneel <p><i>maar ook:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• strategisch• tactisch• efficiënt• effectief• planmatig• selectief• consistent, consequent• proportioneel

Kwaliteiten gesitueerd in het systeemmodel

income	input	throughput	output	outcome of effect
<ul style="list-style-type: none"> • goede probleem analyse en risico-analyses makend 	<ul style="list-style-type: none"> • openstaand voor signalen • risicogericht observeren • bereikbaarheid 	<ul style="list-style-type: none"> • goede processen • goed management • goede prioriteitstelling en strategie • goede uitvoering. 	<ul style="list-style-type: none"> • aantal en kwaliteit van adviezen • idem processen verbaal • bereikte objectieve controledichtheid • aantal gegeven sancties 	<ul style="list-style-type: none"> • vergroten van compliance • bijdragen aan doelrealiatie • vermindering van problemen en risico's • gevoelens van veiligheid

Kwaliteiten: interessante combinaties

	positionering	werking
goed geïnformeerd	voldoende rechtsmiddelen om toegang te krijgen tot informatie	voldoende gebruik makend van beschikbare middelen
goed geïnstrumenteerd	beschikken over alle sanctie-instrumenten	optimaal gebruik maken van het sanctie-instrumentarium

Probleem of inzicht (1)?

Goed is relatief.

Goed toezicht is relatief
want afhankelijk van:

- *de stakeholders*
- *het gedrag of de positie binnen de stakeholders*
- *de situatie*
- *de relevante doelen of functies*
- *de context.*

Probleem of inzicht (2)? De 'grammar of evaluation'

- “Gegeven deze positionering, gegeven de expertise en capaciteit van het moment, gegeven deze plotseling opkomende ramp, hoe goed heeft de toezichthouder het gedaan?”

Lijkt op de 'grammar of explanation'

- “Gegeven een bepaalde situatie of context S, waarom treedt X op in plaats van Y.”

Probleem of inzicht (3)?

Van definiërende kenmerken tot toevoegende kwaliteiten

negatieve criteria (wie eruit)	positieve criteria (wat gemeenschappelijk)
1. niet te algemene functie (manager)	I. aangewezen, benoemde, specifieke verantwoordelijkheid
2. niet alleen een zelfbenoemde status (actiegroep, NGO)	
-	II. macht, controle, equipment
3. niet gericht op individuele gevallen achteraf (rechter)	IV. actief-waakzame houding vanuit plichtsbesef
4. niet gericht op het eigenbelang (belangengroep)	III. belangeloos, geen direct eigen belang
5. geen algemene belangenvertegenwoordiging (ANWB)	
6. toezichthouder niet zelf een speler (meewerkend voorman)	

Kenmerken als kwaliteiten

- taken goed, voldoende specifiek, omschreven
- legitimerende instelling of opdrachtverlening
- met externe verantwoording of evaluatie
- niet opkomend voor het eigen belang,
- belangeloos, handelend vanuit een plicht
- onafhankelijk
- kwaliteiten (van anderen) bewakend
- uitvoerende dienende functie
- *goed toegerust*
- *voldoende mate van preventieve, algemene werking*
- *alert*

Conclusies:

- Kan wel, maar het is de vraag of ze in praktische zin belangrijk zijn.
- Meeste kwaliteiten slaan op Positionering,
- *Sommige kwaliteiten slaan op Werking*

Conclusies 'Wat is goed toezicht?'

(1)

1. 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 aan discriminerend vermogen*.
2. De lijst met kwaliteiten voor toezichthouders laat zich met *tallose kwaliteiten* aanvullen en lijkt daarmee oneindig.

Conclusies ‘Wat is goed toezicht?’

(2)

3. Door door het hanteren van *geschikte indelingscategorieën* krijgen de kwaliteiten een zekere inzichtelijkheid en hanteerbaarheid. Hierdoor wordt ook het wezen van toezicht belicht. Bijv. kwaliteiten in de context van *positionering* en kwaliteiten in de context van *werking*, maar ook de fasen van het systeemmodel (input, throughput, output, outcome).
4. 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.

Conclusies ‘Wat is goed toezicht?’

(3)

5. Deze relativiteit 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.
6. 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.

4. Consequenties en de casus

1. Framework om andere onderwerpen te lijf te gaan, bijv. risk analysis, verderop in het boek of typologie van toezicht.
2. Bij de drie casus zien we al relevantie, bijv. risico-analyse
 - ‘professionaliseringstraject/ project kwaliteitscriteria’ eerst als positioneringsvraag gesteld, daarna is het werking geworden en ondanks goede werking toch weer positionering geworden.
 - bij financiële crisis zien we gebreken t.a.v. een aantal zaken:
 - intern toezicht ontbrak in termen van compliance (leverage), risk analysis en collective responsibility
 - extern toezicht op een verkeerd niveau (nationaal ipv internationaal);
 - ‘schuldloos’: aard van subprime hypotheek, eerst lage toen hoge rente, pakketten van hypotheek en doorverkopen met gebrek aan transparantie.

Verdergaande consequenties

3. Goed toezicht op drie niveau's:

- *binnen een context*: werking, de techniciteit van het vak zoals risico-analyse en instrumenten mix;
- *samen met de context*: keten van beleid en wetgeving, borging van specifieke waarden, waardenweging, intern en extern toezicht in branches, responsibility management
- *het grotere geheel*: toezicht in de samenleving en 'sturing' van samenleving, wat voor samenleving, wat voor toezicht (binding en bonding) willen wij, kwaliteiten van de samenleving en de sturing; trias politica, ngo, internet, vrijheid, privacy, ethiek voor organisaties, staten en internationale gremia, wat is een goede samenleving? wat is een goed mens?

Dilemma:

- Toezicht als toezien dat gemaakte afspraken juist worden nageleefd, of
- Toezicht dat erop toeziet dat de juiste afspraken worden gemaakt?